

PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA Y DE LOS PARTIDOS EN EL ESTADO SOCIAL

Por CESAREO R. AGUILERA DE PRAT

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA.—3. ESTADO DE DERECHO, PARLAMENTO Y LEGISLACIÓN EXCEPCIONAL.—4. DEMOCRACIA E «INGOBERNABILIDAD».—5. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN.—6. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—7. EL SISTEMA COMPETITIVO DE PARTIDOS.—8. GRUPOS, CORPORATISMO, NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES.—9. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCION

La democracia pluralista de derivación liberal supone, en el Estado social, una forma política concreta que articula el poder del mercado (lógica de la acumulación), las exigencias de reproducción general del sistema y la necesidad de canalizar los conflictos a través de instituciones mediadoras y de la participación universal (legitimación) (RODRÍGUEZ CABRERO, 1984, pág. 408). Como ha sido reiteradamente señalado, el Estado social, en lo político, supone la hegemonía del Ejecutivo y de las altas burocracias, el declive del parlamentarismo clásico, la redefinición de la función de los partidos y el predominio de criterios «técnicos» en el proceso de toma de decisiones públicas (ABENDROTH, 1973a, pág. 215; DÍAZ, 1975, págs. 97-100). A ello debe añadirse la despolitización colectiva difusa de un sistema basado en la competencia, el consumismo y el bienestar característicos de una sociedad civil fragmentada.

La participación política del ciudadano se canaliza preferentemente a través de los partidos y de las instituciones representativas con objeto no ya del idealizado «autogobierno», sino, más pragmáticamente, de influir en la elaboración de opciones, en la selección de líderes y élites y en el control de sus acciones. Sin embargo, el sufragio universal, paradójicamente, acentúa la despolitización, y ésta, de rebote, beneficia a los grupos de presión (VIVERET, 1978, pág. 19). En otras palabras: es constatable la relativa subordinación de los mecanismos tradicionales de intervención política. Por una parte, se difunde una cierta apatía (desigual según grupos y sectores), y por otra, el «mercado político» es demasiado oligopólico (RODRÍGUEZ CABRERO, 1984, pág. 414). El primer fenómeno beneficia a los «expertos», y es sabido que la tecnocracia reduce el pluralismo y la transparencia democráticos (GARCÍA PELAYO, 1974, págs. 71-78), mientras que el segundo traduce el dominio de reducidas élites políticas dirigentes y la influencia de poderosos agentes privados (ABENDROTH, 1973a, pág. 218). Por todo ello, los partidos de masas tradicionales ya no tienen mucha base: su programa democrático, en general, se ha cumplido formalmente (soberanía popular, derechos cívicos, descentralización), y al ser hoy la política pluralista sobre todo la pugna por la distribución del PNB y por las políticas administrativas en torno a la misma (RODRÍGUEZ CABRERO, 1984, pág. 415), cobran tanta importancia o más que aquéllos los grupos de interés difusos que reclaman sus parcelas de poder. El conflicto exige, pues, una negociación entre élites formales e informales para llegar a compensaciones y transacciones.

Todo ello refuerza el papel del Estado (recordar el paradigma de los actuales sistemas pluralistas con Gobiernos «débiles» y Estados «fuertes». VIVERET, 1978, pág. 18) para dirigir las preferencias y adoptar las políticas por encima de los antagonismos sociales, aunque condicionado por ellos (WOLFE, 1980, pág. 281). Por lo demás, la gran crisis capitalista iniciada a principios de los años setenta ha generado algunos cambios políticos de interés en el Estado social, especialmente la aparición de los denominados «nuevos movimientos sociales» (ecologismo, feminismo, pacifismo, etnicismo y otros) que rompen las barreras clasistas y las identificaciones ideológico-políticas tradicionales, diversificando el panorama pluralista. Añádase la interpretación «corporatista» de los sistemas políticos y la reubicación de los partidos, ya que, pese a su real pérdida de influencia, se han recuperado un tanto en las actuales circunstancias (RODRÍGUEZ CABRERO, 1984, págs. 417-422).

En definitiva, este análisis se propone contribuir a superar la insatisfactoria aproximación científica al estudio político del Estado social, de acuerdo con las referencias al modelo democrático-constitucional racional. En la

práctica se verifican procesos de desracionalización, de formación de subsistemas relativamente autónomos, de cierta ausencia de orientación efectiva del sistema y de alteración del paradigma legal-formal (PORRAS, 1988, páginas 15, 18-19; SEURIN, 1981, págs. 127 y 187). La crisis de legitimación social ante las crecientes dificultades para satisfacer diversas reivindicaciones económicas y sociales también tiene su reflejo político a causa del deterioro general. En otras palabras: se trata de ver por qué el sistema representativo pluralista está dejando de cumplir sus tradicionales funciones de integración social, así como los límites de la democracia realmente existente y sus potenciales posibilidades alternativas de futuro.

2. TEORIAS DE LA DEMOCRACIA

La democracia puede definirse tanto por sus «contenidos» y «fines» como por sus procedimientos, oscilando las principales concepciones entre criterios expansivos materiales (participación e igualitarismo) y otros formalistas (simple técnica de gobierno y administración cívicas) (NELSON, 1986, pág. 13; SARTORI, 1988, pág. 35; GOODWIN, 1988, págs. 241 y 247). En otras palabras: considerando la democracia como un criterio de legitimidad, ésta tendría una función prescriptiva y, a la vez, descriptiva al unir elementos ideológicos finalistas con medios para facilitarlos (SARTORI, 1987, págs. 30-32). El problema de cualquier definición depende de los parámetros teóricos e ideológicos previos y de los *standards* que se adopten, pudiéndose agrupar los dos grandes enfoques contemporáneos en el pluralista (incluyendo la variante corporatista) y los diversos «neomarxismos».

En el Estado social, la democracia está relacionada con el grado de desarrollo y de modernización. Desde esta perspectiva, la democracia requeriría cierto número de condiciones específicas: 1) un conjunto de creencias compartidas; 2) un adecuado liderazgo, y 3) la competitividad, sólo posibles sobre bases de desarrollo económico, cultura cívica e instituciones pluralistas (LIPSET, 1987, pág. 41; SEURIN, 1981, págs. 46, 59 y sigs.). Sin embargo, este punto de vista es no sólo ideológico —«liberal-pluralista»—, sino también determinista, al otorgar excesiva relevancia a los índices de riqueza y al nivel de los servicios, desconsiderando otros factores (HERMET, 1989, págs. 283-284).

Se ha señalado que el Estado democrático, al identificar legitimidad y legalidad, parecería no necesitar la primera como tal (Kirchheimer), pero, en su despliegue funcional práctico, se constata que ello no es así (GARCÍA COTARELO, 1977, pág. 59). La legitimidad del Estado social —que es la con-

creación del Estado democrático pluralista contemporáneo— se asocia a la *performance*, a la eficacia de su gestión, además de a la existencia de los canales representativos habituales (GARCÍA PELAYO, 1985, pág. 38). La solidez de las políticas de *Welfare* garantizaría la permanencia y el refuerzo de la legitimidad (PORRAS, 1988, pág. 211).

En el enfoque marxista tradicional, el Estado capitalista es visto como el principal defensor de la sociedad de mercado al garantizar la reproducción del sistema clasista, apareciendo como «representativo» de todos los ciudadanos. Según esta tesis, tal modelo sería, en realidad, una «falacia» al basarse en la «democracia burguesa» contrapuesta a la «verdadera» democracia obrera (y/o «popular»), según la tradicional y parcial interpretación desarrollada por el leninismo (SEURIN, 1981, págs. 104 y 113). Los «neomarxistas» han señalado, con mayor rigor, la tensión entre la democracia *tout court* y el capitalismo, y las posibilidades transformadoras potenciales de la primera, al tener su propia dinámica y lógica, que, en puridad, debería conducir al «autogobierno» integral (FERRARA, 1979, pág. 516).

Por el contrario, el criterio funcionalista de la democracia persigue la estabilidad del sistema, basado en el consenso y el equilibrio. El modelo pluralista clásico se fundamenta en los siguientes elementos: 1) submodelo económico de consumo político (la democracia de mercado de Schumpeter, Dahl, Downs); 2) submodelo político elitista (la democracia tecnocrática de Michels, Bell, Aron), y 3) submodelo de cultura cívica (la democracia consensual de Almond-Verba, la escuela del «Public Choice») (RODRÍGUEZ CABRERO, 1984, págs. 408-409; PATEMAN, 1984, págs. 1-21; HELD, 1987, parte II, págs. 143 y sigs.; ROSS, 1989, p. 139). En el primer caso, la democracia no es un valor en sí mismo, sino un simple mecanismo procedimental para la selección de élites de acuerdo con los intereses y las leyes de la oferta y la demanda en un mercado político competitivo. El sistema representativo es asimilado a un conjunto empresarial/managerial, y la democracia «adecuada» es reducida a un medio funcional y útil para seleccionar grupos dirigentes (GARCÍA COTARELO, 1986, pág. 146). En el segundo, se buscó la reconciliación de la idea de élite y la democracia. De acuerdo con esta perspectiva, se supone que, en una sociedad compleja, la democracia sólo puede ser de tipo rigurosamente representativo y estar encomendada a minorías «selectas» (competentes). Las teorías elitistas de la democracia constatan y describen fenómenos reales, pero, además, suelen añadir justificaciones *ad hoc*. La tercera variante destaca la importancia de orientar a los ciudadanos hacia determinado tipo de participación y de someterles a la ley y a la autoridad vigentes. La base es, pues, una cultura política «mixta» que combina elementos racionales y emotivos, buscándose la legitimidad a través de la eficacia

antes que por fines morales. El ciudadano «idóneo» debe ser relativamente apático, de modo que sus expectativas y su movilización no resulten «excesivas», permitiendo que la reducida minoría política dirigente gobierne «responsablemente», es decir, sin perturbaciones. Así, el ciudadano debe ser activo y pasivo, comprometido, pero apático; influyente, pero sin protagonismo (RODRÍGUEZ CABRERO, 1984, pág. 411; WOLFE, 1980, pág. 321).

Esta interpretación se vincula a la visión «utilitaria» de la democracia como «contrato» o «cálculo del consenso». Las teorías neocontractualistas (con Rawls a la cabeza. Véase VALLESPÍN, 1985) afirman que las diferencias entre grupos y ciudadanos individuales no tienen por qué generar discriminación si el sistema garantiza la igualdad de oportunidades (BOBBIO, 1985a, pág. 48). La escuela del «Public Choice» (Buchanan, Tullock, Mueller y otros) combina el análisis económico del comportamiento político con la «utilidad» personal de cada opción, procurando unir el interés racional individual con la estabilidad y la reproducción del sistema general: cada ciudadano particular y todos los agentes públicos tratarían de maximizar sus beneficios, pero acomodándose en un todo equilibrado (GONZÁLEZ-QUESADA, 1988, pág. 336; COLOMER, 1987).

Naturalmente, el problema es armonizar las necesidades de estabilidad/reproducción del sistema con la regulación del conflicto. El pluralismo democrático proporciona la base ideológica y los mecanismos institucionales para ello, siempre que se limite a ciertas reglas. Sin embargo, la politización de la acumulación y de la legitimación —que inevitablemente ocasionan el intervencionismo y el asistencialismo del Estado social— aumentan las tensiones (FERRARA, 1979, págs. 522-524). Este tipo de Estado, en su genuino sentido, es contradictorio con cualquier régimen autoritario que impida la participación redistributiva y la negociación de las decisiones. Además, la tendencia de la democracia política es su expansión, pese a los límites impuestos. Las sociedades complejas requieren el método democrático para traducir y articular el pluralismo, aumentando, a la par, el número y la calidad de los reguladores y la capacidad de prevención y superación de las disfunciones perturbadoras (GARCÍA PELAYO, 1985, págs. 49-51). No obstante, se ha señalado —no sin cierta y útil provocación intelectual— que el pueblo es menos demócrata de lo que suele afirmarse (HERMET, 1989, pág. 10). En efecto, no siempre los necesarios mecanismos consensuales pueden ser rigurosamente democráticos, siendo fuerte la tentación de acudir a procedimientos plebiscitarios de tipo populista, todo ello sin ignorar el antipartidismo social difuso (HERMET, 1989, págs. 43, 46-47 y 66). En cualquier caso, debe destacarse la importancia de la tradición histórica del arraigo de la democracia en cada Estado: así, no es casual la solidez anglosajona con relación al resto

y la irrelevancia de los partidos antisistema en ese área (HERMET, 1989, págs. 250 y 252).

Aunque el funcionamiento real de la democracia responda bastante bien a la teoría schumpeteriana del mercado político o a la «poliarquía» de Dahl (tecnocracia elitista y consenso inducido como fórmulas dominantes), debe señalarse que la democracia política no es necesariamente consustancial con el capitalismo. Incluso las propias «reglas de juego» suponen una cierta limitación no sólo para el conjunto de los ciudadanos y para la «clase política», sino para los propios grupos sociales dominantes. Asimismo, la obtención de consenso es cierto que traduce la legitimidad del poder, garantizando su estabilidad y permitiendo su reproducción, pero requiere cesiones y transacciones «utilitarias». En otras palabras: el sistema pluralista otorga el predominio a la negociación permanente en un proceso conflictivo de las esferas autónomas de intervención cívica y de recuperación/integración parcial (re-equilibrio) por parte de los grupos dominantes y dirigentes (PORRAS, 1988, págs. 190, 211 y 226).

Este proceso ha sido presentado por los teóricos pluralistas como manifestación del «poder compensador» de las múltiples organizaciones intermedias o, incluso, como «lucha de clases democrática» mediante las confrontaciones electorales libres (LIPSET, 1987, págs. 191, 230). En esta perspectiva, la sujeción a ciertos métodos representa la base de la democracia: se puede discrepar de la mayoría, pero sujetándose a reglas de competencia pactadas que permitan eventuales cambios futuros de modo asumible por el régimen político y por la sociedad civil. Así, se ha señalado que, en rigor, la «verdadera» *sustancia* de la democracia sería su *procedimiento*, aunque pueda resultar insuficiente apoyar la legitimidad exclusivamente en tal criterio (BOBBIO, 1985b, pág. 97; GARZÓN VALDÉS, 1987, pág. 8).

Para concluir, puede recordarse que el pluralismo no por definición es democrático: el panorama europeo medieval era «pluralista» (en sentido corporativo), pero nada democrático. Viceversa, ciertas «democracias» históricas no fueron pluralistas (la Atenas clásica, que no distinguía las esferas de lo público y lo privado en sentido moderno). El Estado social ha unido inevitablemente pluralismo (social) y democracia (política) en todos los sentidos, con la característica tensión derivada de sus bases estructurales (SEURIN, 1981, págs. 65, 207-208). No es casual que la democracia haya adquirido tantas interpretaciones y definiciones según las preferencias y necesidades de los diversos grupos pluralistas, oscilando entre criterios igualitario/participativos (neomarxistas) o formalista/procesales (funcionalistas y similares) (GARCÍA COTARELO, 1977, pág. 60).

3. ESTADO DE DERECHO, PARLAMENTO Y LEGISLACION EXCEPCIONAL

El desgaste político del Estado social también ha tenido su reflejo jurídico en los principios e instituciones previstas para su funcionamiento como Estado de Derecho. Ello se constata considerando las ambivalentes transformaciones de la propia idea tradicional de Constitución (GARCÍA COTARELO, 1986, pág. 76), ya que, por una parte, se ha ganado en seguridad jurídica, al considerarla claramente como la culminación jerárquica del sistema de fuentes del Derecho, pero, por otra, opera como límite infranqueable para preservar, en lo esencial, el sistema establecido. Ciertamente, el reto de intentar juridificar al máximo la vida política, regulándola mediante cauces y procedimientos precisos, ha contribuido a consolidar la democracia. En el modelo europeo-continental este proceso se ha debido a la singularidad de su sistema de partidos, al régimen parlamentario y a la adopción del modelo kelseniano de control constitucional (PORRAS, 1988, pág. 178). Sin embargo, una interpretación «estática» de sus contenidos puede bloquear cualquier política transformadora de las estructuras vigentes.

En cualquier caso, frente al mítico principio liberal revolucionario del «poder constituyente», la tendencia del actual Estado social es la de dificultar sobremanera el cambio de la norma fundamental. En otras palabras: la reforma constitucional deja de ser un instrumento operativo susceptible de ser utilizado en la vida política cotidiana del Estado (PORRAS, 1988, pág. 84). Paralelamente, la *interpretación* de la Constitución se convierte en el soporte básico del sistema jurídico-político, atribuyendo el monopolio de tal función, en general, a Tribunales Constitucionales *ad hoc*. Esta fórmula representa, por tanto, la última manifestación de la racionalización del Estado de derecho (PORRAS, 1988, pág. 185; ALONSO, 1984, pág. 183).

Por lo demás, la división de poderes es hoy una referencia sobre todo formal, dada la tan constatada hegemonía del Ejecutivo y la crisis de la ley general y abstracta. La legislación deja de ser la labor más importante del Estado y el eje jurídico de integración social en el sistema. Incluso en este terreno debe recordarse el indiscutible protagonismo del Gobierno en el proceso legislativo formal y el aumento material de la legislación delegada y de «urgencia» en manos de éste. A ello deben añadirse los crecientes espacios exentos de regulación jurídica (resueltos extra-institucionalmente) —expresión del funcionamiento neocorporativo de las sociedades complejas—, la aparente juridicalización del conflicto político y el desarrollo de leyes «protectoras» de la democracia (DE CABO, 1986, págs. 74-76; APARICIO, 1985, pági-

na 815; PORRAS, 1988, págs. 147 y 149). Los controles jurisdiccionales (ordinarios y constitucionales) pueden reforzar las garantías, pero también presentar inconvenientes por su menor carácter representativo, su conservadurismo estructural y su tendencial burocratismo. Su función, aparentemente neutral y «técnica», encierra de modo inevitable altas dosis de decisión política, que pueden resultar, en su caso, restrictivas (ABENDROTH, 1973a, pág. 293).

La actual estructura del Parlamento, heredada de otro modelo de sociedad, resulta bastante disfuncional y poco operativa (FORSTHOFF, 1975, pág. 169). El Estado social ha transformado tal institución en un medio para garantizar la estabilidad y continuidad de los Gobiernos y para ratificar, legitimándolas, las principales decisiones políticas que se han adoptado, de ordinario, en otras sedes (GARCÍA COTARELO, 1986, págs. 66 y 161). Todo ello por no recordar los límites inherentes a la evolución constitucional posterior del Estado: se trata del «cuadrilátero» de Manzella, que expresa gráficamente la existencia de otras instancias «competidoras», que detraen funciones al Parlamento (no obstante, en sentido contrario, véase LEIBHOLZ, 1971, págs. 23-26). Así, el Gobierno, los Tribunales Constitucionales, los entes territoriales con autonomía política y, por supuesto, los partidos políticos. Ciertamente hay que considerar los factores específicos de cada régimen político, pues las variables pueden ser importantes (PASQUINO, 1988, pág. 144), pero parece ser una tendencia general la reducción de su ámbito de intervención autónoma.

En buena medida, muchas funciones constitucionales del Parlamento están ritualizadas: los temas de debate y las principales leyes suelen ser cuidadosamente seleccionados por las minorías activistas y no por el grueso de los parlamentarios (ABENDROTH, 1973b, pág. 137). La regla de la mayoría es «estática» y hasta ideológica, pues el Parlamento acaba adoptando muchas decisiones negociadas al margen del mismo. El propio control sobre el Gobierno es relativo por la existencia de mecanismos de salvaguardia y por la autonomía de la alta burocracia y de los tecnócratas (ABENDROTH, 1973b, pág. 155). Es significativo constatar el desarrollo general de mecanismos «racionalizadores» en los Parlamentos (disciplina de voto, reducción de su monopolio legislativo, trabas para la moción de censura y la intervención autónoma de los parlamentarios) (PORRAS, 1988, pág. 95).

No obstante, aun no siendo «impulsor», el Parlamento es «caja de registro» y cauce de la oposición, permitiendo la expresión de alternativas minoritarias. En cierto modo, permite «visualizar» la competencia política, previamente reglamentada. Es decir, por una parte, el Parlamento está limitado para representar la complejidad, pero, por otra, facilita la recomposición de algunos conflictos y la negociación entre elites diferentes, a modo de «caja de

resonancia» (AGNOLI, 1971, págs. 69 y 79; PASQUINO, 1988, pág. 73). Es evidente que tal institución no puede resumir todos los conflictos, de ahí que algunos se expresen al margen, afectando a los criterios tradicionales de la representación. Además de las funciones legitimadoras, que no tienen que ser, por definición, tecnocráticas (*a sensu contrario*, véase GONZÁLEZ/QUE-SADA, 1988, pág. 244), puede ser factible actualizar la fórmula clásica de los *checks and balances* (PASQUINO, 1988, págs. 78 y 85).

Más preocupante ha resultado el deslizamiento del Estado social hacia formas tendencialmente autoritarias de control colectivo al reforzarse ciertos mecanismos legales de excepción que atenúan principios y derechos constitucionales (el «estatismo autoritario» señalado por POULANTZAS). La crisis de la democracia ante algunos negativos fenómenos (en particular, el terrorismo) ha querido ser atajada con drásticas medidas que resquebrajan las garantías fundamentales sobre el uso de la fuerza legítima, dando paso a una nueva y amplia concepción preventiva y represiva del «orden público» (BOB-BIO, 1985 a, pág. 13; DI GIOVINE, 1988, págs. 26, 66 y 78). Por una parte, el despliegue de la democracia se ve permanentemente relegado en ciertos niveles poco permeables de los aparatos del Estado, y por otra, los «excesos» de los espacios reconocidos incluso formalmente como representativos justifican la introducción de recortes y precauciones que, en realidad, ponen en peligro todo el sistema del Estado de Derecho (ANDRÉS IBÁÑEZ, 1983, pág. 22). El tratamiento jurídico-penal habitual del terrorismo denota la impotencia del Estado contemporáneo por mantenerse fiel a sus genuinas señas de identidad garantistas, que deberían hacerse valer más que nunca, incluso en circunstancias tan excepcionales y anormales como las que el fenómeno denota. La política de endurecer el arsenal legislativo «de excepción» rompe la lógica de la normatividad «general» y dificulta la manifestación de las diversas expresiones populares ante el problema (SCHMINCK-GUSTAVUS, 1982, pág. 59).

La legislación de excepción produce, en definitiva, un fuerte impacto en la estructura del Estado de Derecho, pues los nuevos mecanismos jurídicos procesales y penales *ad hoc* pueden acabar superponiéndose a los principios constitucionales. Las restricciones y limitaciones previstas contra la minoría subversiva «antisistema», de hecho, afectan a toda la población. El supuesto fin último benéfico no puede justificar el uso de medios impropios del Estado de Derecho, pues ello lo deslegitimaría de raíz (LÓPEZ GARRIDO, 1987, página 151). En cierto modo, tal normativa, que afecta a derechos fundamentales y a la democracia y expande la discrecionalidad administrativa, introduce elementos de la «razón de Estado» en el mundo del Derecho (LÓPEZ GARRIDO, 1987, pág. 158). El carácter individual de la legislación antiterrorista per-

mite su duración *indefinida* y permanente, a diferencia de los estados de excepción generales, institucionalizándose jurídicamente y superponiéndose al modelo garantista general. Por lo demás, no es casual que, de ordinario, los Tribunales Constitucionales y el Poder Judicial, en su caso, hayan avalado dichas limitaciones, dada su actitud «comprensiva» hacia la «política de Estado» (LÓPEZ GARRIDO, 1987, págs. 164-165). Con ello, no sólo se refuerza un punto de vista simplemente político, sino que también se introducen importantes elementos complementarios de legitimación jurídica. Se ha señalado críticamente que, en buena medida, estas restricciones no obedecen tanto a la «desestabilización» externa contra el sistema (aunque este factor pueda ser el detonante) cuanto a tendencias intrínsecas y estructurales del propio Estado capitalista como tal, en relación siempre conflictiva con una concepción no «funcional» de la democracia (AGNOLI, 1971, págs. 9 y 15; ANDRÉS IBÁÑEZ, 1979).

4. DEMOCRACIA E «INGOBERNABILIDAD»

Se ha indicado que la crisis del elemento social del Estado afecta inevitablemente y de modo negativo a sus otros dos componentes: la democracia y el derecho (DE CABO, 1986, págs. 10 y 17). Así, las crecientes dificultades del Estado para seguir apareciendo como «de todos», desde el momento en que su selección de demandas aparece como más discriminatoria en favor de los grupos dominantes y privilegiados, al no disponer de tantos recursos materiales distributivos como antaño, amenaza con convertir la democracia en un esquema nominal. El deterioro del Estado social resalta los problemas para compatibilizar el capitalismo y la democracia, cada vez más difíciles de armonizar y formalizar, en detrimento del consenso general (DE CABO, 1986, págs. 57, 59 y 60; CASTELLS, 1986, pág. 24).

En el funcionamiento práctico de la democracia se confirma la permanencia de oligarquías y élites en el poder, contradictoria con la teoría ideal de tal forma política (BOBBIO, 1985b, pág. 11). De acuerdo con el modelo de la democracia como «equilibrio» (MACPHERSON, 1982, pág. 95; FORSTHOFF, 1975, págs. 135-136), basada en las élites y el mercado, resulta evidente que, frente al principio representativo individual clásico o al democrático-radical asambleario, son los *grupos organizados* los protagonistas de la vida política pluralista moderna. La competencia se reserva a reducidas élites políticas; la conducción de los asuntos públicos, al gobierno de los tecnócratas, y las burocracias y el proceso de toma de decisiones, a su vez, se ve mediatizado por el circuito neocorporativo que se superpone a las institucio-

nes públicas del Estado (PORTANTIERO, 1984, págs. 106-107; GONZÁLEZ/QUESADA, 1988, pág. 33).

En la parte «visible» del Estado, la democracia política se articula a través de los mecanismos representativos y los partidos políticos (es decir, mediante los procedimientos legales de resolución de conflictos y de renovación gradual de élites), con clara subordinación de la participación directa. A su vez, las propias instituciones representativas se ven limitadas por factores «racionalizadores» y por instancias «técnicas» de tipo jurisdiccional (PORRAS, 1988, págs. 26-27). Paralelamente, la teórica regla de la publicidad y la excepcionalidad del secreto se ve continuamente vulnerada por la existencia de amplias parcelas ocultas en el Estado, que apenas resultan fiscalizables. Se trata de la configuración de un auténtico Estado «dual» (WOLFE, 1980, página 200) en cuyos niveles formales se mantendría en virgor el esquema legal-racional weberiano, mientras que en los «interiores» funcionaría la lógica oligopólica de mercado (PORRAS, 1988, pág. 154).

Desde el momento en que el Estado de Derecho pierde su capacidad para programar la Administración, al dejar de ser el Parlamento el principal centro político impulsor, en beneficio del Ejecutivo, la legitimidad tiene que buscarse sobre la base de la eficacia antes que sobre la transparencia o la participación (OFFE, 1988, págs. 17-18). Así como las instancias representativas actuales han heredado la estructura tradicional procedente del siglo XIX —aun democratizándose—, las Administraciones Públicas han cambiado mucho más, creándose un enorme aparato burocrático autónomo (BAENA, 1984, págs. 464-465; SUBIRATS, 1988, págs. 171-178). El carácter burocrático del Estado social y la necesidad de «especialistas» opera, pues, como freno a la democratización política, aumentando la opacidad y discrecionalidad del poder oculto (BOBBIO, 1985a, pág. 22).

En esta perspectiva, las diferentes formas de Gobierno tienen una importancia secundaria frente al modelo de Estado común (liberal-democrático y de estructura económico-social capitalista). Por ello, la clave radica en el *rendimiento* de las instituciones y en la *dinámica* del proceso político, sobresaliendo la tan citada centralidad del Ejecutivo (FERRARA, 1979, págs. 527-528). Las instituciones representativas no consiguen abarcar toda la realidad política ni el despliegue de los principales agentes en el Estado social y, así, la *regla de la mayoría* coexiste con el elitismo oligárquico y el poder invisible (hasta el punto de que Habermas se ha referido, un tanto parcialmente, a una cierta «refeudalización» del poder político contemporáneo. Véase GONZÁLEZ/QUESADA, 1988, págs. 47-48, 69-70 y 236). Sin embargo, es cierto que algunas decisiones políticas importantes escapan al debate público y abierto y otras se adoptan tras una confrontación aparente, mientras que sólo ex-

cepcionalmente pueden llegar a utilizarse mecanismos de coacción directa.

En definitiva, mientras el poder económico está concentrado en reducidos grupos capitalistas, el poder político puede estar más distribuido y recaer incluso en partidos representativos de los trabajadores. Se trata, pues, de hacer funcional este tipo de Gobierno: de entrada, siempre será posible presionarle e influirle (dada la estructura autónoma de la sociedad civil pluralista), y a continuación hay que considerar fenómenos neutralizadores de políticas radicales de transformación como la burocratización, la despolitización, la proliferación de autoridades especiales y la autonomización de algunos aparatos del Estado, y todo ello pese a reformas parciales que intentan invertir tal situación (descentralización, movilización, representatividad, eficaz dirección política). Es sabido que el contradictorio funcionamiento de la democracia en el Estado social expresa la tensión entre favorecer la acumulación económica o dar protagonismo a la legitimación social. Inevitablemente, las instituciones representativas y los partidos se ven atravesados por este problema (O'CONNOR, 1983, págs. 101-104).

Las tesis, de inspiración neoconservadora, sobre la «ingobernabilidad» confirman las dificultades para armonizar la democracia y el capitalismo. El problema no es tanto la persistencia del régimen democrático cuanto su funcionamiento «crítico» (PASQUINO, 1988, pág. 3; LECA, 1985; SARTORI, 1988, I, pág. 164). No obstante, algunas garantías del Estado de Derecho pueden convertirse incluso en un obstáculo, y el principio democrático participativo tiende a generalizarse a demasiados ámbitos. Los partidos se ven parcialmente desbordados, no siendo capaces de canalizar y reconducir los conflictos, siendo preciso entonces reforzar otros mecanismos de filtrado menos representativos (OFFE, 1988, págs. 30-31 y 34-35). El complejo compromiso entre democracia y capitalismo se ve afectado por la crisis que resquebraja la armónica estabilidad anterior (CROZIER, 1975): las viejas recetas del «fin de las ideologías» y de la «sociedad opulenta» no sirven, reapareciendo el neoliberalismo «ortodoxo», que propugna dismantelar aspectos esenciales del Estado social y volver a la economía de mercado sin trabas (PORTANTIERO, 1984, págs. 111, 113-114; BOBBIO, 1985b, págs. 146, 151 y 156).

Las teorías de la «ingobernabilidad» (relativa) de las democracias contemporáneas se centran en los problemas del «rendimiento» y de la legitimidad para explicar el fenómeno. En cualquier caso, este fenómeno, en las sociedades pluralistas, no tiene nada que ver con la disidencia violenta, que es excepcional. Por lo demás, se ha exagerado el alcance del mismo, aun siendo cierto que el armónico desarrollismo, consecuencia del *boom* de posguerra, ha quedado bloqueado con los inicios de la crisis mundial de los setenta. En otras palabras: el modelo de crecimiento anterior se ha agotado, pero la tesis

del «ajuste mutuo» de Lindblom no ha perdido vigencia en lo esencial (SEURIN, 1981, págs. 129, 142, 147, 158 y 167). Un primer indicador, muy citado al respecto, es el de la «excesiva» proliferación de partidos, que hace necesarias inestables coaliciones o transacciones difíciles que pueden paralizar al Gobierno o permitirle escaso margen de maniobra, y ello pese a los mecanismos jurídicos institucionales previstos para evitarlo. Por otra parte, la cuestión de la «eficacia» es también relativa, pues si bien, en principio, puede ser preferible adoptar alguna decisión que ninguna (habría que evaluarlo en cada caso concreto), sus efectos pueden ser contraproducentes (MURA, 1983, pág. 130). Relacionado con este punto de vista es conocida la tesis de Easton de la «sobrecarga» de demandas para el sistema, en particular, de aquellas que eleven los costes por encima de *standards* asumibles y, sobre todo, las fuertemente polarizadas, al ser poco negociables (MURA, 1983, pág. 135).

Este es el argumento más utilizado para explicar la «ingobernabilidad»: la presión cruzada de crecientes demandas sociales difícilmente armonizables, seleccionables y aplicables bloquearía al Estado social y resentiría su legitimidad, afectando al consenso por el incumplimiento de sus principios redistributivos «igualadores» (GONZÁLEZ/QUESADA, 1988, pág. 8). Así se aduce que las excesivas promesas de los partidos en las democracias competitivas generarían expectativas sociales imposibles de cumplir, aumentando las disfunciones y las tensiones no integrables, así como la «indisciplina» colectiva (PASQUINO, 1988, pág. 157; BONANTE, 1983, pág. 47). Sin embargo, esta perspectiva «catastrofista» debe relativizarse, puesto que los modernos conflictos sociales ya no suelen tener una proyección potencialmente destructora del sistema (HERMET, 1989, págs. 86-87).

En esta perspectiva hay que destacar dos elementos: por una parte, la presión social sobre el Estado para arrancarle reivindicaciones inevitablemente las «politiza», y, por otra, si la conflictiva avalancha de peticiones no se «canaliza», la fragmentación (no sólo privada) aumenta, dificultándose la «agregación de intereses» (BONANTE, 1983, págs. 51-52; DE CABO, 1986, página 52; SCHMITTER, 1983, págs. 83-84). Sin embargo, la ofensiva neoliberal contra la lamentada «sobrecarga de peticiones» que generaría «ingobernabilidad», ignora deliberadamente que, en realidad, resultaría mucho más conflictivo suprimir el Estado social con todas sus consecuencias. En definitiva, las respuestas varían según factores específicos de cada sistema, arbitrándose diversos mecanismos consociativos, tanto en situaciones de pluralismo fragmentado (Italia) como de corporativismo institucionalizado (Austria, Países Escandinavos). La estructura institucional de cada régimen, el sistema de partidos y la peculiar cultura cívica (homogeneidad/heterogeneidad), según los casos, pueden resultar determinantes (MURA, 1983, pág. 136).

5. REPRESENTACION Y PARTICIPACION

El sufragio universal se presenta formalmente como el principal instrumento político de la voluntad general unificada en el Estado, amortiguando las desigualdades sociales (AGNOLI, 1971, pág. 57). Ello coincide con la consolidación de sistemas de partidos mediadores que, una vez subordinada la democracia directa, asumen el monopolio de la representación. Sin embargo, la participación política no es sólo electoral, sino que también utiliza otras vías, pues las insuficiencias del mecanismo representativo explican la proliferación de varios cauces pluralistas (BAENA, 1984, pág. 467). Por consiguiente, los principales protagonistas formales de la intervención política, los partidos, se ven afectados por tal diversificación, pese a sus intentos por adaptarse. Paradójicamente, ello señala un doble desfase: la disolución de las diferencias «antagónicas» entre los partidos y la existencia de un segundo circuito paralelo al representativo (el fenómeno neocorporatista) (PORRAS, 1988, páginas 61-63).

A la hora de plantear el problema de cómo articular la democracia representativa surge una cuestión previa: ¿adoptar el principio territorial-general o la representación funcional de intereses? Desde luego, resulta sospechoso que sólo los fascismos hayan ensayado la representación orgánica y corporativa, lo que parecería inutilizar tal modelo para un sistema pluralista. Por ello la democracia representativa sobre la base del lugar de residencia parece irrenunciable, aunque siempre resulte perfectible. Sin ignorar que, por sí sola, no refleja adecuadamente toda la complejidad y el pluralismo social reales (OFFE, 1988, pág. 69). A continuación hay que establecer alguna solución para la democracia directa: en las experiencias de democracia de base (aunque no sea exactamente asimilable a aquélla) se constata que, de inmediato, tienden a surgir, en la práctica, *representantes* sectoriales (SARTORI, 1988, I, págs. 150-152, 159 y sigs.). Por lo demás, incluso en los mecanismos específicamente directos, los partidos suelen acabar reintroduciéndose como protagonistas políticos principales (véanse los avatares del referéndum abrogativo italiano, por ejemplo. RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, 1988, págs. 107 y sigs.). En principio, resulta positivo multiplicar las sedes del voto y dar cauces al pluralismo social, pero debe señalarse la dificultad para controlar permanentemente a cualquier tipo de representante y constatar que la mayoría de la sociedad desea ser bien administrada, delegando funciones, no autogobernarse de modo directo (BOBBIO, 1985b, págs. 63, 68 y 71).

En cualquier caso, se verifica una crisis de representación en el Estado contemporáneo por la creciente complejidad social, la fragmentación de

demandas, la burocratización de las Administraciones Públicas y las tensiones entre homogeneización y centralización frente a la reivindicación de la diferencia y la autonomía de cada colectivo (BORJA, 1984, págs. 144-145). Se ha transformado sustancialmente el principio representativo clásico, imponiéndose el modelo «de mercado», esto es, la democracia como mecanismo para la designación de autoridades y controladores a partir de la competencia entre grupos autoelegidos (PORRAS, 1988, págs. 88-89 y 94). Se mantiene la teoría «universalista», pero reconducida por los partidos. Además, si bien el sufragio ha ido extendiéndose, aún sigue sin incorporar, en general, a los extranjeros residentes en cada Estado (cuyo volumen puede ser importante), pese a eventuales reconocimientos en elecciones de ámbito estrictamente local.

En suma, partidos y Parlamentos forman parte del proceso reductor del pluralismo, ya que la intervención ciudadana se limita a elegir entre pocas élites (competencia oligopólica) que, previamente, han seleccionado a sus candidatos (PORRAS, 1988, págs. 139 y 142). Las elecciones apenas deciden cambios sustanciales en las políticas públicas, aunque pueden renovar, en su caso, la composición de los minoritarios equipos dirigentes (GARCÍA-PELAYO, 1986, pág. 76). Sus funciones son así integrar el consenso, reforzar la legitimidad del sistema, otorgar periódicamente confianza a las autoridades —prescindiendo de una fiscalización continuada— y cumplir ciertas tareas técnicas en las instituciones.

El desarrollo económico-social, en principio, debería estimular la capacidad política de los ciudadanos, incentivando la participación, pero, en realidad, ésta no suele aumentar por estas razones. Tradicionalmente se adujo que la instrucción, el bienestar, la incorporación de las mujeres y la aparición de nuevos valores «post-materialistas» deberían empujar a la participación, y, sin embargo, se constata el estancamiento general en los procesos electorales representativos (aunque con variantes importantes según los Estados). Paralelamente aumentan otras formas de participación sectorial no convencionales (INGLEHART, 1988, pág. 404). En otras palabras: los rasgos estructurales de la modernización (industrialización, urbanización, educación, medios de comunicación masivos) hoy ya no siguen siendo suficientes para ampliar la participación electoral, cada vez más diversificada. Esto confirma que las organizaciones tradicionales —los partidos— ya no son tan eficaces como antaño para absorberla e incorporar las demandas sociales, y que es más fácil crer plataformas *ad hoc*. Ciertamente puede producirse en ciertos casos —y de modo intermitente— un incremento de la politización, pero parece confirmarse la decadencia de la identificación partidista (INGLEHART, 1988, págs. 428 y 444).

En sí mismo, el voto es una actividad política dirigida por las élites y no denota un especial «activismo», aunque empiece a resultar cada vez menos previsible, al menos en franjas sustanciales del electorado (HERMET, 1989, págs. 70-71, 73 y 79). No es casual que se reduzca el voto de pertenencia (ideológico) en aras del de «intercambio» y, en parte, del de «opinión» (fluctuante y circunstancial): cada contienda se verá atravesada por *issues* concretas que afectan a todos los partidos. Este fenómeno parecería indicar el renacimiento de un cierto «contractualismo» (en realidad, llevaría hasta las últimas consecuencias la democracia «de mercado». BOBBIO, 1985b, página 186) y una mayor diversificación de los comportamientos sociales que atravesarían a candidatos, élites e instituciones (PASQUINO, 1988, págs. 33-37).

El fenómeno abstencionista sigue expresando, en general, apatía y conformismo, y, en sí mismo, no resulta disfuncional (los partidos, por ejemplo, recibirán menos presiones) (HABERMAS, en ABENDROTH, 1973b, pág. 19). Con todo, su aumento continuado podría afectar a las bases de la legitimidad del sistema y perjudicar a determinados partidos frente a otros (BOBBIO, 1985b, pág. 90; SARTORI, 1988, I, págs. 139 y sigs.). No se trataría tanto de una protesta consciente de tipo radical, cuanto de una desconfianza «antipolítica», que, potencialmente, podría resultar conflictiva (por extra-institucional). La ritualización de las consultas electorales reduce la participación política colectiva a una manifestación especializada y temporal (el acto de votar); por ello, como tales, éstas no indican del todo el grado real de movilización social.

6. LOS PARTIDOS POLITICOS

El «Estado de partidos» es la forma del Estado democrático actual en la que la relación con la sociedad civil (el sistema de representación) está determinada por el partido (NEGRI, 1980, pág. 111; GARCÍA-PELAYO, 1986, página 35). En este sentido, el partido político —junto con el *Welfare*— ha sido uno de los principales medios para armonizar capitalismo y democracia, neutralizando —a su vez— el impacto potencialmente transformador del sufragio universal (MACPHERSON, 1982, pág. 85; OFFE, 1988, pág. 59). Por una parte, los partidos relativizan ciertos principios constitucionales tradicionales, como la representación nacional o el no sometimiento a mandato imperativo, y por otra, se incorporan cada vez más a la esfera directa del Estado (constitucionalización, conversión en órganos del Parlamento, financiación pública). Plantear la insatisfactoria mediación social de los partidos implica, en realidad, hacerlo del propio Estado democrático-representativo, aunque ello no suela señalarse (NEGRI, 1980, pág. 112). Las explicaciones

usuales suelen ser de tipo pragmático o parcialmente crítico: en el primer caso se reconoce que los partidos no funcionan bien, pero son reputados insustituibles como «mal menor», y en el segundo, se denuncia la «partitocracia» a partir de un modelo ideal inexistente.

La cuestión de los partidos es, pues, central para revelar los límites y las contradicciones del Estado contemporáneo, pues éstos intentan mantener el equilibrio entre el poder político y el pluralismo social. Sin embargo, las instituciones representativas tienden a formalizarse al verse atravesadas por las élites oligárquicas partidistas, los técnicos «expertos» y las burocracias de todo tipo (DE CABO, 1986, pág. 63; LEIBHOLZ, 1971, págs. 61, 79-80; NEGRI, 1980, pág. 120). En este sentido se ha llegado a hablar de «ocupación» del Estado por parte de los aparatos partidistas (véase el conocido fenómeno de la *lottizzazione* en Italia). Su presencia en multitud de instituciones representativas y órganos públicos y en niveles bien dispares parece generar incluso una cierta «ósmosis» personal entre los dirigentes del Estado y de los partidos dominantes (GARCÍA-PELAYO, 1986, pág. 104). Por ello, la división horizontal de poderes es cada vez más formal, salvo, parcialmente, en los órganos jurisdiccionales, un tanto más impermeables a los partidos. Incluso en los Estados políticamente descentralizados, la distribución territorial del poder es también relativa, aunque pueda resultar más operativa no sólo por causas técnicas, sino también políticas, cuando son *diferentes* los partidos que están al frente de los respectivos Gobiernos en ambas instancias (central y territorial). Asimismo, el predominio del principio meritocrático sobre la fórmula del *spoils system* en las diversas Administraciones Públicas también contribuye a limitar la expansión de los partidos.

La habitual denuncia de la «partitocracia» suele ser superficial, pues parte de un ficticio modelo teórico e ignora la funcionalidad del sistema vigente (véase, en este sentido, LEIBHOLZ, 1971, págs. 27-30). Por lo demás, sin este fenómeno tampoco existiría el parlamentarismo moderno. Este tipo de crítica constata (sin analizarlo) un problema de fondo: la insuficiencia de los partidos para abordar la mediación de sociedades complejas y ricamente articuladas que tienden a generar una mayor pluralidad de canales de participación. No es casual, entonces, el gran desarrollo de grupos de presión de todo tipo (NEGRI, 1980, págs. 138 y 141; LEIBHOLZ, 1971, págs. 122 y sigs.; SEURIN, 1981, pág. 133).

Con todo, el partido representativo sigue siendo el principal instrumento para relacionar la sociedad civil y el Estado y el menos traumático para asegurar la cohesión global del sistema. Esto hace que los partidos tengan una naturaleza ambivalente, pues, en sentido material, son asimilables a órganos del Estado, pero asimismo son también asociaciones privadas, y sendos ele-

mentos no siempre resultan bien conciliables. Su «estatalidad» les hace perder su conexión con la sociedad, pero su ambiguo *status* privado les permite seguir ejerciendo sus funciones de integración de la voluntad popular en el Estado. En definitiva, el partido político no debe ser sólo organización del Estado, pues no podría entonces absorber las continuas novedades de la vida social, resintiéndose su credibilidad, pero tampoco puede ser sólo asociación privada, pues carecería de influencia directa en el poder para traducir las reivindicaciones colectivas (AGNOLI, 1971, págs. 36-37 y 42; NEGRI, 1980, pág. 129). Está claro que el mantenimiento de tal ambigüedad favorece incluso al propio partido, medio de legitimación por partida doble.

Por supuesto, para que los partidos sean funcionales es preciso que se adecúen al sistema establecido («lealtad» constitucional), siendo necesario que exista una amplia base de acuerdo, explícita o no, sobre ciertos principios y, en cualquier caso, sobre el método para dirimir los conflictos. El consenso de fondo no puede dejarse al libre arbitrio espontáneo: de ahí la constitucionalización de los partidos y la introducción de mecanismos jurídicos de control. Lo habitual suele ser la exigencia de aceptación procedimental de determinadas «reglas del juego», pero, en ocasiones, pueden requerirse incluso fines (en la RFA, por ejemplo, la forma de Estado liberal-democrática, social y federal es intocable). Incluso se ha señalado que la adaptación general de los partidos a la estructura socioeconómica de sus respectivos países es una variable más importante que la estrictamente político-ideológica, aunque ello no implique determinismo mecánico alguno (no se produce una subordinación directa al medio, pues aquéllos preservan, en buena medida, su autonomía como tales) (SEURIN, 1981, págs. 244 y 261).

Además, un control asfixiante podría resentir la eficacia de los partidos, pues si se aplican medidas directamente represivas, se excluye a un determinado sector social, incrementando parcialmente el descontento y las tensiones. Por lo demás, la aspiración de que los partidos funcionen democráticamente —aparte de que no hay modo institucional real de garantizarlo— es tan sólo programática al no modificarse su estructura centralizada y burocrática, consustancial con las necesidades del Estado contemporáneo (NEGRI, 1980, p. 133). Lo importante es que los partidos con posibilidades de ejercer funciones de Gobierno compartan sustancialmente las bases económicas y sociales del sistema y la ideología constitucional del régimen político (FERRARA, 1979, p. 532), no siendo casual la generalización de la tendencia «consociativa» en la mayoría de las democracias contemporáneas (LIJPHART, 1987, p. 37), con creciente predominio de la «política de Estado» suprapartidista, aceptada «responsablemente» por las principales fuerzas representativas (DE CABO, 1986, p. 62).

Con todas sus limitaciones, el partido político es insustituible para el Estado social como «gestor» privilegiado del sistema (restringiendo el ámbito de la toma de decisiones) y como canalizador de la participación y controlador del conflicto social, dirigiendo los debates y seleccionando los temas (GONZÁLEZ/QUESADA, 1988, pág. 238; OFFE, 1988, págs. 62 y 90). El vigente modelo de la democracia «de equilibrio» se basa, de hecho, en el principio de la circulación de minorías dirigentes: los gobernantes son siempre una élite; la cuestión es establecer un adecuado mecanismo de selección periódica (GARCÍA-PELAYO, 1986, pág. 31). En otras palabras: la política institucional descansa en pocos partidos, relativamente indiferenciados, pues la competencia no busca producir reales alternativas programáticas, sino funciones de legitimación simbólica y técnica para la designación de equipos dirigentes (ABENDROTH, 1973b, pág. 38). Ello ha afectado, desde luego, a los partidos, pero, con todo, éstos han sabido mantener un notable control sobre la sociedad civil. Sin embargo, el precio ha sido elevado al reducirse su capacidad de expresar de modo autónomo a la sociedad civil, perder protagonismo decisorio (en beneficio de los tecnócratas y de la burocracia) y provocar desajustes en las propias instituciones representativas (PASQUINO, 1988, pág. 4). Aun así, los partidos sobreviven gracias a los siguientes elementos: 1) permiten una elección, siquiera ilusoria, entre alternativas; 2) garantizan cierta organicidad en la administración del Estado; 3) sondan «responsablemente» al electorado sobre algunas de sus preferencias; 4) reducen la complejidad, y 5) median a largo plazo entre la sociedad y el poder político (PASQUINO, 1988, pág. 29).

Los partidos están atrapados entre dos lógicas contradictorias: la de la acumulación y la de la legitimación; todos los discursos «modernizadores» son congruentes con el modelo económico-social de mercado, pero, a la vez, dependen también de los votos populares de los ciudadanos. No es casual que los empresarios no suelen confiar en la «clase política» y que, a la vez, se produzca distanciamiento social hacia ésta. Los políticos profesionales se echan las culpas entre sí, sin resolver los principales problemas; de ahí que los agentes sociales se autoorganicen crecientemente al margen (O'CONNOR, 1983, p. 108). Esto significa que surgen competidores informales para defender diferentes intereses sectoriales: desde el fenómeno corporativo hasta los «nuevos movimientos sociales», ambos muy difíciles de absorber, entre otras cosas porque no solicitan representación directa, sino influencia decisional en un caso y autonomía desde fuera en el otro. Tradicionalmente, la competencia entre partidos ha producido una inflación de exigencias: éstos alientan en los ciudadanos unas expectativas que luego no pueden cumplir. Sólo la crisis mundial ha reorientado parcialmente este tipo de discurso (en aras de la

«austeridad»), pero, en todo caso, al no ser vinculantes los programas (de por sí muy vagos), se limitan a tener una función propagandística secundaria (OFFE, 1988, pág. 40).

Se ha señalado que las luchas electorales periódicas interpartidistas obstaculizan la orientación y planificación a largo plazo del Estado e incluso dificultan la integración social en el proceso de acumulación (NEGRI, 1980, p. 138; OFFE, 1988, p. 41). Sin embargo, esto sólo es cierto en parte, ya que, por ejemplo, es fácilmente constatable la sustancial continuidad, con raras excepciones, de las «grandes políticas», con independencia de qué formación concreta esté en el Gobierno. Además, las limitaciones del Parlamento, la autonomización de algunos aparatos burocráticos del Estado y hasta las normativas excepcionales contribuyen a reducir la capacidad de mediación e integración sociales de los partidos (OFFE, 1988, págs. 69 y 91-92).

7. EL SISTEMA COMPETITIVO DE PARTIDOS

El Estado social ha transformado de modo apreciable la naturaleza del partido, pero, sin embargo, los sistemas de partidos han cambiado mucho menos (recuérdese, al respecto, la conocida tesis de Rokkan sobre la sustancial continuidad basada en los *cleveages* tradicionales). El «mercado» político está copado y los «intrusos» son bloqueados, no siendo fácil abrirse camino en la lucha interpartidista competitiva; por ello es muy poco frecuente la aparición de partidos nuevos que consigan perdurar y abrirse espacio (WOLINETZ, 1978, pág. 36). En efecto, las condiciones estructurales del modelo favorecen a los grandes partidos, dadas las ingentes necesidades materiales para hacer política en las sociedades de masas. Es preciso contar con una amplia red de profesionales especializados y cualificados, gestionar el mayor número posible de Administraciones Públicas, contar con un adecuado liderazgo, copar los grandes medios de comunicación social y disponer de sólidos apoyos económicos (PORRAS, 1988, pág. 93). Estos factores convierten la política institucional en un coto cerrado, reservado a pocos partidos, que funciona de modo «oligopólico». Esto es lo que ha hecho pensar en la «unificación» de fondo de los grandes partidos en el sistema político desde el momento en que comparten sus bases, discrepando tan sólo en cuestiones accesorias de detalle y en los modos de gestión (recuérdese este clásico punto de vista de Gramsci sobre las «crisis orgánicas») (AGNOLI, 1971, p. 47).

Por lo demás, para tener éxito en las elecciones y acceder a responsabilidades de Gobierno, el partido ha de orientarse de modo pragmático y mode-

rado, de acuerdo con las exigencias del mercado político. Por una parte, se trata de maximizar su cuota de votos, ampliando el electorado cuanto más mejor, minimizando aquellos elementos del programa tradicional que pudieran acentuar los antagonismos. Por otra, todo partido debe estar preparado para coaligarse, es decir, estar dispuesto a negociar las propias reivindicaciones. Naturalmente, este tipo de política puede dar paso a la disolución de cualquier propósito coherente, salvo el de mantenerse o ingresar en el poder al precio que sea, aunque esto también encierra sus riesgos (OFFE, 1988, pág. 63).

Se trata del muy conocido fenómeno del *catch-all party* (Kirchheimer), basado en la práctica disolución de los perfiles ideológicos clásicos, la oferta programática cada vez más vaga, el interclasismo buscado y la conducción elitista (mediante el refuerzo de los líderes y la centralización burocrática) de la vida partidista que desmoviliza a los afiliados-militantes (PORRAS, 1988, págs. 93 y 166). Por ello, los proyectos «no realistas» se descartan y se desactivan a los miembros de base: éstos ya no determinan desde dentro la política que seguirá el partido, que será establecida por la dirección en función de variables externas (OFFE, 1988, págs. 64-65). La lógica *catch-all* lleva a los partidos a buscar votos en todas partes, renunciando a cualquier enfoque especializado (de clase, confesional u otro), aunque excepcionalmente pueda mantenerse o surgir por razones *ad hoc* (por ejemplo, de tipo territorial —partidos nacionalistas/regionalistas— o ecologistas/pacifistas). En este sentido, los partidos funcionan a modo de «poliarquías», esto es, grandes coaliciones de intereses diversos (SEURIN, 1981, pág. 131). Por consiguiente, las propuestas de gobierno deben resultar aceptables «para todos», de ahí que no convenga dar la imagen de partido «especializado». Aunque, de hecho, el partido siga siéndolo, procurará difuminar esa imagen diferenciada si aspira a acceder al área de Gobierno (OFFE, 1988, pág. 99).

La competencia electoral tiende, pues, hacia el «centro» del espectro sociológico, siendo cada vez más homogénea. Se trata de un modelo congruente con la sociedad de mercado consumista, mediatizada por las técnicas publicitarias masivas (GONZÁLEZ/QUESADA, 1988, pág. 238). Aunque el alcance real de este tipo de partido, propio del capitalismo desarrollado, no es tan lineal como sugiere tal teoría, sin duda denota una tendencia. Por ejemplo, parece clara la obsesión política contemporánea por la «estabilidad», de ahí la búsqueda de Ejecutivos «fuertes» y de sistemas de partidos funcionales (idealizando, en particular, el bipartidismo. FERRARA, 1979, pág. 529). Por lo demás, el estrecho margen de maniobra real que los partidos disponen para intentar practicar políticas diferente desde el Gobierno atenúa la tradicional dicotomía derecha/izquierda; de ahí que surjan nuevas contraposicio-

nes: colocación de «centralidad» en el sistema (partidos «integrados») o «periférica» (grupos «marginales») (PORRAS, 1988, pág. 134).

Por estas razones, en las campañas electorales están ausentes verdaderas alternativas fundamentales, pues los partidos que formalmente compiten con posibilidades de acceder al Gobierno excluyen determinadas cuestiones de fondo. La confrontación electoral suele ser entonces superficial, personalizándose las diferencias interpartidistas y desviando la atención ciudadana hacia asuntos secundarios. Se eluden, en general, los verdaderos problemas gracias a este modo de hacer política y se proporciona una apariencia de conflicto (AGNOLI, 1971, págs. 43 y 94; O'CONNOR, 1983, pág. 106; FERRARA, 1979, pág. 535). Por consiguiente, las alternancias no cambian sustancialmente las decisiones básicas, y además suele constatarse una notable falta de correlación entre los resultados de las elecciones y las políticas que se realizan posteriormente (DE CABO, 1986, pág. 68). Los «cambios» pueden notarse más en los equipos de gestores (rotación de élites dirigentes), evitándose así un excesivo desgaste. No obstante, la «administrativización» de la política hace más complicado incluso este tipo de renovación de cuadros: los grupos en el poder tienden a monopolizarlo, por encima de los partidos (el fenómeno «tecnoburocrático»).

Se ha señalado que, en buena medida, la democracia de la alternancia controlada es uno de los rasgos más acusados del Estado del capitalismo maduro (FERRARA, 1979, pág. 538). Sin embargo, no siempre es tan esquemática la realidad política, ya que el sistema pluralista permite eventualmente la manifestación de «disfunciones» sociales (descontento popular con significativa traducción político-electoral, por ejemplo). En este sentido, la lucha electoral competitiva interpartidista no es una mera «apariencia» predeterminedada y montada por políticos manipuladores, pues, a largo plazo, semejante fórmula generaría serios riesgos de descreimiento colectivo hacia las instituciones y de autoorganización social, al margen de los mecanismos representativos.

Es cierto que los partidos tienen bastantes dificultades para ser portavoces eficaces de múltiples y, a veces, heterogéneos grupos de interés, de ahí la proliferación de asociaciones informales específicas (los «agentes sociales» que prescinden de la mediación partidista). Sin embargo, tampoco es casual que muchas corporaciones recelen del voto universal por su «irresponsabilidad» en términos económicos: en contraste con el consumidor, el trabajador, el empresario o el negociante, el votante no tiene incentivos directos para ejercer una restricción económica (O'CONNOR, 1983, pág. 107). Por lo demás, la tradicional crítica «radical» a la impotencia de los partidos, el carácter seudoparticipativo de las elecciones y la superficialidad de las instituciones

representativas como centros reales del poder está siendo cada vez más abandonada, siendo significativo ver ahora a la izquierda defender el Estado social, antaño reputado una simple maniobra modernizadora del capitalismo para diluir la lucha de clases (véase GOUGH, 1982, págs. 62-63). El esquema anterior se ha resquebrajado por el tremendo impacto de la gran crisis mundial iniciada a principios de los setenta, dando paso a mayores incertidumbres y a una notable imprevisibilidad política (WOLINETZ, 1978, págs. 45 y sigs.).

En conclusión, debe rechazarse la reductiva visión esquemática y mecanicista de la relación entre la democracia política y la estructura capitalista, pues, de hecho, ni el pluralismo institucional es una mera «fachada» al servicio de las clases dominantes, ni un reflejo armónico de una sociedad equilibrada. La democracia, ni está «irreversiblemente» amenazada, ni goza de «excelente salud»; más bien expresa la realidad contradictoria de la actual conflictividad general que la atraviesa (PASQUINO, 1988, págs. 3-4; SEURIN, 1981, págs. 117-121).

8. GRUPOS, CORPORATISMO, NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En el Estado social, el pluralismo no se agota en la representación partidista, sino que otras asociaciones rivalizan, de hecho, con aquélla (RIVERO, 1980, pág. 118). (Véanse BERGER, 1983; BORDOGNA, 1982; LEMBRUCH, 1984, y MARAFFI, 1981, entre muchos otros.) La creciente presencia condicionante de *diversos grupos de interés* plantea otros problemas a la democracia: por un lado son —hasta cierto punto— expresión del dinamismo social, pero, por otro, carecen de representatividad directa «general», pues, por definición, sólo encarnan a determinados sectores (legitimidad restringida, FORSTHOFF, 1975, págs. 199 y sigs.). La democracia representativa tradicional entra en crisis, al respecto, por la complejidad de las sociedades desarrolladas que hace impracticable la idea de la suma de voluntades individuales como equivalente de una sola voluntad colectiva (GONZÁLEZ/QUESADA, 1988, pág. 32; SEURIN, 1981, págs. 215-219).

En realidad, la democracia pluralista se basa en un modelo de sociedad con múltiples estructuras organizadas, no siempre fácilmente compaginables con las instituciones representativas tradicionales. Es habitual la crítica negativa contra la influencia de los grupos de presión, pero las respuestas públicas para abordar la cuestión han sido casi siempre insatisfactorias: ni la prohibición formal ni los consejos económico-sociales a modo de «terceras Cámaras» (corporatismo pluralista) han servido para incorporar a los agentes

sociales al Estado (RIVERO, 1980, pág. 147; BEYME, 1986, págs. 82 y 279).

Inevitablemente, el tan citado y estudiado «policentrismo» parece ser uno de los rasgos definitorios más característicos del Estado contemporáneo, atravesado por diversos agentes: *policy networks*, *lobbies*, corporaciones de todo tipo, nuevos movimientos sociales y otros (PASQUINO, 1988, págs. 153-154; GINER, 1979, págs. 9 y sigs.). En efecto, la fragmentación social proporciona muchos más espacios a todos ellos, sobre todo a los grupos que ocupan posiciones estratégicas en el proceso decisional. Así, los canales de participación política tradicional se estancan, aumentando los informales (PASQUINO, 1988, págs. 12-13). Por ejemplo, resulta más eficaz la concertación entre grupos privados y entre éstos y el Estado, sin la mediación partidista e incluso al margen de las instituciones representativas. Así, retrocede el «espacio» de los partidos, que cada vez intervienen menos directamente en las principales negociaciones, aumentando la política «sumergida» (DE CABO, 1986, pág. 61).

Cobra un gran interés la decisiva influencia de los *policy networks*, redes de expertos que cruzan transversalmente los partidos, controlando resortes clave desde posiciones privilegiadas en las Administraciones y en los grupos privados. Naturalmente, las variables, según los diferentes Estados, pueden ser grandes (en algunos, el modelo de *party government* sigue gozando de buena salud), pero el fenómeno es general. Estos operadores, con mayor o menor fortuna, pueden condicionar la «agenda» de las políticas públicas, en conjunción objetiva con otras presiones complementarias (PASQUINO, 1988, págs. 12, 91 y 142).

El predominio de complicados procesos de negociación política entre los agentes sociales explica el desarrollo del circuito neocorporativo que afecta al principio representativo tradicional, pues los grupos organizados sectorialmente pueden acabar imponiendo decisiones vinculantes de tipo *general*, transformando el Estado democrático en otro de tipo «funcional», aunque se mantengan las formas anteriores (PORRAS, 1988, pág. 120; GARCÍA COTARELO, 1986, pág. 59; COLASANTO, 1983, pág. 6; PIRZIO, 1979). Así, pues, el corporatismo cuestiona la visión *normativa* de la democracia, al tratarse de un fenómeno no previsto formalmente y no aclarado desde la teoría de la Constitución (OFFE, 1988, págs. 37 y 133). No obstante, tampoco se produce, como ya se ha indicado, un vaciamiento de las instituciones representativas, pues tal circuito se superpone, pero no sustituye, al tradicional. Así, las teorías democráticas de la representación territorial se resienten, pero el corporatismo tampoco refleja toda la realidad política. Por lo demás, la plena hegemonía de este último tendría también muchos riesgos: desde la exclusión de los no integrados en las corporaciones y la desigualdad entre éstas,

hasta la opacidad de su funcionamiento y el carácter imprevisible de sus reglas (véanse, por ejemplo, sobre la escasa democracia sindical, LIPSET, 1987, págs. 315 y sigs.; HERMET, 1989, págs. 90 y sigs.). No parece que el «gobierno de los privados» sea una solución, ya que, además, el control social sería, en realidad, mucho más difícil y la legitimidad descansaría no en principios democráticos universales, sino en la gestión «eficaz» y en los resultados obtenidos, criterios tecnocrático-autoritarios que reforzarían aún más a las élites y oligarquías dominantes sin verificarse el supuesto ideológico del «poder compensador» (OFFE, 1988, págs. 151-156; SEURIN, 1981, pág. 221).

Por consiguiente, en la práctica, se produce un acomodo entre las instituciones representativas y las corporaciones: subsiste la tensión, pero se combinan procesos de democratización y burocratización a un tiempo. Los grupos organizados suministran informaciones útiles, son fundamentales para la burocracia pública, controlan a sus miembros y descargan de ciertas tareas al Gobierno. En este sentido, no parece que ni las recetas de «más mercado» (ultraliberalismo) o «más Estado» (la tradición socialdemócrata) sean adecuadas, de ahí el predominio de los mecanismos de transacción y consenso intergrupal.

Por su parte, los un tanto impropriamente denominados «nuevos movimientos sociales» (ecologismo, feminismo, pacifismo, etnicismo y otros) son también la expresión de la diversificación de la participación mediante formas de actuación no convencionales (no institucionales) y propuestas «post-materialistas» (OFFE, 1988, pág. 164; TOURAINE, 1983, pág. 230). No se trata de los tradicionales grupos de presión, pues defienden cuestiones que van más allá del círculo impulsor y reivindican autonomía, no contrapartidas negociadas, ya que carecen de las características decisionales de las organizaciones formales. Estos movimientos son la expresión de la crisis del sistema político dual basado en la democracia de partidos y en los pactos corporativos, elementos ambos típicos de las sociedades «post-industriales», planteando nuevos problemas al desbordar el marco tradicional (PARAMIO, 1988, pág. 218; PORTELLI, 1978, pág. 95). Naturalmente, existen tipos diferentes, algunos integrables y otros potencialmente antisistema, bien con fines reactivos (defensa específica) o proactivos (extensión de sus derechos a otros grupos).

En otras palabras: los nuevos movimientos sociales no se ubican en los parámetros habituales que rechazan (eje derecha/izquierda, códigos socio-económicos como clase trabajadora/media, *habitat* urbano/rural), pues sus planteamientos son otros (medio ambiente, emancipación sexual, no-violencia). Por consiguiente, se produce una contraposición entre el «viejo paradigma» representativo-pluralista y consensual, que delimita qué cuestiones son «po-

líticas» y cuáles no, y el «nuevo», que politiza factores que no pueden ser fácilmente «codificados», rompiendo la lógica de las divisorias clásicas y abriéndose un espacio político no institucionalizado cuya existencia no estaba prevista (OFFE, 1988, pág. 174).

Sus bases son muy heterogéneas, convergiendo sectores sociales e ideológicos diversos, caracterizándose por una debilidad organizativa general. Esto hace que en estos movimientos puedan coincidir desde reivindicaciones neolibertarias hasta otras de tipo populista e incluso conservador (LACLAU, 1987, pág. 189). Se manifiestan así desde puntos de vista «alternativistas», que preconizan nuevos modelos de convivencia, hasta movimientos «antimodernistas» en sentido clásico. Más que los «valores» que defienden, resultan «novedosas» las formas de actuación que prescinden de los cauces tradicionales de participación política (tanto formales como informales). Ciertamente, los nuevos movimientos sociales expresan la insatisfacción frente al sistema imperante de partidos (HABERMAS, 1978, pág. 8), pero presentan también bastantes limitaciones: su falta de «reglas» propias, su «negativismo», su prejuicio antiinstitucional y su escasa base teórica.

Se produce, en definitiva, una situación de *impasse* entre la parálisis de los partidos y la falta de «operatividad» de tales movimientos. Por una parte, los primeros han perdido influencia, pero siguen siendo el principal mecanismo de agregación y regulación de intereses (PARAMIO, 1988, pág. 237; HABERMAS, 1978, pág. 5), y por otra, los segundos han incrementado la movilización ciudadana con reivindicaciones importantes, pero sin una política definida y clara de alianzas, procedimientos y ritmos en el despliegue de sus propuestas. Aunque, en un primer momento, los partidos no captaron la importancia de estos movimientos, y hasta llegaron a interpretarlos como una amenaza para el sistema y éstos rechazaron cualquier contacto con aquéllos, parece que lentamente empiezan a producirse signos de aproximaciones parciales, siendo hoy relativamente imprevisible el rumbo de tal incipiente convergencia, que puede inclinarse tanto hacia un cierto neoconservadurismo como hacia la exclusión/marginación mutua final o incluso hacia una perspectiva transformadora (OFFE, 1988, pág. 230; TOURAINÉ, 1983, pág. 233).

9. CONSIDERACIONES FINALES

Hoy parece evidente que cualquier proyecto político renovador y transformador debe apostar por la potenciación y la radicalización de la democracia. De entrada, debe reiterarse que no toda «forma de Estado» es sustancialmente idéntica (BOBBIO, 1985b, pág. 160), y así, con una perspectiva no

tradicional o formalista, el Estado de Derecho debe ser preservado y reforzado: frente a la «opacidad» inherente de todo aparato burocrático, tal modelo puede convertirse en una plataforma democratizadora. No se trata tanto de rescatar, tal cuales, las propuestas del «uso alternativo» del Derecho cuanto de insistir en la aplicación de la normatividad constitucional como factor de movilización ciudadana y de contención de las tendencias regresivas de todo poder político (ANDRÉS IBÁÑEZ, 1979). Esta política garantista se convierte en defensora de la democracia e incluso en elemento transformador.

¿Más democracia, o mejor calidad de la misma? (PORTANTIERO, 1984, págs. 113-114): en realidad, la democracia es un proceso abierto siempre perfectible, implicando principios tales como el autogobierno, la descentralización y la participación de base. Así, habrá que ensanchar las esferas de libertad existentes, reinventar nuevas y, en todo caso, mantener —como mínimo— las existentes. Sin duda, un criterio expansivo y participativo de la democracia generará problemas de «governabilidad» y de estabilidad social (LACLAU, 1987, pág. 186), pero cualquier política emancipadora debe apostar por esta opción estratégica. Tampoco se trata de contraponer las instituciones representativas y la democracia directa, sino de intentar armonizarlas como medios útiles que son ambos para la «autogestión» política de la sociedad.

No resulta obvio insistir en la idea de que las instituciones representativas no son una mera apariencia frente al circuito corporativo o a la «verdadera» democracia de base. Como mínimo, tales instituciones también tienen intereses propios que defender, y así harán todo lo posible por verificar su poder decisonal y, además, si sólo fueran una fachada, ello pronto resultaría constatable, arruinándose el modelo y resquebrajándose de modo quizás irreversible la legitimidad y el compromiso social de fondo. En realidad, la democracia occidental no ha resuelto la tensión inherente entre sus principios constitucionales y su funcionamiento real elitista. De entrada, parece ser la forma política más adecuada para la economía de mercado, pero no es su fiador más seguro, pudiendo ser ambivalente si se utiliza como instrumento de progreso (AGNOLI, 1971, págs. 3-4 y 26-31). Por lo demás, una democracia moderna requerirá siempre una estructura parlamentaria para representar políticamente los «intereses generales», que ninguna otra plataforma sectorial puede brindar. De ahí que, con todos sus altibajos, la idea de la «centralidad» de tal institución siga teniendo, al menos, un sentido pluralista, ya que es más complicado que pueda ser «motor» del Estado (COTTA, 1986, págs. 304 y 309).

En otras palabras: es, por supuesto, fundamental rechazar la ofensiva neoconservadora, que reduce el potencial liberador de la democracia, a la vez que ya no tiene sentido mantener una ideología de mera oposición frontal

sin alternativas o, peor, un anacrónico e idealizado proyecto dogmático (LACLAU, 1987, pág. 213). Ni la adaptación acrítica y pragmática al *statu quo* ni el «esencialismo» doctrinario pueden ser respuestas válidas. Es probable que el Gobierno de los Estados contemporáneos «post-sociales» requiera más política: su papel como «expendedor» directo de recursos puede disminuir, pero aumentará su función como mediador. La previsión más real es, como siempre, *more of the same*, sin que esto implique pesimismo conservador alguno (PASQUINO, 1988, págs. 123 y 167; SARTORI, 1988, I, pág. 297). Al contrario, siendo realistas, sólo una decidida política programática que prescinda de prejuicios y tópicos puede renovar la democracia, revitalizando a los partidos, reformando las instituciones representativas, controlando a los *lobbies* y fomentando la participación directa de la sociedad, dando sentido así al profundo contenido material emancipador que tal idea potencialmente encierra.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABENDROTH, W. (1973 a): *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona.
- ABENDROTH, W., y otros (1973 b): *Capital monopolista y sociedad autoritaria. La involución autoritaria en la RFA*, Fontanella, Barcelona.
- AGNOLI, J., y BRÜCKNER, P. (1971): *La transformación de la democracia*, Siglo XXI, México.
- ALONSO, E. (1984): *La interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P., y GARCÍA-HERRERA, M. A. (1979): «Sobre la actual crisis del Estado de Derecho», en *Zona Abierta*, núm. 21.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (1983): «Política de las garantías y defensa de la democracia», en *Leviatán*, núm. 14, invierno.
- APARICIO, M. A. (1985): «¿Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?», en ALONSO, E., y otros: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, íd.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1984): «Aspectos y problemas estructurales de la democratización del Estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5 B, enero-junio.
- BERGER, S. (ed.) (1983): *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e trasformazione della politica*, Il Mulino, Bolonia.
- BEYME, K. VON (1986): *Los grupos de presión en la democracia*, Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- BOBBIO, N., y otros (1985 a): *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona.
- BOBBIO, N. (1985 b): *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona.
- BONANTE, L. (1983): «Terrorismo e governabilità», en *Rivista Italiana di Scienza politica (RISP)*, XIII, núm. 1, abril.
- BORDOGNA, L., y PROVASI, G. (1982): *Politica, economia e rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali*, Il Mulino, Bolonia.
- BORJA, M. (1984): «Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5 A, enero-junio.

- CABO, C. DE (1986): *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona.
- CASTELLS, A. (1986): «L'esquerra i la reacció conservadora en la crisi de l'Estat del benestar», en *L'Opinió socialista*, núm. 2.
- CERRONI, U. (1989): *Regole e valori nella democrazia. Stato di diritto, Stato sociale, Stato di cultura*, Ed. Riuniti, Roma.
- COLASANTO, M. (1983): «Democrazia industriale: tendenze e problemi attuali», en *Lavoro e Sindacato*, IX, núm. 2, marzo-abril.
- COLOMER, J. M. (1987): *El utilitarismo: una teoría de la elección racional*, Montesinos, Barcelona.
- CONNOR, O. J. (1983): «Partidos políticos y Estado capitalista», en *Leviatán*, núm. 12, verano.
- COTTA, M. (1986): «Parlamenti e rappresentanza», en PASQUINO, G. (ed.): *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bolonia.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P., y WATANUKI, J. (Comisión Trilateral) (1979): *La crisis della democrazia*, Angeli, Madrid.
- DI GIOVINE, A. (1988): *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milán.
- DÍAZ, E. (1975): *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid.
- FERRARA, G. (1979): «Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo», en *Democrazia e diritto*, XIX, núms. 4-5, julio-octubre.
- FORSTHOFF, E. (1975): *El Estado de la sociedad industrial*, IEP, Madrid.
- GARCÍA COTARELO, R. (1977): «Partidos políticos y crisis de legitimidad del capitalismo», en DE VEGA, P. (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, CEC, Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1974): *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1985): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- GARZÓN VALDÉS, E. (1987): *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos. Cuadernos y Debates*, núm. 1, CEC, Madrid.
- GINER, S., y PÉREZ YRUELA, M. (1979): *La sociedad corporativa*, CIS, Madrid.
- GONZÁLEZ, J. M., y QUESADA, F. (1988): *Teorías de la democracia*, Anthropos, Barcelona.
- GOODWIN, B. (1988): *El uso de las ideas políticas*, Península, Barcelona.
- GOUGH, I. (1982): *Economía política del Estado del bienestar*, Blume.
- HABERMAS, J. (1978): «Crisis del capitalismo tardío y posibilidades de la democracia», en *Materiales*, núm. 11, septiembre-octubre.
- HELD, D. (1987): *Models of Democracy*, Polity Press, Oxford.
- HERMET, G. (1989): *Le peuple contre la démocratie*, Fayard, París.
- INGLEHART, R. (1988): «La nuova partecipazione nelle società post-industriali», en *RISP*, XVIII, núm. 3, diciembre.
- LACLAU, E., y MOUFFE, CH. (1987): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI, Madrid.
- LECA, D., y PAPINI, R. (1985): *Les démocraties, sont-elles gouvernables?*, Economica, París.
- LEIBHOLZ, G. (1971): *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid.

- LEMBRUCH, G., y SCHMITTER, F. C. (eds.) (1984): *La política degli interessi nei paesi industrializzati. Modelli di politica neocorporativa*, Il Mulino, Bolonia.
- LIPPHART, A. (1987): *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona.
- LIPSET, S. M. (1987): *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1987): *Terrorismo, política y Derecho*, Alianza, Madrid.
- MACPHERSON, C. B. (1982): *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid.
- MARAFFI, M. (ed.) (1981): *La società neocorporativa*, Il Mulino, Bolonia.
- MURA, V. (1983): «Ingovernabilità: alcune definizioni», en *Democrazia e diritto*, XXIII, núm. 5, septiembre-octubre.
- NEGRI, A. (1980): *La forma stato. Per la critica dell'economia politica della Costituzione*, Feltrinelli, Milán.
- NELSON, W. N. (1986): *La justificación de la democracia*, Ariel, Barcelona.
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid.
- PARAMIO, L. (1988): *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin del siglo*, Siglo XXI, Madrid.
- PASQUINO, G. (1988): *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, Bari.
- PATEMAN, C. (1984): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, University Press, Nueva York.
- PIRZIO AMMASSARI, G. (1979): *Relazioni industriali e scienza politica. Recenti interpretazioni teoriche e il caso italiano*, Elia, Roma.
- PORRAS, A. (1988): *Introducción a una teoría del Estado post-social*, PPU, Barcelona.
- PORTANTIERO, J. C. (1984): «La democratización del Estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5 A, enero-junio.
- PORTELLI, H. (1978): «Démocratie représentative, démocratie de base et mouvement social», en *Pouvoirs*, núm. 7.
- RIVERO, J. (1980): «Democracia pluralista y autonomía sindical. (Actividad política de los sindicatos y Constitución)», en *REP*, núm. 16, julio-agosto.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1984): «La participación política en las sociedades industriales occidentales: ciudadanos, partidos políticos y bienestar social», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5 B, enero-junio.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C. (1988): «Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano», en *REP*, núm. 59, enero-marzo.
- ROSS, A. (1989): *¿Por qué democracia?*, CEC, Madrid.
- SARTORI, G. (1987): *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bolonia.
- SARTORI, G. (1988): *Teoría de la democracia. I: El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- SCHMINCK-GUSTAVUS, C. U. (1982): *El renacimiento del Leviatán*, Fontanella, Barcelona.
- SCHMITTER, P. (1983): «Organizzazione degli interessi e rendimento politico», en PASQUINO, G. (ed.): *Le società complesse*, Il Mulino, Bolonia.
- SCARTEZZINI, R., y otros (1985): *I limiti della democrazia*, Liguori, Nápoles.
- SEURIN, J. L. (ed.) (1981): *La démocratie pluraliste*, Economica, París.
- SUBIRATS, J. (1988): «Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas», en *REP*, núm. 59, enero-marzo.
- TOURAINÉ, A. (1983): «Análisis crítica dei movimenti sociali», en PASQUINO, G. (ed.): *Le società complesse*, op. cit.
- VALLESPIÁN, F. (1985): *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Alianza, Madrid.

- VIVERET, P. (1978): «Les partis politiques, l'État et la démocratie», en *Pouvoirs*, núm. 7.
- WOLFE, A. (1980): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México.
- WOLINETZ, S. W. (1978): «Stabilità e mutamento nei sistemi partitici dell'Europa occidentale», en *RISP*, VIII, núm. 1, abril.