

Alianza Universidad

Juan J. Linz

La quiebra de las democracias

Versión española de
Rocío de Terán

Alianza
Editorial

03266

Capítulo 2

ELEMENTOS DE QUIEBRA

Revolución y caída de regímenes

Los que llegan al poder después de la caída de una democracia a menudo hablan de su «revolución» reclamando un aura de legitimidad vinculada a esta palabra y lo que ella simboliza. La mayor parte de estas llamadas revoluciones han sido, sin embargo, golpes militares o semi o pseudo transferencias de poder, más bien que una toma de poder violenta: *Machübernahme* más bien que *Machtergreifung*¹. Hay excepciones, como en el caso de España, donde la guerra civil de 1936 a 1939 se parece más al periodo que siguió a la caída del régimen zarista, el gobierno tradicional en China o el gobierno colonial en Vietnam y otros países del tercer mundo. Si el término «revolución» se usa en otro sentido —cambio radical de la estructura social— no puede aplicarse ya que la mayoría de los derrumbamientos de democracias han sido contrarrevolucionarios, puesto que han pretendido evitar cambios radicales en la estructura social, aunque a menudo terminaron en cambios decisivos. «Revolución» en el sentido más restrictivo de asociación con cambios dirigidos por ideologías de izquierda tampoco es aplicable, ya que ninguna de las democracias

2. Elementos de quiebra

33

relativamente estables ha caído bajo el ataque de la izquierda, aunque los intentos revolucionarios de la izquierda o más frecuentemente el simple hecho de hablar de revolución contribuyó decisivamente a la crisis de la democracia en Italia, España, Chile y en menor grado Alemania.

El éxito de las grandes revoluciones en el siglo xx contra los regímenes tradicionales coloniales y autoritarios debe mucho a la desorganización y deslegitimación del llamado *establishment* debido a guerras exteriores y derrotas². Probablemente sólo los cambios últimos después de la caída de la democracia alemana en 1933 y las subsiguientes transformaciones totalitarias de la sociedad bajo los nazis pueden llamarse en cierto sentido revolucionarias³. La revolu-

² Las revoluciones populares (*strictu sensu*), especialmente las de inspiración marxista, no han triunfado en países con instituciones liberales y relativamente democráticas. Los intentos en Alemania y Finlandia al final de la I Guerra Mundial y la revolución de octubre en Asturias fracasaron; el clima revolucionario en el norte de Italia en 1919 no llegó a nada. Incluso los intentos en países más autocráticos, como Hungría, también fracasaron. Las revoluciones que en el siglo xx han tenido éxito han sido contra regímenes no democráticos: México, Rusia, Yugoslavia, China y Cuba, y en países coloniales en el proceso de conseguir la independencia, como Vietnam y Argelia. En el caso de Rusia, China y Yugoslavia, la guerra fue un factor decisivo. De las revoluciones contemporáneas en México, Rusia, China, Vietnam, Argelia y Cuba estudiadas por Eric Wolf en *Peasant Wars of the Twentieth Century* (Nueva York: Harper and Row, 1969), nueve iban dirigidas contra regímenes democráticos mínimamente establecidos. Como Edward Malefakis ha observado, el campesinado español en la revolucionaria Guerra Civil estaba dividido entre ambos bandos y no constituía el núcleo de las fuerzas revolucionarias. Su movilización revolucionaria durante la República era limitada, y no tuvo ningún papel en la revolución de octubre. Ver «Peasants, Politics, and Civil War in Spain, 1931-1936», en *Modern European Social History*, dirigido por Robert Bezucha (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1972), págs. 192-227.

³ El considerar o no revolucionario el impacto nazi en la sociedad alemana depende del propio concepto que se tenga de lo que es una revolución. Es obvio que si la definen sólo los cambios en la propiedad de los medios de producción, el gobierno de Hitler no era revolucionario. Si consideramos que los cambios radicales en la estructura de *status*, la posición del ejército y la iglesia, el control de la economía y, sobre todo, los valores de la sociedad son los factores que la definen, no hay duda de que fue una revolución. Incluso si consideramos como factor definitorio los cambios hacia la igualdad, el nivelamiento de las distinciones de *status* tradicionales en la sociedad alemana al invertirse las jerarquías sociales en y por el partido, incluso la igualdad ante un poder despótico arbitrario, podríamos decir que fue revolucionario.

Los cambios en la sociedad alemana planeados y en parte realizados que David Schoenbaum describe en *Hitler's Social Revolution: Class and Status in Nazi Germany, 1933-1939* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1963), son distintos de los que resultan de la mayoría de las caídas de las democracias en Europa. Ver también Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1969), págs. 381-96, para una perspicaz discusión de los

¹ Este tema está muy bien tratado por M. Rainer Lepsius, «Machübernahme und Machtübergabe: Zur Strategie des Regimewechsels, in *Sozialtheorie und Sozialde Praxis: Homage to Eduard Baumgarten*, Mannheimer Sozialwissenschaftliche Studien, vol. 3, dirigido por Hans Albert y otros (Metschenheim: Anton Hain, 1971), págs. 158-73.

ción española de la izquierda iniciada después del levantamiento militar contra la República fue finalmente derrotada por fuerzas contrarrevolucionarias. Así, a pesar de un cierto solapamiento entre caída de un régimen democrático y revolución, los dos fenómenos pueden y deben ser estudiados separadamente, a menos que ampliemos el concepto de revolución más allá de lo aceptado.

Como veremos, la violencia política es tanto un indicador importante como una causa contribuyente a la ruptura, pero la relación entre causa y efecto no está clara. En cierto número de casos en nuestro estudio, la cantidad de violencia políticamente significativa fue relativamente pequeña, aunque la percepción distorsionada de esta violencia y un nivel muy bajo de tolerancia en la sociedad contribuyó al derrumbamiento. No hay duda de que el estudio de la violencia política y social es central para nuestro tema, pero las teorías conocidas que explican el volumen y carácter de la violencia no son suficientes para explicar la caída de regímenes y serán tratadas como explicaciones de uno de los factores contribuyentes⁴. Es necesaria

efectos modernizadores «no intencionados» de la revolución nacional socialista en la sociedad alemana.

⁴ En este contexto, véase Eckstein, *Evaluation of Political Performance*, págs. 32-50. Incluso cuando la violencia política contribuye en última instancia a la caída de un régimen, el momento de máxima violencia no coincide necesariamente con la fase final. Guerra civil, golpes y asesinatos caracterizaron los primeros años de la República de Weimar, a los que siguió una fase de consolidación, pero dejaron un legado de deslealtad y escepticismo hacia el régimen. En España, la revolución de octubre de 1934 no produjo la caída del sistema, pero le hirió profundamente. Como ejemplo de las series temporales necesarias para relacionar ambos fenómenos y los diferentes componentes de la violencia, véase «Political Protest and Executive Change», sección 3, de Charles L. Taylor y Michael C. Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators* (New Haven: Yale University Press, 1972), págs. 59-199. Uno de los análisis comparativos más sofisticados es el de Ivo K. Feterabend, con Rosalind L. Feterabend y Betty A. Nesvold, «The Comparative Study of Revolution and Violence», *Comparative Politics* 5, n. 3 (abril 1973), págs. 393-424 (con referencias bibliográficas). La obra de Ted Robert Gurr, incluyendo (con Charles Rutenberg) *The Conditions of Civil Violence: First Tests of a Causal Model*, Princeton University, Center of International Studies, Research Monograph n. 28 (N. J. Princeton, 1967), inspiró esta investigación. Véase también Douglas A. Hibbs, Jr., *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis* (Nueva York: Wiley, 1973). El mejor estudio de la violencia política en un país europeo es de Gerhard Botz, *Gewalt in der Politik. Attentate, Zusammenstöße, Putschversuche, Unruhen in Österreich 1918 bis 1938* (Munich: Wilhelm Fink Verlag, 1983). Desgraciadamente no hay estudios que permitan comparar la violencia interna en distintos países en los años entre las dos guerras para contrastar los índices de violencia en países que sufrían la quiebra del régimen, los que no experimentaban tal proceso y los índices contemporáneos. Tampoco es fácil, como veremos, relacionar las distintas medidas de violencia —proporción, intensidad, tipo, lu-

2. Elementos de quiebra

más investigación sobre los comienzos, pautas y causas de violencia colectiva o individual en democracias en crisis, pero es todavía más necesaria la investigación sobre la percepción que los contemporáneos tenían de esa violencia y la respuesta a ella de distintas élites. Las técnicas de historia colectiva desarrollada por historiadores franceses deberían aplicarse al estudio de estas élites, especialmente los activistas de derechas, que a menudo son descuidados en estos análisis⁵.

En el pasado, cuando un régimen democrático había adquirido cierta estabilidad podía ser amenazado por una oposición que podía persuadir a importantes sectores de la población para que depositaran en ellos la confianza y lealtad debida al gobierno, minando la autoridad del régimen al demostrar su incapacidad para mantener el orden y forzándole a acciones tales como el uso de poder arbitrario e indiscriminado, que a menudo conseguía que más gente le retirara su apoyo. Sin embargo, en las sociedades modernas, los gobiernos enfrentados con estas amenazas pueden contar generalmente con la obediencia de muchos ciudadanos, su personal, burócratas, policías y militares en caso de decidir activar su compromiso con una autoridad legítima. Por tanto, la oposición desleal ha tendido cada vez más a evitar un enfrentamiento directo con el gobierno y sus agentes y ha tratado en su lugar de combinar sus actos ilegales con un proceso formalmente legal de transferencia de poder. En este proceso la neutralidad, si no la cooperación, de las fuerzas armadas, o un sector de ellas, es decisivo.

El siglo xx ha presenciado menos revoluciones iniciadas por las masas que el siglo xix, y su suerte en Estados modernos ha sido generalmente la derrota. Los comunistas y los nazis aprendieron esta lección. La combinación utilizada por Mussolini de actos ilegales y una toma de poder legal se convirtió en el nuevo modelo para derrocar

gar— con el problema de la estabilidad de los regímenes. En el norte de Italia la violencia era mayor antes de 1922, pero el sur era relativamente tranquilo; es difícil comparar la omnipresente amenaza de violencia que representaba la presencia de las SA nazi con las acciones de los *squadristi*, que, sin embargo, causaban más muertos, etc. Este sería un interesante tema para una investigación histórica comparativa.

⁵ Un ejemplo excelente es Peter Merkl, *Political Violence under the Swastika: 581 Early Nazis* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975). No hay un estudio comparable del *squadristimo* italiano. La reacción de las autoridades y los tribunales frente a la violencia política también merece estudio. Para la Alemania de Weimar tenemos la obra de Emil J. Gumbel, *Vom Fernemord zur Reichskanzlei* (Heidelberg: Lambert Schneider, 1962), basada en sus estudios de los años veinte, como *Zwei Jahre Mord* (Berlin: Neues Vererland, 1921), pero no hay análisis comparables del tratamiento judicial de la violencia en Italia, Austria o España en períodos de crisis.

una democracia.⁶ Sólo la intervención directa del ejército parece ser capaz de derribar regímenes en Estados modernos estables, lo que probablemente explica por qué, a pesar de la movilización revolucionaria de las masas por partidos de izquierda y su éxito parcial, ninguna de las democracias cuyo derrumbamiento podemos estudiar fue derribada por un golpe revolucionario de partidos de izquierda. Checoslovaquia, en 1948, es la única democracia tomada por comunistas, pero es difícil separar los procesos internos que tienen algún parecido con las rupturas que estudiaremos de la presencia del ejército soviético y la influencia de la Unión Soviética.⁷ El resultado de la caída de regímenes democráticos generalmente parece ser la victoria de las fuerzas políticas identificadas con la derecha, aunque este término puede muy bien no describir su política una vez en el poder. Esto no significa que en muchos casos la izquierda no haya tenido un papel decisivo en el debilitamiento de gobiernos democráticos provocando su caída.

Legitimidad, eficacia, efectividad y quiebra de una democracia

Nuestro análisis empieza con la existencia de un gobierno que ha alcanzado su poder mediante un proceso democrático de elecciones

⁶ Las ambigüedades en el caso alemán están muy bien tratadas en Hans Schneider, «Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933», en *Von Weimar zu Hitler*, 1930, 1933, dirigido por Gonthard Jasper (Colonia: Kiepenheuer und Witsch, 1968), págs. 405-42, que cita la literatura relevante. Véase también Hans Boldt, «Article 48 of the Weimar Constitution: Its Historical and Political Implications», en *German Democracy and the Triumph of Hitler*, dirigido por Anthony Nicholls y Erich Matthias (Londres: Georg Allen and Unwin, 1971), págs. 79-98. Este es uno de los pocos casos en los que la legalidad se enfrentó en conflicto con la legitimidad democrática, un caso en el que se emplearon procedimientos legales para conseguir fines en claro conflicto con los supuestos básicos de legitimidad democrática. Las burocracias y las fuerzas armadas —especialmente en la tradición alemana/prusiana— estaban más predisuestas a la legalidad, entendida en sentido positivista, que comprometidas con los valores liberales y democráticos, lo que facilitó considerablemente la *Machtergreifung* nazi y la consolidación en el poder. Aseguró a los nuevos gobernantes la lealtad de muchos que hubieran estado muy lejos de ser sus seguidores.

⁷ Las presiones y la intervención más o menos directa de la Unión Soviética hacen de Checoslovaquia en 1948 un caso especial. Véase Josef Korbel, *Communist Subversion of Czechoslovakia*, 1938-1948: *The Failure of Co-existence* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1959), y Pavel Tigrid, «The Prague Coup of 1948: The Elegant Takeover», en *The Anatomy of Communist Takeovers*, dirigido por Thomas T. Hammond y Robert Farrel (New Haven: Yale University Press, 1975), con referencias bibliográficas a fuentes occidentales y checas. Lo mismo puede decirse de la secuencia de acontecimientos que llevaron a la

libres y sobre esta base reclama la obediencia de los ciudadanos dentro de su territorio, con una probabilidad relativamente grande de que ellos cumplan. Esta obediencia puede surgir de una amplia gama de motivos, desde miedo a la imposición de sanciones a un apoyo positivo basado en la creencia del derecho del gobierno a exigir obediencia. Max Weber escribía:

Debe entenderse por «dominación», de acuerdo con la definición ya dada (cap. I, 16), la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer «poder» o «influjo» sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación («autoridad»), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de *voluntad* de obediencia, o sea, de *interés* (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.

No toda dominación se sirve del medio económico. Y *toda* vez menos tiene toda dominación fines económicos. Pero toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un *cuadro* administrativo (cap. I, 12); es decir, la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una *actividad*, dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera. Este cuadro administrativo puede estar ligado a la obediencia de su señor (o señores) por la costumbre, de un modo puramente afectivo, por intereses materiales o por motivos ideales (con arreglo a valores). La naturaleza de estos motivos determina en gran medida el tipo de dominación. Motivos *puramente* materiales y racionales con arreglo a fines como vinculo entre el imperante y su cuadro implican aquí, como en todas partes, una relación relativamente frágil. Por regla general se le añaden otros motivos: afectivos o racionales con arreglo a valores. En casos fuera de lo normal pueden éstos ser los decisivos. En lo cotidiano domina la *costumbre*, y con ella: intereses *materiales*, utilitarios, tanto en ésta como en cualquiera otra relación.⁸

La mayoría de la gente obedece por costumbre y un cálculo racional de las ventajas. En principio, sin embargo, los regímenes democráticos se basan en mucho más. Más que en ningún otro tipo de régimen, su apoyo depende de mantener activos unos compromisos para hacer cumplir decisiones que conciernen a la colectividad. En tiempos normales, la costumbre y el cálculo racional de las ventajas

sección de Eslovaquia después del *diktat* de Munich y la transformación interna de lo que quedaba del estado checo antes de su incorporación a Alemania como *Reichsprotektorat*.

⁸ Max Weber, *Economía y Sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), tomo I, pág. 17.

Apoyo Democrático

puede asegurar la obediencia, pero en situaciones de crisis, cuando la autoridad del gobierno se ve atacada por algún grupo de la sociedad o cuando las decisiones afectan a muchos ciudadanos negativamente, esto no es suficiente. Y lo es aún menos cuando los que ostentan la autoridad tienen que hacer uso de la fuerza pidiendo a otros que arriesguen sus vidas y priven de las suyas a sus conciudadanos en defensa del orden político.

Weber lo formuló de la siguiente manera:

La costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente efectivos y de valor (racionales con arreglo a valores), no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad.⁹

Y en palabras de un líder político: «...la manera más efectiva de mantener la ley no es la policía del Estado, o los *marshals*, o la guardia nacional. Sois vosotros. Depende de vuestro valor para aceptar las leyes con las que no estáis de acuerdo lo mismo que aquellas con las que estáis de acuerdo»¹⁰.

Esta creencia en su legitimidad asegura la capacidad de un gobierno para hacer cumplir una decisión. Es obvio que a ningún gobierno le conceden todos los ciudadanos legitimidad en este sentido, pero ningún gobierno puede subsistir sin que esta creencia la comparta un número sustancial de estos ciudadanos, y un número todavía mayor de los que controlan las fuerzas armadas. Los gobiernos democráticos necesitan de esta creencia, con mayor o menor intensidad, por lo menos entre la mayoría. Normalmente un gobierno democrático debería ser considerado legítimo incluso por aquellos que constituyen su oposición. Esto es lo que significa el término oposición «leal». Como mínimo, la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. Por último, significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán voluntariamente por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad. Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la

2. Elementos de quiebra

fuerza. «En una democracia los ciudadanos son libres de no estar de acuerdo con la ley, pero no de desobedecerla, porque en un gobierno de leyes, y no de hombres, nadie, por muy prominente o poderoso y ningún motín callejero por más violento o exaltado, tiene derecho a desafiarlas»¹¹.

Esta creencia no requiere estar de acuerdo con el contenido de la norma, ni apoyar a un gobierno en particular, sino el aceptar su carácter vinculante y su derecho a mandar hasta que se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos del régimen. En las democracias estos cambios implican que el control del gobierno se gana sin usar la fuerza, de acuerdo con procedimientos democráticos tales como libre competición para ganar el apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos, formas de influencia legítimas y el uso de mecanismos constitucionales para controlar las decisiones de los que gobiernan. La creencia está basada en la expectativa de que los que gobiernan, ante un voto de censura y el requerimiento para que abandonen el poder por medios legítimos, no lo intentarán retener por medios ilegítimos. La democracia legítima, por tanto, requiere la obediencia a las reglas del juego tanto por parte de la mayoría de los ciudadanos que han votado como por parte de los que detentan la autoridad, así como la confianza de los ciudadanos en la responsabilidad del gobierno.

En toda sociedad existen los que niegan legitimidad a cualquier gobierno y los que creen en fórmulas alternativas de legitimidad. Como Charles Tilly escribe: «La múltiple soberanía es la característica distintiva de la revolución. Una revolución comienza cuando un gobierno anteriormente bajo el control de un solo sistema político soberano se convierte en objeto de pretensiones efectivas, en competencia y mutuamente exclusivas por parte de dos o más sistemas políticos diferentes; termina cuando un solo sistema político soberano vuelve a obtener el control sobre el gobierno»¹². Los regímenes varían mucho según el número y la intensidad de la convicción de los ciudadanos sobre su legitimidad. En el caso de una democracia, sin embargo, la creencia en su legitimidad por parte de una mayoría de la población, o incluso una mayoría del electorado, es insuficiente para su estabilidad. Que crean en esta legitimidad los que tienen control directo de las fuerzas armadas es especialmente importante, aun-

¹¹ *Ibid.*

¹² Charles Tilly, «Revolutions and Collective Violence», en *Handbook of Political Science*, dirigido por Greenstein y Polsky, vol. 3, pág. 519. Este excelente ensayo coincide en muchos puntos con nuestro análisis y lo complementa en otros aspectos. El resumen crítico de otros enfoques nos evita el tener que presentarlos aquí.

⁹ *Ibid.*, pág. 170.

¹⁰ John F. Kennedy durante la crisis de Oxford, Mississippi, citado en el *New York Times*, 1 de octubre, 1962, pág. 22.

que no parece probable que los líderes militares vuelvan sus armas contra el gobierno a menos que sientan que un sector significativo de la sociedad comparte su falta de fe y que otros sean por lo menos indiferentes a las conflictivas exigencias de obediencia¹³.

Los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad día en día. La legitimidad no existe con independencia de las acciones y actitudes de personas concretas. Los regímenes, por tanto, gozan de más o menos legitimidad por el mero hecho de existir. En una democracia es muy posible que fluctúe rápidamente la cantidad e intensidad de apoyo concedido a gobiernos, líderes, partidos y medidas políticas, mientras que la convicción en la legitimidad del sistema no se altera. Hay una clara interacción entre el apoyo al régimen y el apoyo a los partidos en el gobierno, que en ausencia de otros indicadores lleva a usar los resultados electorales y las respuestas de opinión pública como evidencia indirecta de la legitimidad del sistema. Por consiguiente, la pérdida de apoyo de todos los actores políticos en un régimen democrático puede muy fácilmente llevar a una erosión de legitimidad, de igual forma que un amplio apoyo a un gobierno, especialmente más allá de los que le apoyan con su voto, es muy probable que contribuya a reforzar la legitimidad¹⁴.

¹³ Este no es el lugar para citar la amplia literatura sobre las intervenciones militares en la política. Véase Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», para una breve descripción del problema y referencias a la literatura. Véase también William R. Thompson, «Regime Vulnerability and the Military Coup», *Comparative Politics*, 7, n. 4 (1975), págs. 459-87, con una extensa bibliografía sobre este campo, cada vez más amplio. Alfred Stepan, en *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1974) y en «Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil», en *The Breakdown of Democratic Regimes*, dirigido por Linz y Stepan, vol. 3, Latin America (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), págs. 110-137, muestra cómo hay que ver las intervenciones militares a la luz de las acciones de los gobiernos democráticos según las líneas que en este ensayo se sugieren, y no desde una perspectiva centrada casi exclusivamente en lo militar.

¹⁴ En este tema véase Juan J. Linz, «The Bases of Political Diversity in West German Politics» (tesis doctoral, Columbia University, 1959); véase también «Cleavage and Consensus in West German Politics: The Early Fifties», en *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, dirigido por Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (Nueva York: Free Press, 1967), págs. 305-16.

Unos datos fascinantes que merecen un análisis más profundo y sofisticado son las series que abarcan períodos largos de tiempo con preguntas idénticas o muy comparables sobre el apoyo que grupos sociales distintos y votantes de distintos partidos conceden al jefe del gobierno. Tal apoyo, tolerancia o rechazo difusos es un componente e indicador de la predisposición a conceder legitimidad a un régimen. Véase, por ejemplo, Pierpaolo Luzaano Fegiz, *Il volto sconosciuto dell'Italia: Dieci anni di sondaggi Doxa* (Milán: Giuffrè, 1956), págs. 534-547, *idem*, *Il volto sconosciuto dell'Italia. Seconda serie, 1955-1965* (Milán: Giuffrè, 1966), págs. 865-99, y Elisabeth Noelle y Erich Peter Neumann, directo-

2. Elementos de quiebra

¿Por qué cree la gente en la legitimidad de instituciones democráticas? Contestar a esta pregunta es casi tan difícil como explicar por qué cree la gente en unos dogmas religiosos particulares, ya que, como en el caso de creencias religiosas, el grado de comprensión, de escepticismo y de fe varía mucho en la sociedad y a lo largo del tiempo¹⁵. No hay duda de que la socialización política juega un papel decisivo, y ésta es una ventaja para los regímenes democráticos que llevan mucho tiempo establecidos y cuyos sistemas de educación, de información y prensa y de cultura de élite han permitido la penetración y comprensión de los ideales democráticos. Como en el caso de otras creencias sociales, los intelectuales tienen el papel principal a la hora de formular, elaborar y transmitir la fórmula de legitimidad.

Existe también un *Zeitgeist*, un sentimiento compartido más allá de los límites nacionales, de que un tipo particular de sistema político es el más deseable o el más dudoso. Este sentimiento tiende a verse reforzado o debilitado por la percepción positiva o negativa de otros Estados o naciones más poderosas que tienen éxito con un tipo particular de régimen. En los años entre las dos guerras mundiales, el *Zeitgeist* se vio profundamente afectado por el éxito de los fascistas: Italia y más tarde el nazismo contribuyeron a debilitar la fe en la legitimidad democrática en muchos países. Como Weber observó, ningún tipo de legitimidad se encuentra en forma pura en ninguna sociedad. La mayoría de la gente presta obediencia a un régimen basándose en un complejo conjunto de creencias. Por tanto, la legitimidad democrática se ve frecuentemente fortalecida al convertirse en una forma de tradición, y el carisma personal de los líderes democráticos comprometidos con el régimen tiende a reforzar sus instituciones¹⁶.

Nuestra definición, mínima de legitimidad es por tanto relativa: un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto res, *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung* 1965-1967, Allensbach, Institut für Demoskopie, 1967, *Id.* *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung* 1968 bis 1973, *Id.* 1974.

¹⁵ Este tema está tratado con incomparable ironía por Vilfredo Pareto en *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*, 2 vols. (Nueva York: Dover, 1965), no. 385.

¹⁶ El carácter mixto de las bases de legitimidad de toda democracia fue subrayado por Max Weber en sus trabajos, especialmente en los políticos. En su opinión, el carisma del hombre de estado-líder político podría contribuir a la autoridad de las instituciones democráticas. A este respecto la tesis de Harry Eckstein de la congruencia de pausas de autoridad y la contribución que un liderazgo con autoridad puede hacer en una sociedad con valores autoritarios —con referencia concreta a la *Kanzlerdemokratie* en la República Federal Alemana— está en la tradición weberiana.

y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos¹⁷.

En este punto otras dos dimensiones que caracterizan un sistema político cobran importancia: su eficacia y su efectividad¹⁸. Ambas

¹⁷ El *Impact* fue el primero en formular la hipótesis de que «la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su *eficacia* como de su *legitimidad*, aunque estos dos conceptos se han confundido frecuentemente al analizar concretamente las crisis de un sistema político dado». Esta hipótesis, así como la elaboración de la distinción y la aplicación a algunos ejemplos, surgió de discusiones con el autor y se publicó en su ensayo «Political Sociology», en *Sociology Today: Problems and Prospects*, dirigido por Robert K. Merton, Leonard Broom y Leonard S. Cottrell, Jr. (Nueva York: Basic Books, 1959), págs. 81-114, esp. págs. 108-9. Lipset incidió sobre el tema en *Political Man: the Social Bases of Politics* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1960), capítulo 3, págs. 77-98.

¹⁸ Leonardo Morlino, partiendo de Eckstein, llega a unas conclusiones muy parecidas a las nuestras. Observa la necesidad de distinguir la eficacia de tomar decisiones de la capacidad de implementar las decisiones superando condiciones adversas —distinguir *outputs* de *outcomes*. En una nota incluso dice: «La necesidad de considerar [en el análisis] los *outputs* en lugar de los *outcomes* es otra razón por la cual preferimos la eficacia en las decisiones a la efectividad; la efectividad [*effectivity*] tiende a destacar los resultados. Nuestro análisis hace de la eficacia y la efectividad variables distintas en relación con el proceso de derribamiento, ya que no son intercambiables ni dimensiones de un mismo concepto». Véase «Stabilità, legittimità e efficacia decisionale nei sistemi democratici», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3 n. 2 (agosto 1973), págs. 247-316, especialmente págs. 280 y siguientes.

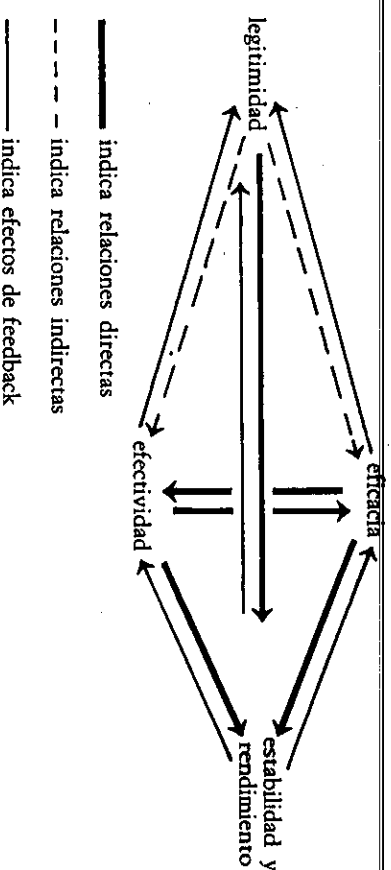
Algún tiempo después de haber escrito este análisis me llamaron la atención sobre un texto de Chester I. Barnard en el que utiliza los términos *efficiency* y *effectiveness* para referirse a una distinción parecida a la que yo hago entre eficacia y efectividad. Aunque había leído a Barnard no recordaba su texto en el que su trabajo y el mío coinciden:

Quando un fin específico deseado se consigue, diremos que la acción es «efectiva». Cuando las consecuencias no buscadas de la acción son más importantes que la consecución del fin deseado y no son satisfactorias, es decir, una acción efectiva, diremos que es «ineficaz». Cuando las consecuencias no buscadas no tienen importancia o son triviales, la acción es «eficiente». Es más, a veces sucede que el fin buscado no se consigue, pero las consecuencias no buscadas satisfacen deseos o motivos que no son la «causa» de la acción. Consideremos entonces esta acción como eficiente, pero no efectiva. Retrospectivamente, la acción en este caso está justificada no por los resultados buscados, sino por los que no se buscaban. Estas observaciones son experiencias personales comunes.

Consecuentemente diremos que una acción es efectiva si consigue su fin objetivo y específico. Diremos también que es eficiente si satisface los motivos de ese objetivo, sea o no efectiva y siempre que el proceso no cree disatisfacciones de signo contrario. Diremos que una acción es ineficiente si los motivos de ese objetivo no han sido satisfechos o se producen disatisfacciones de signo contrario aun en el caso de que sea efectiva. Esto sucede frecuentemente; nos encontramos con que no queremos lo que creíamos que queríamos. (En *The*

2. Elementos de quiebra

pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad. Sin embargo, las relaciones entre estas variables están muy lejos de ser transitivas y lineales, puesto que la percepción de la eficacia y efectividad de un régimen tiende a estar sesgada por el compromiso inicial con su legitimidad. La legitimidad, por lo menos durante algún tiempo, opera como una constante positiva que multiplica cualquier valor positivo que puedan conseguir la eficacia y efectividad de un régimen. Asegura la efectividad incluso en ausencia de una eficacia deseable y contribuye al resultado último: persistencia y estabilidad relativa del régimen. Si el valor de la legitimidad (el resultado de valores positivos menos valores negativos entre diferentes sectores de la población o para sectores clave) se acerca a cero o es negativo, los fracasos de la eficacia y la efectividad se multiplicarán. La relación podría representarse así:



Mientras más positivos sean los valores en cada una de las relaciones a lo largo del tiempo, mayor será la estabilidad y el rendimiento del régimen. Lo que no sabemos es cuánto contribuye cada una de estas relaciones directas, indirectas y de *feedback*. Para expresarlo gráficamente, no sabemos lo gruesas o finas que deberían ser las flechas que las conectan. Regímenes que a un observador exterior le parecen que han alcanzado el mismo nivel de éxito o fracaso al enfrentarse con problemas, pero que inicialmente gozaron de distintos niveles de legitimidad, no parecen sufrir las mismas consecuencias. A causa de esto las circunstancias que rodean la instauración de un régimen y su consolidación inicial cobran una gran importancia cuando y si éste se enfrenta con crisis serias. En este sentido, los orígenes

históricos particulares de la república de Weimar y sus fracasos iniciales pueden explicar su caída final a pesar de su considerable éxito a mediados de los años veinte. Desgraciadamente no hemos desarrollado indicadores sistemáticos ni hemos recogido datos a lo largo del tiempo sobre la legitimidad de regímenes que podrían poner a prueba una hipótesis de este tipo.

Los miembros de la sociedad, y hoy en día esto implica una gran colectividad, conceden poder político a la autoridad en un régimen para conseguir la satisfacción de sus intereses materiales e ideales. Nadie puede negar que el grupo dirigente es probable que trate de conseguir sus propios intereses materiales e ideales, pero posiblemente no podría retener su legitimidad si los persiguiera exclusivamente o a un coste demasiado grande para un amplio sector de la sociedad. La obligación de dar explicaciones, que las elecciones introducen en una política democrática, hace necesario que los líderes tengan que demostrar que persiguen objetivos colectivos aceptables para la mayoría sin que representen una privación excesiva para sus contrarios, aunque pueden suponer una pesada carga para minorías específicas. La respuesta de la sociedad a la política de sus gobernantes no es obviamente la misma que la de un observador experto objetivo, y el éxito de un gobernante puede basarse más en convencer a la sociedad de que los objetivos perseguidos son en el interés de la misma que el hecho mismo de que lo sean. Sin embargo, está claro que a la gente se la puede engañar algunas veces, pero no siempre.

Mientras que en teoría los intereses de la colectividad, o por lo menos de la mayoría, constituyen la medida de la actuación de un régimen, los niveles de organización y conciencia de los distintos sectores de la sociedad varían considerablemente, como Mancur Olson ha demostrado¹⁹. Esto presta una especial relevancia a los intereses y la percepción de los sectores más organizados. Por otra parte, los gobiernos, como las empresas, no son juzgados necesariamente por sus resultados a corto plazo, especialmente cuando las instituciones y el liderazgo gozan de confianza, es decir, de legitimidad. El análisis de Pareto sobre la utilidad ha subrayado que la utilidad de la colectividad no coincide con la utilidad de los miembros individuales, que hay utilidades directas e indirectas que deben tenerse en cuenta, que las utilidades a largo y a corto plazo no coinciden, etc. Este tipo de consideraciones hace que sea muy difícil, incluso para observadores objetivos desde el exterior, juzgar hasta qué punto un gobierno de-

2. Elementos de quiebra

mocrático es eficaz y al mismo tiempo está respondiendo al electorado. El problema se multiplica al debatirse si debería responder al electorado o debería cumplir las decisiones tomadas democráticamente por los miembros del partido del gobierno, a la vista de las presiones a favor de la democracia interna del partido. Además de responder a las demandas de un amplio electorado y de los miembros del partido, los gobiernos democráticos no pueden ignorar las de los grupos de interés de importancia clave y bien organizados, que si retiran su confianza pueden ser más decisivos que el apoyo del electorado. Para dar un ejemplo: una política que produce la desconfianza en la comunidad empresarial y lleva a la evasión de capital, aun cuando cuente con el apoyo de una mayoría del electorado, puede suponer una seria amenaza para un régimen.

Dada la interdependencia, y en muchos casos dependencia, de sociedades y Estados, la respuesta de actores principales en el sistema internacional político y económico se convierte en otro factor al juzgar la eficacia de una medida política. Todo esto apunta a la complejidad de dar una definición teórica y empírica de la eficacia de un gobierno o régimen. Ciertamente, los regímenes y gobiernos tienen que servir objetivos colectivos, pero como ha demostrado una ya extensa literatura sobre las funciones del Estado, estos objetivos están muy lejos de ser un tema de acuerdo²⁰. Están condicionados históricamente y definidos en cada momento por el liderazgo político y la sociedad, especialmente sus fuerzas organizadas. Representan un reto que cambia continuamente. En este punto la literatura sobre la revolución de expectativas crecientes cobra importancia (por ejemplo, la creciente difusión de instituciones de una sociedad a otra o los estándares de actuación establecidos internacionalmente). Los conflictos sociales, impresionados por la innegable importancia de las

²⁰ La «función» o «propósito» del Estado era un tema central en la ciencia política tradicional, como muestra la literatura alemana sobre el *Staatszweck*. Para una discusión crítica véase Hermann Heller, *Staatstheorie* (Leiden: A. W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N. V., 1934). En cierto sentido, la literatura sobre *outputs* del sistema político y sobre el papel del Estado en los países en vías de desarrollo ha sustituido este enfoque, no siempre mejorando las formulaciones originarias.

Desde que se escribió este ensayo ha surgido un nuevo interés por problemas próximos a los que nosotros llamamos «insolubles» en relación con la cuestión de la «sobrecarga» del gobierno y la «ingobernabilidad». Véase los trabajos presentados en el coloquio sobre «Overloaded Government» en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, diciembre 1976; Richard Rose, «Governance and Ungovernability: A Skeptical Inquiry», *Studies in Public Policy*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1977; y Erwin K. Scheuch, *Wird die Bundesrepublik unregierbar* (Colonia: Arbeitskreisverband der Metallindustrie, 1976).

¹⁹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), págs. 132-33, 165-67 y 174-78.

medidas sociales y económicas en las sociedades contemporáneas, han descuidado, sin embargo, considerar algunas de las funciones básicas de todo sistema político, pasado y presente, especialmente el problema de mantenimiento del orden público, seguridad personal, resolución y arbitraje de conflictos, y un mínimo de previsibilidad en la toma de decisiones, así como en su cumplimiento. Muchos de los regímenes que fracasaron por falta de eficacia debieron su fracaso a dificultades a este nivel más bien que a la forma en que manejaron problemas más complejos.

WMA La eficacia, por tanto, se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes. Mucha gente, sin embargo, es muy probable que se sienta neutral o indiferente frente a muchas medidas políticas, y por tanto, la evaluación total de la eficacia percibida de un régimen se ve complicada por la ignorancia del significado completo de estas respuestas para la estabilidad del régimen. Es más, frente al dogma "democrático de un hombre un voto", como Robert Dahl ha destacado, no puede ignorarse la intensidad de las respuestas a las medidas políticas²¹. Esto es particularmente importante cuando se consideran las respuestas de grupos o instituciones clave, situadas estratégicamente, que en pura teoría democrática no debería ser una consideración para el político, pero que en la realidad son centrales en el momento de tomar decisiones. Afortunadamente, la eficacia de un régimen no es juzgada por los actos de un gobierno concreto a lo largo de un período corto de tiempo, sino que es la suma de sus actos a lo largo de un período más prolongado comparado con la actuación de distintos gobiernos que probablemente son más satisfactorios para uno u otro sector de la sociedad.

Esto representa una desventaja para regímenes nuevos que se enfrentan con serios problemas durante el período de consolidación, puesto que sus gobiernos no pueden presentar éxitos pasados como prueba de la eficacia del régimen frente a sus fracasos, que pueden muy bien ser temporales. El problema es aún más serio si el régimen anterior consiguió considerable eficacia, que pueden hacer notar los seguidores que todavía tenga²². El hecho de ser nuevo es una

²¹ Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), capítulo 4, «Equality, Diversity, and Intensity», págs. 90-123.

²² Desgraciadamente no tenemos muchos datos sobre cómo los electorados y las élites clave perciben regímenes pasados en diferentes momentos —inme-

2. Elementos de quiebra

desventaja que tiene que ser superada, aunque la dinámica de un cambio de régimen sugiere que el derrumbamiento del régimen es el resultado de pérdida de legitimidad, y que esta caída, por sí y en sí misma, realiza la legitimidad del nuevo régimen. Sin embargo, a corto plazo el proceso de establecimiento puede conducir a una pérdida de eficacia o, por lo menos, cierta discrepancia con las expectativas creadas y, por tanto, una considerable baja en la legitimidad antes de que se complete el proceso de consolidación. Si tuviéramos que trazar las curvas de estos cambios en diferentes sociedades, encontraríamos pautas muy variables dentro de este modelo general. A este respecto es importante tener en cuenta, como Otto Kirchheimer ha destacado, que los actos constituyentes de un nuevo régimen en términos de medidas políticas son decisivos para su consolidación²³.

Esto nos lleva a la importancia de la formulación del orden de prioridades o del programa inicial de un nuevo régimen, las implicaciones de sus efectos en diferentes sectores de la sociedad y los consiguientes cambios en la cantidad y la intensidad de legitimidad que se le concede. Este orden del día inicial está por completo en manos del liderazgo. El liderazgo puede también diseñar las condiciones para las soluciones que evitarán los sino inevitables desencargos y la movilización de una intensa oposición, que en la fase de la consolidación no se limitará al gobierno, sino que se extenderá a todo el régimen. Un análisis adecuado de las relaciones entre medios y fines (la compatibilidad del uso de ciertos medios con otros fines y conflictos entre posibles fines) es crucial. Todo esto requiere inteligencia política, información adecuada y honestidad para percibir los conflictos sobre valores últimos. En todo caso, los resultados beneficiosos para grupos particulares en la sociedad posiblemente se retrasarán a causa de las dificultades para poner en práctica medidas

diariamente después de su caída, durante la consolidación de un nuevo régimen y al correr el tiempo— y cómo la actuación de regímenes anteriores sirve como marco de referencia en la evaluación de los nuevos regímenes. Las ciencias sociales deberían prestar mucha más atención a lo que Maurice Halbwachs llama *La mémoire collective* (Paris: Presses Universitaires de France, 1950).

Desde la II Guerra Mundial, distintos estudios sobre la opinión pública en Alemania y un estudio aislado en Italia han explorado la imagen de los regímenes pasados. Véase G. R. Boynton y Gerhard Loewenberg, «The Decay of Support for Monarchy and the Hitler Regime in the Federal Republic of Germany», *British Journal of Political Science* 4 (1975), págs. 453-88, que relaciona estas respuestas con la satisfacción con el régimen actual.

²³ Otto Kirchheimer, «Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs», *American Political Science Review* 59 (1965), págs. 964-74; este artículo ha sido recogido en *Politics, Law and Social Change*, dirigido por Friedrich S. Burin y Kurt L. Shell (Nueva York: Columbia University Press, 1969).

en esta fase. Aunque la eficacia probablemente es juzgada por los resultados, a veces el neutralizar enemigos potenciales del régimen es igualmente, o más, importante que la inmediata satisfacción de aquellos que han concedido legitimidad al nuevo régimen basándose en sus expectativas.

Los regímenes democráticos se enfrentan con problemas más difíciles a este respecto que los regímenes no democráticos, porque las implicaciones de sus medidas políticas son más visibles para todos los afectados gracias a la libertad de crítica e información, que limita la manipulación por parte de los regímenes de las percepciones de la sociedad. Es en el área de *reform mongering*, usando la expresión de Hirschman, donde los líderes democráticos tienen que probar su habilidad²⁴. Si el cambio de régimen estuviera asociado inevitablemente con una gran revolución de expectativas crecientes, los problemas para un nuevo régimen podrían resultar casi insolubles. Este resultado generalmente está modificado por el «efecto de túnel» (también una descripción de Hirschman), según el cual el que algunos sectores de la sociedad puedan satisfacer sus expectativas da esperanza a otros que de momento no ven una respuesta inmediata a sus demandas²⁵. En resumen, una formulación inteligente de este programa inmediato, una hábil gestión del proceso de manipulación de la reforma y una actuación inmediata y eficaz en un sector particular, que puede servir como acto constituyente para el nuevo régimen, puede hacer más manejables los problemas de eficacia de lo que a primera vista parece.

Volveremos a este tema de la eficacia de un régimen cuando tratemos de la solución de los problemas con los que se enfrenta un régimen y cómo pueden estos problemas hacerse insolubles, contribuyendo así al proceso de derrumbamiento.

La legitimidad y la eficacia son, por tanto, dimensiones analíticamente distinguibles que caracterizan a los regímenes y que en realidad están entremezcladas de una forma de la que sabemos muy poco. De qué manera la legitimidad facilita la eficacia y hasta qué punto en diferentes tipos de regímenes con distintos niveles de legitimidad contribuye la eficacia a la legitimidad son preguntas centrales en el estudio de la dinámica de los regímenes, pero que hasta

²⁴ Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1965), capítulo 3, «The Continuing of Reform», págs. 327-84.

²⁵ Albert O. Hirschman, «The Changing Tolerance for More Inequality in the Course of Economic Development: With a Mathematical Appendix by Michael Rothschild», *Quarterly Journal of Economics*, 87 (noviembre 1973), págs. 544-66.

recientemente han sido objeto de muy poca investigación comparada²⁶.

La efectividad de un régimen es otra dimensión, aunque a menudo no se la separa de la eficacia probablemente porque se trata de una dimensión a nivel más bajo de generalidad y, por tanto, es más difícil distinguir empíricamente de la eficacia. Por efectividad entendemos la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado. El hecho de que incluso las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir entra dentro de este concepto. En muchas sociedades, a pesar de un amplio consenso sobre los objetivos a perseguir, incluso sobre los medios a emplear, puede resultar que estos objetivos, y sobre todo los medios, no estén disponibles, sean ineficaces y estén sujetos a retrasos e incluso resistencia en el proceso de llevarlos a cabo. En este punto, quizá más que en el momento de formular medidas políticas, aparecen las discrepancias entre expectativas y satisfacciones, y surge el descontento. Tal falta de efectividad debilita la autoridad del Estado, y como resultado, su legitimidad. La falta de efectividad plantea también dudas sobre medidas que habían sido consideradas eficaces. Una vez más los regímenes nuevos se enfrentan con problemas especiales, puesto que todavía no han creado el personal administrativo necesario para llevar a cabo las medidas. Durante la fase inicial los líderes no cuentan con toda la información necesaria, y la oleada de apoyo que en un principio recibe el régimen, más la desorganización y debilidad de la oposición, les lleva a subestimar la resistencia que sus medidas es probable que vayan a encontrar. Es más, la conciencia de su superioridad moral frente al despreciado régimen anterior hace que no tomen en consideración incluso los argumentos válidos de la oposición, aumentando así la resistencia. La ineffectividad puede dividir la coalición instauradora del régimen, como sucedió con la respuesta de los socialistas a los fracasos de la reforma agraria del gobierno de izquierda burgués-socialista en España en 1931-33. La falta de efectividad puede también animar la resistencia ilegítima a las decisiones del gobierno, siendo en este contexto central para la autoridad del régimen el mantenimiento del orden en el momento de poner en práctica decisiones. Volveremos más tarde a un

²⁶ Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963) es una de las excepciones más llamativas. La primera vez que se pusieron a prueba sistemáticamente las cuestiones aquí planteadas, utilizando datos recogidos durante la IV República en Francia, fue en Steven F. Cohn, «Loss of Legitimacy and the Breakdown of Democratic Regimes: The Case of the Fourth Republic» (tesis doctoral, Columbia University, 1976).

tipo particular de ineffectividad: la incapacidad de imponer orden o sanciones legales a los que se dedican a la violencia privada con fines políticos²⁷. Como los teóricos han señalado, la *ultima ratio* de la autoridad legítima es el uso de la fuerza, un líder democrático —en realidad, todo líder— debe ser capaz de decir: «Mi obligación bajo la Constitución y las leyes era y es hacer cumplir las órdenes de la autoridad legítima con cualquier medio que fuera necesario y con la mínima fuerza y desorden civil que las circunstancias permitieran, y estar preparado para respaldarlas con todo tipo de refuerzo civil o militar que pudiera ser necesario»²⁸.

Los teóricos de la revolución, especialmente los propios revolucionarios, están de acuerdo en que el uso ineficaz de la fuerza o la indecisión para usarla es un factor decisivo para que se produzca una transferencia de legitimidad al grupo opuesto al régimen. Trotsky,

~~por ejemplo, enumeraba tres elementos como necesarios para la revolución: la conciencia política de la clase revolucionaria, el descontento de los sectores intermedios y una clase gobernante que haya perdido fe en sí misma~~²⁹. El historiador y sociólogo Charles Tilly al enumerar cuatro condiciones para la revolución también menciona la incapacidad o falta de voluntad de los agentes del gobierno para suprimir la coacción alternativa o el empeño en mantener su exigencia de obediencia para proceder a analizar la «inactividad gubernamental»³⁰. El destino del Estado liberal en Italia estaba sellado cuando permitió —por las razones que sean (complicidad o inactividad)— situaciones como las descritas por el historiador De Felice³¹. El político conservador italiano Salandra lo formuló muy bien en una carta de 15 de agosto de 1922: «Como usted sabe, yo, como usted, soy un admirador y al mismo tiempo estoy preocupado por el fascismo. Seis años de gobierno débil o ausente, en ocasiones traidor, nos han llevado a poner la esperanza de salvar el país en una fuerza armada y organizada fuera del Estado. Esto es un fenómeno profundamente anárquico en el sentido más estricto de la palabra»³².

²⁷ Sobre este tema véase la discusión de Charles Tilly sobre la «inacción gubernamental» en «Revolutions and Collective Violence», págs. 532-33, y Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1969), págs. 235-36.

²⁸ John F. Kennedy en su discurso durante la crisis de Oxford, Mississippi, *New York Times*, 1 de octubre, 1962, pág. 22.

²⁹ Harry Eckstein, «On the Etiology of Internal Wars», *History and Theory*, 4, no. 2 (1965), págs. 133-63.

³⁰ Charles Tilly, «Revolutions and Collective Violence», p. 521.

³¹ Renzo De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. I: *La conquista del potere: 1921-1925* (Turín: Einaudi, 1966), págs. 25-30, 88-89 y 129.

³² *Ibidem*, pág. 286.

2. Elementos de quiebra

Por otra parte, Mussolini confiaba a G. Rossi, un camarada fascista: «Si en Italia hubiera hoy un gobierno que mereciera tal nombre, sin ninguna demora mandaría a sus agentes y *carabinieri* a sellar y ocupar nuestras sedes. Una organización armada, con sus cuartos y su *regolamento* (ordenanzas), es inconcebible en un Estado que tiene su ejército y su policía. Por tanto, no hay Estado en Italia. Es inútil, y, por tanto, nosotros tenemos que llegar necesariamente al poder. De otro modo, la historia de Italia se convertiría en algo inacabado»³³. Esta era la respuesta al fallo del gobierno Facta de responder a la provocación de la creación de un ejército privado. Una autoridad que no está dispuesta o es incapaz de utilizar la fuerza cuando se ve amenazada por la fuerza, pierde el derecho a exigir la obediencia incluso de aquellos no predispuestos a ponerla en duda. Para ellos la autoridad puede ser independiente de la coacción, pero frente a opositores como los ~~anarquistas~~, el único recurso que queda es la coacción. La inacción frente a la violencia fascista, nazi o proletaria, la incapacidad o falta de voluntad para controlar, ha estado en la raíz del vacío de poder que llevó a la caída de las democracias.

En este contexto, la cuestión básica planteada por Pareto tiene especial relevancia: «No hacen falta muchas teorías para empujar a aquellos que están, o creen estar, oprimidos a la resistencia y al uso de la fuerza. Por tanto, las derivaciones están principalmente dirigidas a persuadir a aquellos que en el conflicto serían neutros para que desaprueben la resistencia de los gobernantes, y, por consiguiente, a procurar que ésta sea menos viva, o bien incluso a persuadir de esto a los propios gobernantes; cosa que, por otra parte, no puede hoy tener próspero éxito salvo con aquellos que tienen los huesos roídos por la tabes del humanitarismo»³⁴. En el contexto de nuestra discusión debe quedar claro que los responsabilidades del mantenimiento de un orden político democrático deberían recibir de los que creen en la legitimidad de tal orden el derecho a emplear la fuerza necesaria para parar a los contrarios dispuestos a usar la violencia para destruir o desequilibrar ese orden. El tema de la coacción que grupos políticos ejercen sobre las autoridades u otros ciudadanos, la disposición a usarla, no es parte de las libertades civiles, ni tampoco lo es la defensa de su uso por parte de los líderes políticos.

³³ *Ibidem*, pág. 317.

³⁴ Vilfredo Pareto, *Forma y equilibrio sociales* (Madrid: Revista de Occidente, 1966), no. 2186. Para evitar una peligrosa y errónea interpretación de Pareto como un defensor simplista de la violencia es necesario leer este texto en relación con los núms. 2174 y 2175.

Obrivamente, esta norma debe aplicarse sin partidismo. Un Estado moderno no puede tolerar que grupos políticos, incluso los que se declaran democráticos, se defiendan por sí mismos en lugar de ser protegidos por el Estado. La ineffectividad de un gobierno hace que el problema de la legitimidad sea especialmente importante, en particular para aquellos a cuyo cargo corre el hacer cumplir la ley y la defensa del régimen. Es un problema extremadamente complejo en el proceso de caída de un régimen, y más tarde lo discutiremos más ampliamente.

La combinación de estas tres dimensiones produce una óctuple tipología de situaciones cuyas consecuencias tendrían que ser analizadas en detalle a la luz de situaciones empíricas. Si se tiene en cuenta que en cada caso particular necesitaríamos las pautas dominantes ~~no sólo para toda la sociedad, sino para distintos sectores de la~~ misma, y en algunos casos la percepción que de estas dimensiones tienen actores clave e instituciones políticas, se comprende la complejidad del análisis de las dinámicas de los regímenes y su quiebra.

Sistemas de partido y la inestabilidad de la democracia

Los sistemas de partido en las democracias occidentales son el resultado de acontecimientos históricos complejos a lo largo del tiempo, y por tanto es difícil definir hasta qué punto los mismos factores explican cómo han surgido distintos tipos de sistemas de partidos y democracias durables. No hay duda de que los mismos factores estructurales que explican las democracias afectadas por continuas crisis también explican, en gran parte, sistemas de partidos múltiples extremos, polarizados y centrifugos. Sin embargo, los sistemas de partidos son el resultado no sólo de factores estructurales, sino de factores institucionales, tales como leyes electorales, actuaciones de élites políticas y sociales, la difusión de ideologías, o *Zeitgeist* en el momento de la instauración de la democracia; pueden también ser considerados como un factor independiente o por lo menos interviniente en la crisis de las democracias. En este contexto el carácter de un sistema de partidos y la competencia entre partidos, las consecuencias que para la estabilidad democrática tienen los sistemas electorales —especialmente la representación proporcional—, se han convertido en tema central de debate entre los estudiosos.

Los sistemas de dos partidos (para usar una definición operacional como la que propone Giovanni Sartori) se han dado y se dan sólo en un pequeño número de democracias.³⁵ Históricamente, Es-

2. Elementos de quiebra

ados Unidos, Reino Unido —con excepción de algunos períodos de transición— y Nueva Zelanda son, utilizando una definición estricta, los únicos sistemas bipartidistas existentes. (Podrían añadirse Australia y Canadá, que funcionan como tales.) En la Europa continental del siglo xx sólo España, antes de 1923, podría ser considerada como un sistema bipartidista a nivel parlamentario (pero no a nivel electoral, especialmente regional). Algunas de las democracias europeas más pequeñas podrían haberse convertido en sistemas bipartidistas si hubieran mantenido un sistema electoral mayoritario de distritos uninominales, pero la introducción de la representación proporcional detuvo este proceso. Austria, que hoy día funciona como sistema de dos partidos, no puede ser considerada como tal en el período entre las dos guerras mundiales, especialmente alrededor de 1930. En Hispanoamérica, Colombia y Uruguay se podrían considerar ~~sistemas de dos partidos, aunque el último presenta rasgos~~ que obligan a matizar esta afirmación. Fuera del mundo occidental, sólo Filipinas e Irán podrían en algún momento cumplir las condiciones.

Si nos preguntamos hasta qué punto las pautas de la competencia política en sistemas de dos partidos han contribuido a la estabilidad democrática, nuestra primera impresión es claramente positiva, aunque España en 1923 (con las reservas ya mencionadas), Colombia en las últimas décadas y más recientemente Uruguay y Filipinas, podrían sugerir que este sistema de partidos no impide la caída de un régimen. Conviene tener en cuenta que en el caso de estas y otras democracias hispanoamericanas no hay que olvidar otro factor: el sistema presidencial.

No es quizá accidental que cuando el formato de dos partidos está sujeto a una distancia ideológica máxima y una competencia centrifuga o termina deshecho o prepara el camino a un enfrentamiento que toma la forma de guerra civil. Este fue el caso de Colombia y quizá de otros países hispanoamericanos. España, durante la República, gracias a un sistema electoral que daba gran ventaja a las pluralidades mayores y, por tanto, a dos grandes coaliciones electorales, tendió hacia el formato de dos partidos, con las consecuencias que Sartori ha observado de una política muy ideológica. En este contexto el multipartidismo extremo, con todos sus costes, es la solución para poder sobrevivir. No es extraño que las Cortes españolas

³⁵ Nuestra discrepancia sobre la relación entre sistema de partidos y estabilidad democrática se basa en la extraordinariamente perceptiva y estimulante tipología de sistemas de partidos de Giovanni Sartori, así como en el análisis de sus dinámicas. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis* (Madrid: Alianza Editorial, 1976), vol. 1, capítulos 5 y 6, págs. 151-258.

se inclinaron en 1976, por miedo a la polarización, a optar por la representación proporcional más bien que por un sistema de distritos uninominales, a pesar de temer la fragmentación.

Los partidos de la Europa continental y Chile —la democracia más estable de Hispanoamérica— eran sistemas de partido múltiple, aunque de muy distinto tipo. Algunos de ellos han sido, desde que los sistemas de partidos se congelaron alrededor de la Primera Guerra Mundial, sistemas de pluralismo moderado; es decir, en la tercera minología de Sartori, tienen menos de cinco partidos (que cuentan con la posibilidad de formar coaliciones o tienen el potencial de hacer *chantaje*). Concretamente son Bélgica e Irlanda (tres partidos), Suecia, Islandia y Luxemburgo (cuatro), Dinamarca (cuatro hasta 1950, cinco después) y Suiza, Holanda y Noruega (cinco). (Noruega y Suecia han tenido grandes períodos de predominio social democrático desde 1935 y 1932, respectivamente.) Todos son sistemas con

coaliciones de gobierno, dentro de la perspectiva de coaliciones alternantes, sin partidos antisistema considerables o relevantes (excepto Bélgica en los años treinta), con todos los partidos relevantes disponibles para formar coaliciones de gobierno o capaces de unirse como oposición y con oposiciones unilaterales. Se caracterizan por: 1) una distancia ideológica relativamente pequeña entre los partidos relevantes; 2) una configuración de coaliciones bipolares, y 3) una competencia centripeta.

Este no era el caso de la República portuguesa, de Italia después de la Primera Guerra Mundial, de la Alemania de Weimar, de Francia bajo la III y la IV Repúblicas, de la República en España, de Finlandia, Checoslovaquia, los Estados bálticos, los países de Europa oriental y balcánicos en los intermitentes períodos democráticos, o de Chile antes de la caída de Allende.

Ciertamente la comparación entre países con sistemas de pluralismo moderado y no polarizado y los que tienen sistemas de pluralismo extremo sugiere que los de pluralismo moderado están asociados con la estabilidad de la democracia. Sólo en Bélgica (en un momento en que podría hablarse de un sistema de cinco partidos, con 11,5 por 100 del voto en manos del partido fascista Rex y un 7,1 por 100 en las de los nacionalistas flamencos) estuvo cerca de peligrar la democracia.

De las trece democracias relativamente institucionalizadas con sistemas de pluralismo extremo (dejando fuera Polonia, Hungría y los países balcánicos), siete fueron víctimas de un derribamiento debido a causas internas; uno (Checoslovaquia) sucumbió a una mezcla de factores externos e internos en 1938; dos (Finlandia en 1930-1932 y Francia en 1934) estuvieron a punto de caer, y en 1958 en la

2. Elementos de quiebra

IV República la democracia escapó a este destino por un proceso de reequilibramiento que llevó a la V República. A estos casos se podría añadir Chile en 1973. Tenemos, sin embargo, a Italia, que desde 1945 ha sido el arquetipo de un sistema multipartidista que no ha experimentado una ruptura, aunque en su caso pudiera muy bien hablarse de «sobrevivir sin gobernar».

Parece claro que los dos tipos principales de pluralismo que Sartori distingue no dejan de estar relacionados con el problema de la estabilidad de la democracia. Sartori observa correctamente que los sistemas de pluralismo extremo segmentado, cuyos partidos se sitúan en más de una dimensión y que no compiten entre ellos, ya que tienen asegurado un electorado étnico cultural, territorial o religioso —Israel, Suiza y Holanda, por ejemplo— constituyen un caso especial. Si no los consideramos, la relación entre inestabilidad y multipartidismo extremo se hace todavía más patente. (Es imposible e innecesario presentar aquí en detalle el análisis sofisticado de Sartori de la dinámica de sistemas multipartidistas ideológico, extremo, centrígrafo y polarizado.)

Pluralismo polarizado es un sistema de cinco o más partidos relevantes (es decir, con «uso de coalición» o «poder de intimidación») caracterizado por:

1. La presencia de partidos antisistema (que minan la legitimidad del régimen).
2. Oposiciones bilaterales (oposiciones contrarias que son, a efectos de conseguir una mayoría, incompatibles).
3. La posición central de un partido (en Italia la DC) o de un grupo de partidos (Weimar).
4. Polarización, o el emplazamiento de los polos laterales, literalmente dos polos aparte, debido a distancia ideológica.
5. La prevalencia de tendencias centrífugas más bien que centripetas en el electorado.
6. Una configuración ideológica como *forma mentis* más que una mentalidad pragmática como diferenciadora de los partidos.
7. La presencia de una oposición irresponsable debida a una alternación periférica más bien que a coaliciones alternativas, oposición persistente de partidos antisistema y una oposición semirresponsable por parte de aquellos partidos en los flancos forzados a competir con ellos.
8. La política de «superoferta».

Son las características dinámicas las que explican el potencial para producir la caída en estos sistemas; concretamente, la polariza-

ción, las tendencias centrífugas y la tendencia hacia la irresponsabilidad y la superoferta.

Otra manera de clarificar el problema sería estudiar aquellos sistemas de pluralismo extremo (en el sentido usado por Sartori) que resistieron o continuán resistiendo su marcha hacia un derrumbamiento durante un período prolongado; concretamente, la III República francesa, la IV durante muchos años e Italia después de 1945. Giuseppe Di Palma y el propio Sartori han señalado algunos de los factores ³⁶

Sin duda, la experiencia de un gobierno no democrático y el temor que produce lleva a una gran mayoría de votantes a continuar dando su apoyo al «centro» como una posición segura, la que mejor garantiza la supervivencia de la democracia existente, a pesar de su decepción con su actuación.

¿Hay alguna salida a la dinámica inherente a los sistemas de multipartido extremo polarizados? Sartori señala —con escepticismo— un proceso de relegitimación de los partidos antisistema. Este proceso requiere que los partidos antisistema relegitimem el sistema y los partidos del sistema entre sus seguidores. Este proceso, arguye, tiene que ser visible, no basado meramente en entendimientos invisibles (un punto que también señala Giuseppe Di Palma). Incluso si un partido antisistema hace un esfuerzo en este sentido no hay seguridad de que su postura sea creíble, tanto entre sus oponentes como entre sus seguidores, ya que viene tras un período de delegitimación recíproca. Una convergencia centrípeta a un nivel invisible de cooperación parlamentaria, política local, compromiso de grupos de interés, clientelismo y patronazgo puede contrarrestar las características centrífugas del sistema y asegurar el «sobrevivir sin gobernar». En último término no puede, sin embargo, prevenir un proceso continuo de deterioramiento, especialmente en el contexto de actividades violentas antisistema por parte de grupos a ambos lados del espectro y frente a «problemas insolubles». Para nuestro análisis vamos a conservar la idea de que el multipartidismo extremo, por sí solo, no determina la caída de la democracia, pero aumenta las probabilidades. El caso de Italia muestra cómo un sistema en este caso puede durar muchos años sin desembocar en un final fatal.

³⁶ Giuseppe Di Palma, *Surviving without Governing: The Italian Parties in Parliament* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1977), capítulos 6 y 7, págs. 219-86. Para el debate provocado por la aplicación de Sartori de su modelo de sistemas polarizados de múltiples partidos a la Italia contemporánea, ver su «El caso italiano», y Luciano Pellicani, «Verso il superamento del pluralismo polarizzato», en *idem*, págs. 645-74, donde pueden encontrarse otros ensayos sobre el tema.

2. Elementos de quiebra

57

Al aproximarse la ruptura, los partidos antisistema tienen que actuar claramente como oposición desleal, y los que les flanquean tienen que actuar como partidos semileales cuando el centro (partido o partidos) se debilita al enfrentarse con una derrota electoral o con problemas «insolubles», o pierde la voluntad de gobernar. Sartori ha analizado *por qué* en sistemas de multipartido extremo tales situaciones pueden muy bien darse (en parte debido a la dinámica de la competencia entre partidos), pero nuestra tarea es demostrar más concretamente *cómo* tiene lugar este proceso.

Oposición leal, desleal y semileal

Los cambios en un régimen ocurren cuando la legitimidad pasa de un conjunto de instituciones políticas a otro ³⁷. Son ~~predeseñados~~ por los actos de uno o más grupos de la oposición desleal que cuestionan la existencia del régimen y quieren cambiarlo ³⁸. Estos grupos no pueden ser reprimidos o aislados; en una crisis pueden movilizar un intenso y eficaz apoyo, y con una serie de medios pueden tomar el poder o por lo menos dividir a la población en sus lealtades, lo que puede llevar a la guerra civil. En ciertas circunstancias únicas los gobernantes elegidos por medios democráticos, enfrentados con lo que pueden percibir como una oposición desleal masiva, han podido modificar las reglas democráticas del juego y reequilibrar la democracia, creando así un nuevo régimen. Esta modificación se produjo en Francia durante la transición de la IV a la V República, y en Finlandia en los años treinta. No es improbable, como muestra el caso de Estonia, que traten de salvar al régimen del peligro inmediato de la oposición desleal cambiando en una dirección autoritaria.

Ningún régimen, y menos aún un régimen democrático, que por definición permite la articulación y organización de toda tendencia política, existe sin una oposición desleal. Por otra parte, en la mayor

³⁷ La idea de «doble soberanía» implícita en el análisis de Pareto fue articulada por Leon Trotsky, pero también fue formulada por Mussolini. El 4 de octubre (menos de un mes antes de la Marcha sobre Roma) citó aprobatoriamente un análisis aparecido en un periódico: «Hoy hay dos gobiernos en Italia, uno de más.» Citado por Christopher Seton-Watson, *Italy from Liberalism to Fascism: 1870-1925* (Londres: Methuen, 1967), pág. 617. Tilly, en «Revolutions and Collective Violence», utiliza inteligentemente esta noción de soberanía múltiple en el estudio de las revoluciones.

³⁸ El problema de los distintos tipos de oposición en las democracias ha sido tratado por Robert A. Dahl en *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966) y en *Polyarchy*.

ría de las sociedades el régimen existente tiende a contar con el beneficio de la duda, o por lo menos la neutralidad, de amplios sectores de la sociedad. Excepto en situaciones de crisis, esto le permite aislar, si no desanimar, a la oposición desleal, generalmente formada por grupos minoritarios que sólo adquieren importancia en el proceso de descomposición del régimen. Estos hechos dan a la oposición semileal un papel decisivo en el proceso de pérdida de poder de los regímenes democráticos y en la ejecución de un proceso de toma de poder semi o pseudo legal. La semilealtad es especialmente difícil de definir incluso *a posteriori*. La frontera entre lealtad y lealtad ambivalente o condicional no es fácil de establecer, especialmente debido a que el proceso democrático trata de incorporar al sistema a los que están fuera de él como oposición leal y participante. En un sistema político que se caracterice por un consenso limitado, por divisiones profundas y suspicacias entre los principales participantes la semilealtad es equiparable fácilmente a la deslealtad por algunos participantes, mientras que otros descartan o subestiman estos temores y destacan el potencial de lealtad de aquellos sospechosos de ambivalencia. Esta ambigüedad contribuye decisivamente a la atmósfera de crisis en el proceso político. Pero para comprender plenamente este concepto tenemos que definir primero lo que entendemos por oposición desleal.

Ciertos partidos, movimientos y organizaciones rechazan explícitamente los sistemas políticos basados en la existencia de la autoridad del Estado o cualquier autoridad central con poderes coercitivos. Un ejemplo serían los anarcosindicalistas puros, que se consideran desleales a todo régimen parlamentario democrático y esperan la opor-tunidad histórica para su revolución utópica.

Otra fuente obvia de oposición desleal son los movimientos secesionistas o de nacionalismo irredentista, cuyo objetivo es el establecimiento de un nuevo Estado separado o la unión con otro Estado-nación vecino³⁹. Sin embargo, no es siempre fácil identificar un

³⁹ Richard Rose, *Governing without Consent: An Irish Perspective* (Boston: Beacon Press, 1971). Véase especialmente los capítulos 5: «How People view the Regime», págs. 179-202, y 7: «Party Allegiance», págs. 218-246. Véase también Arend Lijphart, «The Northern Ireland Problem: Cases, Theories, and Solutions», *British Journal of Political Science* 5 (1975), págs. 83-106; Richard Rose, *Northern Ireland: Time of Choice* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1976) e *idem*, «On the Priorities of Citizenship in the Deep South and Northern Ireland», *Journal of Politics*, 38 (1976), págs. 24-91.

Cuando minorías permanentes numéricamente débiles, de características culturales, raciales, nacionales y religiosas se enfrentan con una mayoría que rechaza toda cooperación, no es probable que los derechos de esta minoría estén protegidos ni que se tengan en cuenta sus intereses aplicando la norma de «una

2. Elementos de quiebra

partido secesionista, ya que estos grupos generalmente empiezan pretendiendo reivindicar una autonomía cultural, administrativa o política dentro de las instituciones estatales o federales. A veces resulta difícil distinguir la retórica del nacionalismo compatible con un Estado multinacional de los llamamientos a la creación de un Estado-nación separado, especialmente cuando esta retórica es propaganda utilizada por partidos que operan tanto en el ámbito regional como en el nacional y emplean un estilo diferente con un reparto de papales entre sus líderes.

Estos partidos están a menudo expuestos a una competencia desleal por parte de extremistas y activistas que se apoderan de la retórica del movimiento más amplio y de los partidos mayores para forzarlos, en situaciones de crisis, a acciones que son o parecen ser desleales al Estado más bien que al régimen. Con toda probabilidad son percibidos como desleales incluso cuando son sólo semileales. El compromiso por principio con un único objetivo *primordial* o el interés de una nación minoritaria o una población perteneciente a una minoría cultural y lingüística lleva a estos partidos a una conducta oportunista en relación a las fuerzas que sostienen el régimen, lo que contribuye a la desconfianza con que frecuentemente se les percibe. La cooperación de estos partidos con el régimen democrático, dada su obvia ambivalencia hacia el Estado y el régimen y sus compromisos a largo plazo, ofrece a aquella oposición desleal, que está seriamente comprometida a la continuidad del Estado, una oportunidad para cuestionar la lealtad de los partidos del régimen que cooperan en estos esfuerzos para alcanzar soluciones consociacionales. En situaciones de crisis los ultraleales extremistas opuestos a las demandas de autonomía de los nacionalistas regionales encuentran una oportunidad para plantear cuestiones embarazosas, citando la retórica nacionalista y exigiendo declaraciones públicas de lealtad al Estado, que conciben como un Estado-nación. La negativa a estas pretensiones se convierte en argumento contra los partidos del régimen que cooperan con los nacionalistas, y también empuja al nacionalista ambivalente a posiciones más desleales o aparentemente desleales.

A los pequeños partidos extremistas se les puede permitir una postura de oposición de principio, incluso radical y violenta; pero persona, un voto». (Esto es especialmente cierto con la representación por distritos uninominales con mayoría simple.) En este caso, todos los elementos for-males de democracia pueden existir, pero el espíritu puede estar violado o ausente. Según Rose, en una situación semejante, la igualdad ante los tribunales y la aplicación por parte de éstos de los derechos legales puede ser una vía mejor que el voto para obtener la plena ciudadanía.

en el momento en que ganan gran apoyo se infiltran o controlan grandes grupos de interés y empujan a ser considerados como aspirantes serios al poder, es muy posible que empiecen a transmitir mensajes equívocos para poder mantener su postura radical frente al sistema, pretendiendo al mismo tiempo que tratan de llegar al poder por medios legales. Una concepción plebiscitaria de la democracia, una identificación con una latente mayoría y la descalificación de la mayoría como ilegítima, permite a estos partidos afirmar su aspiración al poder absoluto, y el límite entre lo desleal y lo semileal se hace confuso para muchos participantes. En este sentido, los partidos fascistas, y especialmente los comunistas, después de la Segunda Guerra Mundial eran desleales en un sentido muy distinto a como lo eran los anarquistas y los monárquicos antiliberales y antidemocráticos del siglo XIX (por ejemplo, los carlistas), así como algunos movimientos de liberación nacional. Esta ambivalencia de los partidos ~~vienen de liberación nacional. Esta ambivalencia de los partidos~~ antisistema que en un momento o en otro fueron definidos como desleales, ha permitido la toma de poder legal y la destrucción de la democracia, así como el lento y complejo proceso de integración en un sistema democrático competitivo.

Los partidos fascistas en el período entre las dos guerras mundiales europeas y los comunistas en las limitadas democracias competitivas de la Europa oriental después de la Segunda Guerra Mundial, son perfectos ejemplos de oposiciones desleales que protestaron contra las acusaciones de deslealtad mientras proponían la destrucción del sistema como participantes legales con plenos derechos. Y ciertos partidos socialistas a fines del siglo XIX y el período que precedió a la Primera Guerra Mundial en Europa fueron considerados en su momento como oposición desleal a causa de su ideología marxista, cuando en la realidad estaban siendo lentamente integrados en una política democrática⁴⁰. De manera parecida, algunos movimientos políticos identificados con la iglesia católica e inspirados por las declaraciones fulminantes del *Syllabus* contra los Estados democráticos liberales se iban a convertir en los más firmes baluartes de varios sistemas políticos democráticos en la segunda mitad del siglo XX.

¿Cuál podría ser una prueba efectiva de «papel tornasol» para comprobar la lealtad a un régimen democrático? Una posibilidad obvia es un compromiso público a emplear medios legales para llegar al poder y rechazar el uso de la fuerza. La ambigüedad en estos com-

⁴⁰ En este contexto Roth, *Social Democrats in Imperial Germany* es especialmente importante. Para el concepto de integración negativa véase págs. 311-22.

2. Elementos de quiebra

61

promisos públicos es evidencia *prima facie* de semilealtad, pero no siempre, como veremos, de deslealtad.

Bajo ciertas circunstancias, cuando la autoridad del Estado no es capaz de imponer el desarme de todos los participantes en el proceso político y defender a todos los partidos contra la violencia de cualquier otro, resulta fácil pretender que las organizaciones paramilitares y las amenazas de fuerza son puramente medidas defensivas o preventivas. En algunas sociedades donde las fuerzas armadas tradicionalmente actúan como poder moderador e intervienen en el proceso político, los partidos pueden pretender que algunas de sus medidas de movilización son tan sólo defensivas y que apoyan al régimen. Esto, a su vez, empaña la distinción entre deslealtad y semilealtad, ya que los distintos participantes definen las acciones de los partidos de forma muy distinta.

Otro test básico podría ser el no caer en la tentación de buscar apoyo en los militares. Una vez más, ~~en una situación inestable en la~~ cual una serie de partidos dan la imagen de desleales, los partidos que apoyan al régimen, incluso los leales, estarán tentados a establecer contactos con el mando del ejército o con facciones en las fuerzas armadas próximos a ellos. En este caso el criterio es un tanto ambiguo, ya que incluso los partidos que apoyan al sistema es probable que busquen este apoyo, en el supuesto de una crisis que pueda crear tensiones en la lealtad que en circunstancias normales se espera del ejército hacia el régimen.

Otro criterio sería negar toda legitimidad como participantes en el proceso político a los partidos que pretenden ser participantes leales, partidos que tienen el derecho a gobernar gracias al apoyo que reciben del electorado. Un ejemplo sería el retraimiento, una pausa tradicional en la conducta de la oposición en España e Hispanoamérica que supone una retirada de la legislatura y la negativa a participar en los debates parlamentarios o en elecciones libres, y cuya consecuencia es un proceso de deslegitimación de las instituciones. El empleo de la presión de masas por los sindicatos, contribuyentes o ciudadanos en forma de huelgas o manifestaciones entorpeciendo la acción del gobierno, podría ser otro indicador de deslealtad. Pero todos estos actos no dejan de ser ambiguos, ya que incluso los partidos que apoyan al sistema pueden emplear estas tácticas cuando ven que no va a haber oportunidad para una competencia clara y honesta en las elecciones. Los partidos del sistema, cuando se enfrentan con una toma de poder legal por un partido que temen es antisistema, piensan que estas tácticas son el último recurso para defender el sistema. ¿Cómo puede juzgarse tal conducta sin un juicio previo sobre la lealtad de aquellos contra los que se dirigen estas acciones?

Otro indicador muy relacionado con el anterior es la disposición a limitar las libertades públicas de los líderes y seguidores de partidos que intentan ejercer los derechos constitucionalmente garantizados. La interpretación rígida de este criterio privaría a muchos regímenes democráticos de muchas medidas legítimas de defensa. Ciertamente, muchas medidas, como la prohibición de uniformes, limitación de manifestaciones masivas en lugares públicos, control severo del derecho a poseer armas y censura de toda incitación a la violencia, pueden ser interpretadas como una limitación ilegítima de las libertades civiles y harán vulnerables a los gobiernos que las impongan a las acusaciones de ir eliminando poco a poco las libertades democráticas.

Ataques al sistema político en general más bien que a partidos o personas particulares, la difamación sistemática de los políticos en los partidos del sistema, la obstrucción constante del proceso parlamentario, el apoyo a propuestas presentadas por otros partidos presumiblemente desleales con fines desestabilizadores, acción conjunta con otros partidos supuestamente desleales con fines desestabilizadores y acción conjunta con ellos en situaciones de crisis y para derribar gobiernos sin ninguna posibilidad de constituir una nueva mayoría, son todas actuaciones típicas de una oposición desleal.⁴¹ Sin embargo, algunas de estas conductas son, en algunas ocasiones, características de partidos a los que no iríamos tan lejos como para llamar desleales.

El disenso entre los partidos, los esfuerzos para desacreditar al contrario y el caracterizar a los otros partidos como representantes de intereses parciales en conflicto con el interés público son conductas normales, naturales y legítimas dentro del proceso democrático. El estilo, la intensidad y el uso de mala fe de estas conductas marcan la distinción entre oposición leal y desleal. Típicamente, la oposición desleal presenta a su contrario colectivamente como un instrumento de grupos extranjeros secretos y conspiradores —comunismo, los ma-

⁴¹ Un ejemplo perfecto sería la convergencia de los nazis y los comunistas en la oposición parlamentaria a los partidos de Weimar, que hizo inmanejable el «sistema». Un ejemplo más concreto sería la huelga de los obreros del transporte de Berlín en 1932, iniciada, contra la decisión de los sindicatos, por los nazis y los comunistas, que se convirtió en sabotaje y violencia. Esta huelga tuvo un importante impacto psicológico en el pensamiento de la *Reichswehr* (el ejército) y su planeamiento para un ataque bifronte. Véase Hans Otto Meisner y Harry Wilde, *Die Machtübergabe: Ein Bericht über die Technik des Nationalsozialistischen Staatsstreiches* (Stuttgart: Cotta'sche Buchhandlung, 1938), págs. 11-20, para una exposición de los acontecimientos. Sobre la política del KPD véase Hermann Weber, *Die Wandlung des deutschen Kommunismus: Die Stalinisierung der KPD in der Weimarer Republik* (Frankfurt: Europäische Verlagssanstalt, 1969). Sobre la reacción de la *Reichswehr* véase Francis L. Carsten, *Reichswehr und Politik, 1918-1933* (Colonia: Kiepenheuer und Witsch, 1964), págs. 429 y siguientes.

2. Elementos de quiebra

siones, el capitalismo internacional, el Vaticano, las potencias extranjeras.⁴² Como la corrupción con toda seguridad se hace especialmente visible en la política democrática, la oposición tiene una gran oportunidad para desacreditar como corrompidos no sólo a los líderes (y a sus asociados), sino a todo el partido, y en el caso de una oposición desleal, a todo el sistema. Cuando los partidos del sistema emplean este estilo de política, es evidencia *prima facie* de un giro hacia la semilealtad. Existe una significativa correlación entre la imagen de los políticos como una clase política en conjunto deshonesto y la tendencia al empleo de medios violentos. La tabla 1, basada en las respuestas a una encuesta entre aquellos que apoyaban partidos no comunistas bajo la IV República, es un ejemplo.⁴³

Los escándalos públicos que abarquen a los líderes de un partido, si son explotados inteligentemente por una oposición desleal, proporcionan una buena oportunidad para establecer contactos entre otros partidos del sistema y la oposición desleal, basándose en la pretensión legítima de exponer la corrupción del sistema. De esta manera contribuyen a un deslizamiento continuo hacia la semilealtad.

Hemos dado una lista de criterios para definir la deslealtad, ninguno de los cuales parece necesario y suficiente, ya que grupos de oposición que pueden ser integrados en el sistema prestándole su apoyo lealmente caen ocasionalmente en alguno de ellos, en especial cuando se enfrentan con fuerzas políticas que perciben como desleales. Ciertamente, la deslealtad de partidos que no se comprometen

⁴² No negamos que estas fuerzas tengan un papel en la política, pero no operan en la medida y forma que se supone en las interpretaciones conspiratorias simplificadas. Seymour M. Lipset y Earl Raab, *The Politics of Uneason: Right-Wing Extremism in America, 1790-1970* (Nueva York: Harper and Row, 1970), hacen un excelente análisis de este estilo de política. La tendencia de los propios extremistas a las actividades conspiratorias, a la infiltración y manipulación y la propaganda falsa les lleva, probablemente, a proyectar su conducta en sus contrarios. Cuando estas creencias son compartidas por sectores más moderados del *establishment* es cuando se alcanza un punto peligroso. Este fue el caso cuando el fiscal general Brownell toleró el aplicar el término de traidor al Partido Demócrata en el punto álgido del McCarthyismo.

⁴³ Sobre la crisis francesa de 1958 véase Cohn, «Losses of Legitimacy». Esta monografía explora muchas de las hipótesis de este capítulo, incluyendo un análisis sofisticado de los datos de opinión pública recogidos por el Instituto Francés de Opinión Pública (IFOP).

Los escándalos ocupan un lugar destacado en la política francesa y han contribuido considerablemente a deslegitimar a los políticos, a los partidos, al Parlamento y a la III y IV Repúblicas. Un buen análisis de las funciones y dinámicas de los escándalos (muy aplicable a la crisis española de 1935) es Philip Williams, «The Politics of Scandal», en *Wars, Plots, and Scandals in Post-War France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), págs. 3-16. Para un resumen de la literatura sobre la crisis de mayo de 1958 véase *idem*, págs. 129-66.

TABLA 1

Pregunta: ¿Son honestos los políticos? ¿Debería su partido tomar el poder por la fuerza?

	Debería tomar el poder por la fuerza			(N)
	Si 96	No 96	No con- testan 96	
Mayoría de hombres honrados ...	3,6	74,8	21,6	329
Minoría de hombres honrados ...	7,1	58,8	34,1	364
Ningún hombre honrado ...	16,1	22,3	61,6	112

Nota.—Estas preguntas se hicieron en Francia a personas que apoyaban partidos que no fueran el Comunista.

públicamente a derrocar o a transformar totalmente el sistema si son elegidos no deja de ser ambigua. Es esta básica ambigüedad en la definición de deslealtad, excepto en el caso de partidos antisistema y antidemocráticos por principio, pequeños y muy ideológicos, lo que hace tan difícil defender a una democracia asediada y prevenir que los partidos antidemocráticos se vayan apoderando lentamente del poder. La combinación de un cierto número de estos indicadores nos permitiría describir el síndrome que define a las fuerzas políticas desleales a la democracia. Incluso aunque no sea desleal, una fuerza política con estas características es muy comprensible que sea percibida por algunos de los participantes como desleal a una democracia competitiva, y por muchos otros como semileal⁴⁴. Cuando un partido que se ha comprometido a una o varias de las pautas descritas llega al poder, sus contrarios utilizarán estas conductas para declararlo un peligro para la democracia, incluso aunque se haya abstenido de tomar el poder por medios no democráticos o suspendiendo el proceso

⁴⁴ Sobre la imagen que los italianos tienen del partido comunista véase Juan J. Linz, «La democracia italiana di fronte al futuro», en *Il caso italiano: Italia anni 70*, dirigido por Fabio Luca Cavazza y Stephen R. Graubard (Milán: Garzanti, 1974), págs. 124-62. Véase especialmente pág. 161, con referencias a datos franceses comparables. Véase también Giacomo Santi, «Mass Constraints on Coalition Realignments: Images of Anti-System Parties in Italy», *British Journal of Political Science* 5 (enero 1976), págs. 1-32, y «Mass Level Response to Party Strategy: The Italian Electorate and the Communist Party», en *Communism in Italy and France*, dirigido por Donald L. Blackmer y Sidney Tarrow (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975), págs. 456-544.

2. Elementos de quiebra

electoral democrático y las libertades civiles necesarias. En una situación semejante, ¿quién decide si esta calificación es un alibi para las ambiciones antidemocráticas de los contrarios o si es una defensa «antidemocrática» de la democracia? El resultado del conflicto sería el test obvio, pero desgraciadamente una defensa de la democracia con medios antidemocráticos es muy probable que no consiga equilibrarla de nuevo.

La presencia intermitente, de manera atenuada o ambivalente, de algunas de las características que hemos usado para definir las fuerzas políticas desleales a un sistema democrático es característica de partidos y actores políticos semileales. Hay además otras características que definen la semilealtad, la primera de ellas la disposición de los líderes políticos para entrar en negociaciones secretas para buscar la base de cooperación en el gobierno con partidos que ellos (y otros que actúan con ellos) perciben como desleales. Este indicador no implica el intento de derrocar el sistema o cambiarlo radicalmente, ya que puede estar motivado por el deseo de integrar en el sistema fuerzas que pueden ser cooptadas, moderadas o algunas veces divididas por estas negociaciones. Hay prueba de que la mayoría de las veces estos esfuerzos contribuyen al fin de las instituciones democráticas. Pero hay también casos en que han ayudado a neutralizar y finalmente a derrotar a las fuerzas antidemocráticas, alguna veces, como en Finlandia, con el coste de una cierta desviación de una democracia liberal pura⁴⁵.

Un indicador de conducta semileal, y una fuente de imágenes cuya percepción lleva a cuestionar la lealtad de un partido hacia el sistema es la disposición a animar, tolerar, disculpar, cubrir, excusar o justificar las acciones de otros participantes que van más allá de los límites de las pacíficas y legítimas pautas de conducta política en una democracia. Los partidos se hacen sospechosos cuando, basándose en afinidad ideológica, acuerdo en algunos objetivos últimos o medidas políticas concretas, hacen una distinción entre fines y medios. Rechazan los medios como indignos y extremos, pero los excusan y no los denuncian públicamente a causa de su acuerdo con los objetivos que se persiguen. Tal acuerdo en principio y desacuerdo en la táctica es un indicador frecuente de semilealtad. La violencia política, el asesinato, las conspiraciones, los golpes militares fallidos y los intentos revolucionarios sin éxito son situaciones en las que se pone a prueba la semilealtad. La aplicación desigual de la justicia a actos ile-

⁴⁵ Risto Alapuro y Erik Allardt, «The Lapua Movement: The Threat of Rightist Takeover in Finland, 1930-32», en *The Breakdown of Democratic Regimes*, dirigido por Juan J. Linz y Alfred Stepan (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), II parte: Europe, págs. 122-141.

gales de distintos grupos de oposición desleal contribuye decisivamente a la imagen de semilealtad. La concesión o denegación de amnistía a los que están en contra de un sistema democrático crea otra situación de prueba.

El Gobierno que se enfrenta con una oposición desleal en cualquier extremo del espectro, o que haya ganado el apoyo de partidos que actuaron deslealmente contra un gobierno previo, se ve en una difícil situación cuando se ve obligado simultáneamente a afirmar su autoridad y ampliar su base de apoyo. En estas circunstancias, la sospecha de semilealtad es casi inevitable. Partidos de composición heterogénea, reclutados por la fusión de distintos elementos, con líderes y seguidores heredados de un régimen previo y divididos por conflictos entre facciones, se encuentran desunidos y en posición ambigua cuando se enfrentan con este tipo de situaciones. La falta de disciplina en los partidos hace difícil que el líder desautorice las declaraciones y posturas de sus lugartenientes y sublíderes, lo que hace que sus propias declaraciones públicas puedan no ser suficientes para restablecer la confianza. Una pauta frecuente (que se dio en Europa entre las dos guerras mundiales) es la radicalización de la juventud y las organizaciones estudiantiles de partidos a las que el liderazgo no puede desautorizar sin perder alguna de su gente más activa y entusiasta. Lo mismo sucede a veces con grupos de interés específicos muy vinculados a partidos políticos.

Finalmente, la semilealtad puede ser identificada por la afinidad mayor que un partido básicamente orientado al mantenimiento del sistema muestra con los extremistas que están a su lado en el espectro político que con los partidos moderados del sistema al otro lado del espectro. Desgraciadamente, en una sociedad altamente polarizada, cuando los partidos extremistas cometen actos violentos y tienen poder para atraer a sectores de los partidos del sistema o a su mentorado, los partidos del sistema pueden muy bien actuar de tal manera que ellos a su vez parezcan semileales, aunque no lo sean. Una característica de la etapa final del proceso de derrumbamiento de un régimen es que en un grado u otro los partidos cuyo objetivo principal debería ser defender la autenticidad del proceso político democrático constitucional cometen actos que justifican la imagen de semileales que de ellos tienen otros participantes.

La situación de crisis provocada por problemas insolubles y por la presencia de una oposición desleal, con su voluntarismo y sentido de misión histórica, con promesas *binc et nunc* de solucionar todos estos problemas sin sentirse obligada a detallar medidas políticas específicas que podrían ganar un apoyo mayoritario, crea las condiciones para que surjan fuerzas políticas semileales. Los antecedentes de

estos sucesos pueden, sin embargo, encontrarse frecuentemente en periodos anteriores y más estables. Uno de esos antecedentes que a menudo caracteriza los regímenes democráticos recién establecidos es la tendencia de sus seguidores a identificar la democracia con su propia política social y cultural. La mayoría, al crear un régimen democrático nuevo, está impresionada por su propia fuerza y por la debilidad de los sectores sociales identificados con el régimen anterior. Siente frecuentemente que su tarea es no sólo establecer un marco institucional para el proceso democrático, sino asegurar en la constitución muchas decisiones políticas sustantivas. Sobre esta base, toda oposición a estas políticas es considerada antidemocrática más bien que un esfuerzo para cambiar las decisiones de la mayoría temporal.

Esta definición excluyente de democracia empuja a la oposición que podía haber sido leal a la semilealtad según la hemos definido. La expresión de los republicanos españoles «la República para los republicanos» significando con «republicanos» aquellos que ~~apoyaban~~ incondicionalmente las políticas institucionalizadas por los fundadores del régimen, ciertamente produjo ese efecto. Muchos partidos reformistas democráticos tienden equivocadamente a percibir como antidemocrática la oposición a un cambio específico en la Constitución, o un cambio básico social, económico y religioso, cuando debería haber posibilidad en el marco constitucional democrático para este tipo de oposición.

El peligro de identificar el régimen con la mayoría inicial que lo instauró está bien expresado en el siguiente texto de Gil Robles:

¿Contra qué ha votado la opinión nacional? ¿Contra el régimen o contra su política? Para mí, honradamente, señores, hoy por hoy, el pueblo español ha votado contra la política de las Constituyentes. Ahora bien: si vosotros, señores, que tenéis en vuestras manos la gobernación del Estado, si vosotros, señores, que militáis en la oposición, os empeñáis en identificar como hasta ahora la política seguida y el régimen, si queréis hacer ver al pueblo español que socialismo, secularismo y república son cosas conexas, entonces ¿tened la seguridad de que el pueblo votará contra la República y contra el régimen. En esa hipótesis, no seremos nosotros los que nos opongamos al avance avasallador de la opinión española ⁴⁶.

La democracia, especialmente en sus difíciles primeros años, requiere mecanismos que permitan a la oposición, si está dispuesta a atenderse a la ley, tener una participación significativa en el poder.

⁴⁶ Citado por Carlos Seco Serrano, «La experiencia de la derecha posibilista en la Segunda República española: Estudio preliminar», en José María Gil Robles, *Discursos parlamentarios* (Madrid: Taurus, 1971), XXXIII-XXXIV.

Esto se puede conseguir ofreciéndole una oportunidad para intervenir en el proceso legislativo a través del trabajo común en comités, concediendo a los grupos de interés con los que esté ligada acceso a los que ejercen el poder y permitiéndoles algunas veces tener representación en instituciones corporativas. La descentralización, el gobierno regional y el local, al ofrecer a estos grupos posibilidad de acceso a una parcela de poder, pueden reducir la sensación entre los que no participaron en la creación del nuevo régimen de haber sido excluidos. La exclusión sistemática o la discriminación de los partidos de la oposición en muchos campos de la vida pública, como la burocracia, las fuerzas armadas o la administración de medidas económicas intervencionistas, puede empujar a aquellos dispuestos a constituir una oposición leal a posturas semi o desleales. Estos sectores pueden muy bien convenirse en los apoyos activos de posiciones semileales que pueden contribuir a ~~añer más tarde a la caída de un~~ régimen.

Hace falta mucha sensibilidad y perspicacia para discernir en la fase inicial qué grupos e individuos de la oposición, especialmente los últimos, pueden llegar a ser ciudadanos leales u honradamente neutrales pero cumplidores de las normas. La tentación de una política de *ressentiment* es con frecuencia demasiado fuerte como para permitir este proceso de integración. No hay duda de que los conflictos innecesarios de personalidad entre la élite política tienden a dificultar la cooperación futura del gobierno con la oposición leal. Estos conflictos no son tan grandes cuando el sistema político democrático ha surgido de la transformación lenta de un sistema político más restringido, como una monarquía semiconstitucional con instituciones representativas, una democracia oligárquica en la que los reformadores democráticos han participado ya con un papel minoritario o un sistema de autoridad dual como en la India antes de la independencia. Y son exacerbados cuando la instauración de la democracia sigue a un prolongado período de gobierno autoritario que no dio ninguna oportunidad para que sugieran élites alternativas que se encontraran en ciertos campos políticos, como la legislatura, los gobiernos municipales o en negociaciones de grupos de interés.

La instauración de la democracia después de un régimen autoritario permite a sus fundadores cuestionar las credenciales de muchos intereses en la sociedad, entre ellos los líderes de la oposición que colaboraron con el régimen derrocado. En este respecto, los regímenes que siguen a regímenes totalitarios excluyentes y muy ideológicos, que contaban con una élite política bien definida de los activistas de un partido único, se enfrentan con una situación menos difícil que la de aquellos que siguen a regímenes autoritarios amorfos. Si

los fundadores del nuevo régimen definen a toda persona que ha estado conectada con el régimen anterior como no apta para participar en el proceso democrático a no ser que reniegue de su pasado, contribuyen a una profecía cuyo cumplimiento es resultado de la propia profecía, creando una oposición semileal o incluso desleal. En una democracia no puede aplicarse retroactivamente la lealtad a un nuevo régimen, excepto en casos extremos cuando el consenso general de la sociedad rechaza el régimen anterior casi unánimemente por motivos morales.

Las democracias posttotalitarias de Alemania e Italia después de la Segunda Guerra Mundial se encontraron en una situación muy distinta a la de la República en España después de Primo de Rivera, o la democracia en Argentina después de Perón. En ambos casos el régimen autoritario había sido bien recibido por una gran parte de la población, y a pesar de los errores que llevaron a su caída, su legitimidad, rechazada de acuerdo con ~~mandatos democráticos liberales~~ compartidos por muchos, no lo era por motivos morales para un gran sector de la población. La exclusión comprensible de los seguidores del régimen anterior no les permitía convertirse en una oposición semileal con una posibilidad de integrarse, mucho menos de llegar a ser parte de la oposición leal.

El paso de España a la democracia en 1976-1977, después de la muerte de Franco y casi cuarenta años de gobierno autoritario, presenta características especiales. Como el retorno de Turquía a un régimen democrático en 1945, el cambio es único en cuanto que se ha producido no tras la caída del régimen, sino por iniciativa de los que estaban en el poder, bajo presiones internas y externas.

Una de las características principales de una democracia en crisis es que incluso los partidos que han creado el sistema, cuando encuentran hostilidad entre los extremistas a ambos lados del espectro, tienden a desviarse del ideal de un partido leal al sistema. Las tensiones de la situación empujan a cada uno hacia alguna forma de semilealtad, incluso semilealtad al sistema democrático.

Ciertamente, los participantes en el proceso político de una democracia afectada por continuas crisis son incluso menos capaces que los historiadores o los científicos sociales que escriben *a posteriori* de llegar a un acuerdo sobre qué participantes son leales, semileales o desleales. Esta ambigüedad hace en última instancia muy difícil la defensa del proceso político democrático y contribuye en gran medida al lento pero aparentemente inevitable proceso de desintegración. La presencia de una, pero especialmente de dos, oposiciones desleales y polarizadas con apoyo significativo tiende a desembocar en la presencia de participantes semileales en la escena política, a su polariza-

ción y al creciente aislamiento de las decididamente leales a un sistema político competitivo democrático.

Es esta ambigüedad inherente del proceso político en situaciones de crisis lo que hace a menudo tan peligrosos y a veces tan injustos, los simples juicios morales después de los hechos. En el momento, sólo una intensa relación y comunicación entre las élites interesadas en la supervivencia del sistema basada en la mutua confianza puede crear un consenso sobre lo que es y lo que no es leal. Sólo bajo estas condiciones puede conseguirse la voluntad de anteponer la lealtad al sistema a otros compromisos, a otras afinidades ideológicas y a otros intereses.

Necesitamos ahora una definición de las fuerzas políticas que constituyen la oposición leal a un régimen democrático. Idealmente estas fuerzas se deberían caracterizar por:

- 1) Un inequívoco compromiso público de llegar al poder sólo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.
- 2) Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya de enfrentarse con un intento ilegal de toma del poder.
- 3) Rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que tomen el poder o lo mantengan contra una oposición democrática leal.
- 4) Un rechazo decidido de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder, conservarlo más allá del mandato constitucional o para deshacer a la oposición, incluyendo incluso la oposición democrática o antidemocrática. La defensa de la democracia tiene que hacerse dentro de un marco legal, definido más o menos ampliamente, sin excitar las pasiones populares y el activismo de ciudadanos que se sienten llamados a actuar como defensores del orden.
- 5) Un compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político democrático razonablemente justo. El exigir un acuerdo en política sustantiva más bien que en política de procedimiento es en principio incompatible con el supuesto de que la minoría debe respetar *pro tempore* la decisión de la mayoría, y que la mayoría a su vez debe respetar el derecho de la minoría a cambiar su política, excepto en lo que se refiere a los requisitos para una política democrática competitiva, en caso de llegar a ser una mayoría.

2. Elementos de quiebra

6) Una disposición en principio a asumir la responsabilidad de gobernar o a ser parte de la mayoría cuando no es posible un gobierno alternativo constituido por partidos dentro del sistema. Una condición aún más estricta pero razonable sería el estar dispuesto a participar en el gobierno en ocasiones en que éste, al enfrentarse con una crisis, fuera en otro caso a debilitarse.

7) La voluntad de unirse a grupos ideológicamente distantes pero comprometidos a salvar el orden político democrático. (Este requisito es todavía más estricto y quizá no tan razonable.) Puede incluso tener que aplicarse contra partidos afines ideológicamente pero que están dispuestos a contribuir a minar el proceso político democrático mediante el uso o una retórica de violencia y un esfuerzo para limitar las libertades civiles de una oposición legítima.

8) Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticas. En principio, el esfuerzo para hacer lo más claro posible tanto pública como privadamente el límite entre partido del sistema, definido ampliamente, y partidos antisistema es una de las principales características de partidos o fuerzas políticas del sistema leales.

9) La disposición a denunciar ante un gobierno democrático legítimo las actividades de las fuerzas de oposición o de las fuerzas armadas dirigidas a derribar el gobierno. Este criterio es ciertamente más estricto, y es más difícil de aplicar, ya que va más allá del rechazo a participar en estas actividades conspiratorias a exigir el apoyo para los adversarios políticos que se enfrentan con un peligro.

10) Un compromiso en principio a definir el papel político de los poderes neutrales, tales como presidentes y reyes, la judicatura y las fuerzas armadas, dentro de unos límites reducidos para asegurar la autenticidad del proceso político democrático.

De exigirse estos diez requisitos sin ambigüedades, el número de participantes leales en el proceso político democrático en la mayoría de las sociedades que pasan por una seria crisis se vería en gran medida reducido. En varios de los casos estudiados, como el de España en los años treinta, la lectura detallada del proceso histórico lleva a la conclusión de que no había *ningún* partido ni líder importante que satisficiera exactamente esta definición ideal. En toda democracia en crisis se pueden descubrir visos de semilealtad incluso en los partidos más comprometidos con la estabilidad democrática, partidos que bajo condiciones normales satisfacerían nuestros criterios.

Para aclarar las distinciones que hemos hecho podemos relacionarlas con el análisis de Richard Rose de la autoridad de los regímenes

nes⁴⁷. Los partidos del sistema y la oposición leal contribuyen mediante un alto grado de apoyo y un alto nivel de obediencia a la completa legitimidad de la autoridad de un régimen. La oposición desleal abierta y sincera se caracteriza por un apoyo y una obediencia bajas. Su objetivo es la repudiación del régimen, pero al fallar esto, sus actos le hacen semicoercitivo. Cuando la oposición es fuerte y se enfrenta con un régimen fuerte, sus actos tienden a hacer al régimen coercitivo. Las oposiciones desleales modernas, sin embargo, dada la ambigüedad de su atractivo, dan la impresión de un apoyo mixto y varían el grado de obediencia de acuerdo con la fuerza de los partidos del régimen, la cohesión de las fuerzas del gobierno, las oportunidades que la situación presenta y los problemas insolubles. Su presencia trae como resultado regímenes parcialmente legítimos, divididos o contestados, términos acuñados por Richard Rose que ~~transmiten una secuencia en la pérdida de control con que se enfrentan~~ los partidos del sistema al encontrarse con la negativa de la oposición desleal a obedecer, al irse haciendo cada vez menos eficaz y efectiva la autoridad del régimen. Es, sin embargo, la oposición semileal la que empuja al régimen a una situación de autoridad parcialmente legítima y dividida. Nuestra opinión es que las condiciones que llevan a la semilealtad, o incluso a la sospecha de semilealtad, de participantes principales del juego político, tanto oposición como partidos del gobierno, explican el proceso de la quiebra casi tanto como el papel de la oposición desleal.

Crisis, pérdida de poder, derrumbamiento y toma de poder

Hemos intentado subrayar el carácter probabilístico y cambiante de la legitimidad, eficacia y efectividad de un sistema político en cualquier momento de su desarrollo. Hemos descrito también las características de las oposiciones leales y desleales a un régimen, especialmente un régimen democrático, así como el tipo de oposición que llamamos semileal, que tendrá un papel decisivo en nuestra descripción del proceso de derrumbamiento. Todavía no hemos mencionado la secuencia de acontecimientos, los procesos dinámicos que sirven para explicar por qué estas dimensiones presentan distintas características en distintos momentos en un sistema político democrático.

El tipo de acontecimientos que contribuyen decisivamente a la desestabilización, caída y en algunos casos reequilibramiento de una democracia han sido objeto de una considerable discusión teórica e

⁴⁷ Rose, «Dynamic Tendencies in the Authority of Regimes».

investigación empírica cuyo interés principal se centra en las primeras fases y las características de la violencia y las consiguientes reacciones del gobierno. La estabilidad del gobierno tanto como indicador que como causa de la crisis de los regímenes ha sido estudiada empíricamente, pero no en relación con el problema más amplio de la estabilidad de los regímenes. Hay, sin embargo, datos sistemáticos que indican que la inestabilidad del gobierno está estrechamente relacionada con la quiebra de las democracias parlamentarias europeas en los años entre las dos guerras mundiales, así como con la intensidad de las crisis. No se trata, como es obvio, de una relación de causa y efecto, ya que la inestabilidad del gobierno refleja la crisis política y social, pero no hay duda de que los cambios de gobierno frecuentes también contribuyen a la crisis, como indican los datos de la tabla 2. Si tomamos la duración media de los gobiernos de entre las dos guerras antes y después de la depresión (una medida que tiene sus limitaciones y que puede perfeccionarse), vemos cómo sólo en uno de los países en los cuales los gobiernos duraron menos de nueve meses como media la democracia sobrevivió: Francia. Por otra parte, en el grupo de países con gobiernos de más de nueve meses de duración, sólo hay un caso de cambio de régimen, Estonia, con un autoritarismo preventivo y un líder democráticamente elegido que rompió con la legalidad democrática en una situación de crisis. En la mayoría de los países que tenían gobiernos estables antes de la depresión —Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Noruega e Irlanda—, todos ellos con gobiernos de una media de duración de un año o más, los gobiernos que siguieron a la depresión fueron más estables. (Esto no sucedió en el caso de Holanda, el segundo país más estable, donde la duración de los gobiernos descendió de novecientos noventa y seis días a setecientos treinta.) Incluso en Finlandia, enfrentada con una seria crisis, la estabilidad aumentó. Sólo en Bélgica la duración descendió peligrosamente: de cuatrocientos treinta y dos días a doscientos ochenta y cinco.⁴⁸

⁴⁸ La relación entre estabilidad o inestabilidad de los gobiernos y la del régimen requiere más investigación. Se ha prestado considerable atención a la medida de la inestabilidad de gobierno y al análisis de sus causas. Véase, por ejemplo, Hurwitz, «An Index of Democratic Political Stability», y Michael Taylor y V. M. Herman, «Party Systems and Government Stability», *American Political Science Review* 65 (1971), págs. 28-37. Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (Munich: R. Piper, 1970), presenta datos sobre la inestabilidad de los gobiernos en varios países europeos desde el siglo XIX y sus causas; véase págs. 875-84 y 901-67. Una excelente monografía sobre el tema es: A. Soutter, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République* (1871-1938) (Paris: Recueil Sirey, 1939).

TABLA 2
Estabilidad de los gobiernos en los sistemas parlamentarios europeos entre la primera y la segunda guerras mundiales antes y después de la gran depresión

ANTES DE LA DEPRESION		
<i>País</i>	<i>Fechas comprendidas</i>	<i>Duración media (días)</i>
Portugal	16 mayo 1918-28 mayo 1926 30 gobiernos, 19 primer ministros	117
Yugoslavia	? diciembre 1918-? enero 1929 24 gobiernos, 7 primer ministros	154
España	21 marzo 1918-13 septiembre 1923 12 gobiernos, 7 primer ministros	166
Alemania	9 noviembre 1918-27 marzo 1930 18 gobiernos, 9 primer ministros	210
Francia	16 noviembre 1917-3 noviembre 1929 18 gobiernos, 8 primer ministros	239
Italia	30 octubre 1917-30 octubre 1922 7 gobiernos, 5 primer ministros	260
Austria	30 octubre 1918-30 septiembre 1930 16 gobiernos, 6 primer ministros	267
Finlandia	17 abril 1919-4 julio 1930 14 gobiernos, 12 primer ministros	294
Estonia	25 enero 1921-2 julio 1929 10 gobiernos, 7 primer ministros	306
Checoslovaquia	14 septiembre 1918-7 diciembre 1929 12 gobiernos, 7 primer ministros	340
Irlanda	? enero 1919-? marzo 1932 10 gobiernos, 5 primer ministros	368
Belgica	31 mayo 1918-6 junio 1931 11 gobiernos, 7 primer ministros	432
Noruega	31 enero 1913-12 mayo 1931 9 gobiernos, 8 primer ministros	441
Suecia	19 octubre 1917-7 junio 1930 10 gobiernos, 8 primer ministros	461
Dinamarca	30 marzo 1920-30 abril 1929 6 gobiernos, 5 primer ministros	533
Reino Unido	10 enero 1919-5 noviembre 1931 7 gobiernos, 4 primer ministros	668
Holanda	9 septiembre 1918-10 agosto 1929 4 gobiernos, 3 primer ministros	996

TABLA 2 (Continuación)

DESPUES DE LA DEPRESION		
<i>País</i>	<i>Fechas comprendidas</i>	<i>Duración media (días)</i>
Portugal	—	—
Yugoslavia	—	—
España	14 abril 1931-18 julio 1936 19 gobiernos, 8 primer ministros	101
Alemania	30 marzo 1930-30 enero 1933 4 gobiernos, 3 primer ministros	238
Francia	3 noviembre 1929-16 junio 1940 22 gobiernos, 13 primer ministros	165
Italia	—	—
Austria	30 septiembre 1930-20 mayo 1932 4 gobiernos, 4 primer ministros	149
Finlandia	4 julio 1930-27 marzo 1940 6 gobiernos, 6 primer ministros	592
Estonia	9 julio 1929-17 octubre 1933 6 gobiernos, 5 primer ministros	260
Checoslovaquia	7 diciembre 1929-5 octubre 1938 6 gobiernos, 4 primer ministros	537
Irlanda	? marzo 1932-? junio 1938 3 gobiernos, 1 primer ministro	750
Belgica	6 junio 1931-22 febrero 1939 11 gobiernos, 11 primer ministros	285
Noruega	12 mayo 1931-25 junio 1945 4 gobiernos, 4 primer ministros	469
Suecia	7 junio 1930-13 diciembre 1939 5 gobiernos, 5 primer ministros	694
Dinamarca	30 abril 1929-4 mayo 1942 1 gobierno, 1 primer ministro	4.750
Reino Unido	5 noviembre 1931-28 mayo 1940 3 gobiernos, 3 primer ministros	1.035
Holanda	10 agosto 1929-9 agosto 1939 5 gobiernos, 2 primer ministros	730

Nota.—El número de días no es totalmente exacto, ya que no es siempre posible determinar la fecha exacta en que un gobierno cae y otro se forma. Otra medida de inestabilidad podría ser el número de días requerido para formar un nuevo gobierno.

proceso político en sí, que funciona bajo condicionamientos y contrabuye frecuentemente a las condiciones que generan la rebelión y el conflicto violento. Estamos de acuerdo con Charles Tilly cuando escribe:

A pesar de los recientes y numerosos intentos de psicologizar el estudio de las revoluciones introduciendo ideas de ansiedad, alienación, expectativas crecientes, etc., y sociológicamente empleando nociones de desequilibrio, conflicto de papeles, tensiones estructurales, etc., los factores que se mantienen bajo un escrutinio serio son, en conjunto, los políticos. La estructura de poder, las concepciones alternativas de justicia, la organización de la fuerza, la dirección de la guerra, la formación de coaliciones, la legitimidad del Estado —estas precondiciones tradicionales del pensamiento político proporcionan las principales directrices para explicar la revolución. El crecimiento de la población, la industrialización, la urbanización y otros cambios estructurales a gran escala afectan, con toda seguridad, las probabilidades de revolución. Pero lo hacen indirectamente configurando a los potenciales contendientes por el poder, transformando las técnicas del control gubernamental y trasladando los recursos disponibles a contendientes y gobiernos.⁵³

Nuestra atención se centrará, por tanto, principalmente en el gobierno y sus actos, la formulación de su programa, su forma de definir los problemas y su capacidad para resolverlos, la habilidad de las fuerzas pro-régimen para mantener la necesaria cohesión para gobernar, la disposición de los líderes democráticos para asumir las responsabilidades del poder, el rechazo de toda tentación de recurrir a mecanismos políticos adocráticos para evitar tomar decisiones políticas, la disposición a dirigirse a fuentes de legitimidad ajenas a los partidos, la predisposición para cooptar o formar coaliciones con la oposición desleal más bien que tratar de defender el régimen, la reducción del espacio político después de la pérdida de poder y el principio de un vacío de poder, así como respuestas inadecuadas a la atmósfera de crisis tales como elecciones convocadas en el momento inoportuno y un uso inadecuado de los recursos coercitivos del Estado. Son estos procesos políticos los que dan lugar, refuerzan y dan confianza a la oposición desleal y contribuyen a que surja una oposición semileal de conducta cambiante. Es también en este proceso político iniciado por el gobierno donde hay que buscar una explicación de los procesos de reequilibramiento o transformación de regímenes democráticos que les permita superar serias crisis. Contribuyen también mucho a explicar los resultados del proceso de derrumbe

⁵³ Charles Tilly, «Does Modernization Breed Revolution?», *Comparative Politics* 3 (abril 1973), pág. 447.

2. Elementos de quiebra

nimiento y las razones por las cuales los regímenes que les siguen toman una u otra configuración.

Instauración y consolidación de un régimen democrático y su estabilidad futura

La historia de las democracias cuyo destino nos ocupa subraya la importancia que la inauguración y consolidación inicial del régimen tiene para su futura capacidad para hacer frente a crisis serias. No es por azar que los debates constitucionales se lleven tantos esfuerzos en el proceso de creación de nuevas democracias y que los políticos y la ciencia política tradicional dediquen tanta atención a las virtudes y defectos de las constituciones. Retrospectivamente es fácil culpar a ciertas normas constitucionales, como el famoso artículo 48 de la Constitución de Weimar, de consecuencias no intencionadas y que probablemente no podían preverse cuando se redactó la norma. Lo mismo podría decirse de la ley electoral de la República española, promulgada rápidamente por el gobierno provisional sin mucha discusión, o la ausencia de un verdadero ejecutivo en la Constitución de Estonia.

La redacción de una Constitución no es, sin embargo, el único proceso en la creación de un régimen democrático que tiene implicaciones a largo plazo. Igual o más importante, y no sólo para el gobierno, es no provisional o el primer gobierno, sino para el propio régimen, es el programa inicial con un orden de prioridades adoptado en aquel momento, porque este programa a menudo crea expectativas que no pueden satisfacerse dentro del marco existente y pronto se convierten en fuente de semilealtad para las fuerzas implicadas en el proceso de creación del régimen. De hecho, este orden de prioridades inicial puede contribuir a la consolidación de posiciones básicas dirigidas a legitimar el régimen, especialmente cuando este orden se define no como un programa del gobierno, sino como una parte sustantiva de la Constitución que es difícil de modificar por simple mayoría.

Cuando un régimen cambia, la actitud de una gran parte de la población se mantiene neutral o a la expectativa, sin identificarse con los que lo han establecido o mantenerse leal al régimen que ha caído. Esto se produce especialmente cuando el sistema de partidos del nuevo régimen no había sido capaz de cristalizar bajo su predecesor, como en el caso de un régimen autoritario que no permite a una oposición organizada participar de ninguna manera en el proceso político. En estos casos las actitudes hacia la legitimidad y eficacia del nuevo régimen con toda probabilidad se verán permanentemente con-