



LA DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA

Mariano TORCAL

En la madrugada de un día primaveral de 1974 resonaban por una emisora de radio de Portugal los acordes de *Grandola vila morena*. Aquello era la señal para iniciar un proceso revolucionario llevado a cabo por un grupo de oficiales de grado medio del ejército portugués que culminaría años más tarde con la consolidación de una democracia representativa en ese país. Este episodio constituyó, sin duda, uno de los acontecimientos políticos más importantes de la historia del país lusitano, pero además, significó el inicio de lo que se ha venido en llamar la «tercera ola democratizadora» (1), es decir, un proceso de reemplazo de regímenes no-democráticos por democracias representativas que se extendió por varios continentes del mundo. Este imparable proceso de cambio de régimen se culminó en la gran mayoría de estos países con la instauración de nuevas democracias representativas que han

(1) Huntington, Samuel P., *The third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

contado con el apoyo mayoritario de sus ciudadanos. Los países del sur de Europa, y la gran mayoría de países de la antigua Europa del Este, Latinoamérica y Asia poseen nuevos regímenes democráticos que disfrutan del apoyo de sus ciudadanos pese a los graves problemas económicos y políticos que muchos de estos nuevos regímenes han tenido que afrontar. Sin embargo, estas «nuevas democracias consolidadas» (2) poseen un problema actitudinal que contrasta con este apoyo mayoritario concedido al nuevo régimen: presentan síntomas de poca confianza en las instituciones del régimen, y de alejamiento de la política en general y de las organizaciones de representación política en particular. Existe, por tanto, un buen grupo de nuevas democracias que, pese a estar consolidadas, cuentan con una ciudadanía que se caracteriza por falta de confianza en las instituciones representativas básicas, una falta de interés por la política, un cinismo hacia todo lo relacionado con la política y un alejamiento muy pronunciado de todo lo que tenga que ver con ella. Este problema plantea un tema de gran interés teórico y comparado por tres razones. Primero, porque esta contradicción es difícil de entender desde los presupuestos básicos de la cultura política: la coexistencia de una alta legitimidad junto con una desconfianza hacia la política, las instituciones y el cinismo político. Segundo, porque puede servir para analizar cómo puede sobrevivir una democracia recién instaurada pese a la existencia de este aparentemente estable desequilibrio actitudinal. Tercero, muchas de estas actitudes pueden afectar al grado de participación política o al comportamiento electoral, esto es, a algunas de las dimensiones básicas de las relaciones entre ciudadanos y poder político de las democracias representativas.

La mayoría de los cambios de régimen surgidos durante los últimos años han concluido con la instauración de democracias representativas, o aceptando el término de Dahl, *poliarquías*

(2) De acuerdo con Linz y Stepan, un régimen democrático está consolidado cuando constituye «el único juego en la ciudad», lo que significa en términos más concretos que, entre otras cosas, las nuevas democracias cuentan con el apoyo mayoritario de sus ciudadanos; véase Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, 1996, págs. 5-6. A partir de ahora, solamente debe entenderse en este trabajo que democracias consolidadas son aquellas que cuentan con el apoyo mayoritario de sus ciudadanos. Sin embargo, el concepto de «consolidación» no sólo es uno de los más debatidos de los últimos años, sino que algunos autores han cuestionado la necesidad del propio concepto; véanse entre otros Guillermo O'Donnell, «Illusions about Consolidation», *Journal of Democracy*, núm. 7, 1996; Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, «What makes Democracies endure?», *Journal of Democracy*, núm. 7, 1996.

(3). Estos regímenes deben caracterizarse, primero, por contar con un aceptable nivel de competición política entre varias opciones para optar al gobierno y por la existencia de contestación política sobre las políticas adoptadas por esos gobiernos; segundo, por requerir de sus ciudadanos de alguna clase de participación además del voto; tercero, por buscar algunos mecanismos de representación que a través de la ley permitan poder exigir algún grado de responsabilidad a los gobernantes. Muchas de las nuevas democracias cumplen con estos requisitos mínimos (4), pero presentan también problemas en su funcionamiento, y en lo que se ha llamado su «calidad democrática». Fenómenos de desalineamiento político, falta de institucionalización de los partidos, inestabilidad electoral, poco control político de los gobernantes, una baja y decreciente identificación con las instituciones de representación política, y la escasa participación política son algunos de sus signos más preocupantes (5). Este hecho resulta un tanto paradójico, ya que cabría haber esperado que, con el desmantelamiento de los regímenes autoritarios y posttotalitarios (6) y la consiguiente eliminación de restricciones políticas, los ciudadanos se identificasen más con las organizaciones de representación y participasen más en política al contar con mayores incentivos, disponer de una mayor capacidad, y al ser requerida su intervención al menos con alguna periodicidad. Sin embargo, no parece que esto sea así. De hecho, la presencia notable de estos problemas ha llevado a O'Donnell a calificar a estos nuevos regímenes como «democracias delegativas» (7).

(3) Dahl, Robert A., *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

(4) También se ha señalado la existencia de una cuarta dimensión que consiste en el control civil de los militares. Véase, Terry L. Karl, «Dilemmas of Democratization in Latin America», *Comparative Politics*, núm. 23, 1990, pág.3; y Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Alianza, Madrid, 1995, págs. 22-24, y cap. 9.

(5) Veáanse entre otros Frances Hagopian, «After Regime Change. Authoritarian Legacies, political Representation, and the democratic Future of South America», *World Politics*, núm. 45, 1993, págs. 470-478; Frances Hagopian, «Democracy and political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline», en Felipe Agüero y Jeffrey Stark, eds., *Fault lines of Democracy in post-Transition Latin America*, North-South Center, Miami, 1998, págs. 99-143; Scott Mainwaring, «Party Systems in the Third Wave», *Journal of Democracy*, núm. 9, 1998, págs. 67-81; Larry Diamond, «Political culture», en *Developing Democracy toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1999, págs. 161-217.

(6) Para una definición de regímenes posttotalitarios véase, Linz y Stepan, *Problems of democratic Transition and Consolidation*, págs. 42-51.

(7) O'Donnell, Guillermo, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, núm. 5, 1994, pág. 56.

Por otra parte, tampoco debe olvidarse que las democracias occidentales presentan también algunos de estos signos «preocupantes». De hecho, se ha venido observando a partir de la década de los sesenta importantes cambios en los niveles de participación de algunas de estas democracias que se han justificado por la existencia de una «crisis de confianza» o «un aumento de la desafección» que se manifestaba en un progresivo deterioro de algunas de estas actitudes políticas, y que ha resultado entre otras cosas en la búsqueda de mecanismos de participación diferentes a los más tradicionales y un impulso para la transformación de sus instituciones y su funcionamiento (8). Constituye, por tanto, un hecho contrastado que la naturaleza de las relaciones entre ciudadanos y poder político en las democracias más tradicionales también se encuentra en la actualidad en un proceso de cambio que se manifiesta en un distanciamiento de la política por parte de los ciudadanos, en una creciente desconfianza en las instituciones y sus gobiernos, los líderes políticos, y en una creciente crítica hacia los partidos políticos y otras instituciones tradicionales de representación política (9). Puede afirmarse, de este modo, que las relaciones entre los ciudadanos

(8) Como afirma Di Palma, la participación política depende de la creencia de que el sistema político, o al menos algunas de sus instituciones políticas estratégicas, están abiertas y son accesibles para los ciudadanos. Además, la participación no aumenta a menos que los ciudadanos sientan que el sistema político no es algo remoto, sino más bien algo próximo que les afecta en su vida cotidiana, y a menos que se sientan identificados e implicados con él; véase Guiseppe Di Palma, *Apathy and Participation. Mass Politics in western Societies*, The Free Press, Nueva York, 1970, pág. 30. Véase Samuel H. Barnes, Max Kaase, et al., *Political Action. Mass Participation in Five western Democracies*, Sage, Beverly Hills, 1979; Seymour M. Lipset y William Scheider, *The Confidence Gap*, The Free Press, Nueva York, 1983; Russell J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*, Chatham, Chatham House, 1988; Joseph S. Nye, Jr., «Introduction: The Decline of Confidence in Government», en Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King, *Why People don't trust Governments*, Harvard University Press, 1997, pág. 1-18; Russell J. Dalton, «Political Support in advanced industrial Democracies», en Pippa Norris, ed., *Critical Citizens. Global Support for democratic Governance*, Oxford University Press, 1999, págs. 57-77.

(9) Entre los muchos autores que han señalado este aspecto deben destacarse Paul R. Abramson, *Political Attitudes in America. Formation and Change*, Freeman and Company, San Francisco, 1983, págs. 3-15; Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State*, Oxford University Press, 1995; Gary Orren, «Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in the Government», en Nye, Zelikow y King, eds., *Why People don't trust Governments*, págs. 79-84; Robert J. Blendon, John M. Benson, Richard Morin, Drew E. Altman, Mollyan Brodie, Mario Brossard y Matt James, «Changing Attitudes in America», en Nye, Zelikow y King, eds., *op. cit.*, págs. 205-216; Pippa Norris, «Conclusions: The Growth of critical Citizens and its Consequences», en Norris, *Critical citizens*, págs. 257-272.

y el Estado constituyen el elemento básico de la transformación en curso de las democracias actuales, mereciendo creciente consideración entre los investigadores, ya que, como mantienen Fuchs y Klingemann, esta relación puede que haya sido precaria también en el pasado, pero desde luego abierta a las propias transformaciones del ideal democrático (10). Como discute Linz, incluso las democracias más antiguas pueden estar mostrando ciertas tendencias en las relaciones con sus ciudadanos que no deben entenderse como síntomas de debilidad o declive sino cómo elementos de su «novedad» (11).

Sin embargo, la presencia de síntomas semejantes en nuevas y viejas democracias no significa necesariamente que las causas sean semejantes. Tampoco que todas estas democracias apunten en direcciones paralelas en su evolución presente y futura. Por ello es necesario averiguar, primero, si los síntomas de alejamiento y extrañamiento de la política observados en las viejas democracias se presentan en la misma proporción y semejanza en aquellas que acaban de (re)instaurar instituciones representativas semejantes. Segundo, si las causas de esos síntomas en las nuevas democracias son las mismas que las que se han contrastado en las más tradicionales. Finalmente, si el alejamiento de la política de los ciudadanos tiene las mismas consecuencias en todas las democracias o, lo que es lo mismo, observar si la futura evolución de estas nuevas democracias representativas apunta en la misma dirección que lo observado en las viejas. Todos estos aspectos constituyen el hilo conductor de una larga investigación y un libro en proceso de elaboración que estoy llevando a cabo. El presente trabajo solamente es un resumen de sus resultados más destacables.

Debe aclararse, sin embargo, que esto no significa que aquí se defienda la existencia de un modelo deseable de relaciones entre ciudadanos y poder político en las democracias representativas. Ello significaría no sólo que se partiese de un determinado supuesto normativo, sino que, como diría O'Donnell, estaríamos utilizando argumentaciones teleológicas para estudiar procesos de democratización (12). Las diferencias, el origen y consecuencias de

(10) Fuchs Dieter y Hans-Dieter Klingemann, «Citizens and the State: A changing Relationship», en Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs, eds., *op. cit.*, pág. 2. Para conclusiones semejantes, véase Norris, *op. cit.*, págs. 269-270.

(11) Juan J. Linz, «Change and Continuity in the Nature of contemporary Democracies», en Gary Marks y Larry Diamond, eds., *Reexamining Democracy*, Sage, Newbury Park, 1992, pág. 182.

(12) O'Donnell, «Illusions about Consolidation», *op. cit.*, págs. 34-51.

estas actitudes deben de ser contrastadas y analizadas simplemente porque nos sirven para aclarar la naturaleza de la relación ciudadanos-poder político, lo cual constituye en realidad uno de los aspectos sujetos a mayores cambios desde que se inició lo que Dahl ha llamado la «segunda transformación» (13), es decir, desde que la democracia de las ciudades-estado se transformara en los regímenes democráticos de los Estados-naciones en persecución del ideal democrático. Por tanto, su análisis revelará la naturaleza de las nuevas «poliarquías» en la dimensión básica de las relaciones entre los ciudadanos y sus gobernantes, y además nos permitirá constatar si la actual naturaleza de estos regímenes guarda un cierto paralelismo con la evolución observada en las viejas democracias.

La desafección democrática

La relación entre ciudadanos y poder político ha sido objeto continuo de estudio en la ciencia política, especialmente desde el lado del comportamiento político de los ciudadanos. Este tema ha adquirido una gran importancia en las dos últimas décadas debido a que en las democracias más tradicionales y, por tanto, más simbólicas, se ha venido observando un cambio importante en el comportamiento político de sus ciudadanos, apreciándose una mayor volatilidad electoral, un descenso de las identidades partidistas, una falta de institucionalización de los partidos y una disminución de la participación política más tradicional y del voto a la vez que aumentaban otros mecanismos de participación menos convencionales (14). Al mismo tiempo se ha venido registrando entre los ciudadanos de esas democracias tradicionales un aumento creciente del cinismo y alejamiento de la política y de las principales instituciones de sus respectivos sistemas políticos (15).

(13) Dahl, Robert A., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, 1989.

(14) Véanse entre otros Barnes, Kaase, *et al.*, *Political Action*; Russell J. Dalton, Scott Flanagan y Paul A. Beck, «Electoral Change in advanced industrial Societies», en *Electoral Change in advanced industrial Democracies. Realignment or Dealingment?*, Cambridge University Press, 1984, págs. 1-22; Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies*, págs. 48-73; Russell J. Dalton y Manfred Kuechler, eds., *Challenging the political Order: New social and political Movements in Western Democracies*, Oxford University Press, 1990, caps. 1 y 14.

(15) Véanse entre otros Lipset y Scheider, *The Confidence Gap*; Abramson, *Political Attitudes in America*; Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Gobernability of Democracies to the Trilateral Commision*, New York University Press, 1975; Richard Rose, *Challenge to Governance*, Sage, Beverly Hills, 1980; Klingemann y Fuchs, *op. cit.*

Todos estos cambios mostraban una sintomatología que cuando menos representaba un importante reto a las entonces emblemáticas democracias, propiciando un creciente debate sobre su naturaleza y evolución, y rescatando, como resultado, viejos debates de la teoría democrática (16).

Todos estos signos de deterioro del «ideal democrático liberal» durante los años setenta indujo a que determinados autores hablasen de la existencia de una posible «crisis de la democracia» argumentando diferentes teorías sobre su origen (17). La consistente estabilidad con el transcurso de los años de estas «democracias en crisis», unida al parón observado en el proceso de deterioro de estas actitudes, llevó a la mayoría de los estudiosos a cuestionar las teorías de la crisis para reemplazarlas por las «teorías del reto» (*challenge*) (18). Según sus precursores, todos los síntomas actitudinales de las democracias representativas no eran reflejos de una crisis de legitimidad. Eran simplemente resultado de un descontento entre los ciudadanos con respecto a ciertos mecanismos de su funcionamiento. Este descontento ha ido unido a la creciente demanda de los ciudadanos de efectuar cambios importantes en su funcionamiento e instituciones planteando un nuevo reto a las democracias representativas, especialmente en lo que hacía referencia a la relación de los ciudadanos con sus gobernantes. Eso sí, las demo-

(16) Kaase Max y Kenneth Newton, *Beliefs in Government*, Oxford University Press, 1995, págs. 16-39.

(17) Existen dos grandes grupos de la teoría de la crisis (Kaase y Newton, *op. cit.*, págs. 21-26). El primero lo constituye el de la «crisis de legitimidad», cuyos ejemplos más significativos son James O'Connor, *The fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, Nueva York, 1973; Clauss Offe, *Contradictions of the Welfare State*, MIT, Cambridge, 1984; Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston, 1985. El segundo grupo defiende fundamentalmente la hipótesis de la «sobrecarga del sistema» (*overload*) y la incapacidad del sistema de poder hacerle frente. Su ejemplo más significado son Crozier, Huntington y Watanuki, *op. cit.*; Samuel P. Huntington, *Political Order in changing Societies*, Yale University Press, 1968. Sin embargo, ambos tienen un referente común que se remonta a la teoría de la sobrecarga de Schumpeter y la necesidad del Estado de responder a las crecientes demandas de los ciudadanos. Véase, Frederick D. Weil, «The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A consolidated Model tested with Time-series Data in six Countries since World War II», *American Sociological Review*, núm. 54, 1989, pág. 683.

(18) Kaase Max y Alan Marsh, «Political action. A theoretical Perspective», en S. H. Barnes, M. Kaase y otros, *op. cit.*, págs. 37-41. En esta misma línea irían todos los trabajos sobre posmodernismo y muchos sobre los nuevos movimientos sociales. La literatura a la que hacer referencia resulta extensa, pero para una breve aunque interesante discusión de alguna de ella véase, Kaase y Newton, *op. cit.*, caps. 2 y 7 y Pippa Norris, «Introduction: The Growth of critical Citizens», en Norris, ed., *op. cit.*, págs. 3-7.

cracias, tal y como argumentaban sus defensores, se encontrarían ante una posible futura crisis si no respondían adecuadamente al nuevo reto planteado por sus ciudadanos (19).

Estas teorías, sin embargo, han ido abandonando la posibilidad del advenimiento de una futura crisis y quiebra de los sistemas democráticos para centrarse mucho más en el estudio de la «paradójica» o «nueva» evolución de las relaciones entre ciudadanos y poder político que caracteriza a la cambiante naturaleza de las democracias representativas contemporáneas en persecución del ideal democrático (20). En realidad, «el problema de la estabilidad y el de la supervivencia de la democracia representativa como forma de gobierno en Europa occidental ya no está en la agenda de los investigadores. El problema planteado en la actualidad son los méritos relativos de las distintas variantes de democracia representativa en países semejantes o, (como mucho) las ventajas de un posible sistema que mezcle las instituciones de la democracia representativa con otras que contengan formas más directas de representación» (democracia directa) (21). Trabajos recientes constituyen un buen exponente de esta tendencia, ya que no sólo confirman, aunque con algunas discrepancias, el supuesto deterioro en Europa occidental de actitudes y participación política, sino que, mucho más importante, tratan de demostrar que el efecto de estos cambios no significa más que un cambio en la naturaleza de las relaciones ciudadano-gobierno en las democracias representativas de esos países, con un aumento de la participación no-convencional y de la vida asociativa voluntaria (22). Es sólo en el contexto de este debate donde se entiende la sustitución, entre los estudio-

(19) Como afirma Dalton, «es claro que las democracias contemporáneas están haciendo frente a nuevos retos, y su futuro depende de la naturaleza de sus respuestas (...), las democracias deben adaptarse para sobrevivir (...) la democracia está amenazada cuando no se toma en cuenta el mismo credo democrático y se rechazan los retos que ella misma genera»; véase Dalton, *Citizens Politics in Western Democracies*, pág. 73, y págs. 238-244.

(20) Toft, Richard, «Beyond electoral Participation», en Klingemann y Fuchs, eds., *op. cit.*, pág. 53. En este sentido, como afirma Sartori, la interpretación literal de democracia tiene una intencionalidad prescriptiva, es decir, intención de continuar *ad infinitum*, y *ad indefinitum*, véase Guiseppe Sartori, *Teorías de la democracia*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 60.

(21) Klingemann y Fuchs, *op. cit.*, pág.9.

(22) Klingemann y Fuchs, *ibid*, págs. 420-438; Nye, Zelikow y King, *Why People don't trust Governments*, págs. 253-281; Norris, *op. cit.*, págs. 257-272. Debe notarse, sin embargo, que estos trabajos discrepan con respecto a la tendencia observada en los últimos años. Los dos últimos trabajos señalan, frente al primero, la importancia del descenso en el grado de confianza en las instituciones, gobiernos y políticos.

sos de las actitudes políticas, de conceptos como «crisis de legitimidad» y «alienación política» por otros como «descontento político» o «disentimiento político», que implica un rechazo del gobierno actual y sus políticas pero sin que se ponga en duda el apoyo otorgado al sistema, o por otros como «crisis de confianza» y «alejamiento de las instituciones», que implican un alejamiento o una desconfianza en ciertas instituciones del régimen sin que ello signifique que se cuestione la legitimidad democrática. Entre todos estos conceptos debe destacarse el concepto de *desafección política* porque creo que sirve para realizar un diagnóstico más acertado de este creciente deterioro de los lazos con las instituciones del régimen, junto a una postura de recelo y distanciamiento hacia los políticos y la política en general, sin que afecte la legitimidad democrática (23). En realidad, muchas de estas democracias se caracterizan precisamente por una nueva combinación de alta desafección política con alto apoyo al régimen democrático. Esta combinación actitudinal constituye el objeto prioritario de esta discusión, y yo lo he denominado *la desafección democrática* (24).

Actitudes políticas y cambio de régimen

El problema de la desafección democrática en las nuevas democracias está íntimamente unido al estudio del origen y evolución de las actitudes políticas en un contexto de cambio de régimen político. ¿De donde proceden las actitudes que lo conforman y cuál es su relación con el cambio de régimen? En general y hasta la fecha se han barajado tres modelos para estudiar el cambio actitudinal en un contexto de cambio de régimen

(23) Como se discutirá más adelante el concepto de desafección tiene una larga y complicada historia, pero su definición más acertada se debe a Di Palma, para quien la desafección política «es la ausencia de lazos fuertes con el sistema político y sus instituciones, junto con una postura de recelo, distanciamiento y rechazo hacia éste». A diferencia de la insatisfacción con el sistema, esta es una actitud a largo plazo que no oscila con facilidad ante los diferentes acontecimientos políticos; véase Di Palma, *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, pág. 30; y José Ramón Montero, Richard P. Gunther y Mariano Torcal, *Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Disaffection*, Working Paper del Instituto de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Fundación Juan March, Madrid, 100, 1997 (también publicado en *Studies in Comparative International Development*, núm. 47, 1998, págs. 124-160 y traducido al castellano en «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 83, 1998, págs. 9-49. Las futuras citas irán referidas a la versión en castellano.

(24) El término desafección democrática se lo debo al profesor Montero durante las largas discusiones que he mantenido con él.

político y cambio económico y social. Un primero, vinculado a las teorías tradicionales de la modernización, es que el cambio se produce como consecuencia de las transformaciones económicas y sociales que ocurren en la sociedad, lo que posteriormente facilita el cambio político (25). Un segundo mantiene que el cambio de actitudes no antecede al del régimen sino a la inversa, el actitudinal se genera con el funcionamiento de los nuevos mecanismos democráticos instaurados tras el cambio de régimen y con independencia de variables sociales y económicas (26). El tercero afirma que la cultura no sólo mantiene autonomía con respecto a las transformaciones políticas y económicas que se producen en la sociedad; sino que, en su formulación más extrema, llega a defender que la cultura es la causa del posterior cambio económico, y no a la inversa (27). Esta última, por tanto, se diferencia de la primera en que las continuidades y transformaciones de las actitudes políticas no dependen de las variables económicas y sociales, pero al mismo tiempo, y esto la diferencia de la segunda, se constituye en el principal impulsor de los cambios no sólo políticos, sino también económicos y sociales.

La abundante literatura sobre los procesos de democratización de la *tercera ola* no han acabado de esclarecer cuál de estos modelos es el más plausible para explicar las relaciones entre cambio de régimen político y cambio actitudinal. En realidad, este ha constituido uno de los temas menos explorados. Ello se debe, en parte, a algunos de los presupuestos teóricos de los que partieron estos estudios. Desde el revolucionario artículo de Rustow (28), quedó claro que la génesis y la estabilidad de los regímenes democráticos eran dos problemas claramente diferenciados y que, por tanto, debían constituir objetos distintos de análisis. Los estudios de demo-

(25) Los clásicos al respecto son Daniel Lerner, *The Passing of traditional Society: Modernizing the Middle East*, Free Press, Glencoe, 1958; Seymour M. Lipset, *Political Man. The social Basis of Politics*, The Johns Hopkins University Press, 1960.

(26) Converse, Philip E., «Of Time and partisan Stability», *Comparative Political Studies*, núm. 2, 1969, págs. 139-171; Dahl, *op. cit.* A éstos se ha añadido el reciente trabajo de Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, «Civic Culture and Democracy: The Question of causal Relationships», *American Political Science Review*, núm. 88, 1994 págs. 635-652.

(27) Inglehart, Ronald, «The Renaissance of political Culture», *American Political Science Review*, núm. 82, 1988, págs. 1203-1230; y *Culture Shift in advanced industrial Society*, Princeton University Press, 1990; Robert D. Putnam, *Making Democracy work. Civic Traditions in modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

(28) Rustow, Dankwart A., «Transitions to Democracy», *Comparative Politics*, núm. 2, 1970, págs. 337-363.

cratización, a partir de estos supuestos, pasaron del análisis de las «precondiciones funcionales» de la democracia, predominante hasta entonces (29), al estudio de las decisiones, motivaciones y opciones estratégicas de las élites políticas que se producen en todo cambio de régimen. Este enfoque no consideraba que la cultura política constituyese un elemento necesario ni suficiente para el desmantelamiento del antiguo régimen y la emergencia y consolidación del nuevo (30). A partir de esta contribución, la cultura política fue relegada a un segundo término como factor explicativo de los cambios de regímenes políticos (31). En realidad, sólo se le ha concedido una cierta importancia a la cultura política de las élites a la hora de explicar el proceso del cambio (32). Incluso buena parte de esta literatura argumentó que una democracia podía ser creada sin la existencia previa de «demócratas» entre las élites (33). La instauración de un régimen democrático, se afirma, se consigue cuando se alcanza un equilibrio en el que todos los actores relevantes, en persecución de sus propios intereses, aceptan espontáneamente nuevas reglas de juego sin intentar alterarlas (no hay incentivos para cambiarlas o transgredirlas por ningún actor dadas unas determinadas preferencias) (34).

(29) Lipset, Seymour M., «Some social Requisites of Democracy: Economic Development and political Legitimacy», *American Political Science Review*, núm. 53, 1959, págs. 69-105.

(30) Rustow, «Transitions to Democracy», *op. cit.*, pág. 338.

(31) O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Paidós, Barcelona, 1988, pág. 18.

(32) Larry Diamond, «Introduction: Political Culture and Democracy», en *Political Culture and Democracy in developing Countries*, Lynne Rienner, Boulder, 1993, pág.3. Los ejemplos más característicos de esta literatura son los de Dahl, *op. cit.*, págs. 124-188; Michael Burton, Richard P. Gunther y John Higley, «Introduction: Elite Transformation and democratic Regime», en John Higley y Richard P. Gunther, eds., *Elites and democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992, págs. 1-37.

(33) Rustow, «Transitions to Democracy», *op. cit.*, págs. 338 y ss.; Giuseppe Di Palma, «La consolidación democrática: una visión minimalista», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, 1988, págs. 72-73; y *To craft Democracies. An Essay on democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley, 1990, pág. 30.

(34) Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991, cap. 1. Sin embargo, como ha demostrado Weingast recientemente, el incentivo a romper ese equilibrio se reduce sustancialmente cuando existe un apoyo mayoritario al régimen democrático por parte de la población; véase Barry R. Weingast, «The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law», *American Political Science Review*, núm. 91, 1997, págs. 245-263.

Independientemente de lo acertado de estas conclusiones, lo cierto es que se desconocen muchos aspectos de la cultura política de las nuevas democracias, su relación con el cambio político y su incidencia sobre la naturaleza de las mismas. Se hace necesario por ello conocer más sobre las características de la cultura de esos nuevos regímenes, la relación o autonomía entre las diferentes dimensiones que la componen y cómo evolucionan o se crean las actitudes políticas durante el cambio político y con posterioridad a él, así como sus consecuencias más notables en el comportamiento de sus ciudadanos. Por ejemplo, parece muy plausible, como ciertos autores argumentan, que los prolongados episodios autoritarios hayan alterado de un modo positivo la cultura política de las nuevas democracias, favoreciendo, como reacción a los mismos, apoyos incondicionales a los nuevos regímenes y la revalorización de comportamientos políticos moderados y tendentes al diálogo (35). Ésta es, básicamente, la hipótesis defendida por ciertos estudiosos que afirman que las creencias y actitudes no son inmutables, y que, por tanto, las experiencias autoritarias y el cambio de régimen generaron un proceso de aprendizaje político que ha favorecido a las nuevas democracias (36). Sin embargo, parece que esta característica positiva de la cultura de las nuevas democracias ha ido acompañada, como argumenta Hagopian, de una extendida desafección política, que parece ser también la herencia de un pasado no muy remoto (37). Aunque, esta desafección no parece necesariamente unida a la existencia de regímenes autoritarios (38), sí es cierto que predomina en mayor medida entre las nuevas democracias, lo que debería atenuar el optimismo de las interpretaciones anteriores sobre los efectos positivos de la experiencia no-democrática. Los altos niveles de desafección

(35) Diamond Larry, Juan J. Linz, y Seymour M. Lipset, eds., *Democracy in developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1989, pág. 12; Karen Remmer, «New Wine or old Bottlenecks? The Study of Latin American Politics», *Comparative Politics*, núm. 23, 1991, pág. 201.

(36) El proceso de aprendizaje político es aquel por el que los ciudadanos modifican sus creencias y opiniones políticas como resultado de crisis, frustraciones y cambios de gran magnitud en el contexto político; véanse Nancy Bermeo, «Democracy and the Lessons of Dictatorship», *Comparative Politics*, núm. 24, 1992, pág. 274; Higley y Gunther, «Introduction: Elite Transformation and democratic Regime», págs. 1-37. Véase también Paloma Aguilar, *Memoria y olvido de la guerra civil española*, Alianza, Madrid, 1996.

(37) Hagopian, «After Regime Change. Authoritarian Legacies», *op. cit.*, págs. 470 y ss; véase también José María Maravall, *Los resultados de la democracia*, Alianza, Madrid, 1995, pág. 291.

(38) Klingemann, «Mapping political Support in the 1990s», en Klingemann y Fuchs, *op. cit.*, pág. 52.

actuales también cuestionan la idea de que el simple funcionamiento prolongado de las instituciones democráticas generaría automáticamente las actitudes favorables para su institucionalización (39). Pero, ¿de dónde procede esta desafección? ¿Por qué apenas se ha visto alterada su presencia por el cambio de régimen? ¿En qué manera ha contribuido el mismo cambio de régimen? ¿Cómo puede existir esta baja desafección con la alta legitimidad? ¿Cuándo y cómo se genera esa alta legitimidad? ¿Qué papel han jugado en todas estas características actitudinales los interludios no-democráticos? Demasiados interrogantes con escasas respuestas.

Los objetivos del estudio en curso

Existen ya un número de trabajos significativos que han tratado sobre actitudes políticas en algunas nuevas democracias y sus efectos sobre distintos aspectos del comportamiento político. La gran mayoría de ellos han efectuado contribuciones importantes al estudio de las actitudes políticas en algunos de esos países y, no en vano, son frecuentemente citadas en los estudios comparados sobre democratización. Además, se han publicado recientemente trabajos comparados que trataban monográficamente sobre la pérdida de confianza en las instituciones y los gobiernos. Este es, por tanto, uno de los temas de investigación sobre los que ya existe alguna literatura destacable. ¿Cuál es, entonces, el propósito de un nuevo estudio de las actitudes políticas en las nuevas democracias? La verdad es que, pese a la importancia de algunas contribuciones, existen varios aspectos que, aunque repetidos, no dejan de estar oscuros, y que requieren de un análisis más detallado y metodológicamente más sofisticado. El primero de ellos es averiguar el grado de desafección política presente en las nuevas democracias frente a las más tradicionales. Creo que resulta necesario mostrar de una forma más evidente que las culturas políticas de estas nuevas democracias se caracterizan desde su inicio por una estable combinación paradójica de apoyos mayoritarios al nuevo régimen democrático y moderación ideológica junto a un generalizado síndrome de desafección política y distanciamiento de la política y de sus principales instituciones. Esta combinación es la que hemos denominado *desafección democrática*. Sin embargo, esto demostraría la existencia de un problema que, por repetido, no deja de ser paradójico, al menos en lo que respecta a las nuevas democracias. Por tanto, una vez identificado el pro-

(39) Véase entre otros Philippe C. Schmitter y Terry Karl, «Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe», *International Journal of Social Science*, núm. 128, 1991, págs. 269-284.

blema, un segundo objetivo sería demostrar si este síndrome actitudinal es semejante al observado en otras democracias más tradicionales no sólo en términos cuantitativos (una cuestión de grado), sino que también, y esto resulta más importante, si responde a las mismas causas que afectan por igual a las democracias más antiguas. Además, es importante averiguar el grado de responsabilidad del régimen autoritario y de la propia transición en la configuración de estas actitudes, o si éstas por el contrario dependen de la experiencia de los ciudadanos con el nuevo régimen.

Finalmente, es necesario analizar los efectos de la desafección política. Si ésta carece de efectos apreciables en el comportamiento político de los ciudadanos, podría concluirse que su evolución y naturaleza en las nuevas democracias resulta irrelevante ya que en definitiva estos nuevos regímenes cuentan con el apoyo mayoritario de sus ciudadanos. Ahora bien, tal vez estas actitudes de desafección tienen unas consecuencias claramente apreciables en el comportamiento político de los ciudadanos. Esto significaría que la desafección democrática está condicionando la naturaleza de estas nuevas «poliarquías». Pero, además, lo que puede ser más interesante, podría ser plausible que sus efectos sean claramente distintos de los contrastados en las viejas democracias, lo que significaría, entre otras cosas, que la evolución de las relaciones entre los ciudadanos y sus gobernantes en las nuevas democracias estaría adquiriendo una naturaleza que se aleja sustancialmente de la dirección de «modernidad» a la que apuntan democracias más establecidas, siendo la desafección democrática la clave de la diferencia.

Las conclusiones de este estudio, además, no están exentas de consecuencias teóricas relevantes. El presente trabajo constituye también un intento de esclarecer aspectos teóricos esenciales sobre las relaciones entre cultura política, cambio político y cambio económico en una nueva democracia, un tema del que se ha escrito mucho aunque con poca evidencia empírica concluyente. Como afirma Eckstein, un contexto de cambio político es el marco apropiado para comprobar las diferentes teorías que explican la formación y continuidad de la cultura política (40). Especialmente, cuando, como ocurre con el caso en el que fundamentalmente está basado este trabajo (España), el cambio político no ha coincidido en el tiempo con la modernización económica y social. Además, algunos de los aspectos principales tratados aquí sobre este tema suponen una constatación de algunas de las contribuciones que sobre cultura política han de-

(40) Eckstein, Harry, «A culturalist Theory of political Change», *American Political Science Review*, núm. 82, 1988, pág. 794.

sarrollado los modelos revisionistas que han proliferado con mayor o menor éxito desde la publicación del clásico de Almond y Verba (41). Además, este trabajo va a proporcionar un número importante de datos sobre actitudes políticas básicas no sólo del caso español, sino que incluye una importante recopilación de datos comparados que pueden resultar de interés para aquellos estudiosos de las nuevas democracias.

Las conclusiones del estudio

Lo primero que se demuestra en el estudio que aquí resumo es que las nuevas democracias se caracterizan por la presencia de la desafección democrática; es decir, por la existencia de un apoyo mayoritario de los ciudadanos a sus regímenes democráticos y una gran moderación ideológica y tolerancia (42), conjuntamente con una falta de confianza en las instituciones, un

(41) Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton University Press, 1963.

(42) Entre los países que cuentan con un contrastado apoyo de sus ciudadanos al nuevo régimen democrático se encuentran: los países del sur de Europa; los países del sur del continente americano, exceptuando Brasil, Chile, Perú y Paraguay; los países de la antigua Europa del Este, con la excepción de Rusia y antiguas repúblicas soviéticas como Bielorrusia y Ucrania; y Taiwan y Corea del Sur del sureste asiático. Para un estudio comparado de todos estos países véase, Klingemann, «Mapping political Support in the 1990s», Klingemann y Fuchs. *op. cit.*, págs. 42-46. Para estos datos y su discusión en el sur de Europa, véanse Linz y Stepan, *Problems of democratic Consolidation*, págs. 142 y 222; Leonardo Morlino y José Ramón Montero, «Legitimación y democracia en el sur de Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 64, 1993, págs. 7-40; José Ramón Montero y Mariano Torcal, «Voters and Citizens in a new Democracy: Some Trend Data on political Attitudes in Spain», *International Journal of Public Opinion Research*, núm. 2, 1990, págs. 116-140 (en castellano en «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema*, núm. 99, 1990, págs. 39-74). Para el este de Europa, Richard Rose y William Mishler, «Testing the Churchill Hypothesis: Popular Support for Democracy and its Alternatives», *Journal of Public Policy*, núm. 16, 1996, págs. 29-58; Richard Rose «Where are the postcommunist Countries going?», *Journal of Democracy*, núm. 8, 1997, págs. 92-108; Carmen González, «Actitudes políticas en Europa del Este», en Pilar del Castillo y Ismael Crespo, eds., *Cultura política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 89-114; William Mishler y Richard Rose, «Five Years after the Fall: Trajectories of Support for Democracy in post-communist Europe», en Norris, *Critical citizens, op. cit.*, págs. 78-99. Para Latinoamérica, Marta Lagos, «Latin American's smiling Mask», *Journal of Democracy*, núm. 8, 1997, pág. 133; Frederick C. Turner y John D. Martz, «Institutional Confidence and democratic Consolidation in Latin America», *Studies in Comparative International Development*, núm. 47, 1998, pág. 81. Y para el sureste asiático, Doh C. Shin y Huoyan Shyu, «Political Ambivalence in South Korea and Taiwan», *Journal of Democracy*, núm. 8, 1997, págs. 109-124.

alejamiento de la política, un sentimiento de incapacidad de poder influir en el sistema y de que el sistema, a su vez, responda a las demandas de los ciudadanos (43). No obstante, la desafección política también está presente en democracias que no cuentan con un apoyo mayoritario como Brasil y Chile, y en democracias no procedentes de la *tercera ola* como Italia y Venezuela.

El análisis de la desafección democrática en estos casos sirve para construir un argumento central que trata de demostrarse con un largo y complejo análisis. La desafección política en todas estas sociedades es resultado de un proceso que tiene que ver más con el pasado político que con su presente. Las explicaciones hasta ahora esgrimidas en la mayoría de los trabajos tratan de explicar el origen y las diferencias en los niveles de estas actitudes entre los distintos países en los que existen democracias representativas al menos por más de cinco décadas; es decir, en democracias con unos ciudadanos que acumulan una experiencia democrática importante. Sin embargo, los ciudadanos de las nuevas democracias apenas poseen esta experiencia y en muchos casos, por tanto, de una experiencia «reciente» y prolongada que les permita evaluar como funcionan las instituciones democráticas representativas del presente. Carecen, además, de referente reciente alguno que les sirva para evaluar el funcionamiento y logros de las instituciones democráticas recién instauradas. Todavía más, en muchos casos el único referente que poseen es un pasado político pseudo-democrático cargado de prácticas democráticas irregulares y del fomento desde el poder político de discursos contra las organizaciones e instituciones de representación política. Es de esperar, por tanto, que estas

(43) Es ya abundante la bibliografía y los datos que apuntan en esta dirección, pero merece la pena citar; Maravall, *Los resultados de la democracia*; Laszlo Bruszt y Janos Simon, *Political Culture, political and economic Orientations in central and Eastern Europe during the Transition to Democracy*, Institute for Political Science, Budapest, 1992; Richard Rose, «Postcommunism and the Problem of Trust», *Journal of Democracy*, núm. 5, 1994, págs. 19-30; William Mishler y Richard Rose, «Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of civil and political Institutions in post-communist Society», Annual Meeting of Southern Political Science Association, Tampa, Florida, 1995; Adam Przeworski y otros, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, 1995; Montero, Gunther y Mariano Torcal, «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *op. cit.*, págs. 9-49; Lagos, «Latin America's smiling Mask» *op. cit.*; Larry Diamond, «Political Culture and democratic Consolidation», Working paper 118, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales Juan March, Madrid, 1998, págs. 161-217; Turner y Martz, «Institutional Confidence and democratic Consolidation in Latin America», *op. cit.*, págs. 65-84; Klingemann, «Mapping political Support in the 1990s», págs. 31-56; Dalton, «Political Support in advanced industrial Democracies», *op. cit.*, págs. 57-78.

experiencias políticas precedentes se hagan notar de manera notable a la hora de evaluar y confiar en las instituciones democráticas del presente.

Defender que es necesario acudir a aspectos políticos internos de cada país para intentar explicar los diferentes niveles de estas actitudes en los distintos países no es algo nuevo (44). Lo que se propone es diferente en dos aspectos. Primero, en la presencia de aspectos políticos socializadores del pasado como elemento esencial en la formación de las actitudes de la desafección. Segundo, porque el peso socializador del pasado tiene una connotación mucho más negativa en nuevas democracias, ya que son en éstas las que suelen tener, en general, un pasado político tumultuoso de inestabilidad, manipulación, corrupción y discurso reiterado contra las instituciones de representación política. En este sentido, el fenómeno de desafección política afecta a la mayoría de las nuevas democracias pero no de forma exclusiva, ya que existen algunas democracias instauradas tras la Segunda Guerra Mundial que pese a su estabilidad se han caracterizado por la presencia de prácticas políticas bastante cuestionables. Estos países tienen este referente negativo continuo a la hora de evaluar las instituciones del presente. El pasado político, en definitiva, es el principal agente socializador y reproductor de todas las actitudes de desafección política en las nuevas democracias. En las viejas democracias, en cambio, este referente con connotaciones negativas no existe de forma tan marcada, su impacto socializador es mucho menor, lo que permite que los ciudadanos evalúen el presente con una perspectiva de futuro teniendo como referente más próximo el ideal democrático.

El pasado político no-democrático y las escasas y negativas experiencias democráticas del pasado son, en definitiva, los principales agentes socializadores y reproductores de todas las actitudes de desafección política en las nuevas democracias. Esto parece ser diferente a la «modernidad» mostrada por algunas democracias más tradicionales, en donde la presencia de la desafección parece estar unida a la existencia de una ciudadanía más informada que, especialmente entre los jóvenes, demanda de las instituciones representativas y de sus representantes ac-

(44) Nye y Zelikow, «Conclusion: Reflections, Conjectures and Puzzles», en Nye, Zelikow y King, *op. cit.*, págs. 273-276; Norris, «Introduction: The Growth of critical Citizens?», *op. cit.*, págs. 26-27; Hans-Dieter Klingemann, «Mapping political Support in the 1990s: A global Analysis», *ibid*, pág. 52; Arthur Miller y Ola Listhaug, «Political Performance and institutional Trust», *ibid*, pág. 201; Ian McAllister, «The economic Performance of Governments», *ibid*, págs. 202-203.

tuales algo más que la posibilidad de hacerse oír por los gobernantes en las urnas, y que, como consecuencia, rechaza el actual arreglo institucional y su actual funcionamiento, pero no la democracia (45). El análisis comparado de la desafección política del presente trabajo así lo revela. Como intenta demostrarse, la causa de la desafección política en las nuevas democracias hay que buscarla en el pasado político, ya que de manera sistemática cuanto más edad tiene un ciudadano y menor es su grado de información política, mayor es la presencia de estas actitudes de desafección; a diferencia de lo que ocurre como pauta general en las democracias más tradicionales, en donde la desafección es mucho más extendida en las generaciones más jóvenes y educadas mostrando su «novedad» y «modernidad».

Por tanto, las diferentes pautas de presencia de la desafección política entre las distintas generaciones políticas (46) que se observan, por ejemplo, en España no pueden entenderse sin acudir al pasado político de esta sociedad. Esto, no obstante, no significa que todo sea atribuible a la propia experiencia reciente con alguna clase de régimen autoritario. De hecho, Venezuela e Italia, que han contado con largas experiencias democráticas ininterrumpidas desde 1958 y 1947, se caracterizan por altos niveles de desafección, mientras que Chile y Uruguay, pese a su reciente experiencia autoritaria se distinguen por tener unos niveles de desafección menores debido a las largas etapas exitosas de funcionamiento democrático previas a sus crisis y respectivos colapsos. El pasado político que da forma a la desafección política no tiene que ver tanto con la forma de determinados regímenes políticos, sino más bien con las prácticas políticas, usos, manipulación y discursos políticos que dañan o perjudican la imagen y funcionamiento de las instituciones de representación política, algo que ocurre con mayor frecuencia bajo experiencias autoritarias y experiencias políticas pseudo-democráticas, pero algo de lo que no están exentos regímenes democráticos más establecidos.

Un segundo aspecto clave, y consecuencia de lo anterior, es que la desafección política del presente no tiene que ver tanto con el mal funcionamiento o desilusión con el funcionamiento

(45) Véase Lipset y Scheider, *The Confidence Gap*, *op. cit.*, Barnes, Kaase *et al.*, *Political Action*, *op. cit.*; Dalton, *Citizen politics in Western Democracies*, *op. cit.*

(46) Según Mannheim, el concepto de generación tiene un componente biológico y otro histórico, ya que los individuos que pertenecen a una misma generación se caracterizan por estar ubicados en un lugar común en el proceso histórico que les deja una determinada impronta. Véase Karl Mannheim, «The Problem of Generations», en Paul Kecskemeti, ed., *Essays on the Sociology of Knowledge*, Oxford University Press, 1952, pág. 290.

de las democracias recién instauradas ni con los procesos de cambio político que las instauraron. De hecho, por ejemplo en España y contrariamente a lo que ciertos estudiosos han mantenido (47), las actitudes de la desafección han mostrado una gran resistencia a cambiar en el transcurso de la transición y del funcionamiento democrático, siendo el cambio intergeneracional la única fuente de cambio observable. Las actitudes de la desafección política en el caso español son consecuencia de episodios políticos marcados por prácticas democráticas irregulares y por el fomento desde el poder político de discursos contra las organizaciones e instituciones de representación política que han calado en la cultura política de los españoles, que la experiencia del franquismo en sus diferentes etapas ha reafirmado, y que la transición democrática y la nueva democracia y su funcionamiento no han sabido alterar. La desafección política presente entre los ciudadanos de las nuevas democracias no tiene que ver mucho con el funcionamiento presente de sus instituciones y los logros obtenidos por las mismas.

Si es cierto, sin embargo, que los ciudadanos de las nuevas democracias no están adquiriendo actitudes positivas hacia las instituciones de la democracia ni una mayor implicación política. El *tiempo*, o para decirlo de otra forma más actual, el funcionamiento del sistema, sus logros y fracasos, contrariamente a lo que afirma Converse, y Schmitter y Karl entre otros, no parece que esté jugando en favor del aprendizaje de tales actitudes (48). Las transiciones recientes y sus democracias resultantes no son responsables de la desafección consecuencia del pasado, pero sí lo son de no generar actitudes más positivas. Como afirma Maravall, la superación de las actitudes de la desafección política no se encontraría entre los logros de las (nuevas) democracias (49). Es decir, las actuales democracias son solamente responsables de no romper este círculo de desafección política, algo que sí lograron hacer en muchos casos

(47) La inestabilidad de estas actitudes ha sido defendida por varios autores pero describiendo tendencias diferentes. Para Pérez Díaz estas actitudes eran altas y su declive se produjo durante los primeros años de la democracia, permaneciendo así desde entonces; en cambio, para Justel, se ha producido un incremento de estas actitudes durante los años ochenta. Véase Víctor Pérez Díaz, *La supremacía de la sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1993, págs. 40-53; Manuel Justel, «Edad y cultura política», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 58, 1992, págs. 57-96.

(48) Converse, «Of Time and partisan Stability», *op. cit.*, págs. 139-171; Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, «Modes of Transition in Latin America», *op. cit.*, págs. 269-284.

(49) Maravall, *Los resultados de la democracia*, Alianza, Madrid, 1995, págs. 291-292.

con el aumento de la legitimidad democrática y el logro del apoyo mayoritario de todos los ciudadanos en la gran mayoría de estos países. Por ejemplo, en España se produjo un cambio actitudinal masivo a favor del apoyo a la democracia que se gesta durante la transición y que tiene sus bases en el discurso político de la última etapa del franquismo y su efecto socializador sobre los españoles. Como ha argumentado Aguilar, el discurso oficial del régimen para justificar el franquismo y la guerra civil en su última etapa hizo que los españoles valoraran por encima de todo la paz y la prosperidad (50). El efecto «no deseado» de este cambio en el discurso oficial del régimen anterior fue lo que preparó a los españoles para que el cambio actitudinal que se gestó y para que apoyasen al nuevo régimen democrático, una vez que éste demostró, ya (re)instaurado, que también era capaz de salvaguardar la paz, el orden y la prosperidad que ahora tanto se valoraba pero sin tener que pagar el precio de la guerra y la represión que había caracterizado la experiencia autoritaria (51). Esto evidencia que no sólo el cambio actitudinal es posible, sino que la transición es un periodo de potencial cambio. Además, muestra los efectos socializadores del discurso político ejercido desde las instituciones políticas del Estado, algo que confirma de nuevo la importancia de las variables políticas del pasado para el cambio actitudinal del presente (52). Esto significa además, retomando la discusión teórica sobre las fuentes de la legitimidad democrática, que el actual apoyo ciudadano del que disfrutaban algunas nuevas democracias, aunque se genera durante la transición, tiene algo que ver con el rechazo de las experiencias autoritarias previas que, a su vez, son resultado de la intensidad y consecuencias del colapso del régimen democrático anterior, la duración del régimen autoritario, los discursos legitimadores utilizados y los éxitos económicos y sociales que

(50) Aguilar, *Memoria y olvido de la guerra civil española*, op. cit., cap. 2.

(51) Para observar la importancia concedida por los españoles a la paz, el orden y la prosperidad en los últimos años del franquismo y los primeros de la democracia, véanse Rafael López Pintor y Ricardo Buceta, *Los españoles de los años 70*, Tecnos, Madrid, 1975, págs. 57-61; Antonio López Pina y Eduardo L. Aranguren, *La cultura política de la España de Franco*, Taurus, Madrid, 1976, págs. 63 y Rafael López Pintor, *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982, págs. 85-86.

(52) Por ejemplo, en el Perú, como ya ha demostrado Stokes, el decisivo papel jugado por el Estado como agente socializador durante la etapa del General Velasco ha cambiado de manera decisiva las actitudes políticas de sectores marginales de esa sociedad; véase Susan C. Stokes, *Cultures in Conflict. Social Movements and the State in Peru*, University of California Press, Berkeley, 1995.

lograron (53). No es por ello de extrañar que sean países como Brasil, o Chile, que han contado con regímenes con éxitos económicos destacables o transformaciones sociales importantes, junto con la presencia de propaganda política intensa (54), los que se caracterizan por tener una ciudadanía dividida entre la opción no-democrática anterior y el apoyo a los nuevos regímenes surgidos de sus respectivas y más que problemáticas transiciones.

El diferenciado efecto de las transiciones en la legitimidad democrática y el peso del pasado en la desafección política explicarían la paradójica presencia dominante de la desafección democrática (mezcla de alta legitimidad y desafección política) entre la mayoría de las nuevas democracias. Se trataría del efecto diferenciado de determinados acontecimientos políticos en las distintas dimensiones (claramente autónomas) que forman la cultura política de estas sociedades: apoyo al régimen, desafección política y descontento político (descontento con el gobierno actual y sus políticas). Como muy bien ha especulado algún autor (55), la combinación de una extendida desafección política junto con un alto apoyo al régimen democrático y una alta moderación ideológica presente en la mayoría de las nuevas democracias (aunque no en todas) es debida al pasado político particular de cada una de estas sociedades.

Pero, ¿por qué tiene tanta importancia la desafección política? En las democracias representativas, la participación política es el principal mecanismo con el que cuentan los ciudadanos para que transmitan información sobre sus intereses, preferencias y necesidades, y presionen para obtener respuestas de las autoridades (56). La participación es, por tanto, un aspecto esencial de todas

(53) Véanse, Frederick D. Weil, «The Development of democratic Attitudes in Eastern and Western Germany in a comparative Perspective», en *Research on Democracy and Society. Democratization in Eastern and Western Europe*, Jai Press, Greenwich, 1993; Montero y Morlino, «Legitimación y democracia en el sur de Europa», *op. cit.*; José Ramón Montero y Richard P. Gunther, «Democratic legitimacy», ponencia presentada al XVI Congreso Mundial de la *International Political Science Association*, Berlín, 1995; Rose y Mishler, «Testing the Churchill Hypothesis», *op. cit.*, págs. 30-58.

(54) Para un estudio de los efectos de la propaganda política del régimen brasileño según la educación como indicador de acceso y receptividad, véase Barbara Geddes y John Zaller, «Sources of popular Support for authoritarian Regimes», *American Journal of Political Science*, núm. 33, 1989, págs. 319-347.

(55) Hagopian, «After Regime Change», *op. cit.*, pág. 475.

(56) Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman, y Henry E. Brady, *Voice and Equality. Civic voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1995, pág. 3.

las democracias, y un indicador significativo de la naturaleza de las nuevas (57). Como se demuestra en el estudio, y a diferencia de lo que ocurre con la legitimidad democrática, la desafección política genera una menor utilización de mecanismos tradicionales de participación, a excepción del ejercicio del sufragio, con el que parece no tener relación. Esto, no obstante, aunque destacable, no parece una sorpresa llamativa. Este parece ser también el caso en las democracias más emblemáticas (58). La diferencia relevante es que la desafección política en las nuevas democracias también fomenta la falta de acción política con otros mecanismos menos convencionales de participación, mientras que en las democracias más tradicionales resulta uno de los factores que más ha influido en su creciente práctica. Estas últimas son viejas democracias caracterizadas por la presencia de unos ciudadanos más informados en búsqueda de mecanismos «nuevos» de expresión y control político. Las primeras, en cambio, son nuevas democracias con un legado cultural resultado de sus respectivos pasados políticos que propicia entre sus ciudadanos una falta de acción política en todos los ámbitos. Este diagnóstico es especialmente relevante en los países que, como consecuencia de largas experiencias autoritarias, cuentan con sociedades civiles desarticuladas o inexistentes y que requieren de manera especial de ciudadanos que cuenten con dosis importantes de motivación para participar y controlar al poder político. No es de extrañar, por tanto, que estas democracias se caractericen por la presencia de unos líderes con mayor capacidad para maniobrar, pero al mismo tiempo éstos se encuentran con el problema de la falta de ayuda y apoyo para implementar las políticas públicas decididas por el poder político. Además, como se ha argumentado en un reciente trabajo (59), la falta de confianza en las instituciones representativas en las democracias más tradicionales favorece la participación por mecanismos no convencionales, lo que viene a significar un fuerte impulso para la transformación e innovación institucional de dichas democracias. Este efecto transformador de la desafección está casi ausente en las nuevas democracias.

Además, la anterior discusión sirve para desarrollar modelos de participación y comportamiento que otorgan a lo político un papel relevante. Por ejemplo, la mayoría de los modelos sobre

(57) Schmitter, Philippe C. y Terry Karl, «What Democracy is..., and is not», *Journal of Democracy*, núm. 2, 1991, pág. 83.

(58) Norris, «Conclusions: The Growth of critical Citizens and its Consequences», *Critical Citizen*, págs. 258-261.

(59) *Ibid.*, págs. 269-270; y Dalton, «The Future of Democratic Politics», *op. cit.*, págs. 74-77.

participación política ha tendido a dar a las variables políticas un papel residual; es decir, las variables políticas sólo servían para explicar aquello que las variables sociológicas y las actitudinales no eran capaces de hacer y, por ello, su papel se reducía a ser los factores responsables de la inestabilidad observada entre elecciones (por ejemplo, aumento o disminución puntual de la participación). Sin embargo, demostrar que las actitudes que influyen sobre el comportamiento y la participación responden al impulso de ciertos acontecimientos políticos pasados y recientes, significa conceder un papel mucho más relevante y a largo plazo a la política. Esta es una práctica escasa en los modelos de comportamiento político y participación política salvo algunas excepciones (60).

*Ponencia presentada en el Seminario
Las reformas institucionales
necesarias para mejorar la calidad
de nuestra democracia,
Fundación Pablo Iglesias.*

(60) Entre ellos puede destacarse Morris Fiorina, *Retrospective Voting in American Elections*, Yale University Press, 1981; Steven J. Rosenstone y John Mark Hansen, *Mobilization, participation, and Democracy in America*, Nueva York, Macmillan, 1993; David Sears y Nicholas A. Valentino, «Politics matters: Political Events as Catalysts for preadult Socialization», *American Political Science Review*, núm. 91, 1997, págs. 45-65.
