

LA DEMOCRACIA EN LA ENCRUCIJADA (*)

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ

La reflexión sobre la democracia resulta particularmente oportuna en unos momentos finiseculares en los que determinados acontecimientos históricos y la praxis de las democracias realmente existentes —permítaseme la expresión— han puesto en evidencia la crisis, en el sentido más amplio del término, de bastantes de las categorías políticas y jurídicas sobre las que reposa una forma de Estado, la liberal-democrática, que, hoy por hoy, aunque mucho más extendida que hace sólo diez o quince años, comprende menos de la mitad de las realidades estatales existentes en los cinco continentes.

No debe por ello extrañar que muy autorizados estudiosos de la política hayan dedicado una parte de su actividad en los últimos tiempos al análisis de la teoría de la democracia: las contribuciones de Bobbio, Dahl, Dahrendorf, Sartori y Touraine, entre otras, son una buena demostración de la intensidad y calidad que aquella reflexión intelectual a la que antes me refería ha alcanzado recientemente.

También en nuestro país trabajos como los publicados por E. Díaz, García Cotarelo, García Pelayo, González y Quesada, Porras y Requejo (sin ánimo de agotar la lista) han estudiado desde diversas perspectivas, y en ocasiones respecto de problemas más o menos singulares, el momento actual de los Estados democráticos. La obra de Gurutz Jáuregui se incardina plenamente en este contexto como una aportación novedosa y completa al conjunto de publicaciones sobre la democracia, sus fundamentos teóricos, las causas que pueden explicar su «mal momento» y algunas propuestas para salir de éste. Esta visión de conjunto de la democracia, sus problemas y las alternativas a los mismos, que no

GURUTZ JÁUREGUI: *La democracia en la encrucijada*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1994, 280 páginas.

resulta fácil de hallar en los estudios politológicos existentes sobre aquella en España, se encuentra en las casi trescientas páginas escritas por el catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Por ello su lectura resulta particularmente recomendable.

«En el momento presente, la democracia se halla sometida a un doble reto. De una parte, debe actualizar y profundizar el contenido de sus fines, adecuándolos a los valores sociales, éticos y culturales vigentes. De la otra, debe llevar a cabo una profunda transformación de las bases institucionales en las que se asientan los vigentes sistemas democráticos. En ello le va la propia supervivencia». Estas palabras finales del libro de Jáuregui pueden ser, además de epílogo, una perfecta síntesis del propósito que ha guiado al autor de la obra que ahora se comenta: proponer alternativas al funcionamiento contemporáneo de los ordenamientos democráticos evitando escapismos hacia el «fin de la historia» (que, en definitiva, parten del convencimiento de la bondad y superioridad del *statu quo* de las vigentes formas liberal-democráticas) o iniciativas que impliquen en cierto modo una especie de vuelta a las raíces (... por lo demás, esencialmente conservadoras).

El libro se abre con un primer capítulo de sugerente título: ¿Qué es la democracia? Jáuregui responde a esta pregunta sosteniendo que aquella no es sólo procedimiento: «método y fines o, si se quiere, forma y contenido material constituyen aspectos inescindibles de la democracia». Con criterio irreprochable, el autor considera que la legitimidad de un sistema político democrático sólo puede «sustentarse de modo efectivo mediante un corpus jurídico constitucional, unas reglas de juego, por todos decidido, y a todos aplicable, sin excepciones», y completa su concepto de democracia cuando afirma que el objetivo primordial de la misma «es el de lograr un gobierno que satisfaga el máximo de libertad e igualdad posibles». Libertad e igualdad son, en opinión de Jáuregui, los dos grandes valores de la democracia «entendidos como fines en sí mismos»; la justicia, el pluralismo, la participación..., que se han concebido y se conciben todavía hoy (por ejemplo, los dos primeros en la Constitución de 1978) como otros valores democráticos no son, como acertadamente se nos recuerda, sino condiciones o presupuestos de la democracia sin los que la realización de aquellos dos grandes valores sería imposible.

El segundo capítulo de la obra se dedica a «Las bases estructurales de la sociedad democrática»; más en concreto, a las transformaciones que la estructura socioeconómica de los Estados desarrollados ha experimentado en el pasado reciente y experimenta todavía hoy, al modo cómo tales transformaciones inciden en la estructura de poder y a los efectos de estas nuevas situaciones sobre el sistema democrático. Se repasan aspectos como, por ejemplo, la interrelación

entre el Estado y la sociedad civil («en las sociedades actuales, no toda forma de poder, incluso de poder político estricto, se encarna en el Estado»); la existencia de un proceso de concentración de recursos que implica la aparición de organizaciones enormemente poderosas desde el punto de vista de sus disponibilidades y, en consecuencia, de su capacidad de influencia y condicionamiento; el fenómeno de la desmercantilización de la actividad económica y el desmoronamiento de la lógica capitalista basada en la dialéctica entre los trabajadores asalariados y los empleadores propietarios de los medios de producción.

Todos estos procesos inciden, como no podía ser de otro modo, sobre la estructura de poder: emerge una muy influyente tecnoburocracia, se redefine la posición del Gobierno, cobra un relevante papel la intervención del Estado en la planificación económica, la política científica y tecnológica asume un especial protagonismo, la titularidad de las fuentes de información deviene instrumento clave de poder... Se plantea en este contexto la polémica sobre el Estado del bienestar (el autor se detiene especialmente en la posición de la socialdemocracia) y la necesaria búsqueda de alternativas a un modo insatisfactorio de funcionamiento de los modelos democráticos estructurados, básicamente, en Estados sociales.

Jáuregui se centra en el plano de la gobernabilidad («un problema de índole fundamentalmente político institucional») y tras sostener que el desarrollo tecnológico y la sociedad del bienestar «no tienen por qué provocar mecánicamente una hipertrofia del Estado sobre la sociedad civil», se inclina decididamente, en la perspectiva del desarrollo de la libertad y la igualdad, «por el establecimiento de nuevos mecanismos de control y participación capaces de limitar, influir y decidir en las funciones que como consecuencia del desarrollo y complejidad actuales corresponde realizar al Estado»; en el bien entendido de que la democratización propuesta no sólo se refiere al espacio público sino también al privado: corporaciones, empresas, sindicatos, iglesias, medios de comunicación, movimientos sociales, etc. La opción reformista defendida por el autor (que rechaza toda hipótesis revolucionaria en el seno de los sistemas democráticos) se manifiesta también en el ámbito transnacional con unos contenidos que parecen demasiado ambiciosos: la estrategia democratizadora no puede limitarse a un solo Estado o a una determinada área geográfica y debe abordar «la reforma institucional de los actuales microestados nacionales»; debe establecer una «planificación global a escala planetaria, de modo que los países del tercer mundo accedan, a la mayor brevedad posible, a niveles de autosuficiencia económica y política, y para ello resulta imprescindible una política de distensión y desarme»; «debe luchar contra la colonización interna de determinadas áreas o regiones de los propios Estados desarrollados»; «debe controlar el capital financiero y especulativo», etc.

En esta perspectiva, el autor se plantea la pregunta clave del libro a la que intenta, consiguiéndolo, dar respuesta a lo largo del texto: ¿cómo definir y desarrollar un modelo de democracia dirigido a la consecución de una mayor libertad e igualdad? Se viene así al tercer capítulo («Los modelos democráticos»), en el que tras analizar muy críticamente los modelos competitivo y pluralista («en ambos casos se llega a una reducción-identificación de la democracia ideal *a* o *con* la democracia real») Jáuregui opta de modo decidido por el modelo participativo insistiendo, como ya había hecho en páginas anteriores, en que la participación no puede limitarse solamente a las instituciones políticas sino que ha de extenderse también al ámbito de la sociedad civil.

El autor reconoce la estrechez de los cauces que ofrecen los actuales sistemas políticos para la participación (casi siempre limitada al terreno electoral), pero no deja de alertar frente a los excesos en el ejercicio de aquélla que pueden perjudicar, en lugar de favorecer, el desarrollo democrático; resulta así que «el funcionamiento efectivo de los sistemas democráticos implica el mantenimiento de un adecuado y delicadísimo equilibrio entre la estabilidad y la participación». De este modo, la democracia participativa, que no resulta equiparable a la democracia directa o semidirecta (frente a la que Jáuregui demuestra una cierta prevención), se plantea no como antagónica, «sino como complementaria de la democracia representativa». La participación política propuesta no tiene lugar «tanto en el momento de la manifestación de la voluntad del poder, sino sobre todo en el proceso de formación de esa voluntad y la garantía de que tal voluntad se llevará a la práctica adecuadamente»; en definitiva, no se trata de extender la democracia electoral a todas las instituciones u organizaciones políticas sino de incidir (participativamente) en espacios «sociales, económicos, políticos, institucionales, en los que hasta el presente el procedimiento democrático ha brillado por su ausencia» (a título de ejemplo: cómo participar en las decisiones económicas, cómo controlar el poder de las organizaciones administrativas, cómo resolver, en definitiva, los conflictos entre la libertad individual y el corporatismo, la burocracia...).

Sin ánimo de exhaustividad se proponen cuatro grandes ámbitos en los que, a juicio del autor que no resulta nada difícil compartir, es «imprescindible abrir espacios participativos o profundizar en los ya existentes con el objeto de proceder a una *democratización* de la democracia». Estos ámbitos son los siguientes: *a*) el institucional (se reenvía al lector a los capítulos IV y V); *b*) la creación de canales alternativos de información (remisión parcial al capítulo VI) con el fomento, por ejemplo, de los *micro-media* en la perspectiva de convertir la actual relación bilateral poder político-medios de comunicación en otra triangular en la que intervengan también los ciudadanos; *c*) la descentralización política, que facilita la implicación de los ciudadanos en la toma de las

decisiones y en el control de los órganos políticos; d) la democratización de los sectores no democráticos, entendiéndose por tales aquéllos que llevan a cabo una serie de actividades que no se hallan sometidas a los controles requeridos para poder encajar dentro del umbral mínimo democrático (dentro de los que se incluyen y analizan brevemente las organizaciones políticas internacionales, el corporatismo y el ámbito industrial o económico).

El estudio de los partidos políticos, de su actividad y funcionamiento internos, sus funciones y las transformaciones a las que se ven sometidos en la actualidad, ocupa el cuarto capítulo. Se insiste en las críticas tradicionales a los partidos como la tendencia a la burocratización y oligarquización y se proponen algunos remedios: garantías para la existencia y libre actividad de las corrientes internas, tutela jurisdiccional de los derechos de los afiliados, sometimiento de toda la actividad de los partidos a unos controles (parece que internos) de democraticidad, aumento de la participación de los militantes.

Las transformaciones actuales de los partidos las concreta el autor en aspectos como el fenómeno del *catch-all-party*, la tendencia a la desideologización, el debilitamiento de la oposición parlamentaria (entendida como función que llevan a cabo los partidos), el ya recordado alejamiento ciudadano de los partidos políticos. Estas tendencias se ven favorecidas por datos como el papel del sistema de información (sobre todo la televisión) y la financiación pública de los partidos (que Jáuregui entiende, con juicio exagerado en mi opinión, como instrumento de marginación de los militantes).

Todo este análisis lleva al autor a afirmar la existencia en Europa occidental de un cierto grado de insatisfacción con respecto a la actividad de los partidos; más aún, considera que la supervivencia del sistema de partidos políticos «resulta en cierta medida artificial, ya que poderosas fuerzas favorecen la continuidad del mismo»; así, por ejemplo, las normas electorales o las relativas a la financiación de los partidos «están expresamente pensadas para proteger a los partidos establecidos».

A pesar de estas premisas Jáuregui no concluye la inutilidad de los partidos o la posible existencia de democracia *sin partidos*. La aparición de nuevos sujetos políticos y la emergencia de nuevas demandas sociales al margen de los partidos «implica inevitablemente un desafío crucial al propio sistema de partidos» y al entendimiento del Estado de partidos; sin embargo, se insiste en la necesidad para la democracia de los partidos políticos (a la vez que se rechazan las hipótesis pluralista — modelo Estados Unidos—, neocorporatista, y referendaria —modelo Suiza—) si bien se afirma que «parece lícito preguntarse si la permanencia del Estado de partidos no es más un producto de la ausencia de sistemas alternativos que de su validez intrínseca».

Las alternativas se reducen por el autor solamente a dos: la reconstrucción

nista (vuelta a los grandes partidos ideológicos...), inimaginable en una sociedad que poco o nada tiene que ver con la que alumbró a aquellas fuerzas políticas, y la «consistente en el surgimiento de nuevas organizaciones adecuadas a las nuevas realidades». Jáuregui opta decididamente por esta segunda.

En el quinto capítulo de la obra se nos presenta la democracia consociacional como forma (en parte) vigente y alternativa a la democracia representativa: a los tres órdenes sociales propios de la sociedad industrial (comunidad-mercado-Estado) se ha añadido en la sociedad tecnológica actual el orden asociativo-corporativo, produciendo unos efectos de (parcial) desplazamiento sobre el modelo teórico político institucional representativo. Dichos efectos se proyectan con particular intensidad sobre el Parlamento, cuya crisis es objeto de un análisis minucioso por parte del autor.

El desarrollo de organizaciones de interés centralizadas que obtienen un monopolio representativo; el acceso directo al Gobierno y la existencia de una compleja y permanente red de relaciones con la Administración por parte de aquellas organizaciones, y la regulación a tres bandas (Gobierno-sindicatos-organizaciones empresariales) de los conflictos son los tres aspectos fundamentales que el corporatismo implica desde una perspectiva política a juicio de Jáuregui. Del juego de todos ellos (y de sus efectos inducidos: declive del Parlamento, reforzamiento del Ejecutivo, influencia sobre los partidos, sustitución del circuito representativo-territorial por el funcional-corporativo) se derivan una serie de disfunciones que llevan al autor, con opinión fácilmente comparable, a rechazar que el corporatismo mejore la democracia: «es posible que el corporatismo haya permitido aumentar las prestaciones económicas y un acceso más amplio al *policy-making*, pero resulta hartamente dudoso que esta democracia por delegación generada por el corporatismo suponga realmente un avance para la profundización de la democracia».

Muy crítico con el fenómeno corporativo, Jáuregui afirma su incompatibilidad con una democracia más participativa y se refiere a la «amenaza corporatista», entendiendo por tal, de una parte, «la actividad de las propias organizaciones corporativas», y de otra, «el proceso de corporatización de las propias instituciones democráticas, especialmente los partidos políticos», de ahí que insista en la necesidad de concretar fórmulas de control, limitación y fundamentalmente de democratización de las organizaciones corporativas. A este respecto propone la recuperación del individuo como eje del sistema democrático y un incremento de la participación ciudadana como instrumento democratizador, en el convencimiento de que el corporatismo ha multiplicado los aspectos oligárquicos del sistema representativo.

Han sido precisamente los nuevos movimientos sociales, analizados en el sexto y último capítulo, quienes con mayor intensidad han reaccionado contra

todos estos fenómenos degenerativos de la democracia entendida como participación. En las páginas finales del libro se encuentra un completo estudio de este fenómeno que Jáuregui considera (y desea) estructural y no puramente coyuntural. Para él, los nuevos movimientos sociales «surgen con una clara vocación transformadora de la cultura y los valores políticos de la sociedad actual»; a tales efectos actúan en las esferas privada y en la no institucional y, eventualmente, en la institucional. En esta última, que en opinión del autor tiene un carácter subsidiario con respecto a la acción no institucional, sólo lo hacen los partidos (ecologistas, por ejemplo) surgidos de los movimientos, en el bien entendido de que el programa de radicalización democrática del que se hacen portadores no implica necesariamente la ruptura con las formas institucionales de las actuales democracias representativas (sirva el ejemplo del movimiento verde alemán al que se alude en el texto).

Las relaciones entre los partidos y los nuevos movimientos sociales son objeto de un interesante estudio en el que se opta por la creación de partidos de movimientos que sean capaces de evitar los errores cometidos por los partidos políticos tradicionales. El autor, que no deja de reconocer las dificultades de su propuesta, finaliza estableciendo cómo «los datos hasta ahora existentes no inducen a pensar que estos partidos vayan a suponer una superación del sistema de partidos», aunque deja las puertas abiertas a una hipotética radical alteración del orden político establecido como resultado de la actividad de tales partidos de movimiento.

Hasta aquí la descripción de los contenidos, en plural, de *La democracia en la encrucijada*. Se trata de un texto cargado de ideas propias del autor guiadas todas ellas por la sólida convicción de la existencia de un modelo democrático alternativo (a saber, la democracia participativa) superador de las muchas limitaciones que conocen las democracias «realmente existentes». La insistencia en la libertad y la igualdad como los dos grandes valores de la democracia; la defensa de la participación política, en el sentido más amplio del término, como garantía de la limitación y control del poder, y la firme creencia en el ciudadano activo, que ya se nos aclara no es sinónimo de militante, como verdadero protagonista de la participación propuesta, son, en mi criterio, las tres ideas clave de este volumen.

El estilo desenvuelto y la casi total ausencia de notas a pie de página facilitan la lectura de un libro cuyo comentario concluyo compartiendo la visión de su autor a propósito del logro del ideal democrático: su imposibilidad no puede ser nunca excusa para la búsqueda de cotas cada vez más elevadas de libertad e igualdad.

