

## «DEMOCRACIA Y SOCIEDAD: LEGITIMIDAD Y EFICACIA»

### ■ Conferencias del sociólogo Juan José Linz

«Hoy por hoy no existe ningún modelo alternativo válido a la democracia, que en este momento tiene una fuerza muy superior a la que ha tenido a lo largo de su historia y un futuro esperanzador. Incluso los sistemas autoritarios que quedan en el mundo se hallan en vías de caminar hacia una transición a la democracia». Son palabras del sociólogo y catedrático de la Universidad de Yale **Juan José Linz** en el ciclo de conferencias que sobre el tema «Democracia y sociedad: legitimidad y eficacia» impartió del 20 al 27 de octubre del pasado año en la Fundación Juan March.

En el presente curso académico, el profesor Linz ha dado, además, un curso sobre «Regímenes democráticos (Problemas de estabilidad y cambio)» en el recientemente creado Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones; centro que, según apuntaba en la presentación del ciclo arriba citado **Víctor Pérez Díaz**, director del mismo, «tiene por objeto, de un lado, el desarrollo de la investigación, especialmente en los campos de la sociología política, la sociología económica y los estudios internacionales, con una consideración de la historia contemporánea y el derecho público y de los problemas de la política económica; y de otro, la formación rigurosa en estos campos de un conjunto de



**JUAN JOSE LINZ** nació en Bonn (Alemania) en 1926. A los cinco años vino con su madre, española, a Madrid, donde hizo sus estudios. Licenciado en Ciencias Políticas y en Derecho por la Universidad de Madrid y doctor (Ph.D.) en Sociología por la Universidad de Columbia en Nueva York. Actualmente reside en EE.UU. Desde 1977 es Pelatiah Perit Professor de Sociología y Ciencia Política en la Universidad de Yale. Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 1987, Doctor «honoris causa» por la Universidad de Granada y miembro de la American Academy of Arts and Sciences y de otras asociaciones.

postgraduados españoles a lo largo de cuatro o cinco años».

A continuación se ofrece un resumen de las cuatro conferencias de Juan José Linz: «Del autoritarismo a la democracia», «Tipos de sistemas democráticos», «Los límites de la democracia» y «El futuro de la democracia».

**E**mpecemos por precisar el concepto de democracia política, pues al hablar de gobiernos democráticos nos referimos a aquellos que han obtenido el poder mediante unas elecciones libres, con la participación política de los ciudadanos, directa o indirecta, y con un sistema de partidos políticos que reflejan una variedad de opciones. Es decir, ha de haber un sistema de representación de la voluntad de los ciudadanos, un sistema de protección de los derechos de las minorías, una garantía de la libre competencia para la libre elección de un gobierno que va a gobernar por un tiempo limitado, transcurrido el cual queda la posibilidad de votar a otro gobierno. Sin esa limitación de tiempo no hay democracia.

### **Del autoritarismo a la democracia**

---

Por otro lado, como veremos al hablar de la eficacia y de la legitimidad de la democracia, un régimen no democrático puede gobernar para el bienestar del pueblo con eficacia, pero ello no lo hace democrático, y una democracia puede fallar en resolver los problemas, no ser eficaz. De ahí que la función de la democracia política sea fundamentalmente garantizar la existencia de una sociedad que pueda decidir libremente qué gobierno quiere tener; y la autoridad de este gobierno viene *legitimada* por la expresión libre de una voluntad colectiva. Es, pues, la *legitimidad* lo que caracteriza a la democracia.

Lo decisivo para que se produzca una transición a la democracia es que se dé una convergencia de procesos de democratización y de procesos de liberalización. Los regímenes con ca-

racterísticas totalitarias, de partido único con presencia en todos los sectores de la sociedad, tienen muy pocas probabilidades de transición a la democracia, aunque pudieran tenerlas de liberalización.

Los cauces y pasos hacia la instauración o restauración de la democracia varían mucho según los casos y países. Es más fácil la vuelta a la democracia en países que han tenido una tradición de libertades (el Sur de Europa y los países del Cono sur de América) que en otros que no han tenido una experiencia democrática previa. Además, la transición es un concepto que se presta a equívocos. ¿Cuándo empieza? ¿Cuándo acaba? La fase de pretransición no garantiza el proceso de transición, que sólo se dará con la aceptación por parte del gobierno de celebrar unas elecciones libres. La transición terminaría, en principio, cuando, tras esas elecciones, un Presidente elegido asume el poder o se constituye un gobierno parlamentario. En el caso español, podría fijarse el fin de la transición una semana después de constituirse las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977; o puede decirse que terminó con la aprobación de la Constitución de 1978, ya que antes había un gobierno democrático, pero no constitucional. Porque la Constitución es la piedra angular de toda democracia; ésta opera dentro de los límites que dicta la Constitución, punto de consenso de los ciudadanos. Y, en realidad, la transición terminó en España con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Euskadi, que constituyen, con la Constitución, la base de nuestro sistema político.

La base más sólida de la democracia es, así pues, la legitimidad, no la eficacia.

▷ Pero analicemos un poco el modelo de la transición española, que fue un modelo de reforma pactada-ruptura pactada complejo, que exige un proceso que precisa tiempo, unas fases que no se pueden forzar aunque tampoco se posponer mucho. En general, una reforma pactada suele ser más fácil si las posiciones extremas son débiles, si los que están en el Gobierno desean realizar una reforma, como fue el caso del Presidente Suárez. A veces es mejor, para crear una continuidad legal, que exista un gobierno de gestión de origen autoritario hasta que se elija el gobierno democrático. De esta forma se mantiene mejor el orden y no hay vacío de poder.

También en estos procesos de transición, los líderes a veces han de mostrarse ambivalentes en sus declaraciones, que expresan una fidelidad mínima a personas, instituciones y símbolos del pasado y, al mismo tiempo, buscan una legitimidad hacia el futuro en su compromiso con el cambio. Esa ambigüedad hace difícil el papel de los líderes en la transición. La situación es dinámica: personas o grupos muy progresistas en un principio se hacen con el paso del tiempo más conservadores. Pero este proceso es preferible al modelo del Gobierno Provisional, siempre tentado a hacer reformas sin esperar a ser autorizado a ello por el electorado, generando una oposición más fuerte y con riesgos mayores de involución, además de dimisiones o conflictos en el seno mismo del Gobierno, presiones de los grupos más movilizados y la tentación de posponer las elecciones hasta después de logrado el cambio social.

En el mundo en lo que va de

siglo ha aumentado el número de democracias, aunque algunas que lo eran han caído y otras se han restaurado. Incluyen las democracias desde países tan poblados como la India o Estados Unidos, a microestados, a países ricos y países pobres, algunos de ellos casi primitivos (Papúa, Nueva Guinea), porque no existe una relación muy directa entre el nivel social o de desarrollo económico y democracia, como tampoco es un factor determinante el factor cultural o étnico, pues si bien es cierto que hay una preponderancia de democracias en el mundo occidental, tenemos también las democracias de la India o de Japón.

En los países nórdicos, los del Benelux y en el Reino Unido las democracias nacieron y se desarrollaron dentro del marco de monarquías constitucionales. La Monarquía ha sido un símbolo de continuidad, un elemento «dignificador» de la autoridad, no partidista, con el que se identifican todos los ciudadanos. De ahí que las repúblicas parlamentarias busquen, a veces, un presidente (el caso de Pertini en Italia) con esa imagen de independencia y ecuanimidad, que represente no a un partido, sino a la nación en su totalidad.

Tenemos, pues, diversos tipos de sistemas democráticos: democracias parlamentarias monárquicas y repúblicas de dos tipos, presidenciales y parlamentarias. El modelo presidencialista es, en cierto sentido, heredero del sistema monárquico. El Presidente tiene un doble papel o doble imagen: es el Jefe de la nación y también de un partido o coalición, lo que puede estar en contradicción con su papel de Presidente de la nación. Aun-

que el término «presidente» se utilice para Jefe de Gobierno, Primer Ministro y Presidente del Consejo de Ministros, lo característico de un sistema presidencialista es que el Presidente es elegido directamente por el pueblo, que no puede ser sustituido (salvo en casos de grave delito) porque su política fracase antes de la expiración de su mandato, mientras que un Primer Ministro que fracasa sí puede ser sustituido por su partido o una coalición parlamentaria. El otro modelo, el parlamentario, se caracteriza por tener sólo una fuente de legitimidad: la elección libre del Parlamento ante el cual el Gobierno es responsable. En los sistemas presidenciales existe una dualidad de poder (el Presidente y el Congreso), con dos electorados diferentes y dos fuentes de legitimidad que pueden entrar en conflicto. Existe un árbitro jurídico, el Tribunal Constitucional. En el sistema presidencial, el hecho de tener que optar entre dos candidatos supone que, a veces, se sumen fuerzas muy contradictorias en una coalición. El modelo presidencial habría hecho más difícil la transición española, en mi opinión. Aparentemente, el sistema presidencial asegura un gobierno democrático estable y fuerte, pero no es así en la realidad: a partir de un determinado momento, el Presidente ya no tiene tanto poder; y, además, en caso de conflicto, el Congreso puede tener una composición y la Presidencia, otra posición política y ambas pueden no coincidir.

El sistema presidencial es por un tiempo fijo, limitado, con lo que en ocasiones el Presidente no puede llevar a término el programa de gobierno que prometió, tiene la sensación de que

el tiempo se le va, se ve rodeado de personas que ya piensan en su sucesión, factor que generalmente va unido al principio de no reelección. En un sistema parlamentario no hay ese temor, pues si la labor del Presidente es positiva, puede prolongarse su mandato. El sistema parlamentario tiene mayor flexibilidad para sustituir la cabeza del Ejecutivo por otra persona, en caso de muerte; los Presidentes, como Perón en Argentina, tienden a imponer su candidato a la vicepresidencia que les sucede automáticamente. Las diferencias entre democracias presidenciales y parlamentarias no han sido objeto del necesario estudio en la ciencia política y es importante, ya que, de hecho, casi todos los regímenes presidenciales han sido inestables y han tendido a convertirse en autoritarios.

El caso de Estados Unidos es un modelo presidencial y democrático sin ninguna duda, aunque de características muy específicas. Hay un Congreso cuyos miembros tienen relación directa con sus electores y, a la vez, son independientes en sus posiciones. Constituye el Congreso el último legado del parlamentarismo de debate y sus miembros no dependen tanto de los partidos políticos. El Congreso tiene un poder considerable y el Presidente es elegido por el pueblo. ¿Cómo funciona esto sin que haya conflictos graves? Porque existe una gran flexibilidad, no se da la disciplina de partido. El gabinete de hombres del Presidente incluye también a personas que no son de su partido, que representan diversos intereses de la sociedad. Y por la misma heterogeneidad de los partidos políticos, los representantes demócratas pueden ser

conservadores y a la inversa. Existe, además, un respeto casi sagrado a lo jurídico, a la Constitución y al papel que desempeña el Tribunal Supremo (Supreme Court) como árbitro potencial. Contribuye también el propio sistema federal y la reproducción del sistema presidencial en cada uno de los Estados. La Presidencia no es tan omnipotente como lo pueda ser, por ejemplo, en muchos países hispanoamericanos de régimen presidencial. El enorme respeto que hay en Estados Unidos a la autonomía de los poderes locales se une a la existencia de todo un «estilo» del electorado norteamericano: se puede votar por un presidente, un senador y un alcalde que son de distintos partidos.

Hay también otros modelos básicos de democracias: por un lado, el llamado modelo «de Westminster», sin Constitución escrita, basado en un sistema de bipartidismo o de coaliciones que tienden a una mecánica bipartidista, con un gobierno generalmente unitario y centralizado. El otro modelo es el gobierno de consenso, que se basa en grandes coaliciones, con un sistema multipartidista, con representación proporcional y descentralizado (sistema federal o de autonomías), con una Constitución escrita y de difícil reforma.

También cabe aquí hablar de la democracia consociacional, que tiende a la coalición, incluyendo el máximo número de fuerzas políticas, y que tiene muy en cuenta a las minorías. Este tipo de democracias se caracteriza por la proporcionalidad, que a veces, lleva a extremos de una sociedad fragmentada y a procesos de negociación muy com-

plejos para llegar a formar gobiernos. Es éste un modelo de democracia que, aunque quizá no sea demasiado eficaz y aun estable, es el único viable en sociedades multinacionales, multi-étnicas, multi-lingües, religiosamente segmentadas. Creo que el futuro de la democracia en muchos países del «Tercer mundo» radica en cierta medida en muchas de las características de la democracia consociacional y no puramente mayoritaria.

### **Los límites de la democracia**

---

Uno de los problemas y limitaciones iniciales de la democracia radica en qué medida ese gobierno democrático es capaz de conseguir la suficiente legitimidad para toda la colectividad, ya que, como hemos visto, la legitimidad es el supuesto básico para la estabilidad y el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos.

La legitimidad es lo que hace innecesario o limita el uso de la fuerza, de la coacción. Los ciudadanos, aunque les afecten negativamente determinadas decisiones, han de aceptarlas como legítimas, lo que no quiere decir que no traten de modificarlas o protestar por ellas. Hay distintas posiciones con respecto a la legitimidad y la obediencia. Ni la legitimidad asegura siempre la obediencia ni ésta es prueba de que los ciudadanos consideren legítimo un régimen; pero sí, naturalmente, la legitimidad hace más fácil la solución del problema de cómo gobernar una sociedad, reduce el costo de la represión y favorece la tolerancia y la convivencia.

La relación eficacia-legitimidad es muy compleja: hay un pro-

ceso de retroalimentación (*feedback*) entre ambas, una influencia recíproca. Un régimen democrático con legitimidad puede permitirse un margen mayor de ineficacia. Por otra parte, al igual que en la medicina, en las ciencias sociales hay que plantearse que hay situaciones que no tienen cura, si acaso algún alivio, y que existen determinados problemas que no se pueden resolver o sólo difícilmente. La eficacia está también en función del conocimiento que tienen los gobiernos sobre la realidad económica, social, cultural, etc.; y de su capacidad de organización y administración.

Y está también el problema de la efectividad, variable distinta, cuando un gobierno no tiene los recursos (policiales, etc.) necesarios para hacer efectiva su autoridad ante una oposición desleal que recurre a la violencia.

La democracia no es más que una forma de sistema político y, como tal, tiene las limitaciones del poder político. Ningún sistema político, como ninguna religión, puede hacer a los hombres buenos y benéficos, ni lograr por sí solo que una sociedad tenga una gran creatividad cultural, artística, científica, ni crear un gran desarrollo económico. No es función exclusiva del poder político. Hay regímenes democráticos con éxito económico, pero también los hay autoritarios. Además de los políticos, hay otros factores en la sociedad con capacidad de desarrollar bienestar económico y social y que escapan al control del poder. La sociedad es un factor independiente. ¿Para qué sirve entonces la democracia? Para hacer posible una sociedad con libertades en la que el ciudadano pueda parti-

cipar de algún modo en las decisiones. No hay por qué dudar de la legitimidad del sistema o régimen democrático, sino, si acaso, cuestionar a un determinado gobierno. El régimen democrático se basa en una cierta autonomía de la sociedad.

Lo que está claro es que hoy existe un amplio consenso en torno a la legitimidad del orden social y económico, aunque el disenso y conflicto en torno a él es mayor que en torno de la democracia política. Es éste un problema complejo en el que intervienen factores que tienen que ver con la comparación relativa de la propia sociedad y otras más desarrolladas, llevando a veces a una deslegitimación de las propias instituciones económicas o sociales y de los agentes principales. Siempre se ve a la propia sociedad como menos eficaz y legítima.

¿Qué límites tiene el principio democrático? Hay los que dicen: la democracia política puede no ser suficiente, habría que democratizar todos los sectores de la sociedad, todas las instituciones. Mi opinión en este tema es que la expansión del principio democrático a todas las instituciones de la sociedad produciría fácilmente una homogeneidad de valores y de principios que haría muy difícil un auténtico pluralismo de alternativas a la sociedad. Habría un dominio de todas las esferas de la vida social por parte de los partidos políticos. Si todas las instituciones se politizaran, no sería fácil la convivencia civilizada en que se basan nuestras instituciones democráticas. La garantía de la resistencia (como alternativa) de instituciones sociales al poder del gobierno es imprescindible en la democracia. El pluralismo institu-

cional y social es uno de los límites que, en mi opinión, debe tener una democracia.

Las ciencias sociales son únicamente probabilísticas, no deterministas, pero las perspectivas actuales en el mundo permiten sacar algunas conclusiones simples respecto al futuro de las democracias o de los sistemas en vías de transición a ella. Las democracias consolidadas en el mundo, es decir, en los países que han sido democráticos antes de la Primera Guerra Mundial, y las democracias que se consolidaron después de la Segunda Guerra Mundial, continuarán siendo democracias a pesar de crisis o tensiones. Tenemos, por otro lado, procesos de redemocratización en países que no han tenido una evolución continuada y progresiva y que sufrieron —en los años 30, como España, y después de los 20, como Portugal o Grecia— regímenes autoritarios y que han vuelto a restablecer la democracia. Lo mismo cabe decir de los países del Cono Sur de América, con la trágica excepción de Chile. En estos países con democracia recientemente consolidada o en vías de consolidación creo que las perspectivas de afirmación de la democracia son positivas, aunque haya dificultades.

### **El futuro de la democracia**

¿Qué sociedades hay hoy en el mundo con perspectivas favorables a la transición? Entre los países que han tenido una tradición democrática arraigada está Chile. Pese a las dificultades actuales, creo y espero que a medio plazo habrá alguna vía a la transición. Las posibilidades de redemocratización de países

hispanoamericanos con una vieja tradición democrática o liberal es más fácil y próxima. El caso de Centroamérica presenta problemas más graves: además de regímenes autoritarios han tenido estos países pseudodemocracias, con alta corrupción y clientelismo, grupos incontrolados ejerciendo el terror, etc. Las situaciones de casi guerra civil en estos casos hacen más difícil la transición pacífica a la democracia.

Hoy no existe otra alternativa más atractiva capaz de hacer competencia a la democracia y que pueda atraer a políticos, jóvenes, intelectuales, militares..., como la que hubo en la Europa de los años 20 y 30: el modelo fascista italiano o el modelo de la Alemania nazi. El fascismo está muerto y bien muerto. Y también han cambiado mucho las cosas en el mundo comunista. El nasserismo, un socialismo árabe que era un nacionalismo reformista populista, pudo en un determinado momento servir para países no industrializados, pero a la muerte de Nasser, en el período de Sadat y posterior, dejó de ser tal modelo.

En general, hay una desaparición de modelos de ideologías o experiencias políticas que pudieran servir de alternativa a la democracia. Una excepción la constituye el mundo islámico, donde hay una experiencia nueva que no se puede conceptualizar adecuadamente y que ha generado un extraordinario entusiasmo popular en Irán. Basado en un fundamentalismo religioso, ejerce actualmente una gran influencia y presión en otros países islámicos.

Hay también en potencia una crítica a la democracia que se plantea desde unos supuestos de

la relatividad de lo político y de las instituciones políticas con respecto a los problemas de justicia en la sociedad, desde una perspectiva fundamentalista cristiana radical, que a veces se fusiona con interpretaciones del proceso histórico económico-social de origen marxista (algunas fórmulas de la Teología de la Liberación, en Hispanoamérica), que puede poner en cuestión democracias de eficacia limitada.

En este mundo de vacío de alternativas, la democracia posee sin duda una oportunidad histórica extraordinaria. Centrándonos en las democracias occidentales avanzadas, podemos decir que, dentro de su estabilidad básica y de su consolidado futuro, no podemos ignorar que vaya a haber crisis, tensiones y problemas.

Cada vez hay una mayor conciencia de los supuestos morales de la sociedad democrática. ¿En qué medida la solidaridad es lo suficientemente importante como para que ese proceso de redistribución por el sector público no se convierta en un constante pujar entre los distintos grupos para conseguir el máximo de beneficios, en detrimento de sectores menos privilegiados? Habría que procurar evitar los egoísmos excesivos y nunca olvidar que la democracia se basa en la articulación de distintos intereses, pero a la vez en un sentimiento de solidaridad.

En el mundo moderno la democracia de un país tiene la inevitable limitación de la soberanía nacional. Las economías del mundo occidental están interconectadas y las decisiones escapan a la voluntad del gobierno de un país. Cada vez surgen más centros de decisión supranacionales; las limitaciones han de imponerse por unidades

mayores que el gobierno de un estado-nación. Y estos colectivos están representados por autoridades cuya legitimidad democrática no está clara, deriva de acuerdos entre gobiernos y no del voto de los ciudadanos.

En cuanto a los partidos políticos, se ha perdido en gran parte el modelo de participación activa heredado del pasado. Esto plantea grandes problemas para la calidad de la democracia. Los hombres en la sociedad de consumo tienden a la privatización. La televisión permite el contacto directo con los líderes en campañas electorales y, por todo ello, ya no se da la misma afiliación a los partidos, la asistencia masiva a mítines; los partidos no se financian con las cuotas de los afiliados, sino con financiación pública, y todo ello conduce a la creación de partidos de articulación débil con la sociedad. ¿En qué medida esos partidos, a la vez que pretenden ocupar los puestos claves del poder, van a tener miembros capacitados y suficientemente representativos de la sociedad para ejercer las funciones públicas?

Pero, por muchos augurios pesimistas que oigamos sobre el futuro de la democracia, hemos de tener cuidado con generalizar sobre el régimen democrático en sí mismo. La democracia es un ideal normativo y, en parte, utópico, y el éxito o fracaso de una democracia depende también de su sociedad, de la calidad de sus funcionarios, sindicatos, empresarios, escritores, artistas, académicos, etc. La calidad de la democracia reflejará la calidad de cada sociedad. Se necesita cada vez más un orden moral de solidaridad, dignidad y responsabilidad y una sociedad viva y activa. ■