
SOBRE EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

Miguel Satrústegui



4

Si la democracia no suscita más apoyos y adhesiones, ello se explica, al menos en parte, por su deficiente institucionalización. De ahí la necesidad de buscar remedios específicos.

En España, tradicionalmente, la participación política ha sido más bien baja (sobre todo en comparación con otras naciones europeas), y actualmente se mantiene la misma pauta. Las raíces de este fenómeno son bien profundas. Se trata de la deficiente integración de nuestra comunidad, consecuencia de una estratificación muy rígida —con zonas de pobreza, incultura y marginalidad—, y de la presencia de conflictos nacionalistas y persistentes sentimientos localistas, que no han favorecido la incorporación de los ciudadanos al sistema político. A todo esto hay que añadir, además, la despolitización tenazmente impuesta por el franquismo.

Pero, ¿es suficiente esta explicación? La respuesta más normal probablemente sería negativa, porque existe la convicción generalizada de que la participación política ha decrecido

desde el inicio de la transición democrática (lo que parece confirmado por la evolución del abstencionismo electoral), y de que ello es imputable a una desilusión o desencanto con la

nueva democracia. Al margen de cuáles sean las dimensiones reales de este fenómeno (baste considerar la inseguridad de las cifras de la abstención, dado el lamentable estado de los censos electorales), hay que decir que tal diagnóstico no sólo peca, seguramente, de reductivista, sino que además es ambiguo. Porque, ¿en qué consiste concretamente el desencanto?; ¿es desafección hacia el régimen mismo o insatisfacción por sus resultados?

Lo primero supondría que las instituciones políticas son juzgadas inaccesibles o indiferentes para la vida cotidiana (ese excepticismo calloso que considera igual que gobiernen los unos o los otros), o que no logran suscitar actitudes de identificación o compromiso. Lo segundo, en cambio, implica una interpretación del desencanto como frustración por la falta de soluciones en problemas básicos, como la crisis económica o el terrorismo, y por la no realización de aquellas grandes reformas que son tarea inexcusable de la democracia española.

Aunque apenas conozco algún estudio empírico sobre esta materia, no faltan razones para pensar que el desencanto encierra y combina un poco de ambas cosas. Parecen síntomas de desafección el bajo nivel de lectura de periódicos, de afiliación a sindicatos y partidos, e incluso de identificación con estos últimos¹. Por otra parte, una tasa de desempleo que ya ha superado el 12 por 100 de la población activa es, por sí sola, anuncio de una insatisfacción muy real y justificada. Dicho esto, también abundan las pruebas de que la gran mayoría de la población, pese a las dificultades del momento político y económico, apoya decididamente el sistema democrático. El argumento más contundente en este sentido son los escasísimos votos obtenidos por los partidos antisistema en las distintas consultas electorales.

En resumen, el desencanto parece un fenómeno complejo, y conviene considerar distin-

**¿En qué consiste
concretamente
el desencanto?;
¿es desafección hacia
el régimen mismo
o insatisfacción
por sus resultados?**

tamente sus posibles causas, sin borrar las diferencias entre desafección e insatisfacción, no olvidando que la combinación de ambas no es seguramente uniforme, sino que variará en los distintos sectores de la opinión pública, de tal forma que —por ejemplo— será probablemente mayor la insatisfacción en el área cultural y política de la izquierda que en la derecha, mientras que la relación se invertirá si lo que se mide es la desafección. También es seguro que esta última está más extendida en el País Vasco que en las restantes regiones y nacionalidades del Estado.

En cualquier caso, pienso que se debe prestar más atención al fenómeno de la desafección y a sus posibles remedios, entre otras cosas, porque el análisis comparado de otros sistemas avala la hipótesis de que es ella, más que la insatisfacción, la responsable principal de la apatía política². Quede claro que no me refiero a esa desafección extrema que se manifiesta con formas de lucha violenta contra el sistema, como es el caso de la guerrilla o el golpe de Estado —por mucho que los últimos acontecimientos hagan urgente un análisis de este tema—, sino a esas actitudes de alienación ciudadana que se reflejan en conductas omisivas o, como antes se ha dicho, en apatía política. Las siguientes páginas parten de la idea de que para combatir semejante enfermedad social no bastan las políticas sustantivas, sino que son también indispensables terapias de tipo institucional.

En efecto, es seguro que todo iría mejor —y el desánimo desaparecería— si la crisis económica se superase y si se consiguiera finalmente la paz en Euskadi. Sin embargo, nadie ignora las dificultades para lograr actualmente un crecimiento importante de nuestra economía, o para dar una respuesta cumplida a los deseos de paz y seguridad de los ciudadanos. Hay que reconocer que la eficacia de cualquier política económica se encuentra muy condicionada por variables exógenas (la crisis energética y la crisis monetaria internacional), y que el

¹ Mc. Donough, P., López Pina, A., y Barnes, S. H., «The spanish public in political transition», *British Journal of Political Science*, II, 1981, págs. 49-79.

² DI PARMA, G.: *Apathy and participation*, New York, The Free Press, 1970.

problema del terrorismo de ETA presenta características intrínsecas que hacen prácticamente inalcanzable, a corto plazo, una paz completa.

Esta constatación no debe conducir a una resignación fatalista, ni resta un ápice a la prioridad que el Estado debe dar a las políticas de expansión de la economía, de reducción del desempleo y de lucha contra la subversión armada. Tampoco disculpa en modo alguno los errores e imprevisiones de la actuación gubernamental en estas materias. Sin embargo, invita a centrar la atención no tan sólo en las demandas planteadas al sistema político, sino también en sus apoyos y, especialmente, en el apoyo difuso: es decir, el que el sistema no tiene que conseguir mediante la distribución de beneficios directos e inmediatos³.

En definitiva, lo que importa es advertir que el apoyo político que un régimen puede conseguir en la fase de instauración no depende sólo de las demandas que satisfaga, sino que también es función de su capacidad para aliviar y no ahondar las tensiones que dividen al cuerpo social (lo que tiene que ver con la agenda del proceso instaurativo), y también de que logre dotarse de organizaciones y procedimientos bien institucionalizados.

Respecto de la agenda política de la transición democrática, y al margen de cuales hayan sido sus aciertos y errores, lo que importa es subrayar el peligro de sobrecargar ahora con nuevas cuestiones muy conflictivas y poco susceptibles de una transacción positiva. En materias de este tipo, una decisión estatal —cualquiera que sea su sentido— no puede sino aumentar la desafección y restar apoyo al sistema. El ejemplo más a mano es el tema del ingreso de España en la OTAN. Con independencia de otras valoraciones, parece claro que una decisión de las Cortes que aprobara nuestra integración en ese bloque militar o,

³ Argumentos en favor de este género de enfoque pueden verse en: WAHLKE, J.C.: «Policy demands and system support: the role of the represented», en LOEWENBERG, G. (ed.), *Modern Parliaments*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, págs. 141-171.

por el contrario, que la rechazara, tendría la inevitable consecuencia de dividir gravemente a la opinión pública y, desde luego, no fomentaría un mayor apoyo al régimen. En consecuencia, la prudencia política y los intereses de la política interna española aconsejan posponer este tema.

Fijémonos ahora en la institucionalización de los procedimientos y organizaciones del nuevo régimen democrático. Por institucionalización entiendo el proceso por el que dichos procedimientos y organizaciones adquieren valor y estabilidad, lo que puede ser medido con criterios como su adaptabilidad, su complejidad, su autonomía y coherencia⁴. Como ya se ha dicho, una elevada institucionalización tiende a fomentar el apoyo al régimen y a reducir la desafección. Digo apoyo político y no participación electoral porque, paradójicamente, una institucionalización deficiente y el

El proceso de institucionalización de la democracia española es insuficiente, y, en algunos aspectos, incoherente. Y aunque los defectos no sean ni mucho menos tan graves como para hablar de crisis, sí merecen una atenta consideración.

consiguiente planteamiento de un conflicto sobre el régimen pueden servir de estímulo para la afluencia de votantes (como sucedió en la República de Weimar), mientras que al contrario, una elevada institucionalización puede ir acompañada de un considerable abstencionismo (como en la V República francesa, y más

aún, en Suiza), aunque éste, desde luego, no parece ser nuestro caso.

En efecto, el proceso de institucionalización de la democracia española es insuficiente, y, en algunos aspectos, incoherente. Y aunque los defectos no sean ni mucho menos tan graves como para hablar de crisis, sí merecen una atenta consideración.

Comencemos por las Cortes Generales. Como es sabido, las decisiones de las asambleas parlamentarias pueden fundamentarse en la voluntad de la mayoría simple de sus miembros, o negociarse con la participación de todos los grupos, dando lugar a mayorías alargadas o incluso a la unanimidad. Son dos reglas decisionales diferentes, y la institu-

⁴ HUNTINGTON, S. P.: *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1968. Especialmente págs. 13-32.

cionalización de un sistema parlamentario coherente exige un acuerdo claro y de base sobre cual ha de regir, especialmente en materia legislativa⁵. ¿Existe tal acuerdo entre nosotros?

Según la Constitución, para la aprobación de una ley basta el

voto favorable de la mayoría simple de los diputados (o de la mayoría absoluta en el caso de leyes orgánicas). Pero este criterio jurídico que señala un mínimo suficiente no excluye que sea políticamente necesario el alargamiento de tal mayoría. En otras palabras, la norma constitucional no define —ni en realidad podría hacerlo— el papel que ha de corresponder a la oposición en la aprobación de las leyes. La regla decisional efectiva es, pues, de naturaleza política. En este sentido, no sólo nuestra experiencia parlamentaria desde 1977, sino también otras (por ejemplo, las llamadas democracias consociativas, e incluso, aunque con diferencias importantes, sistemas polarizados como el italiano), revelan una considerable distancia entre el requisito jurídico y la regla efectiva, de manera que son normales las leyes aprobadas con grandes mayorías, fruto de una convergencia de las posturas del Gobierno y de la oposición.

Ahora bien, en estos casos la firmeza del apoyo popular al sistema parlamentario depende de que dicha regla efectiva, y la cooperación interpartidista que implica, sean valorados positivamente por la población, lo que lógicamente presupone que el acuerdo de la clase política sobre esta manera de operar del Parlamento esté libre de ambigüedades, y que los partidos contribuyan a legitimarlo ante sus respectivos seguidores.

Si analizamos desde este punto de vista la secuencia de la transición democrática, parece claro que no se ha logrado una institucionalización suficiente de la regla decisional de las Cortes Generales. En 1979 se intentó sustituir un criterio de tipo unanimista por otro mayoritario, pero tal cambio no pudo completarse,

**Parece claro
que no se ha logrado
una institucionalización
suficiente
de la regla decisional
de las
Cortes Generales.**

y las actuales Cortes, pese a las iniciales declaraciones en sentido contrario, han tenido que resucitar repetidas veces el consenso de la etapa constituyente. Tales oscilaciones, no siempre suficientemente explicadas, han generado sin duda desconcierto.

Si no se quiere perpetuar la actual situación de incertidumbre —perjudicial para la identificación de los ciudadanos con la institución parlamentaria—, hay que dar coherencia y estabilidad al sistema decisional de las Cortes, y porque un funcionamiento puramente mayoritario del Parlamento parece difícil y hasta poco aconsejable, dadas las características de nuestro sistema de partidos, la solución debe ser otra. En mi opinión, se trataría de establecer un acuerdo metodológico sobre el elenco de temas que requieren una legislación basada en la negociación entre todos los grupos, avallada por grandes mayorías, y ello con independencia de cual sea el Gobierno existente. Este acuerdo, de naturaleza más política que jurídica (aunque nada impediría expresarlo en una moción de las Cámaras), debería abarcar temas como el antes mencionado de las relaciones con la OTAN, así como los Estatutos de Autonomía que quedan por aprobar (lo que evitaría la repetición de la peripecia del Estatuto gallego), y también otros, como la Ley electoral.

Un segundo orden de problemas se refiere a la institucionalización de los partidos, proceso que se caracteriza actualmente en España por el contraste entre una creciente institucionalización de sus órganos de dirección y la relativa debilidad de sus estructuras de base.

Lo primero se refleja, sobre todo, en las tendencias hacia la parlamentarización, la fraccionalización y la descentralización de los partidos políticos. En efecto, por una parte destacan las reivindicaciones por los grupos parlamentarios de mayor autonomía e influencia en la elaboración de la política partidista. Por otra, la creciente actividad de las tendencias o fracciones que amenaza la cohesión interna y la capacidad funcional de los partidos (sobre todo en el caso de la UCD). Por fin, se aprecia una tendencia a la distribución territorial del

⁵ Véase: DI PALMA, G.: *Sopravvivere senza governare: i partiti nel parlamento italiano*, Bologna, Il Mulino, 1978.

poder dentro de la organización partidista, evolución aún no terminada y no exenta de contradicciones (conflictos entre el centro y la periferia, rivalidades entre unidades organizativas regionales y provinciales, etc.).

Esta creciente especialización y diferenciación orgánica de las estructuras partidistas es, pese a todo, globalmente positiva, porque contribuye a la adaptabilidad y estabilidad de los partidos políticos. Sin embargo, contrasta —como ya se dijo— con su relativa debilidad en términos de afiliación y militancia. El fenómeno tiene, desde luego, proporciones bien distintas en cada partido y obedece a diversas causas, algunas específicas de cada uno de ellos, pero otras generales. Entre estas últimas no cuenta tan sólo el escaso atractivo que para muchos españoles tiene la política partidista, como consecuencia de unos reflejos condicionados por el franquismo, sino también el impacto de ciertos factores estructurales de la democracia moderna. Sobre todo, la repercusión de las nuevas técnicas de información, que han quitado a las secciones de los partidos su pasado rol de canales privilegiados de la información y la comunicación política.

Por otra parte —y como ocurrió en las democracias europeas en los años cincuenta y sesenta—, el énfasis que los partidos ponen en la competición electoral repercute en un menor esfuerzo organizativo, y en una cierta incapacidad para definir de forma sugestiva la función del afiliado. Finalmente, no hay que olvidar que el régimen de financiación pública de los partidos no incentiva los esfuerzos por extender la afiliación, y ésta —que fue la principal fuente de ingresos de muchos grandes partidos— ha resultado así relativamente desvalorizada.

Todos estos factores vuelven poco halagüeñas las perspectivas de la afiliación, y también invitan a no interpretar su bajo nivel actual como síntoma inequívoco de desafección hacia el sistema democrático. El juicio debe ser mucho más matizado. De todas formas, es seguro que la consolidación democrática exige partidos fuertemente implantados, y por ello,

aunque no sea fácil corregir la situación actual (a juzgar incluso por lo que resulta de la experiencia de otros países), es imprescindible intentarlo⁶. Doy por descontado que la radicalización de las posiciones partidistas no es la mejor manera de hacerlo (dudo, por ejemplo, que un giro neo-stalinista del PCE asegure el crecimiento de ese partido), y, en todo caso, para el conjunto del sistema democrático el remedio sería peor que la enfermedad. Es oportuno, por tanto, pensar en una terapia de tipo institucional que combine diversas medidas.

En primer lugar, para corregir la institucionalización introvertida de los partidos políticos urge evitar su fraccionalización precoz, y en este sentido, no cabe pasar por alto los efectos que pueden tener las disposiciones de sus estatutos internos. Por otro lado, hay que reconsiderar la funcionalidad de los procedimientos actuales de afiliación individual, y estudiar las posibles ventajas de complementarlos con el sistema de afiliación colectiva (sistema de vieja tradición socialista, y sin el cual sería imposible explicar las grandes cifras de afiliados de los partidos laboristas de Inglaterra y Escandinavia).

Pero lo más importante puede ser un replanteamiento del alcance de la ciudadanía partidaria. ¿Debe ésta atributo exclusivo de los afiliados, o también los simpatizantes y seguidores deben tener derecho, en determinadas condiciones, a voz y voto en la elaboración de la política del partido? La segunda opción se fundamenta en el reconocimiento de la gradación de los intereses individuales de participación en la política, y en la necesidad de dar una respuesta institucional positiva a este fenómeno. Además, es un planteamiento que sugiere vías para extender la base partidaria sin los obstáculos que dificultan el crecimiento de la afiliación.

El problema reside en institucionalizar ade-

⁶ Apenas algún partido socialista europeo a conseguido incrementar su afiliación después de 1945. La tendencia general ha sido la estabilización y la dismunición. BARTOLINI, S.: «La afiliación en los partidos de masas», en *Revista de Estudios Políticos*, 15, 1980, págs. 23-78.

El énfasis que los partidos ponen en la competición electoral repercute en un menor esfuerzo organizativo, y en una cierta incapacidad para definir de forma sugestiva la función del afiliado.

cuadramente la relación del partido con sus seguidores, de tal forma que ello asegure un mayor apoyo a la función partidista y al sistema democrático en general. Condición para ello es la organización por el partido de procedimientos decisoriales abiertos, esto es, no li-

mitados exclusivamente a los afiliados. Tales pueden ser el referéndum consultivo y las elecciones primarias, y aunque la introducción de estas técnicas presenta serias dificultades organizativas, quizá no sean insuperables. De hecho, el referéndum (aunque en general restringido a los afiliados) no es ajeno a la tradición organizativa de los grandes partidos europeos, y las primarias —pese a su origen en un contexto tan distinto como es el norteamericano— pueden ser parcialmente adoptadas en los partidos de masas, como lo prueban experiencias recientes⁷. Sin embargo, no hay que pasar por alto que las elecciones primarias pueden tener efectos políticos negativos (fomentar la fraccionalización), mientras que el referéndum consultivo, como medio para elaborar algunos puntos del programa del partido, presenta la ventaja de ajustarse a las tendencias de un público crecientemente politizado por cuestiones concretas, más que por planteamientos globales.

Para concluir: todas estas reflexiones se han basado en la idea de que si la democracia no suscita más apoyo y adhesiones, ello se explica, al menos en parte, por su deficiente institucionalización. De ahí la necesidad de buscar remedios específicos, a sabiendas de que las terapias institucionales sólo pueden ser complementarias de otras políticas destinadas a satisfacer las demandas sociales, y, de ningún modo, en sustituto. Por otro lado, no hay duda

**Si la democracia
no suscita
más apoyo y adhesiones,
ello se explica,
al menos en parte,
por su deficiente
institucionalización.**

que formular una estrategia institucional válida no es tarea fácil (y con estas pocas líneas no pretendo, desde luego, haberlo logrado). Las principales orientaciones a seguir son, a mi entender, las siguientes: 1.º) la estrategia debe ser diversificada y atenta a las múltiples partes del sistema político (aunque aquí me he referido solamente al parlamento y a los partidos, es claro que un planteamiento completo no puede prescindir de los problemas de las comunidades autónomas, los sindicatos o el poder judicial); 2.º) las soluciones deben ser adaptadas a las características específicas de la situación española; 3.º) hay que procurar, ante todo, el reforzamiento de las organizaciones y poderes democráticos existentes, pero sin perder de vista que las actuales sociedades democráticas atraviesan una verdadera crisis de innovación política, y que una salida positiva de la misma requerirá, seguramente, la creación de nuevas instituciones en áreas pre-políticas, como el barrio, la cultura y el ocio⁸. En definitiva, el debate político contemporáneo está centrado en torno a nociones como legitimidad y gobernabilidad, que tienen una indiscutible vertiente institucional, y en la que son precisas respuestas concretas. Los partidos de izquierda no deben olvidarlo.

⁷ El referéndum consultivo está previsto en el art. 124 de los actuales estatutos de la Democracia Cristiana italiana. También ha sido utilizado por los partidos socialistas más importantes, aunque la valoración de estas experiencias por un crítico como ROBERT MICHELS es francamente negativa (ver «*Los partidos políticos*», vol. 2, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, págs. 125-127). Antes de las elecciones locales del año pasado, el Partido Comunista Italiano organizó unas elecciones primarias, para que los electores pudieran escoger a los futuros candidatos del partido.

⁸ Sobre este tema, puede verse: FARNETI, P.: «*La democrazia in Italia tra crisi e innovazione*», Torino, Giovanni Agnelli, 1978.