

Virtualidades y límites de la política institucional. ¿Es suficiente el sistema de partidos?

Por JOSÉ MARÍA ROSALES

Málaga

La historia reciente de la ciudadanía describe la transformación estructural de la sociedad civil a raíz del surgimiento de nuevos actores colectivos y, por ende, de nuevas formas de intermediación política. La delimitación originaria de la sociedad civil liberal en el ámbito de las relaciones privadas, frente a la esfera de poder confinada al Estado, ha ido debilitándose progresivamente en favor de una cierta imbricación entre las agencias corporativas de la sociedad postindustrial y las instancias reguladoras del Estado social, definidas en la actualidad ambas esferas por la articulación de una serie de procesos de reajuste. Así, mientras la dinámica expansiva del Estado social se ha traducido en una poderosa intervención regulativa en las distintas transacciones sociales, económicas y políticas de la sociedad, la creciente estatalización o corporatización (GINER) de ésta ha motivado una reasignación de funciones en el seno de la sociedad civil que reproduce en menor escala la dinámica de producción y asignación de bienes y servicios.

La sociedad civil, escribe SALVADOR GINER, comprende «aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y competición mutua en la persecución de sus intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada estado, la cual se abstiene de intervenir políticamente en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas»¹. En el universo institucional liberal el ámbito del Estado se circunscribe al cometido de garante, no regulador, de las actividades generadas en la sociedad civil. La ampliación de los derechos políticos hacia consideraciones de carácter económico y social había provocado, sin embargo, en la transi-

1. SALVADOR GINER, «Avatares de la sociedad civil», en *Idem, Ensayos civiles*, Barcelona, Península, 1987, p. 56.

ción al Estado social de Derecho la asignación al Estado de la función promotora del bienestar social. De esta forma, sobre la estructura original de la sociedad civil, configurada, también en expresión de SALVADOR GINER, por las dimensiones de individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y diferenciación clasista², la burocratización administrativa en la gestión de los poderes públicos, junto a los fenómenos de corporatización y mediación tecnológica en la producción y difusión del conocimiento, han generado una serie de procesos de desgaste o erosión de la «red de autonomías» que constituye la sociedad civil³ y que vienen, en definitiva, a coincidir con el momento presente de reestructuración institucional en su seno.

Como recuerda OFFE⁴, la agenda política de las democracias occidentales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial había estado configurada desde la atención primordial a las cuestiones del desarrollo y la consolidación económicos, definidos en el marco de estabilidad social que proveía la mediación del Estado del bienestar. Se había generado, en efecto, un amplio consenso social en torno a la estrategia institucional para la gestión de los problemas que planteaba el proceso de reconstrucción económica y, de igual modo, se había aceptado la intervención estatal en sectores anteriormente integrados en la sociedad civil. Sin embargo, a raíz de la pronta recuperación económica, las líneas directrices del Estado social fueron paulatinamente traducidas en clave de economía liberal, esto es, con otros términos, la preocupación por el desarrollo fue subsumida por el fomento del consumo. Pero esta suerte de mixtura socioeconómica entre elementos de la economía del bienestar y los procesos del mercado capitalista, que esbozaba los rasgos de un Estado social-liberal, precisaba de una permanente confirmación de legitimidad política.

Así, no era de extrañar que los agentes políticos dominantes fueran organizaciones de intereses y partidos políticos «altamente institucionalizados» (OFFE), hasta el punto de que los circuitos de participación política se encontraban administrados, o mejor, monopolizados, por dicho tipo de agencias autorizadas. En cualquier caso, la amortiguación del conflicto generaría, no obstante, una notable reducción de las vías del pluralismo social, así como una estandarización de los problemas abordados en la agenda política.

La cultura cívica que caracterizó este período potenciaba no tanto los valores de la solidaridad o la cooperación cívica, que respondían a los presupuestos originarios del Estado social, como los valores del individualismo y la privacidad liberales, en consonancia con la dinamización capitalista de la política económica. Pero si bien la adopción plena del libre mer-

2. *Ibidem*, pp. 56-62.

3. *Ibidem*, pp. 63-68.

4. CLAUS OFFE, «Challenging the boundaries of institutional politics: social movements since the 1960s», en Charles S. Maier (ed.), *Changing boundaries of the political: Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 66-68.

cado vino como consecuencia del colapso gestor de la administración estatal tras la concentración de atribuciones en virtud de una fuerte política fiscal redistributiva y el consiguiente reconocimiento de la inviable continuidad de las medidas de carácter social que legitimaron en su inicio las bases del consenso, el mantenimiento de la política institucional, por su parte, no respondía sino a una estratégica tergiversación de los argumentos de la estabilidad política, que difícilmente podía justificar la tenue vinculación social del elitismo democrático.

En este sentido, la quiebra de legitimidad de lo que OFFE ha llamado el «viejo paradigma» significaba la puesta en cuestión desde la propia sociedad civil de los mecanismos institucionales de la democracia representativa —hecho éste que propició la apertura de un intenso debate social nucleado en torno a la construcción de posibles salidas a la crisis y que marca de modo inconfundible la transición hacia el «nuevo paradigma», avanzado por la reacción de la ciudadanía—⁵. La propuesta de alternativas trajo consigo la entrada en liza de problemáticas como el pacifismo, la ecología, las reivindicaciones feministas y de nivelación de derechos o el reconocimiento legal de minorías, por destacar los más representativos, incorporados en la discusión pública por una pluralidad de movimientos no institucionales aglutinados desde la propuesta de una ampliación de los límites de la democracia liberal.

La articulación de los nuevos movimientos sociales significaba, por ello mismo, una apuesta cívica plural para redefinir los términos y los criterios de un nuevo diálogo social no restringido a la representación política canalizada a través del sistema de partidos. Pero dicha opción provocaba una dilemática tensión normativa en la lógica procedimental de la democracia liberal, pues si bien los déficits de legitimidad del modelo competitivo de partidos ya no lograban ser cubiertos por los recursos institucionales, el reconocimiento de las demandas esgrimidas por los nuevos movimientos sociales constituía un fuerte desmentido a los argumentos de la política vigente y, por ende, una quiebra definitiva de legitimidad del modelo demoliberal. La solución más prudente aconsejaba una incorporación de las demandas al debate institucional a cambio de salvaguardar la estructura representativa que mediaba entre la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, los términos de esta tercera vía de síntesis iban a verse progresivamente suplantados e imbricados con estrategias de defensa corporativa de intereses organizados, un factor decisivo que determinará la complejidad y la estructuración de lo que ELIAS DIAZ ha llamado el «nuevo contrato social», en referencia al macrodiálogo social en las sociedades democráticas actuales desarrollado por los distintos pactos sectoriales que coordinan de forma multidireccional los grupos corporativos, las organizaciones políticas y sindicales, los poderes fácticos tradicionales y los nuevos movimientos sociales⁶.

5. *Ibidem*, pp. 68 ss.

6. ELIAS DIAZ, *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*, Madrid, C.E.C., 1990, pp. 102-127.

Semejante transformación cuantitativa y cualitativa del marco de decisión de la política evidenciaba la reducida capacidad de gestión y de receptividad democrática del sistema competitivo de partidos. A la pérdida de poder real, distribuido entre el conjunto de los interlocutores sociales, se acompañaba una pérdida de legitimidad que arrancaba, no obstante, de la propia formulación inicial del modelo representativo. Este último asignaba prioridad al sistema de partidos en la función de administrar la representación política, subestimando la desigual distribución de influencia y poder que operaba como premisa fáctica en el mercado electoral. Es más, admitía sin cuestión el resultado de la competencia política como signo inequívoco de pluralismo. Por lo demás, y desafortunadamente, los procesos de constitucionalización de los partidos en los ordenamientos jurídicos del siglo XX no han ido reforzados por una pareja democratización de sus estructuras internas de funcionamiento. Este doble flanco de pluralismo exterior y constitucionalidad interna ha sustentado, en suma, la defensa del modelo frente a formas autoritarias de poder, así como frente a las clásicas formulaciones de la democracia directa.

LA QUIEBRA DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL. ¿ES POSIBLE DEMOCRATIZAR EL SISTEMA REPRESENTATIVO?

La apelación avanzada por los nuevos movimientos sociales advertía que la salida de la crisis institucional no podría venir de un atrinchamiento de la política en vigor, sino mediante la estrategia, en principio vaga, de democratizar las categorías teóricas y normativas y los procedimientos convencionales de la vida pública democrática. La traducción demoliberal del equilibrio constitucional de poderes había conseguido minimizar la expresión plural del debate político en razón de los previsibles riesgos de inestabilidad que generaría una opinión pública independiente y crítica. La disciplinada pacificación del legislativo en las democracias occidentales garantizaba la linealidad de la política aplicada por el ejecutivo y que se remitía, en realidad, al diseño impuesto por los aparatos de partido y centros de poder extraparlamentario. El Parlamento se convertía de este modo en una mera instancia formal distorsionante del debate público que vehiculaba decisiones ya previamente adoptadas⁷. Su función se reducía a proporcionar el ritual del simbolismo legitimante a una práctica desligada del referente democrático de la deliberación pública.

La identificación entre grupos parlamentarios y partidos, que parecía asegurar la fluidez de un diálogo entre la sociedad y las instancias políticas, permitió a estas últimas ejercer de hecho las funciones jurídico-constitucionales

7. Puede consultarse en la línea de trabajo abierta por WEBER el comentario de EDWARD C. PAGE acerca del papel del Parlamento como instancia moldeable por los imperativos de la dirección política y la administración burocrática: *Political authority and bureaucratic power: A comparative analysis*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1985, pp. 65-90.

de los primeros: una suplantación estratégica que desvirtuaba la imparcialidad procedimental del régimen parlamentario al consagrar el control partidista de la actividad legislativa, fenómeno éste que se anticipa, por ejemplo, en el texto del Anteproyecto de la Constitución española de 1978⁸. En efecto, desde el surgimiento del concepto de *Estado de partidos* (la alianza entre el sistema jurídico-político del Estado y el modelo de partidos) en la República de Weimar durante el período de entreguerras la recepción constitucional del modelo ha significado el reconocimiento institucional definitivo de la democracia liberal pluralista⁹.

Sin embargo, resultaba democráticamente fraudulenta, aunque políticamente eficaz, la equiparación entre democracia representativa y democracia avanzada, o en otros términos, entre el Estado de partidos y el Estado (social y) democrático de Derecho, pues si bien el modelo representativo de partidos constituye una de las condiciones formales básicas para el desarrollo de la vida democrática, y de ahí su valor como instrumento para la canalización de una de las dimensiones del debate político, la democracia avanzada implica una profunda democratización de las estructuras funcionales de la sociedad, de los mecanismos de intermediación política y representación de intereses, así como de la dinámica institucional del debate público. Pero es más, el desarrollo efectivo del Estado social y democrático de Derecho exige una actualización en la práctica de los principios normativos de carácter social y económico que inspiran la fórmula del Estado social. Por otra parte, mientras la democracia representativa constituye un momento de transición, de provisión de infraestructura para el desarrollo del pluralismo político, la democracia avanzada o participativa (no asimilable a la democracia directa, pues compagina formas de representación con formas de democracia directa en los centros de toma de decisiones) configura el momento posterior de redefinición de la esfera pública desde los presupuestos de la participación cívica de los agentes individuales y colectivos en el proceso de construcción de las normas e instituciones que orientan el curso de la vida política.

Pero la transición entre ambos momentos, exigida en el proceso de reconstrucción normativa de la democracia, se ve ralentizada por la lógica del modelo representativo, que tiende a concentrar en el sistema de partidos las vías autorizadas de expresión de las demandas políticas. La transición, por de pronto, no supone una anulación de la infraestructura anterior, aunque sí una transformación gradual de sus criterios de funcionamiento. En este sentido, las prácticas de participación sólo pueden contrastarse al suplementar los mecanismos existentes de representación.

8. ENRIQUE ALVAREZ CONDE, «El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución española», en MANUEL RAMIREZ (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 215-230.

9. Cf. MANUEL GARCIA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 29 ss., 49-52 y 89-91.

Se tratará, en efecto, de una participación selectiva que optimice en la gestión cívica los recursos materiales y de información disponibles. Así, el período de complementación de ambas estrategias y de aprendizaje de los individuos en el ejercicio de la participación puede permitir, en función de la capacidad operativa y del grado de legitimidad de las mismas, reasignar el conjunto de funciones que definen la práctica política comunitaria. Dicha acción, sin embargo, implica forzar la dinámica endógena de la democracia liberal, que aun en estado de crisis se muestra hermética a las iniciativas de transformación.

Buena prueba de la resistencia institucional al cambio ha sido la evolución experimentada por el sistema representativo, de modo paralelo al desarrollo del constitucionalismo contemporáneo. La alianza que ha configurado el modelo de la democracia liberal integraba coherentemente las directrices del sistema representativo de partidos con los principios del parlamentarismo democrático. En el plano formal la conexión quedaba garantizada, pero en la práctica se producían ciertas disyunciones desde dos flancos. En primer lugar, el modelo competitivo de partidos no recogía de hecho la pluralidad de demandas generadas en la sociedad civil. Constituía un mecanismo no tanto para la discusión ordenada de los problemas de la vida democrática, como para la selección de las élites gobernantes, estrategia que reducía la esfera pública a un mero mercado político. Así, en realidad, el sistema representativo no servía para representar sino los intereses perfilados en los centros de poder, inmunizados procedimental y legalmente del control de la ciudadanía, puesto que, en segundo lugar, las vías de control parlamentario al ejercicio del poder político quedaban reducidas a simples entelequias jurídicas, dado el influjo determinante de los aparatos de partido y los grupos de presión sobre la actividad legislativa y de ahí, además, que el principio de la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento se tradujera en un *formalismo ritual* y no en la práctica que identificaba el carácter democrático del parlamentarismo¹⁰.

La aludida resistencia al cambio se esgrimía en razón de los riesgos de inestabilidad que podía plantear la introducción de mecanismos de democracia directa, asociados a prácticas plebiscitarias incapaces de vertebrar eficazmente el pluralismo social, y de forma dramática al auge de los fascismos en Europa y la quiebra institucional de los regímenes democráticos. Dicha experiencia, hábilmente rentabilizada para la reafirmación de la democracia elitista, ha perdurado hasta nuestros días en los procesos de consolidación de las nuevas democracias del Sur y Este europeos, de América Latina y del continente africano.

Y es que si bien los períodos de transición a la democracia se caracterizan por la generación de un clima de consenso social que favorece el desarrollo de prácticas participativas y la apertura del debate político (de la

10. Puede verse sobre este último punto el comentario de JOSÉ RAMON MONTERO GIBERT y JOAQUIN GARCIA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 143-148.

res publica) en todos los niveles de la sociedad, los períodos de consolidación se han definido por un cierre o debilitamiento del debate político. La dicotomía no es accidental. Mientras en estos últimos casos se trata prioritariamente de procesos de recuperación económica que exigen precisión técnica y rapidez en la aplicación de las medidas, los primeros son procesos de reconstrucción política y, por tanto, también de regeneración del tejido social que conllevan una dinámica de diversificación de estrategias cívicas¹¹, aunque en el marco de un amplio acuerdo social en torno a los objetivos trazados. Con todo, la fase de estabilidad que sigue a la consolidación refleja una acentuada tendencia a reforzar el entramado institucional de la fase inmediata anterior (el desarrollo del modelo representativo y la tecnificación de las decisiones políticas) y no, en cambio, de las bases establecidas durante la transición, que aportaría las claves para una profundización democrática.

En definitiva, el resultado del afianzamiento de la política democrática no ha sido sino la estabilización de la democracia representativa y, por tanto, del entramado procedimental del modelo competitivo de partidos y del sistema de representación parlamentaria. Pero sobre estas coordenadas la dinámica institucional se muestra en realidad como un proceso de transacciones políticas cerrado que recicla permanentemente los mismos resortes de legitimidad que en su día respaldaron la opción democrática frente a regímenes autoritarios o totalitarios. La democracia se reduce de hecho, a un mecanismo de provisión de élites gobernantes, o más en concreto, de la legitimidad mínima para el funcionamiento del sistema político. Y en este sentido, no es un falso dilema, como pretende eliminar RODRIGUEZ DIAZ, el integrado por el tándem Estado de partidos-representación frente al binomio democracia avanzada-participación¹².

En los términos actuales el Estado representativo de partidos constituye una de las condiciones formales básicas de la democracia: a saber, la existencia de procedimientos legales para la recepción del pluralismo político. Pero al mismo tiempo se muestra como un factor paralizante de la dinámica democratizadora del sistema político, que permitiría desarrollar los presupuestos normativos de una democracia política avanzada en torno a la experiencia de la participación ciudadana. Por supuesto, no se trataría de un dilema si se entiende que el cauce propio y casi exclusivo de la participación son los partidos¹³. Pero dado su carácter manifiestamente oligárquico (se estructuran como organizaciones jerarquizadas) resulta

11. Aún así, las transiciones a la democracia sólo se completan cuando se nivelan los procesos de recuperación económica (sobre los mínimos de bienestar social) y política (sobre los mínimos de derechos y libertades políticas). Ambos procesos, que adquieren distinta relevancia según las etapas de la transformación institucional y social, se exigen mutua y contemporáneamente.

12. ANGEL RODRIGUEZ DIAZ, *Transición política y consolidación constitucional*, Madrid, C.E.C., 1989, p. 171.

13. *Ibidem*, p. 172.

inexacto mantener que el sistema de partidos funciona de hecho como un instrumento para la formación democrática de la voluntad política¹⁴.

En cualquier caso, su utilidad radica en actuar como instancia mediadora entre la esfera de la sociedad civil y los órganos políticos del Estado. Pero su relevancia democrática se reduce al citado componente formal, a menos que se democratice su estructura interna —un intento prometeico a tenor de los resultados obtenidos en experiencias con partidos consolidados y de nueva creación, incluso entre estos últimos los presentados ante la opinión pública como asociaciones anti-sistema— (caso de los partidos ecologistas)¹⁵. O, por otro lado, a menos que en el entramado de instituciones del Estado se articule el régimen parlamentario con los mecanismos de democracia participativa¹⁶, opción que habría de conducir a una primera racionalización de las funciones de representación y defensa de intereses, ampliable tras la inclusión de las asociaciones corporativas y de los movimientos cívicos no institucionales. En un segundo momento el desarrollo democrático del pluralismo, fortalecidas las diversas instancias de participación y, por consiguiente, de control ciudadano sobre el ejercicio del poder, contribuiría a la recuperación de la independencia del Parlamento frente a las directrices fijadas por los partidos (listas cerradas de candidatos, disciplina de voto y predeterminación de la agenda política), hecho éste que convertiría el principio de responsabilidad del gobierno ante la Cámara de representantes en una prueba de contraste efectiva y de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Los mecanismos de participación directa en la elaboración de la agenda política pueden agruparse en dos estrategias, dirigidas, respectivamente, a la formación discursiva de la voluntad política y a la legitimación directa de decisiones que por su trascendencia o especial problematicidad desbordan la capacidad gestora de los órganos convencionales de representación.

La primera estrategia responde a lo que en la práctica comunitaria suiza, también contemplada en otros ordenamientos constitucionales, se entiende por *iniciativa*, esto es, aquellos procedimientos de deliberación pública de carácter legislativo abiertos a la participación directa de los ciudadanos. En principio ante esta opción se plantean las cuestiones de la infraestructura material para la participación directa y de la competencia legislativa de los ciudadanos, problemas que apuntan a la necesidad de con-

14. Como da a entender RODRIGUEZ DIAZ (*op. cit.*, pp. 245 ss.) y también, de un modo incondicional y acético, JOSÉ LUIS GARCIA GUERRERO en su trabajo «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», *Revista de Estudios Políticos*, 70 (1990), pp. 147-148.

15. Cf. ALAN WARE, «Political parties», en DAVID HELD y CHRISTOPHER POLLITT (eds.), *New forms of democracy*, London, Sage, 1986, pp. 110-134.

16. Como proponen, por ejemplo, LUIS AGUIAR de LUQUE, «Referéndum y régimen parlamentario en las democracias de masas: sus posibilidades de compatibilización» (en MANUEL RAMÍREZ (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, *op. cit.*, pp. 408-419), o JOSÉ RUBIO CARRACEDO, *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau* (Madrid, C.E.C., 1990, pp. 224-239).

figurar una opinión pública *mediada* en el marco de la sociedad compleja y a la necesidad de proveer de las medidas subsidiarias de información y educación cívica sin las cuales el propio concepto de opinión pública pierde su carácter político. El desarrollo de las iniciativas supone la puesta en práctica del compromiso cívico en el propio terreno de la formación de la política y constituye por ello mismo una garantía actualizada de legitimidad.

La segunda estrategia, el *referéndum*, permite la participación ciudadana en el momento de la ratificación final de la agenda política, es decir, se lleva a cabo sobre decisiones o medidas previamente elaboradas. En este punto se plantea la cuestión del posible juego político entre los poderes establecidos y la práctica de la convocatoria de participación directa, pues si bien el referéndum permite a los gobiernos y a los Parlamentos aliviar su carga de responsabilidad, en no menor medida puede suponer una inyección de legitimidad en circunstancias de ineptitud o fracaso en la gestión¹⁷. No obstante, la práctica del referéndum, en su modalidad de iniciativa popular (asimilable a la estrategia ya comentada) mediante la recogida de firmas de electores permite traer a consideración pública problemas, así como demandas de colectivos sociales, no incluidos en la agenda política institucional.

El ejemplo de la Constitución española de 1978 es esclarecedor a propósito de la tensión no resuelta como coordinación de los mecanismos representativos y de la participación directa. Y lo es más dada la profusa referencia a la idea de participación en las instituciones del Estado que contempla el texto constitucional¹⁸, nucleada desde el derecho de los ciudadanos a «participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» (artículo 23.1). Los poderes públicos, establece el artículo 9.2, tienen como uno de sus cometidos esenciales «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» en condiciones de libertad e igualdad extendibles a los propios colectivos en que estos se integren¹⁹.

Como destaca MARTIN-RETORTILLO, el desarrollo constitucional de la idea de participación se desglosa en buena medida desde el reconocimiento de los partidos políticos en el artículo sexto como «instrumento fundamental para la participación política», y «a partir de ahí», comenta este

17. Debo la advertencia sobre el carácter ambivalente de las prácticas de democracia directa a HANS-PETER KRIESI, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Ginebra.

18. Cf. sobre la variedad de referencias LORENZO MARTIN-RETORTILLO BAQUER, «La participación en la administración pública. Principios y límites», *Anuari de la Facultat de Dret* (Estudi General de Lleida), 3 (1985), esp. pp. 72-75.

19. Nótese la divergencia entre el contenido del texto constitucional en este punto y el funcionamiento real de los aparatos de partido, ajenos a los preceptos de democracia interna y uno de cuyos aspectos cruciales, por citar un caso ilustrativo, el sistema de listas cerradas, que implica mediatizar el propio derecho de sufragio, es reconocido en el artículo 163.1.e de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

autor, «se comprende la amplitud reservada al derecho de asociación (artículo 22), genéricamente considerado, pero también el protagonismo atribuido a sindicatos (artículos 7 y 28), y asociaciones empresariales (artículo 7), a los colegios profesionales (artículo 36) o a las organizaciones profesionales (artículo 52)»²⁰, en síntesis, oportunidades cívicas que median la distancia entre la administración estatal y la sociedad civil, y que perfilan en aquélla una vertebración institucional descentralizadora.

No obstante, el capítulo de opciones reservadas a la participación política directa se reduce a la consideración de la iniciativa popular legislativa (artículo 87.3), considerablemente menguada sobre la propuesta del Anteproyecto de la Constitución y marcada en su remisión a la ley por una «clara y confesadamente dilatoria» intención, por lo demás también reflejada en el segundo supuesto de participación directa, la institución del referéndum (artículo 92.2), desprovisto de su originario carácter vinculante y definido como referéndum consultivo (artículo 92.1)²¹. En esta tesitura contrasta la formulación en el artículo 1.1 de España como un «Estado social y democrático de Derecho», que ha de entenderse como el *telos* normativo hacia el que ha de orientarse la política democrática en la tarea transformadora del orden social, económico y político existente²².

LA ACCIÓN TRANSFORMADORA DE LOS MOVIMIENTOS CÍVICOS

La experiencia de las democracias liberales muestra la lenta capacidad, cuando no resistencia, para desarrollar en el Estado constitucional los presupuestos de la democracia avanzada. En efecto, la profundización de la vida democrática ha tenido que proceder desde la iniciativa ciudadana coordinada en el seno de la sociedad civil como acción no institucional, aunque inspirada, o mejor, identificada con los principios constitucionales de la democracia avanzada. La estrategia de los movimientos cívicos, aquellos movimientos sociales con proyección política, se ordena hacia el proyecto de construir la democracia desde la base, desde la misma ciudadanía (concebida tanto en los términos de agentes individuales como de actores co-

20. LORENZO MARTIN-RETORTILLO, art. cit., p. 73.

21. ANTONIO TORRES DEL MORAL, «La participación política a través de las instituciones de democracia directa», *Anuari de la Facultat de Dret* (Estudi General de Lleida), 3 (1985), esp. pp. 25-29.

Puede consultarse además el artículo de MANUEL RAMIREZ «Democracia directa y Constitución: Problemática y desarrollo legislativo» (en *Idem* (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, pp. 15-39), un comentario revelador sobre los debates parlamentarios previos a la presentación en referéndum del texto de la Constitución en torno a la viabilidad del desarrollo legislativo de formas de democracia directa y semidirecta, defendida por Alianza Popular (Manuel Fraga) y Esquerra Republicana de Cataluña (Heribert Barrera), y derrotada en las votaciones por la UCD y grupos de izquierda como PCE y PSOE.

22. Cf. en este sentido ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 236-237, así como ANGEL GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 217-242.23.1

lectivos) en un proceso de transformación gradual²³ de las estructuras organizativas de la sociedad civil, como requisito básico para la creación de una cultura cívica alternativa sobre las bases del asociacionismo democrático. Este, en definitiva, implica la puesta en práctica del compromiso cívico solidario en la tarea de configurar una opinión pública plural y crítica que actúe como referente inmediato de la política institucional.

La vertebración de los movimientos en la sociedad civil confirma el tránsito del concepto de ciudadano individual al de ciudadano colectivo, posibilitado en realidad por la evolución previa en la noción de ciudadanía, originalmente vinculada a la categoría de propiedad, hacia la extensión universal de los derechos y libertades civiles reconocida en los ordenamientos constitucionales democráticos²⁴. La política de los movimientos sociales no es sólo un revulsivo para las formas normadas de la política institucional. Se trata fundamentalmente de una acción democratizadora de las estructuras intermedias entre los centros de toma de decisiones y las instancias de la sociedad civil²⁵. Así, en efecto, la primera identidad anti-sistema llegaría a convertirse en el resorte del proyecto constructivo de una nueva sociedad democrática.

Como reconoce OFFE, su localización en la esfera pública dista de ser marginal, dada la pluralidad de demandas de los distintos sectores sociales que se integran en sus plataformas reivindicativas, y de ahí que el apoyo derive no ya de grupos marginales, sino de una amplia base social. Pero además la protesta, continúa OFFE, no se realiza en nombre de valores sociales tradicionales o premodernos; antes al contrario, constituye una crítica moderna a los procesos de modernización en clave de racionalidad estratégica e instrumental que acaban por obstruir la capacidad de aprendizaje y apertura del sistema político hacia los problemas no considerados técnicos, aunque relevantes, de la sociedad compleja²⁶.

Su acción, en definitiva, se dirige a incrementar la transparencia de los mecanismos procedimentales adoptados por la democracia liberal y, junto a ello, complementar las formas de representación con las diversas moda-

23. Paulatinamente desde los años 60 a nuestros días los componentes sociales han neutralizado el componente revolucionario en favor de la crítica racional, bien que el recurso a la violencia ha sido sustituido por una búsqueda de eficacia vía institucional.

24. Puede verse al respecto BRYAN S. TURNER, *Citizenship and capitalism: The debate over reformism*, London, Allen & Unwin, 1986, pp. 85-105.

25. El efecto democratizador en la sociedad civil ha sido destacado, entre otros autores, por JEAN COHEN y ANDREW ARATO, «Politics and the reconstruction of the concept of civil society» (en AXEL HONNETH et alii (Hrsg.), *Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1989, esp. pp. 501-503), ANTON PELINKA, «Plebiscitarian tendencies and citizens' participation in Western industrialized societies» (en HANS KÖCHLER (ed.), *The crisis of representative democracy*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1987, pp. 231-242), o por ROBERT STEIGERWALD, *Protestbewegung: Streitfragen und Gemeinsamkeiten* (Frankfurt am Main, Marxistische Blätter, 1982, pp. 54-77).

26. Entrevista concedida por CLAUS OFFE a DAVID HELD y JOHN KEANE, «Reflections on the welfare State and the future of socialism. An interview», en CLAUS OFFE, *Contradictions of the welfare State*, edited by John Keane, London, Hutchinson, 1984, pp. 292-294.

lidades de participación ciudadana directa, un reactivo, eso sí, de la opinión pública, catalogada en los sondeos recientes, y desde hace cuatro décadas, como una opinión pública desinteresada por lo general de las cuestiones que conciernen a la vida pública. En este sentido, el surgimiento de organizaciones corporativas de representación de intereses y de los nuevos movimientos sociales, expresión de nuevas formas de racionalidad colectiva, pone de manifiesto la indigencia operativa de una política institucional aferrada al modelo empresarial de partidos como el cauce político priorizado para el desarrollo de la ciudadanía.

De entre los rasgos compartidos por los nuevos movimientos sociales destacan por su relevancia política al menos tres orientaciones que definen su articulación en la esfera pública, en cierta medida, por lo demás, realizada a la vez que diferenciada sobre las huellas de los movimientos sociales decimonónicos y de principios de siglo, que se coordinaban en torno a reivindicaciones de justicia económica y social²⁷.

Pero ya su primera característica supone un salto cualitativo sobre las viejas filiaciones, pues de entrada responden al sentido emancipador que trae consigo la moralización de la actividad política y, en concreto, la recuperación en dicha dinámica del contenido normativo de la idea de democracia, esto es, la exigencia de traducir en la práctica comunitaria los presupuestos de la igualdad, la libertad y la solidaridad en el desarrollo de la participación ciudadana. El peso del componente moral ha determinado que, al menos por lo que se refiere a su identidad social, aparezcan como organizaciones flexiblemente estructuradas, receptoras de demandas no siempre homogéneas y desde luego carentes de la vertebración estratégica interna de los partidos y organizaciones sindicales. Aun así, reproducen comportamientos tipo de cualquier colectivo político, como la diferenciación entre líderes y activistas, aunque programáticamente se definan como movimientos de práctica asamblearia o de democracia plena, o la racionalización de recursos, aspectos este último que ha marcado la diferencia entre los grupos de inspiración revolucionaria y los movimientos cívicos orientados al establecimiento de nuevas pautas para el dialogo social.

En segundo lugar, los movimientos cívicos comparten el objetivo de desprivatizar la política²⁸, esto es, de recuperar el escenario del ámbito público para el desenvolvimiento de las actividades cívicas comunitarias, y de ahí su fuerte apelación al desenclaustramiento de los ciudadanos desde la esfera privada. Pero justo la tarea de reactivar el ámbito público, de potenciar el entramado transaccional e interactivo de la opinión pública, aun a pesar de llevarse a cabo desde iniciativas no institucionales, plantea la pre-

27. Aspecto señalado por ANDRÉ GUNDE FRANK y MARTA FUENTES, «Social movements», *Socialism in the World*, 66 (1988), pp. 62-65.

28. JOSÉ MARIA MARDONES, «La nueva cultura política de los nuevos movimientos sociales», comunicación presentada a la V Semana de Ética: *Ética y Filosofía Política*, actas mecanografiadas, Madrid, Instituto de Filosofía (C.S.I.C.), 1988, pp. 74-75.

gunta sobre la continuidad de la acción emprendida por los movimientos sociales, pues el proyecto de moralizar y repolitizar la esfera pública se desarrolla en referencia, aunque negativa, al modelo de la política institucional. La estrategia de los movimientos cívicos no persigue en última instancia una desinstitucionalización del Estado. Al contrario, se trata de proveer los recursos suficientes, alternativos y complementarios, para construir los parámetros de gestión de un espacio público democrático. No obstante, la propuesta común (al menos ampliamente admitida) de desarrollar la democracia como forma de vida dista de ser una apelación abstracta y arraiga en la dimensión institucional del *Lebenswelt*, donde las prácticas socializadoras se contextualizan en las instituciones concretas de cada sociedad.

Así, en tercer lugar, los movimientos sociales activos en la arena política se definen por la tensión entre la autonomía y la adopción de las estrategias sistémicas, que si bien implican una confluencia con los mecanismos del poder del Estado, permiten optimizar el rendimiento de la acción social. ¿Pasa entonces la supervivencia de los movimientos cívicos por su incorporación al engranaje de la política institucional? En buena medida sí, y en esta línea avanzaba OFFE la posibilidad de alianzas entre los nuevos movimientos sociales y las diferentes fuerzas políticas de la sociedad, dejando entrever la oportunidad de coordinar en un futuro los planteamientos de aquéllos con los de partidos y organizaciones tradicionales de izquierda²⁹. Efectivamente, el propósito de transformación social que alberga la política de movimientos tiene una traducción en el ámbito de la política institucional, inoperante de mantenerse la apelación en el plano estricto de la crítica. La política de movimientos, concebida como actividad cívica, va encaminada a mediar en el diálogo o en la negociación desarrollados en las instituciones, y, por tanto, la crítica anti-sistema, que autores como AMIN o WALLERSTEIN consideran inamovible³⁰, deberá ir complementada inteligentemente con la estrategia de activación de las propuestas en el nivel institucional.

Puede que la búsqueda de influencia los lleve a asimilarse a los instrumentos convencionales de transacción política³¹, algo que sucedió con la conversión del Movimiento Verde en el Partido Verde de la República Federal de Alemania, donde si en un principio catalizaba una amplia inten-

29. CLAUS OFFE, «Challenging the boundaries of institutional politics: social movements since the 1960s», *art. cit.*, pp. 95-102.

30. Posición mantenida en términos maximalistas por ambos autores, una actitud criticada por GUNDER FRANK y FUENTES, *art. cit.*, pp. 74-76.

31. «Aunque parezca algo paradójico y sorprendente», escribe JUAN JOSÉ GARCIA DE LA CRUZ en referencia al caso español, «actúan con cierto espíritu empresarial y financiero. Se comportan como empresas, hacen estudios de mercado sobre el grado de sensibilidad hacia su tema en una zona determinada y la transforman en presión política [...] han aprendido las reglas del contexto actual: seducir, manipular e integrar. Y utilizan todos sus medios para crear las necesidades que a ellos les preocupa de su entorno, es decir, seducen y manipulan para convencer o «despertar» a la gente integrándola a la sensibilidad del movimiento» («Los nuevos movimientos sociales», en SALVADOR GINER (dir.), *España: Sociedad y política*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 605-606), constatación que nos recuerda una vez más el riesgo de ambivalencia de la crítica social, al tiempo que también nos recuerda, por otro lado, la difícil tarea de conjugar el legitimismo con la práctica real de la política.

ción de voto, los comicios recientes (consumada su adaptación al régimen parlamentario) han evidenciado una considerable pérdida de lealtad social. Sin embargo, el lugar de equilibrio entre la política institucionalizada y la política marginal puede seguir siendo el lugar para el desarrollo de determinadas formas de asociacionismo democrático desde donde se articule la defensa de problemas sociales no incorporados, o contemplados de modo deficiente, a la gestión pública, y donde los ciudadanos, como formas alternativas y críticas a los partidos, sindicatos y asociaciones de intereses puedan ejercer el derecho de participación en la actividad cívica común de construcción de la vida democrática, acción que llega a ser eficiente en la medida en que el diálogo social se haya ampliado desde los estrechos límites del sistema representativo para incorporar las aportaciones de los nuevos movimientos sociales.

Habíamos visto que la democratización interna del sistema representativo realizada de forma autónoma constituía una aspiración por de pronto nada realista y que el intento de apertura democrática podía provenir, en cambio, de un acercamiento o compaginación con estrategias de democracia directa como un primer paso no sólo para la creación de nuevas mediaciones y controles en el proceso de representación, sino también para la transición seleccionada hacia fórmulas de participación directa. Un segundo paso nos ha llevado a constatar la utilidad de la acción crítica pero solidaria de los nuevos movimientos sociales en el proyecto de construcción de una esfera pública ampliamente democrática. Aún en esta tarea queda por dilucidar el papel que los grupos organizados de intereses pueden jugar como instrumentos de defensa de preferencias sociales en el complejo marco de elaboración hoy en día crecientemente corporativa de la política institucional, donde puede apreciarse el solapamiento o la continuidad entre el desarrollo del pluralismo, que ha caracterizado de modo nuclear a la democracia liberal, y la creciente expansión de las estrategias políticas corporativas, transición que configura un rostro de la democracia liberal bien distinto al que tradicionalmente ha mostrado.