

The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission

Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki
New York University Press, 1975

Traducción de Bibiana Muñoz Clares

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

I. EL ACTUAL PESIMISMO EN TORNO A LA DEMOCRACIA

Durante casi un cuarto de siglo, los países de la Trilateral han compartido un interés tripartito en la seguridad militar, el desarrollo económico y la democracia política. Han coordinado sus esfuerzos para procurarse una defensa común. Han colaborado en tareas de reconstrucción económica, de desarrollo industrial y de promoción del comercio, de inversión y bienestar en un marco común de instituciones económicas internacionales. Han llevado las comodidades -y las ansias- de la clase media a una creciente mayoría de sus pueblos. De algún modo, también han desarrollado y consolidado paralelamente, cada uno a su manera, sus propias formas particulares de política democrática, incluyendo el sufragio universal, las elecciones periódicas, la competencia entre partidos y la libertad de expresión y de reunión. Tras veinticinco años, no es de extrañar que los supuestos anteriores y las políticas relativas a la seguridad militar necesiten ser revisados y modificados a la luz de las nuevas circunstancias. Tampoco debe sorprendernos que las políticas e instituciones del sistema económico de la posguerra, basadas en la preeminencia del dólar, requieran de una reforma drástica. Los gobiernos, después de todo, han existido tradicionalmente para tratar los problemas económicos y de seguridad y, de forma individual y colectiva, para adaptar sus políticas en estas áreas a entornos cambiantes.

Lo que es mucho más preocupante, por inesperado, es la medida en que el proceso de reconsideración parece tener que extenderse no sólo a estos ámbitos habituales de la política gubernamental, sino también a la estructura básica institucional a través de la cual los gobiernos gobiernan. Lo que está en duda hoy en día no son sólo las políticas económicas y militares, sino también las instituciones políticas heredadas del pasado. ¿Es la democracia política, tal como

existe hoy en día, una forma viable de gobierno para los países industrializados de Europa, América del Norte y Asia? ¿Pueden estos países seguir funcionando durante el último cuarto del siglo XX con las formas de la democracia política que desarrollaron a lo largo del cuarto de siglo anterior?

En los últimos años, agudos observadores de los tres continentes han vislumbrado un futuro sombrío para el gobierno democrático. Antes de que Willy Brandt dejara su cargo, fue informado de que se creía que "a Europa occidental sólo le quedan 20 o 30 años más de democracia, después de lo cual se sumergirá navegando sin rumbo ni motor en las aguas circundantes de la dictadura, sin importar gran cosa si el dictado proviene de un buró político o de una junta." Si Gran Bretaña continúa siendo incapaz de resolver los problemas, aparentemente irresolubles, de la previsible depresión de la inflación y del maíz -observó un alto funcionario británico- la democracia parlamentaria sería en última instancia reemplazada por una dictadura. "La democracia japonesa se colapsará, advirtió Takeo Miki tras sus primeros días en el cargo, a menos que puedan llevarse a cabo grandes reformas y se restaure la confianza del pueblo en la política"¹. Lo que se repite en estas y otras declaraciones es una imagen de desintegración del orden civil, de ruptura de la disciplina social, de debilidad de los dirigentes y de alienación de los ciudadanos. Incluso la que se ha estimado como una de las más cívicas de todas las sociedades industrializadas se considera hoy en día rehén de estas discapacidades cuando los observadores hablan de la vietnamización de América y la italianización de Gran Bretaña.

Este pesimismo sobre el futuro de la democracia ha coincidido con un pesimismo paralelo sobre el futuro de las condiciones económicas. Los economistas han redescubierto el ciclo de cincuenta años de Kondratieff, según el cual 1971 (como 1921) debería haber marcado el comienzo de una recesión económica sostenida de la cual el mundo capitalista industrializado no saldría hasta cerca de finales del siglo. Esto implicaría que, tal como los acontecimientos políticos de los años 1920 y 1930 condujeron al irónico -y trágico- resultado de una guerra emprendida para hacer del mundo un lugar seguro para la democracia, las décadas de los 70 y los 80 podrían conducir al resultado político, igualmente irónico, de veinte años de desarrollo económico sostenido diseñado en parte para hacer del mundo un lugar próspero para la democracia. El pensamiento social de Europa Occidental y de América del Norte tiende a atravesar las fases de Polianna y de Casandra, pero la prevalencia del pesimismo hoy no significa

¹ Ver *The New York Times*, 7 de octubre de 1974; *The Economist*, 23 de marzo de 1974, p. 12; Geoffrey Barraclough (1974: 14).

necesariamente que este pesimismo esté bien fundamentado. Y que ese pesimismo no haya estado bien fundamentado en el pasado tampoco significa que esté necesariamente mal fundamentado en la actualidad. Uno de los objetivos principales de este informe es identificar y analizar los desafíos a los que se enfrenta el gobierno democrático en el mundo actual, para determinar las bases para el optimismo o el pesimismo sobre el futuro de la democracia, y sugerir cualesquiera que sean las innovaciones apropiadas para que la democracia sea más viable en el futuro.

II. LOS DESAFÍOS QUE AFRONTA EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

El pesimismo actual parece tener su origen en la conjunción de tres tipos de desafíos para el gobierno democrático. En primer lugar, los *desafíos contextuales* surgen de manera autónoma de los entornos externos en los que operan las democracias, y no son directamente producto del funcionamiento del propio gobierno democrático. El gobierno checoslovaco, por ejemplo, es menos democrático hoy en día de lo que podría ser, y no porque algo quedara fuera de su control. Un fuerte revés en las relaciones exteriores, como un desastre militar o una humillación diplomática, pueden plantear un desafío a la estabilidad del régimen. La derrota en la guerra suele ser mortal para cualquier sistema de gobierno, incluido uno democrático. (Por el contrario, el número de regímenes en sociedades complejas derrocados en circunstancias que no han implicado una derrota extranjera es extremadamente limitado: todos los regímenes, incluidos los democráticos, se benefician de la Ley de Inercia Política, que tiende a mantenerlos en funcionamiento hasta que alguna fuerza externa se interpone). Del mismo modo, también la depresión o la inflación mundiales pueden estar causadas por factores externos a una sociedad en particular, factores que no han sido causados por la acción directa de un gobierno democrático y que aún así pueden representar graves problemas para el funcionamiento de la democracia. La naturaleza y la gravedad de los desafíos contextuales pueden variar significativamente de un país a otro, reflejando diferencias en el tamaño, la historia, la ubicación, la cultura y el nivel de desarrollo. Combinados, estos factores pueden resultar en determinados desafíos contextuales para la democracia, como ha sido generalmente el caso, por ejemplo, en la América del siglo XIX, o pueden crear un ambiente que dificulte en extremo el funcionamiento de la democracia, como por ejemplo en la Alemania de Weimar.

Los cambios en la distribución internacional del poder económico, político y militar y en las relaciones tanto entre las sociedades de la Trilateral como entre ellas y los Mundos Segundo y Tercero sitúan ahora a las sociedades democráticas ante un conjunto de retos contextuales interrelacionados que no existían como tales hace una década. Los problemas de la inflación, la escasez de productos básicos, la estabilidad monetaria internacional, la gestión de la interdependencia económica y de la seguridad militar colectiva afectan a todas las sociedades de la Trilateral. Constituyen cuestiones esenciales de política en la agenda de acción colectiva², mientras que ciertas cuestiones, en cambio, pueden plantear problemas especiales a determinados países. Con una política exterior más activa que la de cualquiera de los países democráticos, los Estados Unidos son mucho más vulnerables a las derrotas en este campo que otros gobiernos democráticos que, aspirando a menos, también arriesgan menos. Dada la relativa disminución de su influencia militar, económica y política, es más probable que Estados Unidos afronte un serio revés militar o diplomático en los próximos años que en cualquier otro momento anterior de su historia. De ocurrir, podría suponer un shock traumático para la democracia estadounidense. Los Estados Unidos están, por otra parte, bastante bien equipados para hacer frente a muchos problemas económicos que constituirían graves amenazas para un país con escasez de recursos y dependiente del comercio, como Japón.

En el mejor de los casos, estos desafíos contextuales plantearían cuestiones importantes de innovación política e institucional. Sin embargo, surgen en un momento en que los gobiernos democráticos también se enfrentan a otros problemas graves derivados de la evolución social y de la dinámica política de sus sociedades. La viabilidad de la democracia en un país está claramente relacionada con la estructura y las tendencias sociales en dicho país. Una estructura social en la que se concentra la riqueza y el aprendizaje en manos de unos pocos no sería muy favorable para la democracia, como tampoco lo sería una sociedad profundamente dividida en dos grupos étnicos o regionales polarizados. En la historia de Occidente, la industrialización y la democratización avanzaron por caminos de alguna manera paralelos, aunque en Alemania la democratización quedara atrás con respecto a la industrialización. Fuera de Occidente, en Japón, el retraso fue también considerable. En cambio, el desarrollo de las ciudades y el

² Muchos de estos temas se han tratado en los informes de otros grupos de trabajo de la Comisión Trilateral. Véanse especialmente los Triangle Papers n° 1-7, que incorporan informes sobre el sistema monetario mundial, la cooperación internacional, relaciones económicas Norte-Sur, el comercio mundial y la energía.

surgimiento de la burguesía, en general, diversificó las fuentes de poder, condujo a la afirmación de los derechos individuales y de la propiedad frente al estado y contribuyó a que el gobierno fuera más representativo de los principales grupos sociales. El poder de los tradicionales grupos de la aristocracia hostiles a la democracia tendía a disminuir. Posteriormente, las tendencias democráticas se vieron desafiadas, en algunos casos con éxito, por el ascenso de los movimientos fascistas que apelaban a las inseguridades económicas y a los impulsos nacionalistas de los grupos de clase media y baja, apoyados por el resto de la estructura autoritaria tradicional. Japón también sufrió un *establishment* militar reaccionario, contra el cual la burguesía se encontró demasiado débil para luchar y con el que no era capaz de coexistir. Además, en muchos países, los partidos comunistas desarrollaron una resistencia sustancial entre la clase obrera, abogando por el derrocamiento de la "democracia burguesa" en nombre del socialismo revolucionario. El legado político y organizativo de esta fase perdura todavía en Francia e Italia, aunque en modo alguno esté tan claro como lo estuvo en algún momento que la participación comunista en el gobierno de uno u otro país sea necesariamente el preludio de la muerte de la democracia en él. Así, en un momento u otro, las amenazas a la viabilidad de los gobiernos democráticos han provenido de la aristocracia, del ejército, de la burguesía y de la clase obrera. Es de suponer que a medida que se produce la evolución social, pueden aparecer amenazas adicionales desde otros puntos de la estructura social.

En la actualidad, un desafío significativo proviene de los grupos de intelectuales y de otros relacionados que manifiestan su disgusto con la corrupción, el materialismo y la ineficacia de la democracia y con el vasallaje de los gobiernos democráticos al "capitalismo monopolista". El desarrollo de una "cultura adversaria" entre los intelectuales ha afectado a los estudiantes, a los académicos y a los medios de comunicación. Los intelectuales son, en palabras de Schumpeter, "las personas que ejercen el poder de la palabra hablada y la palabra escrita, y uno de los detalles que los distingue de otras personas que hacen lo mismo es la ausencia de responsabilidad directa en los asuntos prácticos" (Schumpeter, 1947:147). En cierta medida, las sociedades industriales avanzadas han dado lugar a un estrato de intelectuales orientados al valor que a menudo se dedican a la derogación del liderazgo, al desafío a la autoridad y al desenmascaramiento y la deslegitimación de las instituciones establecidas, con el contraste que presenta su comportamiento frente al de los cada vez más numerosos intelectuales tecnócratas y orientados a las normativas. En una época en la que la educación secundaria y universitaria se han generalizado, los medios de comunicación son omnipresentes y el trabajo manual ha sido desplazado por

el empleado administrativo y profesional, este desarrollo constituye un desafío para el gobierno democrático que es, al menos en potencia, tan grave como los planteados en el pasado por las camarillas aristocráticas, los movimientos fascistas y los partidos comunistas.

Además de la aparición de los adversarios intelectuales y su cultura, una tendencia paralela y posiblemente relacionada que afecta a la viabilidad de la democracia se refiere a cambios más amplios en los valores sociales. En las tres regiones de la Trilateral está teniendo lugar un cambio de valores que se aleja de los valores de orientación laboral materialista y de aquellos basados en el espíritu de servicio público, para poner el acento en la satisfacción personal, el ocio y la necesidad de "pertenencia y autorrealización intelectual y estética"³. Estos valores son, por supuesto, más destacados en la generación más joven. A menudo coexisten con un mayor escepticismo hacia los líderes políticos y las instituciones y con una mayor alienación de los procesos políticos. Tienen a ser privatistas en su impacto y transcendencia. La aparición de este síndrome en los valores está presuntamente relacionada con la riqueza relativa en la que convivieron la mayoría de los grupos en las sociedades de la Trilateral durante la expansión económica de los años 60. Los nuevos valores no pueden sobrevivir a la recesión y la escasez de recursos. Pero si lo hacen, plantean un nuevo problema adicional para el gobierno democrático en lo que se refiere a su capacidad de movilizar a los ciudadanos e imponerles disciplina y sacrificio para lograr determinados objetivos sociales y políticos.

Por último, y quizás más grave, nos encontramos con *desafíos intrínsecos* a la viabilidad de un gobierno democrático, que se desarrollan directamente a partir del funcionamiento de la democracia. El gobierno democrático no necesariamente funciona de modo equilibrado auto-sostenible o auto-corrector. Por el contrario, puede funcionar de modo que se originen fuerzas y tendencias que, si no son controladas por algún agente externo, conducirán con el tiempo al debilitamiento de la democracia. Éste fue, por supuesto, un tema central en los presentimientos de Tocqueville sobre la democracia; reapareció en los escritos de Schumpeter y Lippmann; es un elemento clave en el pesimismo actual sobre el futuro de la democracia.

Los desafíos contextuales difieren, como hemos visto, dependiendo de cada sociedad. Las variaciones en la naturaleza de las instituciones y los procesos democráticos particulares de cada sociedad también pueden provocar que

³ Véase Inglehart (1971).

algunos tipos de desafíos intrínsecos sean más prominentes en una sociedad que en otra. Pero, en general, las amenazas intrínsecas son en cierto grado comunes a la actuación de todos los sistemas democráticos. De hecho, cuanto más democrático es un sistema, más probable es que se vea en peligro por amenazas intrínsecas. Los desafíos intrínsecos son, en este sentido, más serios que los extrínsecos. Las democracias pueden evitar, moderar o aprender a vivir con los desafíos contextuales a su viabilidad. Pero existirá una razón más profunda para el pesimismo si las amenazas a la democracia surgen irremediamente del funcionamiento inherente al propio proceso democrático. De hecho, en los últimos años, las actividades del proceso democrático parecen efectivamente haber generado el colapso de los medios tradicionales de control social, la deslegitimación de las formas políticas de autoridad y de otro tipo y una sobrecarga de demandas al gobierno que excede su capacidad de respuesta.

El pesimismo actual sobre la viabilidad de un gobierno democrático deriva, en gran parte, de la medida en que las amenazas contextuales, las tendencias sociales y los desafíos intrínsecos se han manifestado simultáneamente en los últimos años. Un sistema democrático que no ha sido sacudido por las debilidades intrínsecas derivadas de su propia actuación como democracia podría hacer frente con más facilidad a los retos políticos contextuales. Un sistema que no tuviera esas significativas demandas que le impone su ambiente externo podría ser capaz de corregir las deficiencias que surgieron de su propia actividad. Es, sin embargo, la conjunción de los problemas políticos que se derivan de desafíos contextuales, la desintegración de la base social de la democracia manifestada en el aumento de los intelectuales y los jóvenes privatistas opositores y los desequilibrios derivados del funcionamiento real de la propia democracia los que hacen de su gobernabilidad un asunto vital y, de hecho, urgente para las sociedades de la Trilateral.

Esta combinación de desafíos parece crear una situación en la que las necesidades de prioridades y objetivos a más largo plazo y formulados en términos más generales, así como de una mayor coherencia global de la política, surgen al tiempo que la creciente complejidad del orden social, las presiones políticas en aumento sobre el gobierno y su cada vez menor legitimidad dificultan más y más que éste alcance esos objetivos.

Las exigencias sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad de dicho gobierno se estanca. Este, al parecer, es el dilema central de la gobernabilidad de la democracia que se ha puesto de manifiesto en Europa, en América del Norte y en Japón en la década de 1970

CAPÍTULO V. CONCLUSIÓN

I. EL CAMBIANTE CONTEXTO DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Si alguna vez hubo un caso de éxito democrático, éste lo escribieron las sociedades de la Trilateral en el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las claves de este éxito fueron: un liderazgo político en general positivo y ampliamente aceptado dentro de cada país y el ejercido por Estados Unidos con respecto a la comunidad de naciones democráticas; un crecimiento económico sostenido y, en algunos países, espectacular; la generalizada mejora social y económica, que llevó consigo la disminución de los conflictos de clase y la asimilación de importantes partes de la población a los valores, actitudes y patrones de la clase media; y una resistencia exitosa, de forma individual y colectiva, a los retos planteados, en el exterior por el poder militar soviético e internamente por la fuerza del partido comunista. Durante estos años, las instituciones democráticas, en su mayoría de carácter parlamentario, demostraron su viabilidad en todas las sociedades de la Cooperación Trilateral; los partidos liberales, conservadores, socialdemócratas y democristianos competían entre sí en elecciones periódicas y compartían las responsabilidades del gobierno y las oportunidades que existían para la oposición; los ciudadanos individuales y los grupos organizados participaban más activamente en la política de sus sociedades de lo que lo habían hecho previamente; los derechos del ciudadano frente al estado se garantizaban y protegían con más firmeza; y surgieron nuevas instituciones para la colaboración internacional entre las sociedades democráticas, en Europa con fines económicos y políticos, entre América del Norte y Europa con fines militares, y entre Europa, América del Norte y Japón con fines económicos.

Esta feliz confluencia de circunstancias para la democracia ha llegado a su fin. Los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos democráticos son hoy en día producto de estos éxitos del pasado, así como de los cambios en las tendencias del pasado. La incorporación de considerables segmentos de la población a la clase media ha aumentado sus expectativas y aspiraciones, provocando con ello una reacción más intensa si éstas no se cumplen en la realidad. La ampliación de la participación política ha aumentado las exigencias sobre el gobierno. El bienestar material generalizado ha provocado que un importante sector de la población, en particular jóvenes y clases profesionales "intelectuales", adopten nuevos estilos de vida y nuevos valores socio-políticos. En el plano internacional, la confrontación ha dejado paso a la disuasión, resultando en una relajación de las limitaciones dentro de las sociedades y del ímpetu para colaborar entre ellas. Se

ha producido un sustancial declive relativo del poder militar y económico y un rotundo declive absoluto de la disposición estadounidense a asumir las cargas del liderazgo. Y más recientemente, la desaceleración temporal del crecimiento económico ha amenazado las expectativas creadas por el crecimiento anterior, dejando aún sobrevivir los valores "postburgueses" que se originaron entre los jóvenes y los intelectuales.

II. CONSENSO SIN OBJETIVO: EL ASCENSO DE LA DEMOCRACIA

La insatisfacción y la falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones del gobierno democrático se han generalizado en los países de la Trilateral. Sin embargo, con todo este descontento, no ha surgido un apoyo significativo a cualquier otra idea alternativa sobre cómo organizar la política de una sociedad altamente industrializada. Antes de la Segunda Guerra Mundial, los movimientos tanto de derechas como de izquierdas presentaban claras alternativas políticas a las "decadentes" instituciones de la democracia parlamentaria "burguesa". Hoy en día aquellas instituciones son aceptadas, incluso cuando no son elogiadas. Los defensores activos de una visión diferente del orden político se limitan, en general, a pequeños grupos de estudiantes radicales e intelectuales cuya capacidad para atraer la atención a través de la propaganda y el terrorismo es muy superada por su incapacidad para atraerse el apoyo de grupos sociales significativos. En Japón, la Constitución de "ocupación" de 1947 es ahora aceptada como la forma en que la política japonesa se organizará en el futuro próximo. En Europa, incluso los partidos comunistas de Francia e Italia se han adaptado al juego democrático y, cuando menos, afirman que si son admitidos al poder seguirán actuando conforme a las reglas de ese juego. Ningún grupo social o político importante en una sociedad de la Trilateral propone seriamente la sustitución de las actuales instituciones democráticas mediante una autocracia nacionalista, un estado corporativo o incluso una dictadura del proletariado. La falta de confianza en las instituciones democráticas está claramente superada por la falta de entusiasmo por cualquier grupo alternativo de instituciones.

Por tanto, lo que escasea en las sociedades democráticas de hoy no es tanto un consenso sobre las reglas del juego, sino un sentido de determinación en cuanto a lo que se debe alcanzar en este juego. En el pasado, la gente ha encontrado sus metas en la religión, el nacionalismo y la ideología. Pero ninguna iglesia, ni estado ni clase controla en estos momentos las lealtades del pueblo. En cierta medida, la propia democracia se inspiró, y sus instituciones se definieron, a partir de las manifestaciones de cada una de estas fuerzas y compromisos. El

protestantismo santificó la conciencia individual; el nacionalismo postuló la igualdad de los ciudadanos; y el liberalismo proporcionó los fundamentos de un gobierno limitado basado en el consentimiento. Pero ahora los tres dioses han fracasado. Hemos sido testigos de la disipación de la religión, la desaparición del nacionalismo, el declive -si no el final- de la ideología basada en la clase.

En un sistema político no democrático, la dirección superior puede seleccionar en solitario un fin o un conjunto de metas estrechamente relacionadas y, en cierta medida, inducir o coaccionar a las fuerzas políticas y sociales para moldear su comportamiento atendiendo a las prioridades dictadas por estas metas -las dictaduras del Tercer Mundo pueden dirigir a sus sociedades hacia el objetivo "primordial" del desarrollo nacional; los estados comunistas pueden movilizar a sus pueblos para la tarea de "construir el socialismo". En una democracia, sin embargo, el objetivo no puede ser impuesto desde arriba por decreto; ni tampoco cobra vida a partir de la verborrea de las plataformas de los partidos, el discurso de los mensajes sindicales, o los del trono. Debe, en cambio, ser el producto de la percepción colectiva por parte de los grupos importantes de la sociedad de un gran desafío para el bienestar, y la percepción de que ese desafío amenaza a todos por igual. De ahí que en tiempos de guerra o en períodos de catástrofe sea fácil definir objetivos comunes. Durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, hubo una aceptación general en los Estados Unidos de la prioridad absoluta de la seguridad nacional como meta. En Europa y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, casi todos los grupos importantes de la sociedad aceptaron como objetivos la reconstrucción económica y el desarrollo. La Guerra Mundial, la reconstrucción económica y la guerra fría dieron coherencia a fines públicos e impusieron una serie de prioridades a la hora de ordenar las políticas y los programas gubernamentales. Ahora, sin embargo, estos efectos han perdido su relevancia e incluso se ponen en tela de juicio; los imperativos de la seguridad nacional ya no son tan obvios, la conveniencia del crecimiento económico ya no es incuestionable.

En esta situación, la maquinaria de la democracia sigue funcionando, pero la capacidad de tomar decisiones de los individuos que manejan esa maquinaria tiende a deteriorarse. Sin un propósito común, no existe una base para establecer prioridades comunes, y sin prioridades, no hay fundamento para distinguir entre las demandas y los intereses privados que compiten entre sí. Objetivos especializados e intereses encontrados entre sí se amalgaman unos y otros mientras los ejecutivos, los gabinetes, los parlamentos y los burócratas carecen de criterios para discriminar entre ellos. El sistema se convierte en una anomia de la democracia, en la que la política democrática es más un espacio para la

afirmación de los intereses en conflicto que un proceso para la construcción de objetivos comunes.

III. LAS DISFUNCIONES DE LA DEMOCRACIA

Al margen de las cuestiones políticas de fondo a las que se enfrenta el gobierno democrático, han surgido muchos problemas específicos que parecen formar parte intrínsecamente del funcionamiento de la propia democracia. El buen funcionamiento de un gobierno democrático ha dado lugar a tendencias que impiden que funcione.

- (1) La búsqueda de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo ha llevado a la deslegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- (2) La ampliación democrática de la participación y la implicación políticas ha provocado una "sobrecarga" en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
- (3) La competencia política esencial para la democracia se ha intensificado, dando lugar a la desagregación de los intereses y al declive y la fragmentación de los partidos políticos.
- (4) La capacidad de respuesta del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales alienta el provincianismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas dirigen sus relaciones exteriores.

1. LA DESLEGITIMACIÓN DE LA AUTORIDAD

En la mayoría de los países de la Trilateral se ha producido en la última década un deterioro de la confianza que el pueblo deposita en el gobierno, en sus líderes y, con menor claridad pero de manera más importante, de la que tienen el uno en el otro. La autoridad ha sido cuestionada no sólo en el gobierno, sino en los sindicatos, las empresas comerciales, las escuelas y las universidades, las asociaciones profesionales, las iglesias y los grupos cívicos. En el pasado, las instituciones que han desempeñado el papel principal en el adoctrinamiento de los jóvenes en sus derechos y obligaciones como miembros de la sociedad han sido la familia, la iglesia, la escuela y el ejército. La eficacia de todas estas

instituciones como medios de socialización se ha reducido severamente. El acento se ha puesto cada vez más en los individuos y sus derechos, intereses y necesidades, y no sobre la comunidad y sus derechos, intereses y necesidades. Estas actitudes han prevalecido en particular en los jóvenes, pero también han aparecido en otros grupos de edad, especialmente entre los que han alcanzado un estatus profesional, de ejecutivos, y el estatus de clase media. El éxito de las estructuras existentes de autoridad a la hora de incorporar segmentos importantes de la población a la clase media, paradójicamente, refuerza precisamente a aquellos grupos que están dispuestos a desafiar las estructuras existentes de autoridad.

El espíritu democrático es igualitarista, individualista, populista, e impaciente con las distinciones de clase y rango. La difusión de un espíritu tal debilita las amenazas tradicionales planteadas a la democracia por grupos como la aristocracia, la iglesia y el ejército. Al mismo tiempo, un espíritu democrático penetrante puede representar una amenaza intrínseca y socavar todas las formas de asociación, debilitando los lazos sociales que mantienen unida a la familia, la empresa y la comunidad. Toda organización social requiere, en alguna medida, de desigualdades en cuanto a la autoridad y de una diferenciación de funciones. En la medida en que la propagación del temperamento democrático corroe todo esto, ejerciendo de nivelador y actuando como influencia homogeneizante, destruye las bases de la confianza y la cooperación entre los ciudadanos y crea obstáculos a la colaboración en pro de un objetivo común.

El liderazgo ha caído en descrédito en las sociedades democráticas. Sin confianza en su liderazgo, ningún grupo funciona eficazmente. Cuando el tejido del liderazgo se deteriora entre otros grupos de la sociedad, también lo hace en los altos niveles políticos de gobierno. La gobernabilidad de una sociedad a nivel nacional depende de la medida en la que se encuentre efectivamente gobernada en los niveles subnacionales, regionales, locales, funcionales e industriales. En el estado moderno, por ejemplo, los poderosos sindicatos "jefes" eran a menudo considerados como una amenaza para el poder del estado. En la actualidad, sin embargo, los líderes responsables sindicales con autoridad efectiva sobre sus miembros son menos un desafío para la autoridad de los líderes políticos nacionales que un requisito previo para el ejercicio de la autoridad por parte de dichos líderes. Si los sindicatos están desorganizados, si sus miembros se rebelan, si las demandas extremas y las huelgas salvajes están a la orden del día, la formulación y aplicación de una política nacional de salarios se hace imposible. El debilitamiento de la autoridad en toda la sociedad contribuye así al debilitamiento de la autoridad del gobierno.

2. LA SOBRECARGA DEL GOBIERNO

Los últimos años en los países de la Trilateral han visto la expansión de las demandas sobre el gobierno por parte de individuos y grupos. La expansión adquiere la forma de: (1) la participación de una proporción creciente de la población en la actividad política; (2) el desarrollo de nuevos grupos y de una nueva conciencia por parte de los grupos antiguos, incluidos los jóvenes, los grupos regionales y las minorías étnicas; (3) la diversificación de los medios políticos y las tácticas utilizadas por los grupos para asegurar sus fines; (4) una expectativa creciente por parte de los grupos de que el gobierno tiene la responsabilidad de atender sus necesidades; y (5) una escalada de lo que ellos conciben que son esas necesidades.

El resultado es una "sobrecarga" en el gobierno y la expansión del papel del Estado en la economía y la sociedad. Durante la década de 1960 los gastos del gobierno en proporción al PIB aumentaron significativamente en todos los países principales de la Trilateral, a excepción de Japón. Esta expansión de la actividad gubernamental se atribuyó no tanto a la fortaleza del gobierno como a su debilidad y a la incapacidad y falta de voluntad de los mandatarios políticos centrales para rechazar las demandas que les planteaban grupos funcional y numéricamente importantes de la sociedad. El ímpetu para responder a las demandas que los grupos realizan al gobierno está profundamente arraigado tanto en las características estructurales como en las características de actitud de una sociedad democrática. La idea democrática de que el gobierno debe ofrecer una respuesta al pueblo crea la expectativa de que el gobierno debe atender las necesidades y corregir los males que afectan a determinados grupos sociales. Ante el imperativo estructural de elecciones competitivas cada pocos años, los líderes políticos apenas pueden hacer nada más.

Es obvio que la inflación no es un problema propio de las sociedades democráticas, y bien puede ser el resultado de causas completamente extrínsecas al proceso democrático. No obstante, puede verse exacerbada por una política democrática y es, sin duda, muy difícil para los sistemas democráticos hacerle frente con eficacia. La tendencia natural de las demandas políticas permitidas y alentadas por la dinámica de un sistema democrático ayuda a los gobiernos a hacer frente a los problemas de la recesión económica, en particular el desempleo, y les dificulta hacer frente con eficacia a la inflación. Frente a las demandas de grupos empresariales, sindicatos y beneficiarios de la generosidad gubernamental, se hace difícil, si no imposible, que los gobiernos democráticos

recorten gastos, aumenten los impuestos y controlen los precios y los salarios. En este sentido, la inflación es la enfermedad económica de las democracias.

3. LA DESAGREGACIÓN DE LOS INTERESES

Una función primordial de la política es agregar los diversos intereses de la sociedad con el fin de promover objetivos comunes y crear coaliciones tras las políticas y los líderes. En una sociedad democrática este proceso se lleva a cabo a través de complicados procesos de negociación y compromiso dentro del gobierno, dentro y entre los partidos políticos y a través de la competencia electoral. Las múltiples fuentes de poder en una sociedad democrática garantizan que cualquier decisión política, cuando se toma, por lo general tenga que contar al menos con el apoyo tácito de la mayoría de los afectados y preocupados por ella. En este sentido, la creación de consenso está en el corazón de las políticas democráticas. Al mismo tiempo, sin embargo, las oportunidades que ofrece la política democrática de que las opiniones particulares, los intereses y los grupos estén representados en el proceso político tienden necesariamente a estimular la formulación y articulación de tales opiniones, intereses y grupos. Mientras que el interés común está en el compromiso y el consenso, a menudo resulta beneficioso para el individuo o grupo en particular diferenciar su interés de otros intereses, afirmarlo con vigor y en ocasiones incluso mostrarse intransigentes en su defensa en contra de los demás. En una democracia, en suma, los principales líderes políticos trabajan para agregar intereses; el proceso político a menudo lo hace para desagregarlos.

La manifestación política más obvia de la desagregación de intereses y la extinción de objetivos comunes está en la descomposición que ha afectado a los sistemas de partidos políticos en las sociedades de la Trilateral. En casi todos los países el apoyo a los principales partidos políticos establecidos se ha reducido y los nuevos partidos, partidos pequeños, y los movimientos antipartidistas se han fortalecido. En ningún momento durante el año 1974 hubo un partido que contara con una mayoría en las legislaturas de Gran Bretaña, Canadá, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, Noruega, Suecia y Dinamarca. Y el equivalente funcional a la táctica de la mayoría existía en los Estados Unidos con el control por parte de diferentes partidos de los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno. Este fracaso del sistema de partidos para producir mayorías electorales y parlamentarias, obviamente, tuvo efectos adversos sobre la capacidad de los Gobiernos para gobernar.

El sistema de partidos es una forma de organizar el electorado, simplificando la elección, seleccionando líderes, agregando intereses y configurando las opciones y las prioridades políticas. El desarrollo de los partidos políticos en el siglo XIX fue de la mano de la expansión del sufragio y del aumento de responsabilidad de los gobiernos ante sus ciudadanos. Los partidos hicieron el gobierno democrático posible. A lo largo del siglo XX, la resistencia de la democracia ha variado con la fuerza de los partidos comprometidos a trabajar en un sistema democrático. El deterioro del sistema de partidos en el mundo industrializado plantea la pregunta: ¿hasta qué punto es viable un gobierno democrático sin partidos o con partidos muy debilitados y atenuados?

4. EL PROVINCIANISMO EN ASUNTOS INTERNACIONALES

Del mismo modo que las oportunidades que ofrecía el proceso democrático tendían a aumentar la fuerza y la asertividad de los grupos particularistas en el país, también solían fomentar un mayor grado de provincialismo en los asuntos internacionales.

El declive aparente de la amenaza militar externa produjo un debilitamiento general de la preocupación en todos los países de la Trilateral por los problemas de seguridad. En ausencia de un peligro claro y presente para la seguridad, es muy difícil movilizar en el seno de una democracia el apoyo a las medidas que pueden ser necesarias para proporcionarla. En los países de Europa y América del Norte, el servicio militar obligatorio se ha reducido o abandonado por completo, los gastos militares han disminuido en términos reales y en relación con el producto nacional; el antimilitarismo está de moda en los círculos intelectuales y políticos. Sin embargo, la disuasión se presume basada en el logro de un equilibrio militar relativo entre las potencias comunistas y las democracias. Durante la década de 1960 los esfuerzos militares de las potencias comunistas hicieron posible ese equilibrio y por lo tanto también la disuasión. Durante la década de 1970, la pasividad militar por parte de las democracias bien podría socavar ese equilibrio y por lo tanto, la base para mejorar las relaciones con los estados comunistas.

Por regla general, el cuarto de siglo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial fue testigo de la eliminación de las restricciones al comercio y la inversión, y de una apertura general de las economías de los países industrializados, capitalistas. Sin embargo, en tiempos de escasez económica, inflación y posibles recesiones económicas a largo plazo, aumentan las presiones a favor del nacionalismo y el neo-mercantilismo y los sistemas políticos

democráticos se ven particularmente vulnerables a la presión de esos grupos de la industria, de las localidades y de las organizaciones laborales, que se ven desfavorablemente afectados por la competencia extranjera. La capacidad de los gobiernos nacionales para hacer frente a los problemas sociales y económicos domésticos se reduce, como también lo hace la confianza de la gente en que las legislaturas serán capaces de hacer frente a esos problemas. Como resultado, los líderes de los gobiernos democráticos se vuelven cada vez más hacia la política exterior como ese espacio donde pueden lograr lo que parecen ser importantes éxitos. El triunfo diplomático se convierte en algo esencial para el mantenimiento del poder nacional; el éxito en el exterior produce votos en casa. La Salud y el Mercado Común, Brandt y los tratados de Moscú, Nixon en Pekín y SALT I, y Pompidou al desafiar el liderazgo estadounidense pueden o no haber hecho lo mejor en lo que se refiere a asegurar los intereses de sus países a largo plazo, pero las necesidades de su política interna les dejaban poco margen para no aparecer con algo. Al mismo tiempo, el impacto de la inflación y de los particulares intereses nacionales engendra un nacionalismo económico que incrementa las dificultades de la acción cooperativa entre las potencias democráticas. Dadas estas presiones, el grado en que las sociedades democráticas han sido capaces de evitar las peores formas de las políticas proteccionistas y elaborar algunas respuestas comunes a las crisis económicas y energéticas es, en muchos aspectos, muy notable. Sin embargo, el impacto de la política interna todavía lleva a los líderes democráticos a mostrar un mayor afán de compromiso al negociar con sus enemigos y a encontrar mayores dificultades para comprometerse cuando negocian con los demás.

Si bien los procesos de la política democrática inducen a los líderes gubernamentales a buscar en el exterior victorias que les sustenten en casa, esos mismos procesos también suelen provocar tendencias hacia un localismo y un nacionalismo más acentuados en sus perspectivas. La estrechez de miras del liderazgo es sin duda una de las tendencias más notables en la última década en las democracias Trilaterales. A lo largo de la temprana década de los 60, los principales hombres de estado de los países democráticos no sólo contaban (como era requisito previo para gobernar) con una posición entre su propia gente, sino que a menudo también tenían un pie en el exterior y poder de convocatoria entre la gente de las otras democracias industrializadas. Eran, en cierto sentido, hombres de estado de la Trilateral, tanto como hombres de estado nacionales. La dimisión de Willy Brandt, sin embargo, alejó de la escena al último de los líderes democráticos de altura, con una reputación y un seguimiento que trascendió su propia sociedad. Esto no quiere decir que los

líderes actuales sean necesariamente nacionalistas provincianos en sus perspectivas y políticas. Sí significa, sin embargo, que son el producto de procesos particularmente nacionales y que cualesquiera que sean sus cualidades como líderes, los nombres de Gerald Ford, Miki Takeo, Harold Wilson, Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt no inspiran entusiasmo y compromiso fuera de sus propias sociedades.

IV. VARIACIONES ENTRE REGIONES

Las características que hemos descrito anteriormente se encuentran en las tres regiones Trilaterales. Sin embargo, la intensidad relativa de los diferentes aspectos del problema varía de país a país, y de momento a momento dentro de un mismo país. La legitimidad general del gobierno es mayor en Gran Bretaña que en Italia. La confianza en las instituciones políticas y los líderes de los Estados Unidos era mucho menor durante la década de los 60 y principios de los 70 de lo que fue en los años 40 y 50 y muy probablemente mucho menor de lo que será en los próximos años. Las diferencias culturales y de política tradicional entre distintos países conllevan que cada problema de gobernabilidad de la democracia se manifieste de modos distintos y tenga que ser tratado por diferentes medios. Cada país tiene sus propias fortalezas y debilidades. En la Europa continental y en Japón, por ejemplo, existe la tradición de una burocracia fuerte y eficaz, en parte debido a la polarización y la fragmentación de los partidos políticos. Esta burocracia proporciona continuidad y estabilidad al sistema, funcionando en cierto modo como un giroscopio y también como un piloto automático. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, por otro lado, hay una fuerte tradición de participación ciudadana en la política que asegura la vitalidad de la democracia, al mismo tiempo que puede disminuir la competencia y la autoridad del gobierno. Si hubiera que generalizar, podríamos decir que el problema en los Estados Unidos es más de gobernabilidad que de democracia, en Japón es más bien de democracia que de gobernabilidad, mientras que en Europa los dos problemas son agudos.

Las demandas al gobierno así como las necesidades de gobierno han ido en constante aumento en todas las sociedades Trilaterales. La causa del malestar actual es la disminución de los recursos materiales y de la autoridad política disponible para que el gobierno satisfaga estas demandas y necesidades. Estas deficiencias varían significativamente, sin embargo, de una región a otra. En los Estados Unidos, el gobierno se ve limitado más por la falta de autoridad que por la escasez de recursos. En Japón, el gobierno hasta ahora ha sido favorecido con

un enorme aumento de recursos debido al rápido crecimiento económico, y ha sido capaz de utilizar el depósito de aquiescencia tradicional entre la gente para apoyar su autoridad. El crecimiento de los recursos, sin embargo, está a punto de llegar a su fin, y el depósito de aquiescencia está cada vez más vacío. En Europa, los gobiernos parecen estar enfrentándose tanto a la escasez de autoridad como de recursos, que es la razón principal por la que los problemas relativos a la gobernabilidad de la democracia son más urgentes en Europa que en las otras regiones de la Trilateral.

Por el momento, las tensiones principales en la gobernabilidad de la democracia pueden estar retrocediendo en los Estados Unidos, encumbrándose en Europa, y pendientes del futuro en Japón. Durante la década de 1960, Estados Unidos entró en una fase de fe pasional, de intenso conflicto por cuestiones raciales y por la guerra de Indochina, y de marcada expansión en el alcance y las formas de participación política. Además, en la década de 1970 Estados Unidos sufrió una gran crisis constitucional en todo el complejo de temas relacionados con el caso Watergate y la dimisión del Presidente. En la actualidad, gran parte de la pasión y la intensidad se han apartado de la política americana, dejando el liderazgo político y las instituciones con el problema de tratar de redefinir sus funciones en circunstancias alteradas, para restaurar el prestigio y la autoridad de las instituciones del gobierno central, y de enfrentarse a los desafíos económicos inmediatos. Japón, por su parte, parece tener todavía un poco de tiempo antes de que los principales desafíos para la democracia lleguen a su punto crítico, lo que probablemente harán a principios de 1980. Su tejido organizativo y las pautas de control social, además, ofrecen ventajas a la hora de controlar y dirigir las nuevas fuerzas políticas y las demandas al gobierno. Esta ventaja de tiempo le dará a las instituciones democráticas existentes en Japón la oportunidad de consolidarse aún más y permitirá a los líderes de todos los grandes partidos adaptarse a una situación en la que el Partido Demócrata Liberal ya no goce de una sólida mayoría.

En claro contraste, Europa tiene que enfrentarse a los problemas actuales que hacen que sea la más vulnerable de las tres regiones por el momento. Debe hacer inversiones a largo plazo con rapidez ya que no será capaz de manejar sus problemas con los recursos corrientes de que dispone. Además, debe mantener un control suficientemente estricto sobre las cuestiones a corto plazo, ya que tendrá que afrontar tanto una crisis interna, como una crisis desde el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

BARRACLOUGH, G. (1974): "The End of an Era", *New York Review of Books*, 27 de junio de 1974, p. 14.

INGLEHART, R. (1971): "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Postindustrial Societies", *American Political Science Review*, 65, 4, pp. 991-1017.

SCHUMPETER, J. A. (1947): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Nueva York, Harper & Bros.