



**Instituto Juan March**

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

**Juan March Institute**

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

---

**Democracias y demócratas**

Author(s): Maravall, José María

Date 1995

Type Working Paper

Series Estudios = Working papers / Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones,  
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 1995/65

City: Madrid

Publisher: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

---

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

## DEMOCRACIAS Y DEMÓCRATAS

José María Maravall

Estudio/Working Paper 1995/65  
Mayo 1995

José María Maravall es Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Profesor del *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* del Instituto Juan March. Una primera versión de este trabajo fue presentada en una conferencia sobre "Economía, política y legitimidad", que tuvo lugar en el Centro el día 18 de marzo de 1993.

- ¡Error!Marcador no definido. -

## Introducción<sup>\*</sup>

---

<sup>\*</sup> Versiones más reducidas de este trabajo fueron presentadas en el Minda de Gunzburg Center for European Studies de la Universidad de Harvard el 27 de Octubre de 1993 y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia el 8 de Febrero de 1995. Deseo agradecer las observaciones de Grzegorz Ekiert, Timothy Colton, Yves Mény y Alessandro Pizzorno. A Mark Unger le debo su ayuda con el análisis estadístico.

Este trabajo analiza los universos subjetivos que han acompañado a los cambios políticos y las transformaciones económicas en las nuevas democracias. Examina las pautas de sus culturas políticas, su evolución con el paso del tiempo, la influencia que las condiciones económicas pueden haber ejercido en tal evolución. El trabajo discute por tanto diversos factores económicos y políticos relacionados con la legitimidad de estos nuevos regímenes.

Weber definía la legitimidad como la validez de un orden cuyo mandato debe ser obedecido: un orden legítimo sería aquel "que aparezca con el prestigio de ser obligatorio y modelo".<sup>1</sup> El análisis político contemporáneo ha solido entender esta validez y este prestigio en términos relativos: la legitimidad es así "la creencia de que, a pesar de insuficiencias y fracasos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras alternativas que pudieran establecerse y pueden por tanto demandar obediencia".<sup>2</sup> Esta concepción de la legitimidad no se basa por tanto en la referencia a un ideal político y pretende sobre todo interpretar las perspectivas de consolidación y estabilidad de un régimen: tales perspectivas serán mayores si otros posibles regímenes alternativos resultan menos aceptables por los ciudadanos.

Una larga tradición del análisis político ha considerado que las bases culturales de la democracia afectan a su vulnerabilidad y que las condiciones económicas ejercen una decisiva influencia en ellas. Es decir, ha entendido que el entramado de valores, creencias, ideas y percepciones acerca de la política, los políticos y las instituciones condiciona las perspectivas de la democracia y refleja el rendimiento de la economía. Muy diferentes ejemplos parecen indicar a primera vista que, en efecto, las condiciones económicas influyen en la cultura política. Así, durante los primeros diez años de democracia en Portugal, una extensa insatisfacción con el sistema de partidos y con la Asamblea Nacional coexistió con una ineficiencia económica considerable y con una fuerte inestabilidad gubernamental. En España, el vuelco electoral de 1982 tuvo lugar en un contexto

---

<sup>1</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad* (vol. 1), Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1964 (p. 26).

<sup>2</sup> Juan J. Linz, "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System", en Mattei Dogan (ed.), *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder: Westview Press, 1988 (p. 65).

de crisis económica y de profundo descontento tanto económico como político. Una abstención del 54% de los votantes en las elecciones generales húngaras de 1990 y del 57% en las elecciones generales polacas de 1991 coincidió con la agudización de las crisis de ambas economías. Es decir, existen indicios de que las percepciones de la política por parte de los ciudadanos varían según las condiciones de la economía y que esto tiene consecuencias sobre la propia política democrática. Sin embargo, al abordar estas cuestiones con algo más de rigor, tales relaciones entre economía, valores y política resultan mucho más dudosas. Para empezar, pese a la gran cantidad de información existente acerca de la distribución de los valores y las actitudes políticas en las nuevas democracias, quedan muchas preguntas por contestar acerca de las *causas* de estos valores y actitudes. ¿Cuál ha sido el peso del pasado en la configuración de la cultura política de la democracia? ¿Hasta qué punto los valores democráticos se extendieron ya bajo las dictaduras? ¿En qué medida este mundo subjetivo puede verse afectado por las nuevas experiencias políticas y económicas? Y persisten también muchos interrogantes acerca de los *efectos* de los valores y actitudes sobre la democracia.<sup>3</sup> No resulta del todo claro si tales efectos son relevantes para la democratización, si lo son para la consolidación y la estabilidad del nuevo régimen, o si lo son para su "calidad".

Dentro de esta temática general en este trabajo voy a discutir en particular tres cuestiones. La primera se refiere a la capacidad de la teoría de la cultura política para explicar cambios de régimen. Tal capacidad dependerá de que el

---

<sup>3</sup> La tesis de que la cultura política tiene efectos sobre la democracia se encuentra formulada sobre todo por Gabriel A. Almond y Sidney Verba, en *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963 (a partir de un estudio empírico de los valores y actitudes políticas en los Estados Unidos, Gran Bretaña, la República Federal Alemana, Italia y México). Ronald Inglehart ha sostenido la misma tesis en *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press, 1990 (con datos de 24 países, sobre todo europeos). El estudio de Inglehart presenta sin embargo algunos problemas. Por un lado, en lo que respecta a la variable independiente, es dudoso que los valores democráticos estén adecuadamente operacionalizados con los tres indicadores de "satisfacción con la vida", "confianza interpersonal" y "rechazo a cambios revolucionarios". Por otro lado, la variable dependiente, estimada como "años de democracia entre 1900 y 1986", no equivale tampoco a democratización. Finalmente, existe un problema temporal en la supuesta causalidad: el efecto es anterior cronológicamente a la hipotética causa (los años de democracia entre 1900 y 1986, por un lado; los valores medidos entre 1981 y 1986 por otro). Inglehart no considera la tesis opuesta: que los valores sean el *efecto*, no la *causa*, del cambio democrático.

cambio de régimen haya sido precedido o no por una transformación de los valores y actitudes políticos. Es decir, de que las democracias fueran precedidas por un incremento del número de demócratas. Si por el contrario fueron las propias experiencias democráticas las que generaron la transformación de los valores y las actitudes y las que incrementaron el número de demócratas, la teoría de la cultura política carecería de capacidad para explicar los cambios de régimen.<sup>4</sup> Barrington Moore ha escrito así que "tomar los valores como punto de partida de la explicación sociológica impide comprender el hecho obvio de que los valores cambian en respuesta a las circunstancias".<sup>5</sup> Y Schmitter y Karl han afirmado también que una cultura cívica no constituye una "condición previa necesaria" para la democracia, sino "el resultado de un funcionamiento prolongado de instituciones democráticas que generan valores y creencias adecuados".<sup>6</sup> En todo caso, la multiplicación de transiciones políticas proporciona una oportunidad excelente para examinar estas cuestiones: como ha señalado con razón Brian Barry, los cambios de régimen pueden constituir el *experimentum crucis* de la teoría de la cultura política.<sup>7</sup>

La segunda cuestión se refiere al grado de autonomía de la legitimidad

---

<sup>4</sup> Frente a Inglehart, Muller y Seligson defienden la tesis de que los valores democráticos son un resultado de la experiencia democrática, más que una causa de ésta. A los países de la muestra de Inglehart añaden seis de Centro-América. Pero utilizan también como indicadores de valores democráticos la "confianza interpersonal" (que se revela como un efecto claro de la experiencia democrática) y el "apoyo a reformas graduales", mientras que por otro lado estudian el "nivel" de democracia en el período 1981-1990 y su cambio desde el período 1972-1980, lo que no revela bien el cambio de régimen. Véase Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", *American Political Science Review*, 88, 3, 1994 (pp. 635-652).

<sup>5</sup> Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press, 1966 (pp. 485-487).

<sup>6</sup> Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, "Modos de Transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 128, Junio de 1991 (p. 284).

<sup>7</sup> Brian Barry, *Sociologists, Economists, and Democracy*, Londres: Collier-Macmillan, 1970 (cap. 3). En términos de Barry, "el experimento crucial en la vida real es por supuesto un cambio de régimen. Si la 'cultura política' se modificara *después*... se reforzaría la interpretación de que no es sino un reflejo más o menos ajustado de la realidad política presente. Si por el contrario no se modificara, entonces esta interpretación de las bases de la cultura política se vendría abajo. Y si en algún momento *anterior* al cambio de régimen se observara un cambio de la cultura política en la dirección precisa, ello proporcionaría evidencia adecuada a la interpretación que atribuye eficiencia causal a la cultura política" (p. 52).

política. Se ha argumentado con frecuencia que la legitimidad de las democracias disfruta de cierta independencia respecto del rendimiento de las instituciones políticas y económicas. Durante un tiempo, impreciso pero prolongado, la insatisfacción con dicho rendimiento no socavaría la lealtad de los ciudadanos respecto de los regímenes. En las democracias, la responsabilidad por resultados ineficientes puede atribuirse a instituciones muy diversas: al sistema capitalista, al contexto internacional, al gobierno, a los empresarios, a los sindicatos. Y siempre resulta posible cambiar el gobierno sin provocar una crisis de régimen. De esta forma, una amplia insatisfacción política puede ser compatible con una extensa legitimidad de la democracia. Como consecuencia, cuando una democracia es legítima, puede sobrevivir a profundas crisis económicas. Así, entre 1929 y 1932 la caída del PIB per cápita y el incremento del paro en Estados Unidos, Suecia u Holanda fueron comparables a los de Alemania,<sup>8</sup> pero por el contrario las democracias pudieron persistir -e incluso en algún caso aumentó la estabilidad de los gobiernos en medio de las crisis. De la misma forma, la persistencia de la democracia en la India, pese a dificultades económicas profundas, se ha atribuido también al enraizamiento de una cultura política democrática.<sup>9</sup> La principal pregunta que este argumento suscita es cuáles son entonces las raíces de esta legitimidad autónoma.

La tercera cuestión tiene que ver con el efecto del paso del tiempo en las culturas políticas. Se ha señalado muchas veces que los valores de la democracia sólo arraigan en una sociedad cuando aquella ha perdurado durante un tiempo prolongado. Converse señaló así que la madurez de una democracia requiere el transcurso de más de dos generaciones.<sup>10</sup> Este sería el período necesario para la

---

<sup>8</sup> M. Rainer Lepsius, "From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany", en Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978 (pp. 50-61).

<sup>9</sup> Véase por ejemplo Atul Kohli, "Indian Democracy: Stress and Resilience", *Journal of Democracy*, 3, Enero de 1992 (pp. 52-64).

<sup>10</sup> Philip E. Converse, "Of Time and Partisan Stability", *Comparative Political Studies*, 2, 1969. Converse analiza sobre todo cómo el paso del tiempo afecta a las lealtades partidistas, pero extiende su reflexión a la propia estabilidad del sistema democrático. Escribe así que "allí donde las naciones hayan mantenido formas democráticas por un período suficiente de tiempo, la implantación parecerá

socialización política de los ciudadanos en el nuevo régimen. Y mientras este tiempo no haya pasado, la estabilidad democrática se asentaría sobre bases frágiles. Escribe así Converse que

"las amenazas a la supervivencia de una nueva institución serán muy elevadas en su período de infancia. En la medida en que pueda superar estos primeros momentos de precariedad, habrá echado por lo general raíces de suficiente fuerza (...) Instituciones sociales y políticas recién establecidas acumulan una creciente estabilidad con el paso del tiempo (...) Pautas de estabilidad que se van sedimentando lentamente en el seno de nuevas formas sociales reflejan procesos temporales de habituación o socialización (...) En resumen, se trata de casos de *aprendizaje social*".<sup>11</sup>

La pregunta obvia que este argumento plantea es cuánto tiempo es ese tiempo requerido. ¿Tenía razón Carlos Gardel al cantar que "veinte años no es nada"? Al fin y al cabo, la brevedad de la experiencia democrática fue vista como causa de las dificultades políticas italianas a los 15 años del fin del fascismo, y también a los 25 y a los 50 años.<sup>12</sup> ¿A partir de qué punto la experiencia política de la democracia contribuye al enraizamiento de los valores? Al analizar esta cuestión se ha solido diferenciar entre los elementos cognitivos, actitudinales y evaluativos de la cultura política, que resultarían más moldeables al rendimiento de los regímenes, y valores más profundos, que sólo cambiarían de forma lenta, conformando una estructura cuasi-geológica con sedimentos de muchos períodos y

---

completa y retrocesos posteriores casi inconcebibles" (p. 140). Ese período de enraizamiento lo estima empíricamente en dos generaciones y media (75 años). El argumento de que la brevedad temporal de la experiencia democrática debilita sus fundamentos culturales ha sido utilizado en el análisis del Sur de Europa por Geoffrey Pridham, "Comparative Perspectives on the New Mediterranean Democracies: A Model of Regime Transition?", en *ibid* (ed.), *The New European Democracies*, Londres: Frank Cass, 1984 (pp. 1-29).

<sup>11</sup> Philip E. Converse, "Of Time and Partisan Stability", *op. cit.* (pp. 139-140).

<sup>12</sup> Norman Kogan, *The Government of Italy*, Nueva York: Thomas Crowell, 1962 (p. 186). Kogan escribe que la debilidad de la democracia italiana radicaba en la escasa legitimidad de las instituciones de la República. Robert Putnam entiende también que algunos rasgos de intolerancia y falta de confianza de la élite parlamentaria italiana se debían a la breve historia democrática del país y a las huellas del Fascismo. Véase su libro, *The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy*, New Haven: Yale University Press, 1973 (p. 84).

acontecimientos.<sup>13</sup>

Estas cuestiones afectan de manera directa a la relación entre las economías y las nuevas democracias. Si los valores democráticos anteceden al nuevo régimen, entonces la legitimidad de este último resultará más independiente de consideraciones instrumentales y del rendimiento de la economía. En tal caso, los gobiernos podrán disponer de un mayor margen de maniobra en sus políticas y, si fracasan, implicarán menos al régimen mismo. Esta independencia del régimen se reforzará además si la responsabilidad por resultados ineficientes se halla fragmentada. Pero por el contrario, mientras la legitimidad no haya cobrado autonomía y mientras no haya transcurrido el tiempo suficiente para que los valores democráticos se asienten, las crisis económicas podrán socavar el frágil "cemento" cultural de los nuevos regímenes. Ahora bien, incluso en este caso persisten puntos oscuros. Una cosa es que los resultados de la economía afecten a la propia supervivencia de la democracia, abandonada por ciudadanos desafectos; otra, que repercutan en su consolidación, por mucho que persista formalmente; otra, finalmente, que incidan en su "calidad", que podría verse empobrecida en lo que se refiere a las actitudes y los valores, a la participación y los comportamientos políticos.

\* \* \* \* \*

¿Cuáles son las raíces de la legitimidad? El grado de autonomía de los valores culturales que consideran a la democracia como el único régimen aceptable depende en buena parte de rasgos de las sociedades civiles. Entiendo por "sociedad civil" aquel espacio entre el ámbito privado y el Estado en el que los individuos y sus asociaciones promueven sus intereses con autonomía y en libertad, a través de procesos espontáneos de transacciones voluntarias, tanto económicas como

---

<sup>13</sup> Véase por ejemplo Harry Eckstein, "A Culturalist Theory of Political Change", *American Political Science Review*, 82, Septiembre de 1988 (p. 796).

no-económicas. Se trata de un ámbito en el que partidos, lobbies y grupos de intereses, sindicatos, medios de comunicación, fundaciones, asociaciones profesionales, sociedades científicas y empresas desarrollan estrategias e interactúan entre sí y con el Estado. Las señas de identidad de las culturas políticas de las nuevas democracias europeas han estado asociadas con la relativa debilidad de las sociedades civiles a lo largo de sus historias contemporáneas. Esta debilidad se expresó en la escasa articulación de las organizaciones de intereses, la fragmentación y fragilidad de las asociaciones obreras y empresariales, la ausencia de mecanismos institucionales de resolución de conflictos, la persistencia de formas oligárquicas de dominación, el control de los estados por unas clases políticas autónomas.<sup>14</sup> Pero el Sur de Europa no fue igual al Este, la Europa Centro-Oriental no fue tampoco igual a la del Sur-Este. Sus sociedades civiles tuvieron una historia muy distinta y una evolución bajo las dictaduras también muy diferente: la influencia que ejercieron sobre las transiciones y los nuevos regímenes varió así mucho.

En el Sur de Europa, las resistencias ante la industrialización y el liberalismo político dificultaron la densidad del pluralismo y la autonomía de las sociedades civiles. En España, pese a brotes tempranos de desarrollo y a una economía relativamente diversificada, persistieron durante largo tiempo importantes elementos precapitalistas; en Grecia y Portugal, intentos tempranos de industrialización apenas cuajaron. El retraso económico en términos comparados respecto de Europa Occidental pasó a constituir así una preocupación permanente en los tres países. Pero además, sus políticas y sus sociedades civiles estuvieron marcadas durante mucho tiempo por un menor peso de las burguesías industriales, un control más persistente de los Estados por oligarquías tradicionales, una exclusión política más prolongada de las clases subordinadas,

---

<sup>14</sup> Juan J. Linz, "A Century of Politics and Interests in Spain", en Suzanne Berger (ed.), *Organising Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981 (pp. 365-415). Sobre la turbulenta configuración de las sociedades civiles en la Europa del Este, véase George Schöpflin, "The Political Traditions of Eastern Europe", *Daedalus*, invierno de 1990 (pp. 55-90). También, Elemer Hankiss, *East European Alternatives*, Oxford: Clarendon Press, 1990 (caps. 1, 2 y 3).

unas intervenciones frecuentes de los militares. Con los inicios de la industrialización y con un peso creciente de las burguesías rural, comercial e industrial, los primeros gobiernos liberales iniciaron reformas limitadas, que se dirigieron más a promover el capitalismo que a transformar la política. Aunque los sistemas políticos sureuropeos se hicieron menos excluyentes hacia fines del siglo XIX, la educación y la propiedad siguieron constituyendo barreras importantes a la ciudadanía. Estas limitaciones provocaron levantamientos campesinos, conflictos obreros en los núcleos industrializados, malestar universitario y radicalización política entre muchos intelectuales de clase media. Las dictaduras fueron en los tres países una reacción a estas tensiones sociales y a fracasos coloniales como los de España en Cuba, Filipinas y Norte de África, de Portugal en Angola y Mozambique, de Grecia en el Asia Menor. La experiencia del autoritarismo abarcó a los regímenes de Salazar (1926-1974), de Metaxas (1936-1940), de los Coroneles (1967-1974), de Primo de Rivera (1923-1931), de Franco (1939-1975). De hecho, en Portugal no llegó siquiera a nacer una democracia de masas con anterioridad a la "revolución de los claveles" en 1974.

En todo el Sur de Europa, la organización autónoma de las sociedades civiles se vio debilitada por la inestabilidad de las democracias y, en términos de Linz, por la primacía de la política sobre la representación de intereses. Si bien los intervalos democráticos tendieron a estimular dicha autonomía, las oligarquías políticas pudieron seguir controlando durante mucho tiempo los Estados, manipulando las elecciones y las instituciones. Debido a los mecanismos caciquiles y clientelares utilizados por los partidos y los gobiernos, el ejercicio del poder no se asoció con una representación de los intereses sociales. Y a la vez, en diversos períodos democráticos, la polarización política y la movilización simultánea de todos los *cleavages* apenas dejaron espacio para que las sociedades civiles se organizaran por sí mismas. De esta forma, en el Sur de Europa en su conjunto, una historia caracterizada por la inestabilidad política, por tensiones ideológicas y por prolongados períodos de dictadura dificultó la construcción de un tejido social favorable a la democracia.

Los países del Sur y del Este de Europa compartieron algunos rasgos en la

evolución de sus sociedades civiles, pero sus experiencias fueron también muy distintas.<sup>15</sup> En Hungría, Polonia, la antigua Checoslovaquia, Eslovenia o Croacia las instituciones nacionales estuvieron marcadas por una particular inestabilidad, debida a los períodos de dominación extranjera -más destructiva la otomana que la de los Habsburgo. Los gobiernos tendieron a extender mucho sus poderes discrecionales, dificultando la formación de la soberanía parlamentaria. En general, el peso de los Estados en las economías y en las sociedades fue mayor que en el resto de Europa. La experiencia democrática fue escasa: los derechos políticos, en los casos más favorables, se limitaron a una participación ritual en elecciones y a recibir una muy precaria protección social. Entre 1900 y 1936 ningún gobierno perdió una elección frente a la oposición (con las excepciones de Hungría en 1905 y de Bulgaria en 1932, debidas a divisiones en las élites dirigentes). Este control del poder se basó en un sufragio restringido, el fraude electoral, arrestos y prohibiciones arbitrarias. Pero además, las administraciones públicas se hallaban muy colonizadas por las oligarquías políticas en países como Polonia, Hungría, Rumanía, Croacia o Bosnia; en otros lugares, como Albania, más que de una verdadera administración del estado, cabe hablar de estructuras tribales persistentes. Los partidos políticos consistieron, por lo general, en clientelas personales, y sus compromisos y estrategias políticas tendieron a ser inestables y oportunistas. Aunque los países de Europa Occidental solieron servir de modelo a las élites sociales, éstas fueron incapaces de promover el desarrollo de las economías. Con la excepción de los territorios checos, los brotes de desarrollo se debieron a la actividad económica de grupos étnicos extranjeros. La integración política de los Estados fue siempre difícil, debido no sólo a injerencias de otros países, sino a la considerable heterogeneidad social y étnica de las poblaciones. El recurso a un nacionalismo exacerbado constituyó una estrategia frecuente de los

---

<sup>15</sup> Véanse, como contraste, las reflexiones sobre el papel de las sociedades civiles en los cambios políticos en América Latina, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986; Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1989. Sobre la relación entre estados y sociedades civiles, Alfred Stepan, "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985 (pp. 317-343).

dirigentes políticos para identificar a estas poblaciones con los Estados. Y cuando los cambios de fronteras dieron lugar a Estados multinacionales o situaron a minorías importantes en otros Estados, las reivindicaciones independentistas o irredentistas fueron explosivas.

Estos rasgos tan poco favorables a la constitución de sociedades civiles fuertes fueron mucho más acentuados en los países del Sur-Este de Europa, con una historia particular de dominación por el Imperio Otomano y una herencia de regímenes "sultanistas". Aquí, la ausencia de tradiciones democráticas fue casi total y la política estuvo dominada por la religión, la pertenencia étnica y el nacionalismo. En Bulgaria, Rumanía, Albania y la antigua Yugoslavia, los enfrentamientos entre etnias y las reivindicaciones irredentistas tuvieron una particular fuerza. No existieron movimientos obreros organizados que canalizaran los intereses de los trabajadores y los incorporasen al sistema político. Las sociedades y los Estados se caracterizaron por la precariedad de las asociaciones intermedias, la escasa integración política de la población, unos profundos conflictos larvados y una baja institucionalización del sistema político.

Las distintas condiciones de las sociedades civiles tuvieron consecuencias sobre el tipo de transición y sobre las perspectivas de consolidación de los nuevos regímenes. Cuando las sociedades civiles fueron débiles, las dictaduras solieron caer debido a explosiones populares y "golpes palaciegos" rápidos. Los cambios políticos tendieron a asociarse con crisis y colapsos económicos. El establecimiento de la democracia fue más caótico y tuvo mayores riesgos de fracaso. Las raíces de la legitimidad fueron más frágiles, y las nuevas democracias resultaron más vulnerables ante problemas de eficiencia. Por el contrario, cuando la organización autónoma de las sociedades civiles fue mayor, el cambio de régimen solió basarse en un pluralismo social creciente, en transacciones y pactos para establecer la democracia. Las reivindicaciones se expresaron menos en explosiones súbitas de descontento y más a través de organizaciones e instituciones estables. Las bases de la legitimidad democrática fueron más amplias y los nuevos regímenes dispusieron de mayor autonomía respecto de los resultados de las economías.

El cambio político en el Sur de Europa debe entenderse en relación con la incidencia de los valores democráticos bajo el autoritarismo. Y esta incidencia tuvo dos aspectos: por un lado, implicó la *persistencia* de tales valores bajo condiciones represivas; por otro lado, supuso la *expansión* de tales valores a partir de un cierto momento y en base a ciertas experiencias. De esta forma, mientras que los regímenes autoritarios no pudieron erradicar tradiciones democráticas arraigadas, las transformaciones socioeconómicas tuvieron consecuencias sobre las culturas políticas. En el caso español, las familias y ciertas comunidades culturales pudieron en buena medida actuar como enclaves protectores que resguardaron a las personas respecto de pautas de adoctrinamiento y socialización autoritarias.<sup>16</sup> Las lealtades ideológicas democráticas pudieron transmitirse intergeneracionalmente y reemerger con el cambio de régimen: así por ejemplo, hasta la mitad de los años 60, entre dos terceras y tres cuartas partes de los dirigentes sindicales y estudiantiles clandestinos procedieron de familias antifranquistas; con la democracia, el 61% de aquellas personas que se situaban en la izquierda y el 83% de los que se ubicaban en la derecha declaraban que sus padres habían compartido la misma ideología. Esas continuidades culturales se manifestaron también en el caso griego,<sup>17</sup> referidas a tres tradiciones políticas de izquierda, centro y derecha, cuyos orígenes se remontaban a los conflictos entre Venizelistas y anti-Venizelistas en torno a la Primera Guerra Mundial, y que persistieron desde entonces.

De esta forma, en el Sur de Europa, allí donde existió cierta experiencia anterior de política pluralista los valores democráticos pudieron en buena parte sobrevivir: lo que Converse ha llamado "la función del olvido" no fue total.<sup>18</sup> Estos valores se expandieron en los últimos años de las dictaduras cuando las economías y las sociedades no se hallaban radicalmente aisladas del exterior, y cuando el

---

<sup>16</sup> José María Maravall, *Dictadura y Disentimiento Político*, Madrid: Alfaguara, 1978 (caps. 3 y 6); *La Política de la Transición*, Madrid: Taurus, 1984 (pp. 39-44 y 203-209).

<sup>17</sup> George Mavrogordatos, "Rise of the Green Sun. The Greek Election of 1981", Londres: Centre of Contemporary Greek Studies, King's College, Occasional Paper 1, 1983 (pp. 5-19).

<sup>18</sup> Philip E. Converse, "Of Time and Partisan Stability", *op. cit.* (pp. 159-160).

pluralismo social alcanzó cierta articulación como "consecuencia no intencionada" del desarrollo económico. Si observamos el caso español, en 1966 sólo un 35% de la sociedad respaldaba la idea de que "las decisiones políticas importantes deben ser adoptadas por representantes elegidos por el pueblo"; en 1974, la proporción había aumentado a un 60%; en 1976, alcanzaba un 78%. A partir de entonces, este porcentaje permaneció bastante estable. Tal evolución de los principios políticos se correspondió con la evolución de los comportamientos: a lo largo de ese período se produjo una considerable movilización de distintos sectores de la sociedad. Los conflictos aumentaron: el número de horas perdidas por huelgas creció de 1.5 millones en 1966 a 14.5 millones en 1975 y a 150 millones en 1976; las huelgas políticas y de solidaridad pasaron de representar un 4% del total entre 1963 y 1967 a un 45% entre 1968 y 1974.<sup>19</sup> Se fue también produciendo en esos años una reflexión colectiva implícita, muy influida por el ejemplo europeo, acerca de cómo abordar el futuro y cómo evitar la repetición dramática del pasado. Este intenso proceso de aprendizaje, tanto de la propia historia como de otras experiencias democráticas fallidas en distintos países, resultó en un respaldo generalizado de la opción democrática.<sup>20</sup> De esta forma, los valores democráticos adquirieron mucha mayor incidencia que en episodios anteriores de democratización. La reinterpretación de las experiencias políticas reforzó el valor intrínseco de la democracia política. Esta reflexión colectiva, basada en el fracaso de intentos anteriores y en las terribles consecuencias de las dictaduras, se produjo primero en el seno de lo que en términos generales podemos denominar la izquierda; las reticencias y resistencias fueron mayores en la derecha del Sur de Europa, sobre todo en el caso español.<sup>21</sup> Este substrato cultural no fue condición necesaria ni

---

<sup>19</sup> José María Maravall, *Dictadura y Disentimiento Político*, op. cit. (sobre todo, caps. 2 y 5); también, *La Política de la Transición*, op. cit. (pp. 17-31).

<sup>20</sup> La importancia del "aprendizaje político" en las democratizaciones ha sido subrayada por Nancy Bermeo, en "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, 24, 1992 (pp. 273-291).

<sup>21</sup> Un análisis en términos parecidos, referido a la creciente influencia de los valores democráticos en América Latina, puede encontrarse en Angel Flisfisch, *La Política como Compromiso Democrático*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991 (pp. 156-175). Al estudiar también el caso de América Latina, escriben Diamond y Linz que "las sociedades y las políticas de

tampoco suficiente para que se restablecieran las democracias, pero sí facilitó que se emprendieran muchas democratizaciones y que, al desecharse otras alternativas, las democracias tuvieran mayores probabilidades de persistir.

En lo que respecta a algunos de los países del Este de Europa (Hungría y Polonia en particular), a partir de un cierto momento la "hipótesis totalitaria" no se correspondió con la realidad. Muchos análisis políticos infraestimaron las sociedades civiles y sobreestimaron las bases de la dominación comunista.<sup>22</sup> Es cierto que hacia fines de los años 40 los partidos y sindicatos que formaban la *sociedad política* anterior y/o inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial fueron desmantelados, con el apoyo de la policía y del Ejército Rojo. Lo es también que hasta la mitad de los años 50 los regímenes intentaron penetrar en el ámbito de los grupos primarios y secundarios que formaban la esfera de la vida privada y de la *sociedad doméstica*, suprimiendo las fronteras entre lo público y lo privado, politizando las relaciones sociales y los lazos primarios. Pero, pese a todo, esa *sociedad doméstica* pudo sobrevivir: la memoria y los valores persistieron en su seno, en comunidades reducidas donde el aislamiento y la confidencialidad sirvieron de protección frente a los mecanismos de socialización "desde arriba". En esos microespacios sociales de relativa autonomía, en los que las familias desempeñaron un papel crucial, se desarrolló lo que Scott ha denominado un *hidden transcript* frente al *public transcript*: versiones subterráneas y no oficiales de la vida política que constituyeron la forma más básica de resistencia política

---

Brasil, Argentina, Chile y Uruguay cobraron particular conciencia de la importancia de la democracia como un fin en sí mismo y de la necesidad de prudencia y acomodo políticos debido a las amargas experiencias de paralización económica y política, de polarización y de violencia, que condujeron a la quiebra de las democracias y a regímenes regresivos, de naturaleza burocrático-autoritaria, durante los años 60, 70 y primeros 80. La "revalorización" de la democracia y la moderación de los comportamientos políticos, que constituyeron el resultado de todo ello, constituye una de las razones más importantes del optimismo acerca del futuro de la democracia en estos países". Véase Larry Diamond y Juan J. Linz, "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, op. cit. (p. 12).

<sup>22</sup> Como ejemplos de esta sobre-estimación de la dominación cultural comunista, véase Samuel P. Huntington y Jorge I. Domínguez, "Political Development", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science* (vol. III), Reading (MA): Addison-Wesley, 1975 (pp. 31-32). También Seweryn Bialer, *Stalin's Successors: Leadership, Stability and Change in the Soviet Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980 (pp. 192-193).

defensiva.<sup>23</sup> Respecto de este nivel, anterior al de la organización de la sociedad civil, Arato ha afirmado que "el potencial de resistencia de estas formas de vida heredadas resultó ser asombroso".<sup>24</sup>

Tras el estalinismo el disenso se fue poco a poco manifestando más allá de las conciencias privadas, en un inicio de esfera pública. Los primeros testimonios afloraron en Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana en los años 50; más tarde en Checoslovaquia durante los 60, cuando el recuerdo favorable de la Primera República y de Masaryk se multiplicó por cinco veces. Aunque este disenso fue reprimido, no pudo sin embargo ser suprimido: empezó a expresarse en la propia Rusia en los años 60, en Ucrania y Letonia en los 70; resurgió en Hungría, Polonia y Checoslovaquia durante esa misma década, y en la República Democrática Alemana a comienzos de los 80. El acatamiento externo fue así en gran medida instrumental, es decir, un medio para sobrevivir. Una cultura de resistencia y autonomía persistió desde los "círculos Petofi" húngaros o los "clubes del Círculo Torcido" polacos, surgidos al poco tiempo de morir Stalin, hasta las revistas *samizdat*, los círculos para el estudio de la historia o las células sindicales que emergieron veinte años después. Tradiciones locales de resistencia, mitos populares, actos rituales y símbolos políticos dieron continuidad a esta cultura autónoma. Existió así un vínculo entre los acontecimientos húngaros de 1956 y las manifestaciones populares que se sucedieron al final del comunismo, y que culminaron el 16 de Junio de 1989 con una inmensa concentración en memoria precisamente de Imre Nagy.<sup>25</sup> Una relación parecida con el pasado se produjo en Polonia con el nacimiento de *Solidarnosc*: en 1977 varios cientos de personas se reunieron en Gdansk para conmemorar a las víctimas de los

---

<sup>23</sup> Véase el fascinante estudio de James C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance*, New Haven: Yale University Press, 1990 (cap. 5).

<sup>24</sup> Andrew Arato, "Social Theory, Civil Society, and the Transformation of Authoritarian Socialism", en Ferenc Feher y Andrew Arato (eds.), *Crisis and Reform in Eastern Europe*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1991 (pp. 1-26, cita de la p. 8).

<sup>25</sup> Laszlo Bruszt y David Stark, "Remaking the Political Field in Hungary: From the Politics of Confrontation to the Politics of Competition", *Working Papers on Transitions from State Socialism*, Ithaca (NY): Cornell University Press, 1991. También, Janos Kis, *Politics in Hungary. For a Democratic Alternative*, Highlands Lakes (NJ): Atlantic Research and Publications, 1989 (pp. 33-84).

conflictos de 1970, en 1979 asistieron varios miles, y el 16 de Diciembre de 1980 sumaron medio millón.<sup>26</sup>

Pero el miedo producía una pasividad generalizada: una "falsificación de preferencias" que se expresaba como aparente conformismo.<sup>27</sup> Aún así, los gobiernos fueron progresivamente advirtiéndolo, sobre todo tras las demostraciones de disenso e ilegitimidad que representaron los acontecimientos de 1956 en Polonia y Hungría y los de 1968 en Checoslovaquia, que su respaldo ideológico por parte de la sociedad era precario: intentaron poco a poco alcanzar un consentimiento pragmático, basado en un pacto implícito de coexistencia entre los regímenes comunistas y la sociedad privada.<sup>28</sup> Este pacto implícito suponía intercambiar de una lado apatía política y desmovilización, de otro lado tolerancia respecto de los intereses privados y de una "segunda economía" creciente. Respecto de los regímenes, ese pacto implícito no resolvió el problema de la legitimidad. Por el contrario, mientras el discurso ideológico oficial se derrumbaba, los Estados fueron progresivamente invadidos por intereses privados, por la corrupción y el clientelismo.

Ahora bien, la amenaza de la fuerza siguió estando presente como factor disuasorio de cualquier cambio profundo. Por ello, hasta poco antes de 1989, existió un considerable pesimismo acerca de las posibilidades de una transformación política en el Este de Europa, reforzado por el golpe de estado de 1981 en Polonia.<sup>29</sup> Pero, a la vez, sectores crecientes entendieron que en el ámbito

---

<sup>26</sup> Roman Laba, *The Roots of Solidarity. A Political Sociology of Poland's Working Class Democratization*, Princeton: Princeton University Press, 1991 (pp. 126-154).

<sup>27</sup> Sobre la "falsificación de preferencias" debida a los costes y sobre el surgimiento del disenso como resultado de *pay offs* variables, véase Timur Kuran, "Now out of Never. The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989", en Nancy Bermeo (ed.), *Liberalization and Democratization. Change in the Soviet Union and Eastern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992 (pp. 7-48).

<sup>28</sup> Grzegorz Ekiert, "Democratization Processes in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration", *British Journal of Political Science*, 21, 3, 1991 (pp. 285-313).

<sup>29</sup> Véanse por ejemplo los análisis de Ferenc Feher y Agnes Heller, *Eastern Left, Western Left. Totalitarianism, Freedom, and Democracy*, Atlantic Highlands (NJ): Humanities Press, 1987 (p. 250), y de Agnes Heller, "Can Communist Regimes Be Reformed?", *Society*, 25, 4, 1988 (pp. 22-24).

de las sociedades civiles podía llevarse a cabo un nuevo equilibrio con los Estados: en vez de cuestionar directamente la dominación política comunista, se intentó así reforzar las asociaciones intermedias, con el propósito de alcanzar una mayor autonomía de las sociedades frente al poder político.<sup>30</sup> Este fue el sentido de lo que Adam Michnik denominó "nuevo evolucionismo" en Polonia, de las ideas del "círculo Danubio" en Hungría en 1984, del "contrato social" propuesto en este último país por la revista clandestina *Beszelo* en 1987. Tales ideas resultaron bastante atractivas a los comunistas reformistas en Hungría, Polonia y la URSS, que estaban afrontando una crisis económica creciente: ampliando la esfera tolerada de actividad independiente pensaron reducir las tensiones y lograr cierta cooperación social con políticas económicas de austeridad. Pero esta respuesta no fue, sin embargo, una experiencia general en los países comunistas. El margen de tolerancia fue mínimo en Checoslovaquia, en Bulgaria, en la República Democrática Alemana o en Rumanía. Pero bajo los gobiernos comunistas reformistas, el espacio para la organización autónoma de la sociedad civil se amplió considerablemente. Bajo Gorbachov, entre 1986 y 1988 se organizaron en torno a 30.000 grupos informales; en estos países afloró una miríada de asociaciones ecologistas, pacifistas, de veteranos de guerra o de derechos humanos.<sup>31</sup> Estas sociedades civiles robustecidas influyeron en una revitalización de las sociedades políticas: surgieron grupos como el Comité por los Derechos de los Trabajadores (KOR) y *Solidarnosc* en Polonia; los Frentes del Pueblo en Estonia, Letonia y Bielorusia; el Movimiento de Reconstrucción en Lituania; partidos políticos alegales como los que empezaron a actuar en Hungría. En los países donde los regímenes intentaron mantener políticas más represivas, éstas

---

<sup>30</sup> Véanse como ejemplos H. Gordon Skilling, *Samizdat and an Independent Society in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Macmillan, 1988; Tony Judt, "The Dilemmas of Dissidence: the Politics of Opposition in East-Central Europe", *East European Politics and Societies*, 2, 1988 (pp. 185-241); John Keane (ed.), *Civil Society and the State*, Londres: Verso, 1988 (caps. de Arato y Cohen, y de Pelczynski).

<sup>31</sup> Sobre esta dinámica véase Marcia Weigle y Jim Butterfield, "Civil Society in Reforming Communist Regimes", *Comparative Politics*, 25, 1, 1992 (p. 13). También Christine Sadowski, "Autonomous Groups as Agents of Democratic Change in Communist and Post-Communist Eastern Europe", en Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder (Co.): Lynne Rienner, 1994 (pp. 155-188).

dejaron de ser posibles cuando Gorbachov suprimió la amenaza disuasoria y el cambio empezó a producirse.

En estas condiciones de mayor tolerancia política y de creciente autonomía de la sociedad civil, cuando los dinteles para que los ciudadanos se atrevieran a expresar sus opiniones se redujeron, pudo advertirse lo que Archie Brown había diagnosticado tiempo antes: que el adoctrinamiento ideológico y el cambio cultural planificado habían tenido un impacto limitado.<sup>32</sup> Los regímenes pudieron forzar cambios en las actitudes y en los comportamientos, pero su influencia sobre las creencias y los valores fue mucho menor. Y así fue como pudieron persistir en los ámbitos privados, pese a todo, la memoria de la política, la adhesión a unos principios y a unas ideas. Allí donde las sociedades civiles pudieron alcanzar una mayor densidad y donde los sectores pragmáticos de los partidos comunistas fueron más decisivos, la democratización negociada fue más probable (como en los casos de Hungría o Polonia). Donde no fue así, la democratización empezó con movilizaciones populares y acabó con el colapso de unos regímenes incapaces ya de reprimir. Pero en ambos casos, en el conjunto del Este de Europa, las sociedades civiles fueron más importantes en los procesos de democratización que lo que pudieron prever tanto los científicos sociales como los políticos.

El respaldo al modelo de democracia occidental fue aumentando en los últimos años de los regímenes comunistas, en particular entre 1985 y 1989. Y el incremento se aceleró al final: en Hungría, en el breve período que transcurre entre el otoño de 1989 y el final de 1990, aumentó en once puntos. Lo mismo sucedió con otros indicadores, relativos al apoyo del pluralismo partidista o de la elección democrática de los parlamentos: en Hungría, por ejemplo, el primero creció en catorce puntos a lo largo de ese mismo período. El impacto de las

---

<sup>32</sup> Archie Brown y Jack Gray (eds.), *Political Culture and Political Change in Communist States*, Nueva York: Holmes & Meier, 1977 (por ejemplo, pp. 270-272); Archie Brown (ed.), *Political Culture and Communist Studies*, Londres: Macmillan, 1984 (sobre todo, pp. 149-204). Sobre la socialización política bajo el comunismo, tienen también interés los trabajos de Ivan Volges, "Political Socialization in Eastern Europe", *Problems of Communism*, 23, 1974 (p. 55); Kasimierz Wojcicki, "The Reconstruction of Society", *Telos*, 47, 1981 (pp. 102-103); Vaclav Benda *et al.*, "Parallel Polis or an Independent Society in Central and Eastern Europe", *Social Research*, 55, 1988 (pp. 211-246).

deterioradas condiciones económicas y de las crisis políticas en el Este de Europa sobre estas ideas fue muy grande: si por una parte afloraron lealtades democráticas ancladas en procesos de socialización resistentes a los regímenes, por otra parte el modelo de democracia occidental pareció una respuesta convincente a las dificultades. Pero tanto en el Este de Europa, bajo regímenes comunistas, como en el Sur, con autoritarismos capitalistas, se produjo una expansión de los valores democráticos en los últimos años de las dictaduras y esta expansión se acentuó con el inicio de las transiciones.<sup>33</sup>

De esta forma, en unos casos, el tejido cultural de las nuevas democracias en el Sur y el Este de Europa se caracterizó por la persistencia de valores democráticos procedentes del pasado y por un pluralismo social creciente en el que tales valores se expandieron. En otros casos, la opción por la democracia surgió "por defecto" y por imitación: es decir, se debió al descrédito de la dictadura y a procesos de difusión y contagio cultural. Varió por tanto mucho la consistencia de las culturas políticas de las nuevas democracias, y con ella las raíces de su legitimidad; la vulnerabilidad de los nuevos regímenes y de los gobiernos fue también distinta.

\* \* \* \* \*

¿Qué pasó tras el cambio de régimen? ¿Y en qué medida con el paso del tiempo aumentó el número de demócratas? Al hablar de "demócratas" en este capítulo no atribuyo a los individuos unos compromisos normativos de una

---

<sup>33</sup> Otro tanto sucedió en Chile. En los dos últimos años de la dictadura de Pinochet, la proporción de demócratas se incrementó de un 56% a un 62%, mientras que la suma de "autoritarios condicionales" e "indiferentes" cayó de un 41% a un 33%. En Brasil, el respaldo a la intervención militar en la política disminuyó de 79% en 1972 a 52% en 1982 y a 36% en 1990. En todos estos casos, las democracias fueron precedidas por un incremento del número de demócratas. Sobre Brasil, véase José Alvaro Moisés, "Democratization, Mass Political Culture, and Political Legitimacy in Brazil", Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Estudio/Working Paper 1993/44, Febrero de 1993 (pp. 41-43). Los datos para 1972 y 1982 se refieren sólo al Sureste y a algunas capitales estatales de Brasil. Sobre Chile, véase Antonio Alaminos, *Chile: Transición Política y Sociedad*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991 (pp. 137-140).

particular intensidad o coherencia, sino tan sólo una preferencia por la democracia frente a cualquier otro tipo de régimen. Es decir, utilizo una concepción habitual de la legitimidad, a la que se han ajustado abundantes análisis empíricos. Preguntas referidas a la mejor forma de gobierno posible o a la preferencia por la democracia frente a otros regímenes han sido formuladas reiteradamente en estudios referidos al Sur de Europa y a América Latina. El apoyo incondicional a la democracia (es decir, la preferencia por ella en cualquier circunstancia) ha sido considerable en Portugal, Grecia y España.<sup>34</sup> En términos generales, este apoyo ha abarcado en España a tres cuartas partes de los ciudadanos; en Grecia, a una proporción superior en diez puntos porcentuales; en Portugal, a una proporción diez puntos inferior a la española. La apología condicional del autoritarismo representaba entre un 5% y un 10% de la sociedad; la indiferencia respecto del tipo de régimen, una proporción ligeramente inferior. Este perfil de la legitimidad democrática en el Sur de Europa no se diferenciaba sustancialmente del existente en Europa Occidental. Así por ejemplo, Budge mostró que el porcentaje de "demócratas incondicionales" alcanzaba en Gran Bretaña un 82% en 1970, mientras que, según datos de Gabriel, en la República Federal Alemana dicho porcentaje pasó de un 74% en 1962 a un 90% en 1976.<sup>35</sup> El cuadro 1 muestra la incidencia de la legitimidad en el Sur de Europa y la compara con la existente en Chile, Argentina y Brasil. Esta incidencia fue similar en Argentina; en Chile la indiferencia respecto del régimen fue bastante más elevada, mientras que en Brasil, la legitimidad de la democracia fue mucho más limitada. Como muestra el cuadro, la proporción de "demócratas incondicionales" era en este último país la mitad que en España, mientras que la suma de "autoritarios condicionales" e "indiferentes" representaba el doble que en el Sur de Europa. La mayoría de los brasileños pensaba que la democracia era preferible desde el punto de vista de la

---

<sup>34</sup> Este apoyo incondicional a la democracia como régimen ha sido calificado como "legitimidad difusa" por Leonardo Morlino y José Ramón Montero, "Legitimación y Democracia en el Sur de Europa", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 64, Octubre-Diciembre de 1993 (pp. 7-40).

<sup>35</sup> Ian Budge, *Agreement and the Stability of Democracy*, Chicago: Markham, 1970 (p. 106). Oscar W. Gabriel, *Cambio Social y Cultura Política*, Barcelona: Gedisa, 1980 (cap. 2). Gabriel calcula los porcentajes excluyendo aquellos que no saben o no quieren responder.

libertad política, pero no desde el del desarrollo económico o el de la moralidad pública, ni tampoco en términos generales.<sup>36</sup> Por tanto, aunque la pregunta tenga una formulación muy abstracta, permite detectar variaciones en el perfil de la legitimidad en las nuevas democracias: estos contrastes se han interpretado como expresión *prima facie* de la mayor o menor consolidación de los regímenes.

Respecto del Este de Europa, la legitimidad se revela en las respuestas a una serie de preguntas referidas a las elecciones, los parlamentos, los partidos y al tipo de desarrollo que necesita el país. En Hungría y Polonia, combinando estos diversos componentes en un sólo índice, la legitimidad democrática se extendía al menos a tres cuartas partes de la población en los años 1990 y 1991. En Checoslovaquia, el porcentaje era algo más bajo (un 70%), lo que podía responder a las diferencias en su experiencia política, al mayor apoyo de que disponía un comunismo más intransigente y represivo, y una crisis económica menos aguda. El cuadro 2 proporciona información a este respecto.

---

<sup>36</sup> Bolívar Lamounier (ed.), *Ouvindo O Brasil. Uma Análise Da Opinião Pública Brasileira Hoje*, Sao Paulo: Editora Sumaré, 1992. Pero seis encuestas llevadas a cabo en Brasil entre 1989 y 1992 revelaron una mayor incidencia de la legitimidad. Como promedio, los "demócratas incondicionales" representaron un 47%, mientras que la suma de "autoritarios condicionales" e "indiferentes" se situó en un 39%. Véase José Alvaro Moisés, "Eleições, Participação e Cultura Política: Mudanças e Continuidades", *Lua Nova*, 22, 1990. También de este último autor, "Democratization, Mass Political Culture, and Political Legitimacy in Brazil", *op. cit.* (pp. 15-18, 42 y 43).

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 1

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 2

En el Sur de Europa, la extensa legitimidad atribuida a la democracia se hallaba fuertemente asentada en los distintos sectores sociales. De esta forma en ninguno de los tres países se asoció dicho apoyo ni con la educación, ni con los ingresos, ni con la edad, ni con la ocupación, ni con las creencias religiosas. De acuerdo con muchos estudios sí se relacionó, sin embargo, con la ideología. El gráfico (A) muestra así que la incidencia del apoyo incondicional a la democracia varió en torno a 30 puntos entre izquierda y derecha en Grecia y Portugal, diez años después de instalarse la democracia. En España, dicho apoyo fue en 1991 más del doble en la izquierda (89%) y en el centro-izquierda (90%) que en la derecha (40%).

Sin embargo, datos referidos al caso español en 1993 arrojan dudas sobre estas variaciones.<sup>37</sup> En el análisis de regresión del cuadro 3, que examina la legitimidad democrática (DEMLEG) en función de la ideología (IZDER, medida en una escala de 1 a 10), cuanto más a la derecha se situara un individuo, menor sería su acuerdo con la proposición de que "la democracia es el mejor sistema posible". Pero sucede que la ideología explica sólo un 3.0% de la variación y un punto hacia la derecha sólo aumenta en un .04 el desacuerdo con esa proposición. Por tanto, en los años 90, la legitimidad democrática se hallaba extendida en la sociedad de forma bastante uniforme. Esta pauta puede servir de expresión de la consolidación del régimen desde el punto de vista de sus apoyos sociales.

**Cuadro 3.** *Las bases ideológicas de la legitimidad (España).*

|                                                             |                    |                       |                  |
|-------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|------------------|
| Variable Dependiente: Legitimidad de la Democracia (DEMLEG) |                    |                       |                  |
| R <sup>2</sup>                                              |                    |                       |                  |
| : .03                                                       |                    |                       |                  |
| Desviación Típica : .61                                     |                    |                       |                  |
| Análisis de la Varianza                                     | Grados de Libertad | Suma de los Cuadrados | Media Cuadrática |
| Regresión                                                   | 1                  | 7.35                  | 3.67             |
| Residuo                                                     | 728                | 272.00                | .37              |
| F                                                           |                    |                       |                  |
| : 9.97                                                      |                    |                       |                  |
| Significación: .00                                          |                    |                       |                  |

<sup>37</sup> Estos datos proceden de una encuesta llevada a cabo por DATA S.A. en Mayo-Junio de 1993 a una muestra nacional representativa de 1.448 personas adultas. La encuesta sirvió de base para el estudio español del *Comparative National Election Project*. Este estudio ha sido llevado a cabo por un equipo en el que se encontraban, entre otros, José Ramón Montero y Richard Gunther y correspondió al Proyecto SEC92-0792-CO2 de la CICYT.

| Variable Independiente | Coefficiente B | Desviación Típica B | Nivel de Significación |
|------------------------|----------------|---------------------|------------------------|
| IZDER                  | .04            | .01                 | .00                    |
| Constante              | 1.08           | .06                 | .00                    |

¿En qué medida fue afectada esta pauta por el paso del tiempo? De acuerdo con criterios como los de Converse, la experiencia democrática en el Sur de Europa es todavía corta. Pero en España, tras quince años de democracia, la legitimidad del nuevo régimen tuvo una incidencia parecida a la que tuvo en 1976 el respaldo a la proposición de que "las decisiones políticas importantes deben ser adoptadas por representantes elegidos por el pueblo". La legitimidad democrática parece haber quedado fundamentalmente asentada hace tiempo, implicando un cambio histórico en la cultura política del país. Pero estos datos agregados, referidos al comienzo y al final de un período, esconden algunas variaciones. Por un lado, en los primeros momentos del nuevo régimen la legitimidad se deterioró algo durante un período de incertidumbres políticas y económicas. El gráfico (B) muestra la evolución de las respuestas en España a la proposición de que "la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro".<sup>38</sup> La erosión se produjo entre 1979 y 1980, para después recuperar un nivel que se mantuvo bastante estable.<sup>39</sup> Por otro lado, el apoyo a la democracia parece haber aumentado en la mitad derecha del espectro político.

A lo largo de la experiencia de la democracia, la legitimidad fue adquiriendo en el Sur de Europa una creciente autonomía respecto del descontento con la eficiencia de las economías o con la política. Pese a las dificultades y los ajustes económicos de los años 80, el apoyo incondicional a la democracia no se erosionó. Así, en España, la correlación entre el apoyo general a la democracia y la

---

<sup>38</sup> La pregunta utilizada como indicador de la legitimidad es distinta a la del cuadro 1. Los porcentajes por tanto varían. La introducción de "Depende" como posible respuesta tuvo un efecto apreciable en la distribución, particularmente en los porcentajes del "No".

<sup>39</sup> En Chile se produjo también una caída de la legitimidad en los primeros tiempos de la democracia. La proposición "la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro" era respaldada en 1991 por un 87% de los entrevistados, en 1992 por un 79%, en 1993 por un 78%. Véase Marta Lagos, "Cultura Política y Transición a la Democracia en Chile", Santiago: CERC, Julio de 1993 (p. 24).

satisfacción con unos resultados concretos fue decayendo: fue de .81 en 1978, de .68 en 1980, de .57 en 1984.<sup>40</sup> Es cierto, sin embargo, que no se produce una evolución lineal de la legitimidad tras la recuperación de la democracia y que conceptos tales como "consolidación" y "estabilidad" son siempre relativos: Almond dice algo obvio cuando señala el potencial de crisis que existe siempre en todo régimen político.<sup>41</sup> Por añadidura, en el caso español, un análisis de los factores que afectaban a la legitimidad democrática muestra que la economía, tras casi dos décadas desde el cambio de régimen, seguía ejerciendo algún efecto, aunque fuese reducido.

---

<sup>40</sup> Peter McDonough, Samuel H. Barnes y Antonio López Pina, "The Growth of Democratic Legitimacy in Spain", *American Political Science Review*, 80, 3, 1986 (pp. 751-752). Por su parte, en América Latina la evolución de la legitimidad resultó bastante independiente de la situación de las economías en los años 80. En Chile, la erosión de la legitimidad tuvo lugar en un contexto de fuerte crecimiento económico.

<sup>41</sup> Gabriel A. Almond y Robert J. Mundt, "Crisis, Choice and Change: Some Tentative Conclusions", en Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt, *Crisis, Choice and Change. Historical Studies in Political Development*, Boston: Little, Brown & Co., 1973 (p. 621).

El cuadro 4 muestra los resultados de unas regresiones de la legitimidad como variable dependiente (DEMLEG) y de 12 variables independientes.<sup>42</sup> Estas variables explican en su conjunto sólo un 11% de la variación en la legitimidad, lo que revela hasta qué punto disfrutó ésta en los años 90 de autonomía respecto de lo que pensarán los entrevistados sobre una variedad de cuestiones y de cuál fuera su condición social. Pero de todas estas variables independientes, la única que resulta estadísticamente significativa es la evaluación por las personas de su situación económica personal (SITENT), mientras que por el contrario el efecto de la ideología desaparece. Cada punto de incremento en las evaluaciones negativas producía un aumento de .12 en la opinión de que la democracia no era el mejor sistema político para el país. Cuanto peor les pareciera su situación material, más tenderían a ser reticentes respecto de la democracia. La legitimidad podía así haber cobrado una mayor autonomía, pero no resultaba inmune a influencias de la economía.

---

<sup>42</sup> La variable dependiente (legitimidad democrática: DEMLEG) era: "la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro". Las variables independientes eran las siguientes:

- |               |                                                                                                       |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. SITECON:   | "Cómo calificaría Vd. la actual situación económica de España?"                                       |
| 2. SITENT:    | "¿Cómo calificaría Vd. su situación económica personal?"                                              |
| 3. ECONGOB:   | "¿Piensa Vd. que el Gobierno lo ha hecho bien o mal en cuanto al desarrollo económico?"               |
| 4. EDUGOB:    | "¿Piensa Vd. que el gobierno lo ha hecho bien o mal en cuanto a la educación?"                        |
| 5. EDUC:      | "¿Qué estudios tiene Vd.?"                                                                            |
| 6. SITLAB:    | "¿Está Vd. empleado o trabaja por su cuenta?"                                                         |
| 7. FAM:       | "¿Con cuál de los dos bandos de nuestra guerra civil simpatizaba más su familia?"                     |
| 8. IZDER:     | "¿En qué lugar de la escala se situaría Vd.?"                                                         |
| 9. NOINFLU:   | "La gente como yo no tiene influencia en lo que hace el gobierno".                                    |
| 10. CORRUP:   | "En la vida pública española, diría Vd. que existe mucha, bastante, poca o muy poca corrupción?"      |
| 11. POLCOMPL: | "Generalmente, la política parece tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa". |
| 12. NOPREOC:  | "Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensan las personas como yo".                         |

**Cuadro 4.** *Las condiciones de la legitimidad (España).*

|                                                             |                    |                       |                        |
|-------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|
| Variable Dependiente: Legitimidad de la Democracia (DEMLEG) |                    |                       |                        |
| R <sup>2</sup>                                              |                    |                       |                        |
| : .11                                                       |                    |                       |                        |
| Desviación Típica : .47                                     |                    |                       |                        |
| Análisis de la Varianza                                     | Grados de Libertad | Suma de los Cuadrados | Media Cuadrática       |
| Regresión                                                   | 12                 | 6.76                  | .56                    |
| Residuo                                                     | 259                | 57.41                 | .22                    |
| F                                                           |                    |                       |                        |
| : 2.54                                                      |                    |                       |                        |
| Significación: .00                                          |                    |                       |                        |
| Variables Independientes                                    | Coefficiente B     | Desviación Típica B   | Nivel de Significación |
| SITECON                                                     | .01                | .03                   | .73                    |
| SITENT                                                      | .12                | .04                   | .00                    |
| ECONGOB                                                     | .10                | .07                   | .17                    |
| EDUGOB                                                      | .09                | .07                   | .17                    |
| EDUC                                                        | -.01               | .01                   | .34                    |
| SITLAB                                                      | -.07               | .04                   | .10                    |
| FAM                                                         | .05                | .06                   | .41                    |
| IZDER                                                       | .01                | .01                   | .57                    |
| NOINFLU                                                     | .05                | .04                   | .15                    |
| CORRUP                                                      | .04                | .05                   | .43                    |
| POLCOMPL                                                    | .05                | .03                   | .15                    |
| NOPREOC                                                     | .05                | .04                   | .23                    |
| Constante                                                   | .09                | .30                   | .77                    |

Incluso si la legitimidad abstracta de la democracia pudo proporcionar un mayor margen a los gobiernos y una cierta seguridad a los regímenes, no podía saberse a partir de qué punto la gravedad de una crisis política y económica prolongada acabaría teniendo consecuencias sobre los fundamentos culturales de la democracia. Por mucho que los valores configurasen una concepción no instrumental de la democracia, nada garantizaba que constituyeran un compartimento estanco respecto de las experiencias de la política y respecto de las condiciones materiales de vida.

\* \* \* \* \*

El impacto de las experiencias económicas y políticas resulta más perceptible si examinamos no la legitimidad, sino la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de sus democracias. A primera vista, en el caso del Sur de Europa, las variaciones en tal satisfacción parecen haber dependido muy directamente de los resultados económicos. De esta forma, a lo largo de los años 80 aquélla se incrementó considerablemente en Portugal y en España: en el primer caso, aumentó en 30 puntos entre 1985 y 1990, coincidiendo con un período de estabilidad política y expansión económica bajo el gobierno de Cavaco Silva; en el segundo, aumentó en 20 puntos entre 1978 y 1990, sobre todo durante la fase de mayor estabilidad política y eficiencia económica de los años 80. Al final de esta década, la satisfacción con las democracias era en ambos países igual o superior a la de la Comunidad Europea en su conjunto. En España volvió a reducirse sustancialmente después de 1990, durante un período de dificultades económicas y acusaciones de corrupción. En Grecia, la evolución fue distinta: una satisfacción inicial muy elevada con la democracia se deterioró mucho entre 1985 y 1990, a lo largo de un período de crisis económica y escándalos financieros (como el de Koskotas y el Banco de Creta). Quince años después de restablecerse la democracia, la insatisfacción con su funcionamiento se extendía a dos de cada tres ciudadanos griegos -20 puntos por encima del promedio europeo (sólo Italia ofrecía

una pauta similar). El cuadro 5 proporciona información respecto de los tres países del Sur de Europa, de Checoslovaquia y Hungría, y los compara con los datos de los Eurobarómetros para el conjunto de la Comunidad Europea. La satisfacción con el nuevo régimen fue considerablemente menor en el Este que en el Sur. Allí donde fue más extensa, en la antigua Checoslovaquia, fue más reducida que en Grecia. En Hungría era menor que la mitad: sólo un 14% de los ciudadanos expresaba en 1991 algún grado de satisfacción con la democracia.<sup>43</sup>

Ahora bien, en todos los casos la relación entre la economía y las interpretaciones políticas de los ciudadanos fue más compleja de lo que semeja a primera vista. Factores no-económicos interfirieron mucho en esa relación. Si examinamos el caso español, las evaluaciones tanto de las *condiciones* económicas como de las *políticas* económicas estuvieron influídas por factores tanto económicos como políticos. De forma paradójica, las evaluaciones negativas de las *condiciones* económicas fueron más frecuentes en la etapa de mayor crecimiento de la economía y del empleo que en la anterior etapa de austeridad. Las *políticas* económicas no fueron nunca muy apreciadas: en general fueron peor evaluadas que las condiciones de la economía. Pero su evaluación negativa estuvo menos extendida durante la fase de crisis y ajuste económico, hasta la primavera de 1985. Por el contrario, en el siguiente período de expansión la desaprobación neta fue constante, excepto durante un breve período entre Julio y Octubre de 1988. Es verdad que dicha desaprobación neta fluctuó, pero ello no se debió de forma directa a la evolución de las condiciones económicas. Las opiniones más negativas sobre las políticas económicas se refirieron al empleo; lo fueron menos respecto de los salarios; y resultaron más favorables respecto de las políticas sociales. El gráfico (C) recoge la evolución de las valoraciones acerca de estas políticas durante el período de expansión que transcurrió de 1985 a 1990.

---

<sup>43</sup> En Chile, la satisfacción inicial con el nuevo régimen fue considerable. En 1990, un 75% de las personas declaraban estar "muy" o "más bien" satisfechas. En el período siguiente, la caída fue muy fuerte: en 1993, sólo un 44% proporcionaba estas respuestas. Tal declive tuvo lugar durante un período de elevado crecimiento económico bajo la presidencia de Patricio Aylwin. Véase Marta Lagos, "Cultura Política y Transición a la Democracia en Chile", *op. cit.* (pp. 24-28).

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 5

- ¡Error! Marcador no definido. -

**Cuadro 6.** *Las condiciones de la satisfacción (España).*

|                                                               |                    |                       |                        |
|---------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|
| Variable Dependiente: Satisfacción con la Democracia (DEMSAT) |                    |                       |                        |
| R <sup>2</sup>                                                |                    |                       |                        |
| : .33                                                         |                    |                       |                        |
| Desviación Típica : .68                                       |                    |                       |                        |
| Análisis de la Varianza                                       | Grados de Libertad | Suma de los Cuadrados | Media Cuadrática       |
| Regresión                                                     | 12                 | 57.45                 | 4.79                   |
| Residuo                                                       | 259                | 119.43                | .46                    |
| F                                                             |                    |                       |                        |
| : 10.38                                                       |                    |                       |                        |
| Significación: .00                                            |                    |                       |                        |
| Variables en la ecuación                                      | Coefficiente B     | Desviación Típica B   | Nivel de Significación |
| SITECON                                                       | .23                | .06                   | .00                    |
| SITENT                                                        | -.03               | .06                   | .59                    |
| ECONGOB                                                       | .32                | .01                   | .00                    |
| EDUGOB                                                        | .29                | .10                   | .00                    |
| EDUC                                                          | .00                | .01                   | .79                    |
| SITLAB                                                        | -.11               | .06                   | .07                    |
| FAM                                                           | .00                | .09                   | .98                    |
| IZDER                                                         | -.02               | .02                   | .36                    |
| NOINFLU                                                       | -.01               | .05                   | .90                    |
| CORRUP                                                        | -.18               | .07                   | .01                    |
| POLCOMPL                                                      | .01                | .05                   | .84                    |
| NOPREOC                                                       | -.19               | .06                   | .00                    |
| Constante                                                     | 1.15               | .44                   | .01                    |

El cuadro 6, utilizando datos de 1993,<sup>44</sup> muestra que la satisfacción con la

<sup>44</sup> Se trata de la encuesta mencionada en la nota 37.

democracia variaba más que la legitimidad atribuida a este tipo de régimen. De esta forma, el conjunto de 12 variables independientes explica sólo un 11% de la variación de esta última, pero un 33% de la variación en la satisfacción.<sup>45</sup> El cuadro revela también que la incidencia de la satisfacción dependió tanto de factores económicos como políticos. Cinco variables independientes son estadísticamente significativas, y se refieren a la situación de la economía, a las políticas gubernamentales, y a evaluaciones acerca de la política. Un cambio de un punto en la estimación de la situación económica del país (SITECON) produce una alteración de .23 puntos en la satisfacción con la democracia. Un cambio de un punto en la valoración de las políticas económica (ECONGOB) y educativa (EDUGOB) del gobierno da lugar a modificaciones de .32 y de .29, respectivamente, en la satisfacción con la democracia. Y un cambio de un punto en las opiniones de que los políticos no se preocupan por los ciudadanos (NOPREOC) y de que existe mucha corrupción en la vida pública (CORRUP) genera unas variaciones de .19 y .18 en la satisfacción con la democracia.

La experiencia del Este de Europa se caracterizó, como ya he señalado, por una insatisfacción amplia, mayor en Hungría, algo menor en Polonia, y más reducida en la antigua Checoslovaquia. Esa insatisfacción fue ya elevada desde el inicio en Hungría: en 1990, un 70% de los ciudadanos pensaba que la situación económica había empeorado respecto de los cinco últimos años del comunismo. El porcentaje era por el contrario de tan sólo un 9% entre los polacos por esas fechas. De esta forma, al iniciarse el Plan Balcerowicz en Enero de 1990, su apoyo triplicaba a su rechazo: una mayoría muy amplia aceptaba que los sacrificios eran necesarios para un futuro mejor. Sin embargo, este apoyo y esta confianza se deterioraron muy rápidamente. En año y medio, la situación se invirtió: aquellos que pensaban que los sacrificios no servirían para nada alcanzaron un 71% y el rechazo a las reformas pasó a triplicar a los apoyos.<sup>46</sup> La satisfacción con los

---

<sup>45</sup> Las variables son las mismas de la nota 42.

<sup>46</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993 (cap. 3). Adam Przeworski, "Intertemporal Politics: The Support for Economic Reforms in Poland", Universidad de Chicago: manuscrito no publicado, Marzo de 1993.

resultados de las democracias dependió mucho de la satisfacción con los gobiernos. Esta última es la principal variable explicativa en Hungría, Polonia y Checoslovaquia, con un efecto total mostrado por un coeficiente de correlación de .52 y un efecto directo mostrado por un coeficiente beta de regresión de .35.<sup>47</sup> El miedo al paro es, a la vez, el factor que más afectó a la insatisfacción con los gobiernos.

De esta forma, en el Sur y el Este de Europa, si bien la legitimidad de la democracia tenía raíces propias y era considerablemente independiente de factores económicos y políticos, la satisfacción con los nuevos regímenes sí se vió afectada por las políticas de los gobiernos y por las economías. Por otra parte, persiste el interrogante de qué vínculo puede existir en el tiempo entre la satisfacción y la legitimidad que las democracias suscitaban.

\* \* \* \* \*

¿Qué esperaban los ciudadanos de sus nuevos regímenes? Si atendemos en primer lugar al Este de Europa, su apoyo a la democracia y al mercado fue acompañado de expectativas generalizadas de que los gobiernos redujeran las desigualdades de renta, promovieran el pleno empleo, y atendieran las necesidades de los desempleados, los enfermos y los ancianos. De esta forma, más de la mitad de los ciudadanos atribuía a los gobiernos la responsabilidad de conseguir el pleno empleo, mientras que dos de cada tres deseaban que desde el estado se garantizara una vida digna para los ancianos o atención sanitaria a la población.<sup>48</sup> Los

---

<sup>47</sup> Estos cálculos fueron efectuados por Araceli García del Soto y José Ignacio Torreblanca, en un trabajo elaborado en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, Madrid: Primavera de 1993.

<sup>48</sup> Las variaciones entre las nuevas democracias del Este de Europa eran importantes. De esta forma, contestaban que la democracia tenía que ver con más trabajo un 45% de los checos, un 53% de los polacos y un 66% de los húngaros. Con mejores condiciones económicas la asociaban un 67% de los checos, un 71% de los polacos y un 75% de los húngaros. Y con más igualdad, un 58% de los checos, un 77% de los polacos y un 70% de los húngaros. Véase Laszlo Bruszt y Janos Simon, *Political Culture, Political and Economic Orientations in Central and Eastern Europe during the*

ciudadanos que concebían la democracia en términos de bienestar (es decir, como democracia social) eran, proporcionalmente, el doble en Hungría que en España.<sup>49</sup> Tal incidencia de las demandas sociales explica en buena parte los resultados electorales de 1993 en Polonia y de 1994 en Hungría. El cuadro 7 compara estas atribuciones de responsabilidad a los gobiernos en el Este y en el Sur de Europa.

Pero en el Sur de Europa, la extensa legitimidad de la democracia coexistió también con un fuerte reformismo social, aunque ambos constituyeran en buena parte compartimentos estancos y la democracia se percibiera de forma muy mayoritaria en términos políticos. La amplitud de las demandas sociales reflejó una mezcla de proteccionismo católico y de valores socialdemócratas, y se manifestó sobre todo respecto de los estados. Estas demandas de una mejor sanidad, más educación, pensiones para los ancianos o una vivienda digna fueron articuladas por lo general como derechos de ciudadanía: es decir, en términos universalistas. Y su incidencia explica también los apoyos electorales del PASOK en Grecia y del PSOE en España durante la década de los 80.

¿En qué medida evolucionó este reformismo social con el paso del tiempo? A los 15 años del restablecimiento de las democracias, el igualitarismo y el reformismo seguían estando ampliamente asentados en las sociedades del Sur de Europa. En España, una amplia mayoría rechazaba la idea de que las desigualdades fueran inevitables por deberse a la naturaleza humana: por el contrario, cuatro de cada cinco personas consideraba que con políticas adecuadas estas desigualdades podían reducirse, y en torno a un 70% creía que al gobierno le correspondía asegurar el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos. Este perfil estatista-reformista era muy acentuado en términos comparados: en Francia, por ejemplo, esta última atribución de responsabilidad al gobierno alcanzaba en 1985 sólo a un 44% de las personas.<sup>50</sup> Resulta obvio que este tipo de

---

*Transition to Democracy*, op. cit. (pp. 25, 26, 28, 33 y 35).

<sup>49</sup> Janos Simon, "Interpretaciones sobre la Democracia en la Imágen de los Húngaros", manuscrito no publicado, Diciembre de 1994.

<sup>50</sup> La cifra procede de Sondeos BVA - *Expansion*, 1985.

demandas puede generar serias complicaciones para los gobiernos, particularmente cuando las desigualdades son importantes y las economías se hallan ante dificultades.

Las desigualdades eran desde luego grandes al restablecerse las democracias en el Sur de Europa. De las consecuencias distributivas de los autoritarismos y de la expansión de las políticas sociales bajo las democracias ya he hablado en otros lugares. Esta expansión fue consecuencia, en gran medida, del fuerte apoyo electoral a la izquierda en los tres países y de la combinación de "presiones desde abajo" y "reformas desde arriba" en la transición española. El resultado fue que los gobiernos entendieron que la ciudadanía comprendía derechos sociales y no sólo políticos. Esta fue una dimensión muy importante del consenso político español en los inicios de la democracia, que fue expresado por primera vez en los Pactos de la Moncloa de 1977. Por tanto, los nuevos regímenes incrementaron de forma sustancial las políticas redistributivas, tanto por la vía de los impuestos como del gasto público, y las desigualdades en la distribución territorial y personal de la renta disminuyeron.

Sin embargo, las demandas sociales siguieron siendo extensas. En general tuvo un amplio eco la idea de que los gobiernos hacían demasiado poco respecto de la igualdad y que beneficiaban a los ricos más de lo deseable. Pero, a la vez, existió también un cierto optimismo: de esta forma, en España al final de los años 80, aquellos que pensaban que las desigualdades se habían reducido en los últimos años duplicaban a los que pensaban que habían aumentado, y predominaba también la idea de que tales desigualdades se seguirían recortando.<sup>51</sup> Y si bien la urgencia de estas demandas, así como el desfase entre expectativas sociales y recursos económicos, fueron siempre un problema importante para los gobiernos del Sur de Europa y causa de conflictos con los sindicatos, no radicó aquí la dificultad principal de los gobiernos. Esta tuvo más que ver con la antipatía que generó la política económica y, sobre todo, con la *política* más que con las *políticas*.

---

<sup>51</sup> Los datos proceden de encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas en Febrero y Junio de 1988, y de Demoscopia S.A. en Marzo-Abril de 1989.

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 7

\* \* \* \* \*

Las variaciones en los fundamentos subjetivos de la democracia no se debieron sólo a las condiciones de las economías, sino también a factores políticos. La legitimidad de la democracia y, sobre todo, la satisfacción con sus resultados dependió así de una compleja combinación de interpretaciones de la política y de la economía. En los tres países del Sur de Europa, la democracia se caracterizó a la vez por una considerable legitimidad y una amplia desafección política. Esta última se expresó en particulares visiones de la política y los políticos, de su eficacia política personal, de las instituciones y los partidos.

En líneas generales, el desinterés de los ciudadanos respecto de la política fue grande; su desconfianza, extensa; su escepticismo y su apatía, muy amplios. En los años 80, a más de la mitad de los ciudadanos portugueses y españoles la política democrática les producía indiferencia, aburrimiento o desconfianza. Como muestra el cuadro 8, sólo una de cada cuatro personas, aproximadamente, se adecuaba al ideal democrático del ciudadano interesado y participativo. Grecia constituía un caso un tanto singular en términos comparados: la politización, el interés y la participación eran muy amplios. Pero al reflexionar sobre los políticos, griegos, portugueses y españoles compartían un extenso recelo. Si se examina el cuadro 9, entre dos de cada tres y tres de cada cuatro ciudadanos pensaban que los políticos no se preocupaban por gente como ellos y que los que estaban en el poder perseguían siempre sus intereses personales; si recordamos los datos de los cuadros 4 y 6, cuatro de las 12 variables independientes consideradas reflejaban desafección política. Y, si bien no afectaban a la legitimidad de la democracia, dos de ellas tenían consecuencias sobre la satisfacción con la democracia que eran estadísticamente significativas.

El recelo respecto de la política y los políticos era también ingente en el Este de Europa. En Hungría y Polonia, alrededor de dos tercios de los ciudadanos apoyaba la proposición de que "mientras las cosas marchen bien, no me interesa quien esté en el poder". Y en torno a tres cuartas partes pensaba que más valía no

fiarse de los políticos. Esta desafección política iba acompañada en las nuevas democracias europeas de un considerable pesimismo de los ciudadanos respecto de su capacidad de influir en las decisiones políticas, particularmente acentuado en las sociedades postcomunistas. Así, sólo uno de cada 20 polacos y dos de cada diez húngaros creían que podían hacer algo en caso de que su gobierno adoptara una decisión injusta. Si bien este pesimismo político era más reducido en Hungría que en Polonia, la proporción era tres veces inferior a la británica, la mitad de la italiana, sólo equivalente a la española.<sup>52</sup>

Es cierto que una pauta de desafección existe en todas las democracias y que ha aumentado desde la mitad de los años 70<sup>53</sup> sin que las distintas fases por las que han pasado las economías sirvan para explicar esta tendencia. Y también es verdad que en tal pauta se asienta la política antipartidos y el voto de protesta en muchos países. Pero el nivel de desafección, desconfianza y alienación son menores en las democracias antiguas. Si entendemos el "cinismo político" como la concepción de que existe una disparidad entre los ideales que supuestamente guían la política y la realidad de lo que ésta es, de que los ideales resultan hipócritas y las palabras de los políticos no se corresponden con sus verdaderas intenciones,<sup>54</sup> entonces la variación entre antiguas y nuevas democracias oscila entre 15 y 25 puntos.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> En Brasil, Argentina, Perú o Uruguay, el recelo respecto de la política y los políticos era también alto. En Chile abarcaba entre dos tercios y tres cuartas partes de los ciudadanos, según fuesen las preguntas. Los datos proceden de los estudios de José Alvaro Moisés y Marta Lagos citados en las notas 35 (p. 165) y 39 (p. 35).

<sup>53</sup> Russell Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham (N.J.): Chatham House, 1988 (por ejemplo, p. 226).

<sup>54</sup> Robert Putnam, *The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*, New Haven: Yale University Press, 1973 (pp. 89, 90, 232).

<sup>55</sup> Así, en Gran Bretaña, sólo un 40% de los ciudadanos compartía la idea de que estuviese quien estuviese en el poder, siempre buscaría sus intereses personales. Este porcentaje ascendía a un 54% en los Estados Unidos, donde un 59% y un 52% de las personas pensaban que más valía no fiarse de los políticos y que éstos no se preocupaban de la gente. Véase Ian Budge, *Agreement and the Stability of Democracy*, op. cit. (p. 124); Seymour Martin Lipset y William Schneider, *The Confidence Gap*, Nueva York: Free Press, 1983 (pp. 17 y 22).

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 8

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 9

El paso del tiempo no parece haber ejercido ningún efecto. En España, tal como muestra el cuadro 8, el interés por la política no aumentó entre 1980 y 1991. El recelo ante los políticos tampoco se alteró apenas. Sólo el sentimiento de ineficacia política personal parece haber disminuído algo. Este síndrome de desinterés, recelo e impotencia era por tanto superior al que existía en las antiguas democracias y muy estable en el tiempo. Y coexistió con una extensa legitimidad de la democracia; con una satisfacción variable con sus resultados, no sólo debida a las circunstancias económicas; con un limitado apoyo a las políticas económicas; con una valoración más alta de las políticas sociales.

\* \* \* \* \*

¿A qué se debió este síndrome de las culturas políticas en las nuevas democracias del Sur y del Este de Europa?. Es muy posible que respondiera a lo que señalaba al comienzo de este capítulo: a las huellas de una larga experiencia de dictaduras y pseudo-democracias, de una historia de turbulencias y discontinuidades políticas, de sociedades civiles débiles, de un voto manipulado durante largos períodos, de una prolongada socialización en el antipoliticismo. En este sentido, las percepciones de la política y de la influencia personal serían tan sólo una respuesta racional: el resultado de una experiencia histórica que no habría facilitado precisamente la confianza en la política. Si ésto fuera así, podría también argumentarse que el paso del tiempo iría influyendo en las percepciones de la política y reforzaría las raíces culturales de la democracia. La debilidad de las sociedades civiles, de las redes organizacionales y de la representación de intereses, que no facilitó en el pasado que se canalizasen adecuadamente las demandas latentes de diversos grupos sociales y que socavó los sentimientos de eficacia política personal, se podría ir superando gradualmente. La multiplicación de expectativas, típica de las fases iniciales de las nuevas democracias, se iría también encauzando. Y así, tras unas inevitables fases de desencanto como las que se han producido en el Sur y en el Este de Europa, los vínculos entre la legitimidad

y los resultados de las nuevas democracias se debilitarían.

Sin embargo, esta argumentación resulta cuestionable. El paso del tiempo no mejora necesariamente las percepciones de la política por parte de los ciudadanos. En el Sur de Europa, las asociaciones intermedias (incluyendo los sindicatos) no se hicieron más fuertes, sino más débiles, a lo largo de los años 80. En España, como hemos visto, el paso del tiempo tampoco alteró las percepciones de la política. Y muchas de las nuevas democracias difícilmente pueden garantizar en un futuro cercano desarrollo económico o eficacia administrativa. Una visión complaciente y pasiva del paso del tiempo ignora no sólo los riesgos políticos en caso de crisis económicas o políticas profundas y prolongadas, sino también el hecho obvio de que los fundamentos subjetivos de las democracias nuevas pueden resultar afectados por la experiencia inmediata de la política.

Existen al menos tres campos en que ésto es así. El primero es el campo de la política simbólica. En períodos de cambios pronunciados, de transformaciones políticas y económicas profundas, de alteraciones en los mundos normativos, de sociedades civiles aún poco estructuradas y de tendencias hacia lo que O'Donnell ha llamado "política delegativa",<sup>56</sup> los ejemplos simbólicos de los dirigentes políticos tienen un impacto especial. Diamond ha subrayado la influencia de algunos dirigentes en la cultura política de sus países, con los ejemplos de Kemal Atatürk, Mahatma Gandhi y Sun Yat-sen,<sup>57</sup> pero ahora me refiero a un colectivo mucho más amplio de políticos. Los problemas del reclutamiento de los políticos y de las reglas del juego de la política son tanto mayores si la calidad de aquellos no es irrelevante en las nuevas democracias. La visión de la política como abuso y la consideración de que todos los políticos son iguales pueden ser reforzadas por el propio comportamiento de los políticos y no ser sólo residuos de experiencias pasadas. Cuando sucede esto, la espiral de deterioro de la política democrática la hace muy vulnerable respecto de algunos medios que descalifican al régimen en su conjunto

---

<sup>56</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy?", Working Paper n°. 172, University of Notre Dame: Kellogg Institute, Marzo 1992.

<sup>57</sup> Larry Diamond, "Causes and Effects", en L. Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, op. cit. (pp. 229-249).

y que florecen en culturas de cinismo político. En todas las democracias, pero sobre todo en las nuevas, la política tiene componentes morales y pedagógicos que no deben ser ignorados por los políticos. La desafección política puede ser resultado de esta negligencia, no sólo de malas políticas o de desfavorables condiciones objetivas. Existen abundantes ejemplos de cómo la mezcla de una política simbólica y unas condiciones económicas negativas puede dar lugar a un resultado explosivo. Las consecuencias pueden ser una fortísima erosión de la legitimidad y la tendencia a políticas económicas demagógicas. Por supuesto, la corrupción tiene un efecto particularmente corrosivo sobre las ideas acerca de la política y los políticos. Y la corrupción fue un tema importante en la política del Sur y del Este de Europa, referida a la financiación ilegal de los partidos y al enriquecimiento personal. Como ya he señalado, las creencias de que la corrupción estaba extendida y que los políticos no se preocupaban por la gente incidían en la satisfacción con la democracia en España de forma estadísticamente significativa, aunque no así en la legitimidad.

El segundo campo es el de las desigualdades económicas y la educación. El impacto de ambas sobre los valores democráticos ha sido un viejo tema del análisis político acerca del que existe una abrumadora evidencia empírica.<sup>58</sup> Tales desigualdades se relacionan en todas partes con el escepticismo político, con el pesimismo respecto de la influencia personal en los acontecimientos, con la participación política (aunque no siempre con el voto). Esta relación se encuentra en muy diversos países occidentales, en la India, en Nigeria, en Japón, en Israel, en Bangladesh, en las nuevas democracias del Sur y del Este de Europa, así como en las de América Latina. En España, a los cinco años de restablecerse la democracia, el efecto de las desigualdades educativas en los sentimientos de eficacia política se reflejaba en que éstos eran cuatro veces más abundantes entre

---

<sup>58</sup> Alex Inkeles y David H. Smith, *Becoming Modern. Individual Change in Six Developing Countries*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1974; Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-on Kim, *Participation and Political Equality*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978; Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press, 1977; Samuel H. Barnes, Max Kaase *et al.*, *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills: Sage Publications, 1979; Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civil Culture*, *op. cit.*

los universitarios que entre aquellos con estudios inferiores al nivel primario. A los quince años del cambio de régimen, el interés por la política era tres veces superior en los primeros.<sup>59</sup> En Grecia y Portugal, las diferencias en el interés político que existían entre esos mismos niveles educativos eran de 29 y 45 puntos porcentuales respectivamente.<sup>60</sup> El gráfico (D) muestra este impacto de las desigualdades educativas en el Sur de Europa. Tales desigualdades no afectaban a la legitimidad, aunque sí a la alienación política. Por añadidura, la evaluación de las políticas igualitarias era también importante para la satisfacción con la democracia: en España, tal como muestra el cuadro 6, ésta se veía afectada, de forma estadísticamente significativa, por una valoración positiva de la política educativa. En lo que se refiere a las desigualdades económicas, en Hungría producían una variación de 37 puntos en la preferencia por la democracia frente a la dictadura. Es decir, en este caso sí afectaban a la legitimidad.<sup>61</sup> Una concepción no minimalista de la democracia no puede desentenderse de que las desigualdades sociales reviertan en desigualdades políticas, ni de que el ejercicio de derechos de ciudadanía se vea afectado por diferencias de posición social. La reducción de la pobreza y de la desigualdad, la extensión de la educación, incrementan los valores democráticos, facilitan la participación política y, en países en condiciones económicas muy difíciles, ayudan a que la democracia sobreviva.

El tercer y último campo es el de las instituciones y los partidos políticos. Los efectos políticos de distintas fórmulas partidistas son bastante desconocidos. Sin embargo, los partidos constituyen los principales protagonistas del juego democrático y representan un nexo crucial entre la política y la sociedad civil. Hace ya tiempo, Huntington mostró que aquellas sociedades con partidos débiles tienen una mayor propensión a intervenciones militares y a estados que manipulan el

---

<sup>59</sup> José María Maravall, *La Política de la Transición*, op. cit. (p. 108); Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio n.º 1.993, Febrero-Marzo, 1992.

<sup>60</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio n.º 1.461, Mayo-Junio de 1985.

<sup>61</sup> En un país como Brasil, la educación producía una diferencia de 28 puntos en el apoyo a la democracia y de 39 puntos en el interés por la política. Véase José Alvaro Moisés, "Eleições, Participação e Cultura Política: Mudanças e Continuidades", op. cit. (pp. 160-170).

pluralismo en la representación de intereses.<sup>62</sup> Tanto en el Sur como sobre todo en el Este de Europa, los partidos políticos dispusieron de una amplia legitimidad, muy correlacionada con la propia legitimidad de la democracia. Ahora bien, tal legitimidad estuvo también acompañada de una profunda desafección. En España, en Portugal, en Grecia, en Hungría y en Polonia se trataba de la institución que menos simpatía suscitaba. Una proporción considerable de los ciudadanos pensaba que todos los partidos eran iguales y que sólo servían para dividir a la gente.

¿Qué efectos ha producido el paso del tiempo? La legitimidad de los partidos no ha menguado, pero la desafección ha aumentado. Se ha extendido la idea de que la política ha sido crecientemente controlada por oligarquías burocráticas, de que los representantes han pasado a depender más de las maquinarias partidistas que de los votantes, de que se ha implantado un fuerte clientelismo político, de que las ideas y los principios han sido sustituidos por el poder y por la intriga, de que los partidos carecen de democracia interna. Han surgido así problemas importantes en el papel de mediación entre política y sociedad civil que corresponde desempeñar a los partidos. En España, por ejemplo, la idea de que todos los partidos son iguales aumentó en 50 puntos entre 1980 y 1992, la de que sólo sirven para dividir a la gente creció en 17 puntos. Un estudio de Demoscopia reveló la existencia de un fuerte rechazo a las listas electorales cerradas y bloqueadas.<sup>63</sup> El control de la política por los dirigentes de los partidos ha sido, de hecho, una importante característica de las tres democracias del Sur de Europa. Las razones iniciales fueron la escasa afiliación y participación en los partidos, la inexperiencia respecto de la política democrática y la abrumadora preocupación por evitar riesgos de inestabilidad política. Pero ésto condujo a un rígido control de los grupos parlamentarios por las burocracias partidistas, reforzado por los sistemas electorales; a una estricta disciplina dentro de los partidos, a costa de la democracia interna; a una considerable politización de las instituciones, debida a la distribución de cargos por cuotas partidistas. En el Este de Europa, aunque la

---

<sup>62</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968 (pp. 192-264).

<sup>63</sup> Demoscopia, Barómetro de Primavera, 1992. Ver *El País*, 5 de Abril de 1992.

experiencia ha sido mucho más corta, las divisiones y las escisiones habidas en estos años, la manipulación de sentimientos como el nacionalismo o la religión, las tendencias populistas y las confusas identidades de los partidos no han contribuído tampoco a que la percepción de los partidos por la sociedad se ajuste al papel que se les atribuye.

- ¡Error! Marcador no definido. -

- ¡Error! Marcador no definido. -

## CUADRO 10

La conexión entre partidos y sociedad así como la democracia interna en los partidos se han convertido en temas políticos importantes en muchas de las nuevas democracias. Se trata de temas respecto de los que el análisis político tiene un largo trecho por recorrer: desde la Segunda Guerra Mundial, la teoría democrática se ha desentendido bastante de ellos, por pensar que lo esencial era la competencia electoral entre una pluralidad de partidos. Sin embargo, ni la desafección de los ciudadanos ni el tipo de políticos que la democracia genera son problemas menores. Si bien es probable que, por lo general, no planteen tanto cuestiones de estabilidad y consolidación como de *calidad* de las nuevas democracias, en ocasiones de crisis económica y/o política pueden afectar mucho a las perspectivas de la democracia. Incluso si fuera cierto que las democracias pueden persistir indefinidamente aún sin llegar a consolidarse, la calidad de la vida política puede hallarse en las antípodas del ideal democrático. Y aunque sea verdad que expectativas excesivas y una participación sobremovilizada pueden llegar a socavar la estabilidad democrática, ésto no tiene porqué llevar a la conclusión de que las actitudes predominantes de los ciudadanos deban consistir en impotencia política, desconfianza, alienación y apatía respecto de la política democrática.

Sin embargo, estos universos subjetivos de las nuevas democracias se contemplan en ocasiones con resignación o con cinismo. Después de que muchos ciudadanos se hayan vuelto escépticos con sus políticos, muchos políticos (con la ayuda de muchos científicos sociales) se han vuelto escépticos con sus ciudadanos. Tiene razón Diamond cuando afirma que

"la erosión de la democracia no sólo se debe a una movilización social provocada por cambios socioeconómicos en un contexto de instituciones políticas inadecuadas y paralizadas. Puede también consistir en un sutil (y no tan sutil) deterioro cultural, en el que los compromisos de los políticos con la democracia adquieren un carácter instrumental y los demócratas pierden la fuerza dinamizadora de la convicción profunda en el valor intrínseco de la democracia".<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Larry Diamond, "Causes and Effects", *op. cit.* (p. 243).

Cuando ello sucede, el resultado es conservadurismo político y empobrecimiento democrático. Si la gente expresa indiferencia u hostilidad respecto de la política, esto se convierte en un argumento adicional para mantenerla a distancia. Si los políticos no son estimados, ello se atribuye a un "estado natural" de las cosas. Sin embargo, no hay razones para aceptar que dicho "estado natural" exista, si resulta que los comportamientos simbólicos, las desigualdades sociales y los arreglos institucionales tienen consecuencias sobre las visiones de la política. No tiene tampoco fundamento pensar que el simple paso del tiempo baste para fortalecer los vínculos entre los ciudadanos y la política democrática. Y a la vez, la desafección puede ser políticamente desastrosa si las condiciones materiales de las democracias son difíciles.