

5. ALGUNOS REQUISITOS SOCIALES DE LA DEMOCRACIA: DESARROLLO ECONÓMICO Y LEGITIMIDAD POLÍTICA¹

por SEYMOUR MARTIN LIPSET

Las condiciones asociadas con la existencia y estabilidad de la sociedad democrática han sido una preocupación básica de la filosofía política. En este artículo se aborda el problema desde un punto de vista sociológico y conductista, exponiendo una serie de hipótesis relacionadas con ciertos requisitos sociales de la democracia y examinando algunos de los datos disponibles para comprobar esas hipótesis. El artículo, dado su interés por condiciones (valores, instituciones sociales, acontecimientos históricos) externas al sistema político mismo pero que sostienen distintos tipos generales de sistemas políticos, se mueve fuera del campo que suele asignarse a la sociología política. Este campo, en su crecimiento, ha abordado preferentemente el análisis interno de las organizaciones con objetivos políticos, o los determinantes de la acción *dentro* de diversas instituciones políticas, como los partidos, los departamentos del gobierno o el proceso electoral.² Ha dejado básicamente al filósofo político el tema más amplio de las relaciones entre la totalidad del sistema político y la sociedad en su conjunto.

1. Introducción

Un análisis sociológico de cualquier pauta de conducta, tanto si se refiere a un sistema social pequeño como a uno grande, debe desembocar en hipótesis concretas, en afirmaciones empíricamente comprobables. Así, al tratar de la democracia, hemos de ser ca-

1. Este artículo se redactó como un aspecto de un análisis comparado del comportamiento político en las democracias occidentales, subvencionado con ayudas de la Behavioral Sciences Division de la Ford Foundation y el Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council. Se reconoce y agradece la colaboración de Robert Alford y Amitai Etzioni. El trabajo se expuso por primera vez en las reuniones de septiembre de 1958 de la American Political Science Association en St. Louis, Missouri (ed. original: «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», en *American Political Science Review*, 1959).

2. Véase «Political Sociology, 1945-1955», en Hans L. Zetterberg, ed., *Sociology in the USA*, UNESCO, París, 1956, pp. 44-55, donde hay una síntesis de los diversos sectores que abarca la sociología política. Hay un análisis de las tendencias intelectuales en la sociología política y la base racional en que se basa la delimitación del problema de la democracia en «Political Sociology», en R. K. Merton, *et al.*, eds., *Sociology Today*, Basic Books, Nueva York, 1959, cap. 3.

paces de indicar un conjunto de condiciones que se han dado realmente en una serie de países y decir: la democracia ha surgido de esas condiciones y ha llegado a estabilizarse debido a determinados valores e instituciones de apoyo y debido también a sus propios procesos internos de preservación. Las condiciones enumeradas han de ser unas condiciones que diferencien a la mayoría de los Estados democráticos de la mayoría de los otros.

Un análisis realizado recientemente por un grupo de politólogos sobre los «requisitos previos de carácter cultural para que una democracia funcione con éxito» indica la diferencia que existe entre el enfoque del sociólogo político y el del filósofo político ante un problema comparable.³ Una parte considerable de este simposio está dedicado a un debate que se relaciona con el aporte de la religión, especialmente la ética cristiana, a las actitudes democráticas. El principal autor, Ernest Griffith, cree que hay una conexión necesaria entre la tradición judeo-cristiana y las actitudes que sostienen a las instituciones democráticas; los otros participantes destacan las condiciones políticas y económicas que pueden aportar la base para un consenso sobre valores básicos no apoyado en la religión; e indican que la depresión, la pobreza y la desorganización social tuvieron como consecuencia el fascismo en Italia y Alemania, a pesar de tener estos países poblaciones y tradiciones vigorosamente religiosas. Lo más sorprendente de este debate es la ausencia de un planteamiento que tenga en cuenta que las proposiciones teóricas deben ponerse a prueba mediante una comparación sistemática de *todos* los casos disponibles, y que trate adecuadamente un caso divergente como uno entre varios. En este simposio, por el contrario, se citan casos divergentes que no se ajustan a una propuesta determinada para demostrar que no hay *ninguna* condición social vinculada de forma habitual a un sistema político determinado. Así, los conflictos entre filósofos políticos en torno a las condiciones subyacentes necesarias de sistemas políticos conducen a menudo a una demostración triunfal de que una situación determinada contradice claramente la tesis de nuestro adversario, algo así como si la existencia de algunos socialistas ricos o de conservadores pobres demostrase que los factores económicos no son un determinante básico de las preferencias políticas.

La ventaja de una tentativa como la que se expone aquí, que pretende diseccionar las condiciones de la democracia en distintas variables interrelacionadas, es que aborda con una perspectiva adecuada los casos divergentes. La preponderancia estadística de las pruebas que apoyan la relación de una variable como la instrucción para la democracia

3. Ernest S. Griffith; John Plamenatz, y J. Roland Pennock, «Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy: A Symposium», *The American Political Science Review*, vol. 50, 1956, pp. 101-137.

4. Para un ejemplo detallado de cómo un caso discrepante y su análisis hacen avanzar la teoría véase S. M. Lipset, M. Trow y J. Coleman, *Union Democracy*, The Free Press, Glencoe, 1956. El libro es un estudio del proceso político interno del Sindicato Tipográfico Internacional, que tiene un sistema bipartidista de larga duración con elecciones libres y cambios frecuentes en el poder, y constituye así la excepción más clara a la «ley de hierro de la oligarquía» de Robert Michels. Sin embargo, la investigación no se planteó como un informe sobre este sindicato, sino más bien como el mejor medio disponible de poner a prueba y ampliar la «ley» de Michels. El estudio sólo podría haberse hecho a través de un esfuerzo sistemático por establecer una base teórica y establecer hipótesis. El mejor medio para aumentar el conocimiento sobre el gobierno interno de asociaciones voluntarias parecía ser estudiar el caso más discrepante. Al examinar las condiciones estructurales e históricas concretas que sostenían el sistema bipartidista en el STI, se aclaró la teoría general.

indica que la existencia de casos divergentes (como, por ejemplo, Alemania, que sucumbió a la dictadura a pesar de un sistema educativo avanzado) no puede ser la única base para rechazar la hipótesis. Un caso divergente, considerado dentro de un marco que presente las pruebas de todos los casos relacionados, puede muchas veces reforzar la hipótesis básica si un estudio intensivo de la misma revela las condiciones especiales que impidieron que se diese la relación habitual.⁴ Así, la investigación electoral indica que una elevada proporción de los izquierdistas económicamente más prósperos están subprivilegiados en otras dimensiones del estatus social, como la posición étnica o la religiosa.

La polémica en este campo surge no sólo por diferencias de metodología, sino también por el uso de definiciones distintas. Es evidente que para analizar la democracia, o cualquier otro fenómeno, hace falta primero definirla. Para los objetivos de este artículo, definiremos la democracia (en una sociedad compleja) como un sistema político que, de forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes. Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político. Esta definición, que procede en gran medida de la obra de Joseph Schumpeter y de Max Weber,⁵ implica una serie de condiciones específicas: *a*) una «fórmula política», un sistema de creencias, que legitime el sistema democrático y que especifique las instituciones (partidos, una prensa libre, etc.) que están legitimadas, es decir, que todos consideran adecuadas; *b*) un grupo de dirigentes políticos en el poder; y *c*) un grupo o más de dirigentes, que no están en el poder, y que actúan como oposición legítima intentando conseguir el poder.

Es evidente que estas condiciones son necesarias. *Primero*, si un sistema político no se caracteriza por un sistema de valores que permita el «juego» pacífico del poder (la adhesión de los que están «fuera» del poder a las decisiones que toman los que están «dentro», y el reconocimiento por parte de los que están «dentro» de los derechos de los que están «fuera») no puede haber ninguna democracia estable. Éste ha sido el problema de muchos Estados latinoamericanos. *Segundo*, si el resultado del juego político no es el otorgamiento periódico de autoridad efectiva a un grupo, un partido o una coalición estable, el resultado será un gobierno inestable e irresponsable y no una democracia. Fue lo que pasó en la Italia fascista y durante gran parte de la historia, aunque no toda, de la Tercera República francesa y de la cuarta, que se caracterizaron por gobiernos de coalición débiles, formados a menudo por partidos que tenían valores e intereses contrapuestos. *Tercero*, si las condiciones que facilitan la perpetuación de una oposición eficaz no existen, la autoridad de los funcionarios se maximizará y la influencia popular sobre la política será mínima. Ésta es la situación en todos los Estados de un solo partido; y por acuerdo general, al menos en Occidente, son considerados como dictaduras.

Abordaremos aquí dos de las principales características de los sistemas sociales en relación con el problema de la democracia estable: el desarrollo económico y la legiti-

5. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Bros; Nueva York, 1947, pp. 232-302, especialmente p. 269; Max Weber, *Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1946, p. 226.

dad. Se expondrán como características estructurales de una sociedad que mantiene un sistema político democrático. Después de analizar la complejidad del desarrollo económico (que comprende industrialización, riqueza, urbanización y educación) y sus consecuencias para la democracia, pasaremos a abordar dos aspectos del problema de la legitimidad, o el grado en que se valoran las instituciones mismas y se consideran justas y apropiadas. A las relaciones entre legitimidad y efectividad del sistema (esto último función, primordialmente, del desarrollo económico) seguirá un análisis de las fuentes de división en una sociedad y de qué modo diversas soluciones a problemas históricamente cruciales desembocan en formas subversivas de división o en afiliaciones divisorias que reducen el conflicto hasta volverlo manejable. Por último, se valorará la influencia de estos diversos factores sobre el futuro de la democracia.

No se emprenderá ningún análisis detallado de la historia política de países individuales en función de la definición genérica, porque el grado relativo de democracia o su contenido social en diversos países no es el verdadero tema de este artículo. Pero vale la pena realizar un breve análisis de ciertos problemas metodológicos en el manejo de las relaciones entre características complejas de sociedades globales.

No hay por qué prever una correlación demasiado alta entre aspectos de la estructura social como renta, educación, religión, por una parte, y democracia por la otra, ni siquiera sobre bases teóricas, porque, en la medida en que el subsistema político de la sociedad actúa autónomamente, una forma política particular puede persistir en condiciones normalmente adversas para el *surgimiento* de esa forma. O puede desarrollarse una forma política determinada debido a un síndrome de factores históricos prácticamente únicos, aunque características sociales importantes favorezcan otra forma. Alemania es un ejemplo de una nación en la que todos los cambios estructurales (industrialización, urbanización, riqueza e instrucción crecientes) favorecían la instauración de un sistema democrático, pero en la que una serie de acontecimientos históricos adversos impidió que la democracia se asegurase la legitimidad en la opinión de varios sectores importantes de la sociedad, con lo que la capacidad de la democracia alemana para soportar las crisis se debilitó.

No hay que valorar excesivamente las elevadas correlaciones que revelan los datos entre democracia y otras características institucionales de las sociedades, porque acontecimientos excepcionales pueden explicar *bien* la persistencia o *bien* el fracaso de la democracia en cualquier sociedad concreta. Max Weber sostenía con firmeza que las diferencias en las pautas nacionales solían ser un reflejo de acontecimientos históricos decisivos que en un país ponen un proceso en movimiento y un segundo proceso en otro. Para ilustrar la cuestión, utilizaba el ejemplo de una partida de dados en la que cada vez que salía un cierto número tendía crecientemente a salir de nuevo ese mismo número.⁶ Para Weber, un acontecimiento que predispone a un país hacia la democracia pone en marcha un proceso que aumenta la probabilidad de que, en el siguiente punto crítico de su historia, vuelva a ganar la democracia. Este proceso sólo puede tener sentido si aceptamos el supuesto de que un sistema político democrático, una vez establecido, cobra cierto im-

6. Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, The Free Press, Glencoe, 1949, pp. 182-185; véase también S. M. Lipset, «A Sociologist Looks at History», *Pacific Sociological Review*, vol. 1, primavera de 1958, pp. 13-17.

pulso y crea ciertos apoyos sociales (instituciones) para garantizar su existencia continuada. Por lo tanto, una democracia «prematura» que sobreviva lo hará (entre otras cosas) facilitando el crecimiento de otras condiciones que conduzcan a la democracia, como la difusión de la cultura escrita o las asociaciones privadas autónomas. Este artículo se propone primordialmente explicar las condiciones sociales que sirven para *apoyar* un sistema político democrático, como la instrucción o la legitimidad; no abordará con detalle los tipos de mecanismos internos que sirven para *mantener* sistemas democráticos, como por ejemplo, las reglas concretas del juego político.⁷

Las generalizaciones comparativas referidas a sistemas sociales complejos tienen necesariamente que abordar de forma bastante sumaria las características históricas particulares de una sociedad dentro del ámbito de la investigación. Para comprobar la validez de estas generalizaciones relativas a las diferencias entre países que ocupan una posición alta o baja en la posesión de los atributos relacionados con la democracia, es necesario realizar ciertas mediciones empíricas del tipo de sistema político. Las desviaciones individuales de un aspecto concreto de la democracia no son demasiado importantes, siempre que las definiciones abarquen, sin ambigüedades, a la gran mayoría de las naciones que entendemos como democráticas o antidemocráticas. La línea divisoria exacta entre «más democrática» y «menos democrática» no es tampoco un problema básico, puesto que, probablemente, democracia *no* sea una cualidad que existe o no existe en un sistema social, sino más bien un complejo de características que puede clasificarse de varias formas distintas. Éste fue el motivo de que se decidiese dividir en dos grupos a los países estudiados, en vez de intentar ordenarlos del más alto al más bajo. Clasificar países *individuales* del más democrático al menos democrático es mucho más difícil que dividir a los países en dos clases, en «más» democráticos o «menos», aunque incluso así hay casos límite que plantean problemas, como México.

Los intentos de clasificar a todos los países plantean una serie de problemas. La mayoría de los que carecen de una tradición permanente de democracia política se hallan en las zonas tradicionalmente subdesarrolladas del mundo. Es posible que Max Weber tuviese razón cuando dijo que la democracia moderna en sus formas más claras sólo puede producirse en las condiciones únicas de la industrialización capitalista.⁸ Algunas de las complicaciones que originan las marcadas diferencias que se dan en la práctica política en diferentes partes de la tierra pueden reducirse abordando las diferencias existentes entre países dentro de ciertas áreas de cultura política. Las dos mejores áreas para esa comparación interna son América Latina, por un lado, y Europa y los países de habla inglesa por el otro. Pueden hacerse comparaciones más limitadas entre los Estados asiáticos y entre los países árabes.

7. Para trabajos sistemáticos recientes que intentan determinar algunos de los mecanismos internos de la democracia véase Morris Janowitz y Dwaine Marvick, *Competitive Pressure and Democratic Consent*, Michigan Governmental Studies, núm. 32, Bureau of Government, Institute of Public Administration, University of Michigan, 1956; y Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago, 1956, especialmente pp. 90-123. Para un estudio de problemas de análisis interno de sistemas políticos véase David Easton, «An Approach to the Analysis of Political Systems», *World Politics*, vol. 9, 1959, pp. 383-400.

8. Véase Max Weber, «Zur Lage der burgerlichen Demokratie in Russland», *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. 22, 1906, pp. 346 ss.

Los principales criterios que se utilizan en este artículo para situar a las democracias europeas son la continuidad ininterrumpida de democracia política desde la primera guerra mundial y la ausencia en los últimos veinticinco años de un movimiento político importante opuesto a las «normas del juego» democrático.⁹ El criterio, algo menos riguroso, que se utiliza para América Latina es el de si un determinado país ha tenido un historial de elecciones más o menos libres durante la mayor parte del período comprendido entre el final de la primera guerra mundial y el momento actual. Mientras en Europa buscamos democracias estables, en América del Sur buscamos países que no hayan tenido un régimen dictatorial muy constante (véase cuadro 5.1). No se ha hecho ningún análisis detallado de la historia política de Europa ni de América Latina teniendo en cuenta criterios de diferenciación más específicos; en este nivel de estudio de los requisitos de la democracia, bastan los resultados electorales para ubicar a los países europeos y, para América Latina, bastará con los juicios de especialistas y con valoraciones impresionistas basadas en hechos suficientemente bien conocidos de la historia política.¹⁰

CUADRO 5.1. *Clasificación de naciones europeas, angloparlantes y latinoamericanas según el grado de democracia estable (1959)*

<i>Naciones europeas y angloparlantes</i>		<i>Naciones latinoamericanas</i>	
<i>Democracias estables</i>	<i>Democracias inestables y dictaduras</i>	<i>Dictaduras inestables y democracias</i>	<i>Dictaduras estables</i>
Australia	Austria	Argentina	Bolivia
Bélgica	Bulgaria	Brasil	Cuba
Canadá	Checoslovaquia	Chile	R. Dominicana
Dinamarca	Finlandia	Colombia	Ecuador
Irlanda	Francia	Costa Rica	El Salvador
Luxemburgo	Alemania Occidental	México	Guatemala
Holanda	Grecia	Uruguay	Haití
Nueva Zelanda	Hungría		Honduras
Noruega	Islandia		Nicaragua
Suecia	Italia		Panamá
Suiza	Polonia		Paraguay
Reino Unido	Portugal		Perú
Estados Unidos	Rumanía		Venezuela
	España		
	Yugoslavia		

9. La última condición consiste en que no se haya producido ningún movimiento totalitario, ni fascista ni comunista, que recibiese el 20 % de los votos durante este período. En realidad, todas las naciones europeas pertenecientes al lado democrático del continuo tuvieron movimientos totalitarios que obtenían menos del 7 % de los votos.

10. El historiador Arthur P. Whitaker, por ejemplo, ha hecho un resumen de los juicios de especialistas sobre América Latina según el cual «los países que más se han aproximado al ideal democrático han sido [...] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay». Véase «The Pathology of Democracy in Latin America: A Historian's Point of View», *The American Political Science Review*, vol. 44, 1950, pp. 101-118. Yo he añadido México a este grupo. México ha concedido libertad de prensa, de reunión y de organización a partidos de la oposición, aunque hay pruebas firmes de

2. Desarrollo económico y democracia

Tal vez la generalización más extendida que vincula los sistemas políticos con otros aspectos de la sociedad haya sido que la democracia se relaciona con el grado de desarrollo económico. Esto significa, concretamente, que cuanto más próspera es una nación, mayores son sus posibilidades de mantener la democracia. Los hombres han afirmado, desde Aristóteles hasta el presente, que sólo en una sociedad próspera, en la que vivan relativamente pocos ciudadanos en condiciones de auténtica pobreza, podría darse una situación en la que la masa de la población participase inteligentemente en la política y desarrollase el autocontrol preciso para no dejarse arrastrar por demagogos irresponsables. Una sociedad dividida entre una gran masa empobrecida y una pequeña élite favorecida desembocaría en una oligarquía (gobierno dictatorial del pequeño estrato superior) o en una tiranía (dictadura con base popular). Y a estas dos formas políticas pueden aplicárseles etiquetas modernas: el moderno rostro de la tiranía es el comunismo o el peronismo; la oligarquía aparece hoy (1959) con la forma de dictaduras tradicionalistas como las que encontramos en partes de Latinoamérica, Tailandia, España y Portugal.

Para comprobar concretamente esta hipótesis, se han establecido varios índices de desarrollo económico (riqueza, industrialización, urbanización y educación) y se han computado promedios para los países que se han clasificado como más o menos democráticos en el mundo anglosajón, Europa y Latinoamérica.

La riqueza media, el grado de industrialización y urbanización y el nivel de instrucción son mucho más altos en todos los casos en los países más democráticos, tal como indican los datos del cuadro 5.2. Si hubiésemos agrupado Latinoamérica y Europa en un solo cuadro, las diferencias habrían sido mayores.¹¹

que no les concede la oportunidad de ganar elecciones, dado que son los titulares los que cuentan los votos. La existencia de grupos de la oposición, elecciones disputadas y acuerdos entre las diversas facciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno introducen un elemento de considerable influencia popular en el sistema.

El interesante esfuerzo que ha hecho Russell Fitzgibbon para realizar una «valoración estadística de la democracia latinoamericana» basada en la opinión de varios especialistas no tiene utilidad para los objetivos de este artículo. Se pidió a los jueces no sólo que clasificaran a los países como democráticos basándose en criterios puramente políticos, sino que consideraran también el «nivel de vida» y el «nivel de instrucción». Estos últimos factores pueden ser condiciones para la democracia, pero no son un aspecto de la democracia en sí. Véase Russell H. Fitzgibbon, «A Statistical Evaluation of Latin American Democracy», *Western Political Quarterly*, vol. 9, 1956, pp. 607-619.

11. Lyle W. Shannon ha correlacionado índices de desarrollo económico con el hecho de si un país se autogobierna o no, y sus conclusiones son básicamente las mismas. Dado que Shannon no facilita detalles sobre los países que considera que disfrutan de autogobierno y los que no, no hay ninguna medición directa de la relación entre países «democráticos» y «con autogobierno». Pero todos los países analizados en este artículo se eligieron partiendo del supuesto de que la caracterización como «democrático» no tiene sentido tratándose de un país sin autogobierno y, en consecuencia, todos ellos caerían presumiblemente, fuesen democráticos o dictatoriales, dentro de la categoría de «países con autogobierno» de Shannon. Éste demuestra que hay una relación entre subdesarrollo y carencia de autogobierno. Mis datos indican que una vez que se alcanza el autogobierno, el desarrollo sigue relacionado con el carácter del sistema político. Véase Shannon (ed.), *Underdeveloped Areas*, Harper, Nueva York, 1957, y también su artículo, «Is Level of Government Related to Capacity for Self-Government?», *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 17, 1958, pp. 367-382. En este último artículo Shannon elabora un índice compuesto del desarrollo, utilizando algunos de los índices que aparecen en los cuadros siguientes, como el número de médicos por cada mil habitantes, y otros datos procedentes de las mismas fuentes de Naciones Unidas. La obra de Shannon no atrajo mi atención hasta después de que se redactara este artículo, por lo que ambos pueden considerarse como comprobaciones independientes de hipótesis comparables.

CUADRO 5.2. *Una comparación de países europeos, angloparlantes y latinoamericanos; divididos en dos grupos: más democráticos y menos democráticos, por índices de riqueza*

A. Índice de riqueza (medias)						
	Renta per cápita ²	Miles de personas por médico ³	Personas por vehículo de motor ⁴	Teléfonos por millar ⁵	Radios por millar ⁶	Venta de periódicos por millar ⁷
Democracias estables europeas y angloparlantes	695	0,86	17	205	350	341
Dictaduras y democracias inestables europeas y angloparlantes	308	1,4	143	58	160	167
Dictaduras inestables y democracias latinoamericanas	171	2,1	99	25	85	1 0 2
Dictaduras estables latinoamericanas	119	4,4	274	10	43	43
Gama de variación:						
Democracias estables europeas	420-1,453	0,7-1,2	3-62	43-400	160-995	242-570
Dictaduras europeas	128-482	0,6-4	10-538	7-196	42-307	46-390
Democracias latinoamericanas	112-346	0,8- 3,3	31-174	12-58	38-148	51-233
Dictaduras estables lacionamericanas	40-331	1,0-10,8	38-428	1-24	4-145	4- 1 1 1
B. Índices de industrialización (medias)						
	% de hombres en la agricultura ⁸			Consumo energía per cápita ⁹		
Democracias europeas estables	21			3,6		
Dictaduras europeas	41			1,4		
Democracias latinoamericanas	52			0,6		
Dictaduras estables latinoamericanas	67			0,25		
Gama de variación:						
Democracias europeas estables	6-46			1,4-7,8		
Dictaduras europeas	16-60			0,27-3,2		
Democracias latinoamericanas	30-63			0,30-0,9		
Dictaduras estables latinoamericanas	46-87			0,02-1,27		
C. Índices de instrucción (medias)						
	% alfabeti- zación ¹⁰	Matriculados enseñanza primaria por millar ¹¹	Matriculados posprimaria ¹² por millar	Matriculados enseñanza superior ¹³ por millar		
Democracias europeas estables	96	134	44	4,2		
Dictaduras europeas	85	121	22	3,05		
Democracias latinoamericanas	74	101	13	2,0		
Dictaduras latinoamericanas	46	72	8	1,3		
Gamass de variación:						
Democracias europeas estables	95-100	96-179	19-83	1,7-17,83		
Dictaduras europeas	55-98	61-165	8-37	1,6-6,1		
Democracias latinoamericanas	48-87	75-137	7-27	0,7-4,6		
Dictaduras latinoamericanas	11-76	11-149	3-24	0,2-3,1		

CUADRO 5.2. (continuación)

D. Índices de urbanización (medias)			
	% en ciudades de más de 20.000 h. ¹⁴	% en ciudades de más de 100.000 h. ¹⁵	% en áreas metropolitanas ¹⁶
Democracias estables europeas	43	28	38
Dictaduras europeas	24	16	23
Democracias latinoamericanas	28	22	26
Dictaduras estables latinoamericanas	17	12	15
<i>Gamas de variación:</i>			
Democracias estables europeas	28-54	17-51	22-56
Dictaduras europeas	12-44	6-33	7-49
Democracias latinoamericanas	11-48	13-37	17-44
Dictaduras estables latinoamericanas	5-36	4-22	7-26

1. Una gran parte de este cuadro ha sido recopilado en base a datos procedentes de International Urban Research, University of California, Berkeley, California.

2. Naciones Unidas, Oficina Estadística, *National and Per Capita Income in Seventy Countries*, 1949, Statistical Papers, Serie E, núm. 1, Nueva York, 1950, pp. 14-16.

3. Naciones Unidas, *A Preliminary Report on the World Social Situation, 1952*, cuadro 11, pp. 46-48.

4. Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1956, cuadro 139, pp. 333-338.

5. *Ídem.*, cuadro 149, p. 387.

6. *Ídem.*, cuadro 189, p. 641. Las bases de población para estas cifras corresponden a años diferentes de los que se utilizan para el número de teléfonos y aparatos de radio, pero las diferencias no tienen importancia en comparaciones de grupos.

7. Naciones Unidas, *A Preliminary Report...*, *op. cit.*, ap. B., pp. 86-89.

8. Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1956, cuadro 12, pp. 3750-370.

9. Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1956, *op. cit.*, cuadro 127, pp. 308-310. Las cifras se refieren a la energía producida comercialmente, en cifras equivalentes de toneladas métricas de carbón.

10. Naciones Unidas, *A Preliminary Report...*, *op. cit.*, ap. A, pp. 79-86. Se incluye una serie de países como alfabetizados en más del 95 %.

11. *Ídem.*, pp. 86-100. Las cifras se refieren a personas matriculadas en el primer año en el sector de la enseñanza primaria, por millar del total de población, en el período 1946-1950. El primer curso de primaria varía de los seis a los ocho años de edad en varios países. Los países menos desarrollados tienen más individuos en ese sector de edades por millar de habitantes que los más desarrollados, pero esto influye en las cifras expuestas porque aumenta el porcentaje del total de población escolarizada para los países menos desarrollados, aunque asistan a las escuelas menos niños de ese grupo de edad. La influencia de esta fuente refuerza así la relación positiva entre instrucción y democracia.

12. *Ídem.*, pp. 86-100.

13. UNESCO, *World Survey of Education*, París, 1955. Las cifras son de la matriculación en la enseñanza superior por millar de habitantes. Los años a los que corresponden varían entre 1949 y 1952 y la definición de la enseñanza superior varía según los distintos países.

14. Procedencia: International Urban Research, University of California, Berkeley, California.

15. *Ídem.*

16. *Ídem.*

Los principales índices de *riqueza* utilizados aquí son la renta per cápita, el número de personas por vehículo de motor y por médico y el número de aparatos de radio, teléfonos y periódicos por millar de habitantes. Las diferencias son notables en todos los conceptos, como indica detalladamente el cuadro 5.2. En los países europeos más democráticos hay un vehículo de motor por cada diecisiete personas, frente a uno por cada 134 en los países menos democráticos. En los países latinoamericanos menos dictatoriales hay un vehículo de motor por cada 99 personas, mientras que en los más dictatoriales

les hay uno por cada 274.¹² También son marcadas las diferencias de renta entre los grupos: de un promedio de renta per cápita de 695 dólares en los países más democráticos, hasta 308 dólares para los menos democráticos; la diferencia correspondiente para Latinoamérica es de 117 y 119 dólares. Los índices también resultan coherentes, correspondiendo la renta per cápita más baja de cada grupo a la categoría de los «menos democráticos» y la más elevada a los «más democráticos».

La *industrialización* (el nivel de riqueza está claramente relacionado con ella) se determina por el porcentaje de varones que trabajan en la agricultura y por la «energía» per cápita comercialmente producida que se utiliza en el país, calculada en toneladas de carbón por persona y año. Ambos índices dan también resultados coherentes. El porcentaje medio de varones activos que trabajan en la agricultura y ocupaciones relacionadas era de 21 en los países europeos «más democráticos» y de 41 en los «menos democráticos», de 52 en los países latinoamericanos «menos dictatoriales» y de 67 en los «más dictatoriales». Las diferencias en cuanto a energía per cápita utilizada en el país son igualmente significativas.

El grado de *urbanización* se relaciona también con la existencia de la democracia.¹³ Disponemos de tres índices de urbanización distintos que proceden de datos recopilados por International Urban Research (Berkeley, California): el porcentaje de la población que vive en poblaciones de 20.000 habitantes o más, el porcentaje de los que viven en poblaciones de 100.000 o más, y también el porcentaje de los que residen en áreas metropolitanas normales. Los países más democráticos alcanzan un nivel más alto en estos tres índices de urbanización que los menos democráticos, en las dos zonas de cultura política investigadas.

Se ha dicho muchas veces que cuanto más instruida está la población de un país, más posibilidades hay para la democracia, y los datos comparativos de que disponemos apoyan esa proposición. Los países «más democráticos» de Europa apenas tienen analfabetos: el índice más bajo de alfabetización es del 96 %; mientras que las naciones «menos democráticas» tienen un índice de alfabetización del 85 %. En Latinoamérica, la diferencia es entre un índice medio del 74 % de alfabetización para los países «menos dic-

12. Ha de recordarse que estas cifras son medias, extraídas de cifras del censo de los diversos países. La exactitud de los datos es muy variable y no hay forma de medir la validez de cifras complejas calculadas como las que aquí se exponen. La tendencia coherente de todas estas diferencias y su gran magnitud es el principal indicio de validez.

13. Los politólogos han vinculado la urbanización a la democracia con bastante frecuencia. Harold J. Laski afirmaba que «la democracia organizada es el producto de la vida urbana» y que era natural, en consecuencia, que hubiese hecho «su primera aparición efectiva» en las ciudades-estado griegas, aunque su definición de «ciudadano» fuese limitada. Véase su artículo «Democracy», en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. V, pp. 76-85. Max Weber sostenía que la ciudad, como un cierto tipo de comunidad política, es un fenómeno peculiarmente occidental, y remontaba la aparición de la idea de «ciudadanía» a acontecimientos sociales íntimamente relacionados con la urbanización. Hay una exposición de este punto de vista en el capítulo sobre «Ciudadanía», en *General Economic History*, The Free Press, Glencoe, 1950, pp. 315-338. Hemos de añadir que la mayor fuerza electoral nazi en 1933 se encontraba en las comunidades pequeñas y en las zonas rurales. Berlín, la única ciudad alemana de más de dos millones, nunca dio a los nazis más de un 25 % de los votos en elecciones libres. El nazi tipo, lo mismo que el poujadista francés tipo o el neofascista italiano actual, era un trabajador autónomo que residía en un distrito rural o en una población pequeña. Aunque como partido de los trabajadores los comunistas son más fuertes en los barrios obreros de las grandes ciudades, sólo tienen una importante fuerza electoral en las naciones europeas menos urbanizadas, por ejemplo, Grecia, Finlandia, Francia, Italia.

tatorias» y un 46 % para los «más dictatoriales».¹⁴ La inscripción de alumnos por millar del total de población en tres niveles distintos, educación primaria, secundaria y superior, muestra también una relación coherente con el grado de democracia. La mayor disparidad se da entre los casos extremos de Haití y los Estados Unidos. En Haití hay menos niños (11 %) que reciben enseñanza primaria que alumnos que reciben enseñanza universitaria en los Estados Unidos (casi 18 %).

Vale la pena extenderse algo más en la relación entre instrucción y democracia porque hay toda una filosofía del gobierno democrático que ha considerado la difusión de la enseñanza como el requisito básico de la democracia.¹⁵ Como escribió Bryce, refiriéndose concretamente a América Latina: «Si la instrucción no convierte a los hombres en buenos ciudadanos, al menos hace más fácil que lleguen a serlo.»¹⁶ Es posible que la instrucción amplíe el horizonte humano, que permita a los hombres comprender que son necesarias las normas de tolerancia, que les frene y haga que no se adhieran a doctrinas extremistas y monistas y que aumente su capacidad para tomar decisiones electorales racionales.

Las pruebas que muestran la contribución de la instrucción a la democracia son aún más firmes y directas en relación con la conducta individual *dentro* de los países que en correlaciones internacionales. Los datos reunidos por agencias de investigación de la opinión pública, que han interrogado a individuos de diversos países sobre su fe en diversas normas democráticas de tolerancia hacia la oposición, sus actitudes hacia minorías étnicas y raciales, y su fe en sistemas multipartidistas en vez de unipartidistas han puesto al descubierto que *el factor de diferenciación más importante entre los que dan respuestas democráticas y los demás ha sido la instrucción*. Cuanto más elevada es la instrucción es más probable que se crea en valores democráticos y se apoyen prácticas democráticas.¹⁷ Todos los estudios pertinentes indican que la instrucción es un factor mucho más significativo que la renta o la ocupación.

Estos resultados deberían hacernos prever una correlación mucho más alta de la que encontramos en la realidad entre niveles nacionales de instrucción y práctica política democrática. Alemania y Francia han figurado entre las naciones más instruidas de Europa, pero es evidente que esto, por sí solo, no estabiliza sus democracias. Es posible, sin embargo, que la instrucción haya servido para inhibir otras fuerzas antidemocráticas. Datos

14. La pauta que indica una comparación de la media de cada grupo de países está sostenida por las gamas de variación (los extremos más alto y más bajo) de cada índice. La mayoría de las gamas de variación se superponen, es decir, algunos países que están en la categoría baja de la política, están más altos que algunos de los países que ocupan una posición alta en la escala de la democracia en algunos de los otros índices considerados. Hay que tener en cuenta que, tanto en Europa como en América Latina, las naciones que ocupan el puesto más bajo en cualquiera de los índices expuestos en el cuadro están también en la categoría «menos democrática». Por el contrario, casi todos los países que ocupan el puesto más alto en cualquiera de los índices están en la clase «más democrática».

15. Véase John Dewey, *Democracy and Education*, Nueva York, 1916.

16. Citado en Arthur P. Whitaker, *op. cit.*, p. 112; véase también Karl Mannheim, *Freedom, Power and Democratic Planning*, Nueva York, 1950.

17. Véase C. H. Smith, «Liberalism and Level of Information», *Journal of Educational Psychology*, vol. 39, 1948, pp. 65-82; Martin A. Trow, *Right Wing Radicalism and Political Intolerance*, tesis doctoral, Columbia University, 1957, p. 17; Samuel Stouffer, *Communism, Conformity and Civil Liberties*, Nueva York, 1955, pp. 138-139; D. Kido y M. Suyi, «Report on Social Stratification and Mobility in Tokyo, ... Mobility in Tokyo, III: The Structure of Social Consciousness», *Japanese Sociological Review*, enero 1954, pp. 74-100.

de la Alemania posnazi indican claramente que la educación superior está vinculada en este caso al rechazo del gobierno de un hombre fuerte y un partido.¹⁸

Aunque no podamos decir que un nivel «alto» de instrucción sea condición suficiente para la democracia, las pruebas de que disponemos indican que constituye casi una condición necesaria en el mundo moderno. Así, si volvemos a Latinoamérica, donde aún existe un analfabetismo generalizado en varios países, nos encontramos que, de todas las naciones, en las que más de la mitad de la población es analfabeta solamente una, Brasil, puede incluirse en el grupo «más democrático».

Hay ciertas pruebas procedentes de otras áreas culturales económicamente empobrecidas de la relación entre alfabetización y democracia. El único miembro de la Liga Árabe que ha mantenido instituciones democráticas desde la segunda guerra mundial, Líbano, es, con mucha diferencia, el país árabe con mayor instrucción (más del 80 % de la población alfabetizada) de todos los países árabes. En el resto de Asia, al este del mundo árabe, sólo dos estados, Filipinas y Japón, han mantenido regímenes democráticos sin la presencia de grandes partidos antidemocráticos desde 1945. Y estos dos países, aunque con una renta per cápita inferior a la de cualquier país europeo, figuran entre los primeros del mundo en cuanto a logros educativos: Filipinas se sitúa inmediatamente después de los Estados Unidos en cuanto a porcentaje de individuos que cursan estudios secundarios y superiores, mientras que Japón tiene un éxito educativo que no llega a igualar ningún estado europeo.¹⁹

Aunque se han expuesto por separado los diversos índices, parece evidente que los factores de industrialización, urbanización, riqueza y educación, se hallan suficientemente relacionados como para constituir un factor común.²⁰ Y los factores incluidos en el desarrollo económico le añaden la correlación política de la democracia.²¹

Antes de pasar a analizar las conexiones internas entre nivel de desarrollo y democracia, hemos de mencionar un estudio del Oriente Medio, que corrobora, en sus conclusiones básicas, esas relaciones empíricas para otra área cultural. Una investigación realizada en seis países de Oriente Medio (Turquía, Líbano, Egipto, Siria, Jordania e

18. Dewey ha dicho que el carácter del sistema educativo influye sobre la democracia, y esto puede aclarar algo las fuentes de inestabilidad en Alemania. El objetivo de la educación alemana, según Dewey, que escribía en 1916, era «el adiestramiento disciplinario más que [...] el desarrollo personal». El propósito principal era lograr una «asimilación de los objetivos y el significado de las instituciones existentes» y «la subordinación completa» a ellas. Esta cuestión plantea problemas que no se pueden abordar aquí, pero indica el carácter complejo de la relación entre democracia y factores íntimamente relacionados, como la educación. Véase Dewey, *Democracy and Education*, op. cit., pp. 108-110. Nos indica también que debemos ser cautos y no extraer conclusiones optimistas sobre las posibilidades de una evolución democrática en Rusia, basada en la gran expansión de la instrucción que tiene lugar allí actualmente.

19. Ceilán, que comparte con Filipinas y Japón la distinción de ser los únicos países democráticos de Asia oriental y meridional en los que los comunistas son insignificantes electoralmente, comparte también con ellos la de ser los únicos países de esa zona con una mayoría de la población alfabetizada. No hemos de olvidar, sin embargo, que cuenta con un partido trotskista bastante grande que es el que constituye la oposición actual; y aunque su nivel de instrucción es elevado para Asia, es muy inferior al de Japón o Filipinas.

20. Hay un análisis factorial de Leo Schnore, basado en datos de 75 países, que demuestra esto. (Aún inédito.)

21. Se trata de una afirmación «estadística», y eso significa inevitablemente que habrá muchas excepciones a esa correlación. Sabemos así que la presencia de una minoría grande de los estratos más bajos que vote al partido más conservador en estos países no desmiente la proposición de que la posición en la estratificación social es el principal determinante de la elección de partido, dado el proceso causal múltiple que entraña la conducta de las personas o de las naciones. Es evidente que la ciencia social nunca será capaz de explicar (predecir) todas las conductas.

Irán), por el Departamento de Investigación Social Aplicada de la Universidad de Columbia en 1950-1951, demostró que existían muchas conexiones entre urbanización, alfabetización, índices medios de votación, producción y consumo, y educación.²² Se calcularon correlaciones simples y múltiples entre las cuatro variables básicas para todos los países de los que había estadísticas disponibles de las Naciones Unidas, en este caso 54. Las correlaciones múltiples, considerando cada una de ellas sucesivamente como la variable dependiente, son las siguientes:²³

<i>Variable dependiente</i>	<i>Coefficiente de correlación múltiple</i>
Urbanización	0,61
Alfabetización	0,91
Participación media	0,84
Participación política	0,82

En Oriente Medio, Turquía y Líbano alcanzan un nivel superior al de los otros cuatro países estudiados en la mayoría de estos índices, y Lerner señala que los «grandes acontecimientos de posguerra en Egipto, Siria, Jordania e Irán han sido las violentas luchas por el control del poder [...] luchas notoriamente ausentes en Turquía y Líbano (1959), donde el control del poder se ha decidido por medio de elecciones».²⁴

Uno de los aportes de Lerner ha sido señalar las consecuencias, para la estabilidad general, del desarrollo desproporcionado en una u otra dirección, y la necesidad de cambios coordinados en todas estas variables. Así, compara la urbanización y la alfabetización en Egipto y en Turquía y llega a la conclusión de que, aunque Egipto está mucho más urbanizado que Turquía, no está realmente «modernizado» y no tiene siquiera una base adecuada para la modernización, porque no se ha mantenido un nivel similar de alfabetización. En Turquía han crecido al mismo ritmo los diversos índices de modernización, con una participación electoral creciente (36 % en 1950), una alfabetización y una urbanización también crecientes, etc. Por el contrario, en Egipto, las ciudades están llenas de «analfabetos sin hogar», que suponen un público dispuesto para la movilización política en apoyo de ideologías extremistas. De acuerdo con el supuesto de interdependencia funcional de los factores de «modernización», Egipto, en la escala de Lerner, debería estar el doble de alfabetizado que Turquía, dado que está el doble de urbanizado. El hecho de que esté sólo la mitad de alfabetizado explica, en opinión de Lerner, los «dese-

22. Se informa sobre ese estudio en Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, The Free Press, Glencoe, 1958. Estas correlaciones proceden de datos del censo; las principales secciones del estudio tratan de las reacciones a los medios de información y opiniones sobre ellos, con deducciones en cuanto a los tipos de personalidad propios de la sociedad moderna y la tradicional.

23. *Ídem.*, p. 63. El índice de participación política fue la votación porcentual en las cinco últimas elecciones. Estos resultados no pueden considerarse una verificación independiente de las relaciones expuestas en este artículo, dado que los datos y las variables son básicamente los mismos (como lo son también en el trabajo de Lyle Shannon, *op. cit.*), pero los resultados idénticos utilizando tres métodos completamente distintos, el coeficiente phi, las correlaciones múltiples y las medias y las gamas de variación demuestran concluyentemente que las relaciones no pueden atribuirse a mecanismos de los cálculos. Habría que tener en cuenta que los tres análisis se hicieron independientemente, sin conocimiento mutuo.

24. *Ídem.*, p. 84.

«equilibrios» que «tienden a hacerse circulares y a acelerar la desorganización social» política, además de económica.²⁵

Lerner hace un añadido teórico importante: la idea de que esos valores clave del proceso de modernización pueden entenderse como fases históricas, constituyendo la democracia una parte de desarrollos posteriores, la «institución que corona la sociedad participante», uno de sus términos para designar una sociedad industrial moderna. Su punto de vista sobre las relaciones entre estas variables, abordadas como etapas, merece citarse con amplitud:

La evolución secular de una sociedad participante parece entrañar una secuencia regular de tres fases. Primero llega la urbanización, pues sólo las ciudades han desarrollado el complejo de técnicas y recursos característico de la economía industrial moderna. Dentro de esta matriz urbana se desarrollan los dos atributos que distinguen las dos fases siguientes: alfabetización y crecimiento de los medios de comunicación. Hay una estrecha relación recíproca entre ellos, pues la alfabetización desarrolla los medios de comunicación, y éstos, a su vez, difunden la alfabetización. Pero la alfabetización realiza la función clave en la segunda fase. La capacidad de leer, adquirida al principio por un número relativamente escaso de individuos, les permite efectuar las diversas tareas que exige la sociedad que se moderniza. Una sociedad no empieza a producir periódicos, cadenas radiofónicas y películas a gran escala hasta la tercera fase, cuando la tecnología compleja del desarrollo industrial está bastante avanzada. Esto acelera a su vez la difusión de la alfabetización. A través de esta interacción se van formando las instituciones de participación (el voto electoral, por ejemplo), que encontramos en todas las sociedades modernas avanzadas.²⁶

Los datos que aporta Lerner no demuestran concluyentemente la validez de su tesis sobre la interdependencia funcional de estos elementos de modernización, pero el mate-

25. *Ídem.*, pp. 87-89. Otras teorías acerca de zonas subdesarrolladas han destacado también el carácter circular de las fuerzas que sustentan un determinado nivel de desarrollo social y económico; y este artículo puede considerarse, en cierto modo, un intento de ampliar a la esfera política el análisis del complejo de instituciones que constituyen una sociedad «modernizada». La monografía inédita de Leo Schnore, *Economic Development and Urbanization, An Ecological Approach*, relaciona variables tecnológicas, demográficas y organizativas (incluyendo alfabetización y renta per cápita) como un complejo interdependiente. El libro de Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, Nueva York, 1957, enfoca el «subdesarrollo» en el marco de una teoría económica de «casi equilibrio», como un conjunto de aspectos relacionados de una sociedad que se apoyan mutuamente, e incluye, como parte del complejo, características culturales y políticas (analfabetismo, ausencia de una clase media, un sistema de comunicaciones tosco) (véanse pp. 39-41).

26. *Ídem.*, p. 60. Lerner se centra también en ciertas exigencias de la personalidad de una sociedad «moderna» que pueden relacionarse con las exigencias de personalidad de la democracia. Según él, la movilidad física y social de la sociedad moderna exige una personalidad móvil, capaz de adaptarse al cambio rápido. La formación de una «sensibilidad móvil adaptable al cambio hasta el punto de que la reordenación del autosistema sea su forma distintiva» ha sido obra del siglo XX. Su característica principal es la *empatía*, que denota la «capacidad general para verse uno mismo en la situación del otro, sea favorable o desfavorable» (pp. 49 ss.). Aún no está claro si esta característica psicológica tiene como consecuencia una predisposición hacia la democracia (que implica una voluntad de aceptar el punto de vista de otros) o si se relaciona más bien con las tendencias antidemocráticas de un tipo de personalidad de «sociedad de masas» (que implica la ausencia de valores personales sólidos enraizados en la participación). Es posible que la empatía, una actitud más o menos «cosmopolita», sea una característica de la personalidad general de las sociedades modernas, con otras condiciones especiales que determinan si sus consecuencias sociales son, o no, actitudes de tolerancia y democráticas, o de desarraigo y anomia.

rial expuesto en este artículo ofrece una oportunidad para investigar siguiendo esas directrices. Los casos discrepantes, como Egipto, en los que la «falta» de alfabetización está asociada con tensiones graves y la posibilidad de disturbios, pueden hallarse también en Europa y Latinoamérica, y su análisis, una tarea que no abordamos aquí, aclarará aún más la dinámica básica de la modernización, y el problema de la estabilidad social en un marco de cambio institucional.

En estas correlaciones se dan una serie de procesos subyacentes, observados en varias zonas del mundo, además del efecto, ya analizado, de que un alto nivel de instrucción y alfabetización genera o sostiene la creencia en normas democráticas. Tal vez el más importante de estos procesos sea la relación entre la modernización y la forma de la «lucha de clases». El desarrollo económico, que significa una renta superior, una mayor seguridad económica y una mayor instrucción, permite que los estratos más bajos adopten planteamientos temporales a más largo plazo y criterios políticos más complejos y más graduales. La fe en un gradualismo reformista secular sólo puede ser la ideología de una clase inferior relativamente próspera.²⁷ El aumento de la riqueza y de la instrucción ayuda también a la democracia, porque debido a él los estratos inferiores recibirán presiones contrapuestas que reducirán la intensidad de su adhesión a determinadas ideologías y harán que tiendan a apoyar menos a los extremistas. Se analizará con más detalle el funcionamiento de este proceso en la segunda parte del artículo, pero opera básicamente ampliando la participación de esos estratos en una cultura nacional integrada, de modo que van dejando de ser una clase inferior aislada y aumenta su contacto con los valores burgueses. Marx afirmaba que el proletariado era una fuerza revolucionaria porque no podía perder más que sus cadenas y podía ganar el mundo entero. Pero Tocqueville, al analizar las razones por las que los estratos más bajos de los Estados Unidos apoyaban el sistema, parafraseaba y transponía a Marx antes de que Marx hiciera ese análisis, indicando que «sólo se rebelan los que no tienen nada que perder».²⁸

El crecimiento de la riqueza no sólo se relaciona causalmente con el desarrollo de la democracia al alterar las condiciones sociales de los trabajadores, sino que también afecta el papel político de la clase media, al modificar la estructura de estratificación social de manera que su perfil pasa de ser una pirámide alargada, con una gran base de clase baja, a ser un diamante con una clase media creciente. Una clase media grande desempeña un papel mitigador, moderando el conflicto, ya que puede premiar a los partidos moderados y democráticos y penalizar a los grupos extremistas.

También la renta nacional está relacionada con los valores políticos y el estilo de la clase superior. Cuanto más pobre es un país y más bajo es el nivel de vida absoluto de las clases más bajas, mayor es la presión sobre los estratos superiores para que traten a las clases inferiores como seres que quedan fuera del ámbito de la sociedad humana, como vulgares, como innatamente inferiores, como una casta inferior. Las marcadas diferencias en el estilo de vida entre quienes están en la cúspide y quienes están en la base

27. Véase S. M. Lipset, «Socialism —East and West— Left and Right», *Confluence*, vol. 7, verano de 1958, pp. 173-192.

28. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I., Alfred A. Knopf, 20.^a ed., Nueva York, 1945, p. 25.

hace que esto sea psicológicamente necesario. En consecuencia, los estratos superiores también tienden a considerar los derechos políticos de los estratos inferiores, especialmente el derecho a participar en el poder, como algo básicamente absurdo e inmoral. Los estratos superiores no sólo se oponen ellos mismos a la democracia sino que su conducta política, frecuentemente arrogante, ayuda a intensificar reacciones extremistas por parte de las clases más bajas.

El nivel general de renta de una nación influirá también en su receptividad a las normas de tolerancia política democrática. Los valores según los cuales no importa gran cosa qué partido gobierne y puede tolerarse el error incluso del partido que gobierna, pueden desarrollarse mejor cuando *a)* el gobierno tiene poco poder para influir en las oportunidades vitales básicas de los grupos más poderosos, o *b)* hay riqueza suficiente en el país para que en realidad no importe demasiado que se realice una cierta redistribución. Si los principales grupos de poder ven la pérdida del control del gobierno como un hecho grave, no hay duda de que estarán más dispuestos a recurrir a medidas más drásticas para intentar retener o asegurar ese control. El nivel de riqueza determinará también en qué medida ciertos países pueden instaurar normas «universalistas» entre sus políticos y funcionarios (como una selección basada en una demostración de la capacidad en régimen de competencia sin favoritismo). Cuanto más pobre es el país, más fuerte es el nepotismo, es decir, el apoyo entre parientes y amigos. Al ser débiles las normas universalistas disminuyen las posibilidades de crear una burocracia eficiente, condición necesaria para un Estado democrático moderno.²⁹

Aunque menos directamente vinculada a una mayor riqueza, también parece guardar cierta relación con ella la presencia de instituciones y organizaciones intermedias capaces de actuar como fuentes de poder compensatorio y de reclutar participantes en el proceso político, del modo analizado por Tocqueville y otros exponentes de lo que se llama teoría de la «sociedad de masas».³⁰ Según ellos, una sociedad sin una multitud de organizaciones relativamente independientes del poder estatal central tiene un elevado potencial dictatorial y también revolucionario. Estas organizaciones cumplen muchas funciones necesarias para la democracia: son una fuente de poder equilibrador, impiden que el Estado, o cualquier fuente de poder privada importante, domine todos los recursos políticos; son una fuente de nuevas opiniones; pueden ser los medios para comunicar ideas, especialmente ideas de oposición, a un gran sector de la ciudadanía; sirven para instruir en las técnicas de la política; y ayudan a aumentar el interés y participación en la política. Aunque no hay datos fidedignos que apoyen la relación entre pautas nacionales de organizaciones voluntarias y sistemas políticos nacionales, los estudios de conducta individual de una serie de países nos demuestran que, independientemente de otros facto-

29. Hay un análisis de este problema en un Estado nuevo en David Apter, *The Gold Coast in Transition* (Princeton University Press, 1955), especialmente los capítulos 9 y 13. Apter nos muestra la importancia de la burocracia eficaz y la aceptación de las pautas de conducta y los valores burocráticos para la existencia de un orden político y democrático.

30. Véase Emil Lederer, *The State of The Masses*, Nueva York, 1940; Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Nueva York, 1950; Max Horkheimer, *Eclipse of Reason*, Nueva York, 1947; Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Nueva York, 1940; Philip Selznick, *The Organizational Weapon*, Nueva York, 1952; José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*.

res, los hombres que pertenecen a asociaciones tienden a tener opiniones más democráticas sobre cuestiones relacionadas con la tolerancia y los sistemas de partido, y es más probable que participen en el proceso político, que sean políticamente activos, o que voten. Como sabemos también que, dentro de los países, el más rico y mejor instruido es más probable que pertenezca a organizaciones voluntarias, parece probable que la tendencia a formar esos grupos esté en función de la renta y de las oportunidades de ocio dentro de ciertas naciones.³¹

Es evidente que la democracia y las condiciones relacionadas con la democracia estable aquí analizadas corresponden básicamente a los países del noroeste de Europa y a sus descendientes angloparlantes de América y Australasia. Max Weber, entre otros, ha argumentado que los factores que explican la democracia en esta zona son una concatenación de elementos históricamente única, parte del proceso que produjo también el capitalismo en la zona. Según el argumento básico, el desarrollo económico capitalista (fomentado y desarrollado al máximo en las zonas protestantes) creó una clase burguesa, cuya existencia fue a la vez un catalizador y una condición necesaria para la democracia. La insistencia dentro del protestantismo en la responsabilidad individual propició el surgimiento de los valores democráticos. La mayor fuerza inicial de las clases medias en estos países tuvo como consecuencia una alianza entre los burgueses y la corona, alianza que preservó la monarquía, facilitando la legitimación de la democracia entre los estratos conservadores. Tenemos así un conjunto interrelacionado de desarrollo económico, protestantismo, monarquía, cambio político gradual, legitimidad y democracia.³² Se puede

31. Véase Edward Banskfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe, 1958, que contiene una excelente descripción de cómo la pobreza abismal sirve para reducir la organización de la comunidad en la Italia meridional. Los datos existentes, que proceden de encuestas electorales efectuadas en los Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Suecia, muestran que entre el 40 y el 50 % de los adultos de estos países pertenecen a asociaciones voluntarias, sin índices más bajos de pertenencia en las democracias menos estables, Francia y Alemania, que en las más estables, los Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia. Estos resultados parecen contradecir la proposición general, aunque no puede extraerse ninguna conclusión clara, porque la mayoría de los estudios utilizaron categorías no comparables. Esta cuestión exige más investigación en diversos países. Sobre los datos de estos países véanse los estudios siguientes: sobre Francia, Arnold Rose, *Theory and Method in the Social Sciences*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954, p. 74 y O. R. Gallagher, «Voluntary Associations in France», *Social Forces*, vol. 36, diciembre 1957; sobre Alemania, Erich Reigrotski, *Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik*, J. C. B. Mohr, Tubinga, 1956, p. 164; sobre los Estados Unidos, Charles R. Wright y Herbert H. Hyman, «Voluntary Association Memberships of American Adults: Evidence from National Sample Surveys», *American Sociological Review*, vol. 23, junio 1958, p. 287, y J. C. Scott, jr., «Membership and Participation in Voluntary Associations», *id.*, vol. 22, 1957, pp. 315-326; Herbert Maccoby, «The Differential Political Activity of Participants in a Voluntary Association», *id.*, vol. 23, 1958, pp. 524-533; sobre Gran Bretaña, véase Mass Observation, *Puzzled People*, Victor Gollanz, Londres, 1947, p. 119, y Thomas Bottomore, «Social Stratification in Voluntary Organizations», en David Glass, ed., *Social Mobility in Britain*, The Free Press, Glencoe, 1954, p. 354; sobre Suecia, véase Gunnar Heckscher, «Pluralist Democracy: The Swedish Experience», *Social Research*, vol. 15, diciembre 1948, páginas 417-461.

32. En la introducción de acontecimientos políticos como parte del análisis de factores *externos* al sistema político, que son parte del nexo causal en el que participa la democracia, sigo una tradición sociológica e incluso funcionalista. Como bien ha dicho Radcliffe-Brown, «...una "explicación" de un sistema social será su historia, donde la conocemos: la relación detallada de cómo llegó a ser, qué es y dónde está. Otra "explicación" del mismo sistema se obtiene mostrando [...] que es una ejemplificación especial de leyes de psicología social o de funcionamiento social. Los dos tipos de explicación no chocan sino que se complementan entre sí». A. R. Radcliffe-Brown, «On the Concept of Function in Social Science», *American Anthropologist*, nueva serie, vol. 37, 1935, p. 401; véase también Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, The Free Press, Glencoe, 1949, pp. 164-188, donde hay un estudio detallado del papel del análisis histórico en la investigación sociológica.

discutir si algún aspecto de este complejo es primario, pero el conjunto de factores y fuerzas se sostiene.

3. Legitimidad y democracia

En esta sección examinaré algunos requisitos de la democracia que se derivan de elementos específicamente históricos de este proceso, en particular los que se relacionan con la necesidad de un sistema político democrático para que haya legitimidad y mecanismos que reduzcan la intensidad de la división política. Estos requisitos están relacionados con el desarrollo económico, pero también se diferencian de él porque son elementos del sistema político mismo.

Legitimidad y eficacia. Como ha intentado documentar la sección anterior, en el mundo moderno el desarrollo económico, que implica industrialización, urbanización, instrucción elevada y un aumento sostenido de la riqueza general de la sociedad, es una condición básica para que la democracia se sostenga; es un indicio de la eficacia del sistema.

Pero la estabilidad de un determinado sistema democrático no depende sólo de su eficacia en la modernización, sino también de la *eficacia* y la *legitimidad* del sistema político. Por eficacia se entiende la actuación concreta de un sistema político; en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno, tal y como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella, que podrían constituir una amenaza para el sistema como, por ejemplo, las fuerzas armadas. La eficacia de un sistema político democrático, caracterizado por una burocracia eficiente y un sistema de toma de decisiones capaz de resolver problemas políticos, puede diferenciarse de la eficacia del sistema considerado en su totalidad, aunque, por supuesto, el fracaso del funcionamiento de la sociedad en su conjunto influirá en el subsistema político. La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad. El nivel de legitimidad de los sistemas políticos democráticos contemporáneos depende, en gran medida, de los medios con que se hayan resuelto los temas clave que han dividido históricamente a esa sociedad. El propósito de estas secciones del artículo es mostrar, *primero*, que el grado de legitimidad de un sistema democrático puede influir en la capacidad de éste para superar las crisis de eficacia, como las depresiones económicas o las guerras perdidas, y, *segundo*, indicar por qué medios las distintas soluciones dadas a las divisiones históricas básicas (que determinan la legitimidad de diversos sistemas) fortalecen o debilitan también la democracia a través de su influencia sobre la competencia de partidos políticos contemporánea.

Aunque la eficacia sea primordialmente una dimensión instrumental, la legitimidad es más afectiva y valorativa. Los grupos considerarán un sistema político legítimo o ilegítimo según coincidan con sus valores primarios los valores de este sistema. Sectores importantes del ejército, el funcionariado y las clases aristocráticas de Alemania rechazaron la República de Weimar no porque fuese ineficaz sino porque su simbolismo y sus valores fundamentales eran una negación de los suyos. La legitimidad, en sí y por sí, pue-

de vincularse con diversas formas de organización política, que incluyen las opresivas. Las sociedades feudales, antes del advenimiento del industrialismo, contaban, sin duda, con la lealtad básica de la mayor parte de sus miembros. Las crisis de legitimidad son, primordialmente, un fenómeno histórico reciente, que surgió al aumentar las divisiones profundas entre grupos capaces, debido a los medios de comunicación de masas, de organizarse en torno a valores distintos de los que anteriormente la sociedad consideraba los únicos legítimos.

Una crisis de legitimidad es una crisis de cambio, y sus raíces, como factor que afecta a la estabilidad de los sistemas democráticos, han de buscarse, por lo tanto, en el carácter del cambio de la sociedad moderna. Se puede proponer la hipótesis de que las crisis de legitimidad se producen durante una transición hacia una estructura social nueva si, *a*) todos los grupos importantes no se aseguran el acceso al sistema político al principio del período de transición o, al menos, tan pronto como plantean exigencias políticas; o si, *b*) el estatus de las instituciones conservadoras importantes está amenazado durante el período de cambio estructural. Una vez establecida una estructura social nueva, si el nuevo sistema no es capaz de satisfacer las expectativas de los grupos importantes (por razones de «eficacia») durante un período lo bastante largo para crear legitimidad sobre la nueva base, puede surgir una nueva crisis.

Tocqueville hizo una descripción muy gráfica del primer tipo general de pérdida de legitimidad, referida especialmente a países que habían pasado de monarquías aristocráticas a repúblicas democráticas: «... a veces, en la vida de una nación, surgen períodos en que las viejas costumbres de un pueblo cambian, se destruye la moral pública, se tambalea la fe religiosa y se rompe el hechizo de la tradición...». Entonces, los ciudadanos no tienen «ni el patriotismo instintivo de una monarquía ni el patriotismo reflexivo de una república; ... se han detenido entre ambos, en medio del desasosiego y de la confusión».³³

Sin embargo, la democracia parece estar mucho más segura si el estatus y símbolos de los grupos conservadores importantes no resultan amenazados durante este período de transición, aunque pierdan la mayor parte de su poder. Una prueba palpable del nexo que existe entre la legitimidad preservada de las instituciones conservadoras y la democracia es la relación entre monarquía y democracia. Dado el papel de las revoluciones republicanas francesa y estadounidense como iniciadoras de los movimientos políticos democráticos modernos, parece una correlación bastante extraña que diez de doce de las democracias estables angloparlantes y europeas sean monarquías. Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Australia, Canadá y Nueva Zelanda son reinos. Mientras las otras repúblicas que cumplen ambas condiciones —procedimientos democráticos estables desde que se instituyó la democracia y ausencia de un movimiento totalitario importante en los últimos veinticinco años— son los Estados Unidos, Suiza y Uruguay. Las naciones que han pasado del absolutismo y la oligarquía (vinculados a una Iglesia del Estado) a un Estado de Bienestar democrático rete-

33. *Op. cit.*, pp. 251-252.

niendo las formas de la monarquía, suelen ser más capaces de realizar cambios, manteniendo a la vez un hilo continuo de legitimidad en sus instituciones políticas.³⁴

La preservación de la monarquía ha asegurado, al parecer, la lealtad hacia el sistema de los sectores aristocráticos, tradicionalistas y clericales de la población, molestos con el crecimiento de la democratización y el igualitarismo. Y al aceptar con mayor tolerancia a los estratos inferiores, sin resistirse hasta el punto de que pudiera resultar necesaria la revolución, las capas conservadoras se ganaron o conservaron la lealtad de los nuevos «ciudadanos». Donde la monarquía fue derrocada por la revolución y se rompió la sucesión ordenada, esas fuerzas alineadas con la monarquía a veces han seguido negando la legitimidad de sus sucesores republicanos hasta la quinta generación o más.

La única monarquía constitucional que se convirtió en dictadura fascista, Italia, era, como la República francesa, relativamente nueva y los grupos importantes de la sociedad aún la consideraban ilegítima. La casa de Saboya alejó de sí a los católicos al destruir el poder temporal de los papas, y tampoco eran sucesores legítimos del antiguo Reino de las Dos Sicilias. De hecho, la Iglesia prohibió a los católicos participar en la política italiana casi hasta la primera guerra mundial y sólo retiró su prohibición original por miedo a los socialistas. Los católicos franceses adoptaron una actitud similar hacia la Tercera República durante el mismo período. Tanto la democracia italiana como la francesa han tenido que actuar durante gran parte de su historia sin el apoyo leal de grupos importantes de su sociedad, de la izquierda y de la derecha. La continuidad de las instituciones primarias conservadoras e integradoras durante un período de transición en el que están surgiendo nuevas instituciones sociales es una fuente primordial de legitimidad.

El segundo tipo general de pérdida de legitimidad depende, como ya se indicó, de cómo afrontan las sociedades el problema del «acceso a la política». La solución al problema de cuándo han de acceder al proceso político nuevos grupos sociales afecta a la legitimidad del sistema político, tanto a los conservadores como a esos nuevos grupos. En el siglo XIX estos grupos nuevos eran principalmente trabajadores industriales; la crisis de «acceso a la política» del siglo XX tiene como característica incorporar a élites coloniales y grupos campesinos. Siempre que pasan a ser políticamente activos nuevos grupos (por ejemplo, cuando los obreros intentan por primera vez acceder al poder económico y político a través del sufragio y de la organización económica, cuando la burguesía exigió acceso y participación en el gobierno, cuando las élites coloniales exigen el control de su propio sistema), un acceso relativamente fácil a las instituciones políticas *legítimas* tiende a asegurar la lealtad al sistema de estos nuevos grupos, que pueden, por su parte, permitir que los viejos estratos dominantes conserven su propia integridad de estatus. En naciones como Alemania, donde se negó el acceso durante períodos prolongados, primero a la burguesía y más tarde a los obreros, y se recurrió a la fuerza para impedirlo, los estratos más bajos estaban alejados del sistema y se vieron empujados a adoptar ideologías

34. Walter Lippmann, refiriéndose a la capacidad aparentemente superior de las monarquías constitucionales frente a las repúblicas de Europa para «preservar el orden con libertad», comenta que esto puede deberse a que «en una república, el poder gobernante, al estar totalmente secularizado, pierde gran parte de su prestigio; está despojado, si se prefiere, de todas las ilusiones de majestad intrínseca». Véase *The Public Philosophy*, Mentor Books, Nueva York, 1956, p. 50.

extremistas las cuales, a su vez, alejaron a los grupos más asentados de la aceptación del movimiento político de los trabajadores como una alternativa legítima.

Los sistemas políticos que niegan a los nuevos estratos el acceso al poder político, salvo a través de medios revolucionarios, también impiden que se desarrolle la legitimidad provocando esperanzas milenaristas en el terreno de la política. Los grupos que se sienten obligados a penetrar en el cuerpo político por medios violentos tienden a exagerar extremadamente las posibilidades que otorga la participación política. Esperan mucho más de lo que permiten las limitaciones intrínsecas de la estabilidad política. En consecuencia, los regímenes democráticos nacidos bajo esa tensión no sólo se enfrentarán al problema de que les consideren ilegítimos los grupos leales al *ancien regime*, sino que también pueden rechazarlos aquellos cuyas esperanzas milenaristas no satisfizo el cambio. Francia parece constituir un ejemplo de ese fenómeno. Los clericales de derechas han considerado ilegítima a la República, mientras que sectores de los estratos más bajos aún esperan impacientes la plenitud milenarista. Muchas de las naciones de Asia y África que han alcanzado recientemente la independencia se enfrentan al problema de ganarse la lealtad de las masas en favor de Estados democráticos que poco pueden hacer por satisfacer los objetivos utópicos establecidos por los movimientos nacionalistas durante el período del colonialismo y la lucha por la independencia durante el período de transición.

Hemos examinado varias condiciones relacionadas con el mantenimiento o el establecimiento inicial de la legitimidad por parte de un sistema político. Dando por supuesta una razonable eficacia, si el estatus de los principales grupos conservadores resulta amenazado, o si se niega el acceso al sistema político en períodos cruciales, seguirá en entredicho la legitimidad del sistema. Incluso en sistemas legítimos, una quiebra de la eficacia, repetida o permanente durante un largo período, amenazará su estabilidad.

Una prueba importante de la legitimidad es en qué medida determinadas naciones han elaborado una «cultura política secular» común, festividades y rituales nacionales que sirven para mantener la legitimidad de diversas prácticas democráticas.³⁵ Los Estados Unidos han elaborado una cultura política secular homogénea común que se refleja en la veneración y el consenso en torno a los Padres Fundadores, Jefferson, Lincoln, Theodore Roosevelt y sus principios. Estos elementos comunes a que apela todo político estadounidense no están presentes en todas las sociedades democráticas. En algunos países europeos, la izquierda y la derecha tienen un conjunto de distintos símbolos y diferentes héroes políticos. Francia constituye el ejemplo más claro de una nación que no ha elaborado esa tradición común. Así, muchas de las batallas que implican el uso de símbolos distintos entre la izquierda y la derecha desde 1789 en adelante, a lo largo de gran parte del siglo XIX, están «aún en marcha, y el problema aún está en pie; cada una de estas fechas [de enfrentamientos políticos importantes] aún divide a la izquierda y a la derecha, a clericales y anticlericales, a progresistas y reaccionarios, en todas sus agrupaciones históricamente determinadas».³⁶

Como hemos visto, puede haber variaciones nacionales en el grado de legitimidad

35. Véase Gabriel Almond, «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, vol. 18, 1956, pp. 391-409.

36. Herbert Luethy, *The State of France*, Secker and Warburg, Londres, 1955, p. 29.

que los diversos estratos otorgan a sus instituciones políticas. Y conocer el grado relativo de legitimidad de las instituciones políticas de una nación es de importancia básica si se pretende analizar la estabilidad de esas instituciones cuando surge una crisis de eficacia. La relación entre diferentes grados de legitimidad y eficacia en sistemas políticos concretos se puede exponer más gráficamente en forma de un cuadro con cuatro apartados, con ejemplos de países caracterizados por las diversas combinaciones posibles.

		EFICACIA	
		+	-
LEGITIMIDAD	+	A	B
	-	C	D

Las sociedades que entran en la casilla A, las que ocupan un puesto elevado en las escalas de legitimidad y eficacia, tendrán sin duda sistemas políticos estables. Naciones como los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra, satisfacen las necesidades políticas básicas de sus ciudadanos, tienen eficaces burocracias y sistemas políticos de toma de decisiones, poseen legitimidad tradicional por una continuidad prolongada de los símbolos clave de la soberanía, la monarquía o la constitución, y no hay en ellas minorías importantes cuyos valores básicos sean contrarios a los del sistema.³⁷ Los regímenes ineficaces e ilegítimos, los que corresponderían a la casilla D, han de ser por definición, inestables, y desmoronarse, a menos que se trate de dictaduras que se mantengan por la fuerza, como los regímenes de posguerra en Hungría y Alemania Oriental. Las experiencias políticas de diferentes países a principios de la década de 1930 ilustran las consecuencias de diversas combinaciones de legitimidad y eficacia. A finales de la década de 1920, ni la República alemana ni la austríaca eran consideradas legítimas por amplios y poderosos sectores de su población, pero de todos modos mantenían una eficacia razonable.³⁸ En el cuadro de cuatro casillas se incluyen en la casilla C.

Cuando la eficacia de los gobiernos de los diversos países se esfumó en la década de 1930, las sociedades que ocupaban puestos elevados en la escala de legitimidad se mantuvieron democráticas, mientras que los países que ocupaban puestos bajos en dicha escala, como Alemania, Austria y España, perdieron la libertad, y Francia escapó por muy poco a un destino similar. O, expresando los cambios en función del cuadro de cua-

37. El problema racial en el sur de los Estados Unidos constituye un desafío fundamental a la legitimidad del sistema, y provocó en determinado momento una ruptura del orden nacional. El conflicto reduce la lealtad de muchos sureños blancos a las normas democráticas, incluso en el momento presente. Gran Bretaña tiene un problema comparable mientras la Irlanda católica siga siendo parte del Reino Unido. El gobierno eficaz no podría satisfacer a Irlanda. Las prácticas políticas de ambas partes en Irlanda del Norte, en el Ulster, ejemplifican también el problema de un régimen que no está legitimado en opinión de un gran sector de su población.

38. Hay un análisis excelente de la crisis permanente de la república austríaca, que se debía a que los católicos y los conservadores la consideraban un régimen ilegítimo, véase Charles Gulick, *Austria from Hapsburg to Hitler*, University of California Press, Berkeley, 1948.

tro casillas, los países que pasaron de A a B se mantuvieron democráticos, mientras que los sistemas políticos de los que pasaron de C a D se desmoronaron. La derrota militar de 1940 demostraría concluyentemente la baja posición que ocupaba la democracia francesa en la escala de la legitimidad. Fue la única democracia derrotada que proporcionó apoyo en gran escala a un régimen colaboracionista.³⁹

Situaciones como las que acabamos de analizar, en las que la legitimidad o la eficacia, una de las dos, son elevadas, mientras la otra es baja, demuestran la utilidad de este tipo de análisis. En una perspectiva a corto plazo un sistema sumamente eficaz pero ilegítimo, como una colonia bien gobernada, es más inestable que los regímenes con una eficacia relativamente baja y mucha legitimidad. La estabilidad social de una nación como Tailandia (incluso con sus esporádicos golpes de Estado) contrasta notablemente con la situación de las antiguas naciones coloniales vecinas del Sureste asiático. El vínculo entre el análisis de la legitimidad y el análisis anterior de la contribución a la democracia del desarrollo económico, es evidente en los procesos a través de los cuales regímenes con escasa legitimidad pueden obtenerla, y lo contrario en los que están relacionados con el desmoronamiento de un sistema legitimado. La eficacia prolongada que perdura durante una serie de generaciones puede legitimar un sistema político; esa eficacia significa principalmente, en el mundo moderno, progreso económico constante. Así, las naciones que se han adaptado con más éxito a las exigencias de un sistema industrial son las que tienen menos tensiones políticas internas y o bien preservan su legitimidad tradicional, la monarquía, o establecen nuevos símbolos fuertes de legitimidad.

La estructura social y económica que Latinoamérica heredó de la península Ibérica impidió seguir la vía de las antiguas colonias inglesas, y sus repúblicas nunca desarrollaron los símbolos y el aura de la legitimidad. La supervivencia de las nuevas democracias políticas de Asia y África depende, en gran medida, de su capacidad para mantener un período prolongado de eficacia, de que sean capaces de satisfacer las necesidades instrumentales concretas de sus poblaciones.

Legitimidad y división. La eficacia prolongada del sistema como un todo puede llegar a legitimar el sistema político democrático, como en los casos de los Estados Unidos y de Suiza. Pero en toda democracia existe la amenaza constante e intrínseca de que los conflictos entre los distintos grupos, que son la savia del sistema, puedan cristalizar hasta correr el peligro de una desintegración social. Por lo tanto, además de la eficacia, entre los requisitos clave de un sistema político democrático figuran condiciones que sirven para moderar la intensidad de la lucha partidista.

Como la existencia de un estado de conflicto moderado es un aspecto intrínseco de un sistema democrático legítimo (es, en realidad, otra forma de definirlo), no tendría por

39. El problema de legitimidad francés lo describe muy bien Katherine Munro: «Los partidos del ala derecha nunca olvidaban del todo la posibilidad de una contrarrevolución, mientras que los partidos de izquierda revivían la revolución militante en su marxismo o comunismo; ambas partes sospechaban que la otra estaba utilizando la república para lograr sus propios fines y que era leal sólo en la medida en que le convenía. Esta sospecha amenazaba una y otra vez con hacer inviable la república, puesto que conducía a la obstrucción, tanto en la esfera política como en la económica, y los problemas de gobierno minaban a su vez la confianza en el régimen y en sus dirigentes.» Citado en Charles A. Micaud, «French Political Parties: Ideological Myths and Social Realities», en Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, p. 108.

qué sorprendemos que los principales factores que determinan ese estado óptimo estén estrechamente vinculados con los que producen legitimidad formulada en términos de continuidades de símbolos y de estatus. El carácter y el contenido de las principales divisiones que afectan la estabilidad política de una sociedad están básicamente determinados por factores históricos que han influido en el modo de resolver (o de no resolver a lo largo del tiempo) los principales problemas que dividen a la sociedad.

En los tiempos modernos surgieron tres problemas principales en los Estados de Occidente. El primero fue la cuestión religiosa: el lugar que debía ocupar la Iglesia y/o la existencia de diversas religiones dentro de la nación. El segundo fue el de la admisión de los estratos más bajos, en especial los obreros, a la condición de «ciudadanos», la entronización del acceso al poder a través del sufragio universal, y del derecho legítimo a negociar colectivamente en la esfera económica. El tercero fue la lucha constante en torno a la distribución de la renta nacional. La cuestión general más significativa aquí es ésta: ¿Se abordaron estos problemas importantes uno a uno y se resolvió más o menos cada uno de ellos antes de que surgiese el siguiente, o se acumularon, de forma que cuestiones históricas y fuentes de división tradicionales se mezclaron con otras más nuevas? Aliviar tensiones, una detrás de otra, contribuye a la estabilidad del sistema político. Arrastrar problemas de un sistema histórico al siguiente hace que la atmósfera política se caracterice por el rencor y la frustración en vez de la tolerancia y la negociación. Hombres y partidos acaban discrepando entre sí no sólo en la forma de resolver problemas concretos, sino más bien por *weltanschauungen* fundamentales y opuestos. Acaban considerando la victoria política de sus adversarios una grave amenaza moral; y, en consecuencia, el conjunto del sistema no posee un valor de integración eficaz.

La cuestión religiosa, el lugar de la Iglesia en la sociedad, se afrontó y se resolvió en la mayoría de las naciones protestantes en los siglos XVIII y XIX, y dejó de ser motivo de polémica política grave. En algunas naciones, como en Estados Unidos, la Iglesia quedó al margen del sistema político y aceptó esa situación. En otras, como Inglaterra, Escandinavia y Suiza, la religión sigue apoyada por el Estado, pero las Iglesias estatales, como los monarcas constitucionales, sólo tienen dominio nominal y han dejado de ser fuente importante de polémica. Es a los países católicos de Europa a los que les corresponde proporcionar ejemplos de situaciones en que el enfrentamiento histórico entre fuerzas clericales y anticlericales, provocado por la Revolución francesa, ha seguido dividiendo a los hombres políticamente hasta el día de hoy. Así, en países como Francia, Italia, España y Austria, ser católico ha significado estar aliado con grupos derechistas o conservadores en política. Mientras que ser anticlerical (o de una religión minoritaria) ha significado en general una alianza con la izquierda. En varios de estos países se sumaron nuevos conflictos que fueron surgiendo al problema religioso; y para los católicos conservadores la lucha contra los socialistas no fue simplemente una lucha económica o una discrepancia respecto a instituciones sociales, sino un conflicto profundo entre Dios y Satanás, entre el bien y el mal.⁴⁰ Para muchos intelectuales laicos de la Italia contemporá-

40. El vínculo entre inestabilidad democrática y catolicismo puede atribuirse también a elementos intrínsecos del catolicismo como sistema religioso. La democracia exige un sistema de creencias políticas universalistas debido a que le-

nea la oposición a la Iglesia legitima la alianza con los comunistas. Mientras haya lazos religiosos que refuerzan alineamientos políticos seculares, son escasas las posibilidades del toma y daca democrático y la negociación.

El tema de la «ciudadanía» o de la «igualdad política» también se ha resuelto de diversas formas. Así, en los Estados Unidos y en Inglaterra se otorgó la ciudadanía plena a los obreros a principios o mediados del siglo XIX. Suecia y una serie de naciones europeas se resistieron a lo largo de la primera parte del siglo XX y la lucha por la ciudadanía plena se unió, en estos países, al socialismo como movimiento *político*, surgiendo así un socialismo revolucionario. O, dicho de otro modo, donde se negaron los derechos civiles económicos y políticos a los trabajadores, su lucha por la redistribución de la renta y del estatus se vinculó a una ideología revolucionaria. Donde la lucha económica y de estatus se desarrolló fuera de este marco, la ideología a la que se vinculó tendió a ser la del reformismo gradualista. Por ejemplo, en la Alemania de los Hohenzollern se negó a los trabajadores el sufragio libre y lo mismo sucedió en Prusia hasta la revolución de 1918. Que no se otorgase la «ciudadanía» facilitó el mantenimiento del marxismo revolucionario en las zonas de Alemania donde no existía la igualdad en el sufragio. En la Alemania meridional, donde se otorgaron derechos civiles plenos a fines del siglo XIX, lo que predominó fue el socialismo reformista, democrático y no revolucionario. La persistencia de dogmas revolucionarios en un gran sector del partido socialdemócrata sirvió para otorgar voz a los ultraizquierdistas en la dirección del partido, permitió a los comunistas ganar fuerza tras la derrota militar y, lo que fue quizás aún más importante históricamente, sirvió para asustar a grandes sectores de la clase media alemana. Estos últimos temían que una victoria socialista pusiera realmente fin a todos sus privilegios y a su estatus.

En Francia, los trabajadores obtuvieron el sufragio, pero se les negaron derechos económicos básicos hasta después de la segunda guerra mundial. Grupos importantes de patronos franceses negaban legitimidad a los sindicatos del país, y procuraban debilitarlos o destruirlos después de cada victoria sindical. La inestabilidad de los sindicatos franceses, su constante necesidad de mantener la militancia obrera para sobrevivir, incorporaron a los trabajadores a los grupos políticos más revolucionarios y extremistas. El predominio comunista en el movimiento obrero francés puede achacarse en gran parte a las tácticas de la clase empresarial francesa. Los ejemplos expuestos no explican por qué di-

gitima ideologías diferentes. Y podría suponerse que sistemas de valores religiosos que son más universalistas, en el sentido de poner menor énfasis en ser la única Iglesia verdadera, serán más compatibles con la democracia que los que suponen que detentan la verdad única. Esta última creencia, que los católicos sostienen con mucha más firmeza que la mayoría de las otras Iglesias cristianas, hace difícil que el sistema de valores religioso ayude a legitimar un sistema político que exige, como parte de su escala de valores básica, que se crea que se sirve mejor al «bien» mediante el conflicto entre creencias opuestas.

Kingsley Davis ha dicho que una Iglesia estatal católica tiende a ser irreconciliable con la democracia porque «el catolicismo pretende controlar diversos aspectos de la vida, fomentar tanto la inmovilidad del estatus y el sometimiento a la autoridad y mantenerse tan independiente de la autoridad secular que choca invariablemente con el liberalismo, el individualismo, la libertad, la movilidad y la soberanía de la nación democrática». Véase «Political Ambivalence in Latin America», *Journal of Legal and Political Sociology*, vol. 1, 1943, reeditado en Christensen, *The Evolution of Latin American Government*, Nueva York, 1945, p. 240.

versos países difirieron en la manera de manejar divisiones nacionales, pero deberían bastar para ilustrar el valor de una hipótesis que relaciona las condiciones para un gobierno democrático estable con las bases de la diversidad. Cuando una serie de divisiones históricas se entremezclan y crean la base de una política de *weltanschauung*, la democracia es inestable y débil, pues estos puntos de vista políticos no incluyen por definición el concepto de tolerancia.

La política de *weltanschauung* ha reducido también las posibilidades de una democracia estable, pues los partidos caracterizados por esas ideologías totales han intentado a menudo crear lo que Sidmund Neumann ha llamado un entorno «integrado», en el que el máximo posible de la vida de los miembros está encapsulado en actividades ideológicamente vinculadas. Estas acciones se basan en el supuesto de que es importante aislar a los fieles del contacto con la «falsedad» expresada por los no creyentes. Neumann ha indicado que quizá fuese preciso establecer una diferenciación analítica básica entre partidos de representación que refuerzan la democracia, y partidos de integración que la debilitan.⁴¹ Entre los primeros se cuentan casi todos los partidos de las democracias angloparlantes y de Escandinavia, y la mayoría de los partidos conservadores y centristas no religiosos. Consideran que la función del partido es primordialmente la de conseguir votos durante el período electoral. A los partidos de integración, por otra parte, les interesa, sobre todo, hacer que el mundo se ajuste a su filosofía básica o *weltanschauung*. No se consideran participantes en un juego de negociación, de política de presión en el que todos los partidos aceptan las reglas del juego. Piensan, más bien, que la lucha política o religiosa es un enfrentamiento entre la verdad divina o histórica por una parte y el error básico por la otra. Dada esta concepción del mundo, necesitan impedir que sus seguidores se vean expuestos a las presiones contrarias que trae consigo el contacto con la falsedad, que haría disminuir su fe.

Las dos agrupaciones más importantes que han seguido estos procedimientos han sido los católicos y los socialistas. Los católicos y los socialistas en general, en gran parte de Europa y antes de 1939, procuraron aumentar las comunicaciones interreligiosas e interclasistas creando una red de organizaciones económicas y sociales vinculadas a la Iglesia y al partido, dentro de las cuales sus seguidores podían vivir la totalidad de su vida. Austria constituye quizá el mejor ejemplo de una situación en la que dos grupos (los socialcatólicos y los socialdemócratas), divididos en las tres cuestiones históricas que separaban al país en dos campos hostiles, desarrollaban gran parte de sus actividades sociales en organizaciones vinculadas al partido o a la Iglesia.⁴²

Las organizaciones totalitarias, fascistas y comunistas, ampliaron al límite máximo

41. Véase Sigmund Neumann, *Die Deutschen Parteien: Wesen und Wandel nach dem Kriege*, segunda edición, Berlín, 1932, donde hay una exposición de la diferencia entre partidos de integración y partidos de representación. Neumann ha establecido también una diferenciación posterior entre partidos de «integración democrática» (los partidos católicos y socialdemócratas) y los de «integración total» (partidos comunistas y fascistas) en un trabajo más reciente, «Toward a Comparative Study of Political Parties», en el volumen que publicó: *Modern Political Parties*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 403-405.

42. Véase Charles Gulick, *op. cit.* En cuanto a su fórmula posterior a la segunda guerra mundial para resolver este antagonismo, véase Herbert P. Secher, «Coalition Government: The Case of the Second Austrian Republic», *The American Political Science Review*, vol. 52, septiembre 1958, pp. 7-9.

posible el carácter integracionista de la vida política. Superaron a todos los demás grupos en la definición del mundo en términos de lucha, y en considerar que las influencias corruptoras del judaísmo o del capitalismo exigían el aislamiento de los auténticos creyentes.

Los esfuerzos de los partidos democráticos de integración para aislar su base social de las presiones contrarias son totalmente subversivos respecto a las exigencias necesarias para una democracia estable que produzca cambios entre unas elecciones y las siguientes, y en la que los problemas entre partidos puedan resolverse con el tiempo. El aislamiento puede intensificar la fidelidad al partido o a la Iglesia, pero también puede servir para impedir que un partido llegue a nuevos estratos. La situación austríaca es también un ejemplo de cómo se frustra el proceso electoral cuando la mayoría del electorado está encapsulada en partidos de integración. Las reglas imprescindibles de la política democrática consideran que es posible y aceptable la conversión en ambos sentidos, la que implica el ingreso en el partido y la que implica su abandono. Los partidos que quieran llegar a conseguir una mayoría por métodos democráticos deben prescindir, en último término, de sus tendencias integracionistas. La única justificación para aislarse del resto de la cultura es una vigorosa fidelidad a la idea de que el partido posee la única verdad, que hay determinados temas básicos que deben resolverse con el triunfo de la verdad histórica. Como la clase obrera ha obtenido los derechos civiles plenos en las esferas política y económica en diversos países, los partidos socialistas de Europa han abandonado su afán integracionista. Los únicos partidos no totalitarios que pueden mantener esa política y la mantienen son los partidos religiosos, como los católicos o el partido antirrevolucionario calvinista de Holanda. Es evidente que la Iglesia católica y la calvinista holandesa no son «democráticas» en la esfera de la religión. Afirman que sólo hay una verdad, lo mismo que los comunistas y los fascistas en política. Los católicos pueden aceptar los supuestos de la democracia política, pero nunca los de la tolerancia religiosa. Y donde los católicos, u otros creyentes en una Iglesia verdadera, consideran importante el conflicto entre religión e irreligión, se plantea un dilema real para el proceso democrático. Muchas cuestiones políticas en las que en otros países se puede llegar perfectamente a una negociación, se agravan por la cuestión religiosa y no pueden resolverse.

Estas profundas divisiones producidas por la acumulación de cuestiones sin resolver que crea la política de *weltanschauung* están sostenidas por la segregación sistemática de estratos diversos de la población en enclaves políticos o religiosos organizados. Pero habría que indicar, por otra parte, que siempre que la estructura social «aisla» espontáneamente del contacto con opiniones diferentes a grupos o individuos con una actitud política similar, los aislados tienden a respaldar a los extremistas políticos.

Se ha mencionado muchas veces, por ejemplo, que los trabajadores de industrias supuestamente «aisladas», mineros, marineros, pescadores, madereros, pastores de ovejas y estibadores, tienden a prestar un apoyo abrumador a las tendencias más izquierdistas. Estos sectores tienden en grandes mayorías a votar comunista o socialista, a veces hasta el punto de que, en los sectores afectados, se da básicamente un sistema «unipartidista». El factor que crea el aislamiento son las exigencias del trabajo, que obligan a los obreros de esas industrias a vivir en comunidades habitadas predominantemente por otros de la misma ocupación. Y este mismo aislamiento parece reducir las presiones sobre estos tra-

bajadores para que sean tolerantes con otros puntos de vista, para incluir entre ellos diversas tendencias ideológicas; y los hace receptivos a versiones extremistas de la doctrina que en general sostienen otros miembros menos aislados de su clase. Podría esperarse que fuesen los menos «cosmopolitas» (los más aislados) de cada tendencia política, o estrato, los que aceptasen el extremismo con mayor facilidad. La intolerancia política de los grupos de base agraria en épocas de crisis puede ser otro ejemplo de esta pauta, ya que los agricultores, como los obreros de industrias aisladas, tienden a tener un entorno político más homogéneo que los que trabajan en la mayoría de las ocupaciones urbanas.⁴³

Estudios del comportamiento electoral, que indican que es menos probable que los individuos sometidos a presiones contradictorias (los que pertenecen a grupos que predisponen en direcciones distintas, que tienen amigos que apoyan a partidos distintos, que se hallan habitualmente expuestos a propaganda de tendencias distintas), tengan un compromiso político fuerte, confirman aún más estas conclusiones.⁴⁴

Las fidelidades y afiliaciones múltiples y políticamente incoherentes son estímulos que sirven para reducir la emoción y la agresividad que entraña la elección política. Por ejemplo, en la Alemania contemporánea, un católico de clase obrera, presionado en dos direcciones, es más probable que vote a la democracia cristiana, pero es mucho más tolerante con los socialdemócratas que el católico burgués medio.⁴⁵ Cuando un hombre pertenece a una diversidad de grupos de manera que todos le predisponen hacia la misma elección política, está en la situación del trabajador aislado, y es mucho menos probable que sea tolerante con las opiniones de la oposición, o que contemple con ecuanimidad la posibilidad de que la oposición llegue al poder.

Los datos disponibles indican que las posibilidades de una democracia estable se fortalecen en la medida en que los estratos sociales, los grupos y los individuos tienen una serie de afiliaciones políticamente importantes de carácter general. Estos grupos e individuos, en la medida en que una proporción significativa de la población se ve presionada por fuerzas contrarias, están interesados en reducir la intensidad del conflicto polí-

43. Esta tendencia varía, evidentemente, en relación con las comunidades urbanas, el tipo de estratificación rural, etc. Hay un análisis del papel de la homogeneidad vocacional y la comunicación política entre campesinos en S. M. Lipset, *Agrarian Socialism*, University of California Press, Berkeley, 1950, cap. 10, «Social Structure and Political Activity». Se aportan pruebas sobre las tendencias antidemocráticas de las poblaciones rurales en Samuel A. Stouffer, *op. cit.*, pp. 138-139. El informe número 26 del Instituto Nacional de Opinión Pública del Japón, *A Survey Concerning the Protection of Civil Liberties*, Tokyo, 1951, informa que los campesinos fueron, con mucha diferencia, el grupo ocupacional menos preocupado por las libertades civiles. Carl Friedrich aduce factores similares para explicar la fuerza del nacionalismo y del nazismo entre los campesinos alemanes: que «la población rural es más homogénea, que contiene un número más pequeño de extranjeros y de forasteros, que tiene mucho menos contacto con gentes y países extranjeros y, por último, que tiene una movilidad mucho más reducida». «The Agricultural Basis of Emotional Nationalism», *Public Opinion Quarterly*, vol. 1, 1937, pp. 50-51.

44. Puede que la primera exposición general sobre las consecuencias de «presiones contrarias» sobre el comportamiento individual y de grupo sea la de Georg Simmel, *Conflict and The Web of Group Affiliations*, The Free Press, Glencoe, 1956, pp. 126-195. Es un ejemplo interesante de discontinuidad en la investigación social que el concepto de presiones contrarias fuera utilizado por Simmel pero tuviese que ser redescubierto independientemente en la investigación electoral. Hay una aplicación detallada de los efectos de afiliaciones de grupo múltiple sobre el proceso político en general en David Truman, *The Governmental Process*, Nueva York, 1951.

45. Véase Juan Linz, *The Social Basis of German Politics*, tesis doctoral, Columbia University, 1958.

tico.⁴⁶ Como han indicado Robert Dahl y Talcott Parsons, estos grupos e individuos también están interesados en proteger los derechos de las minorías políticas.⁴⁷

Una democracia estable exige una tensión relativamente moderada entre las fuerzas políticas contendientes. Y la capacidad del sistema para resolver las cuestiones clave que dividen a los individuos antes de que surjan otras nuevas facilita la moderación política. El sistema se debilita en la medida en que se permite que las divisiones de religión, ciudadanía y «negociación colectiva» se acumulen y se refuercen entre ellas estimulando la hostilidad partidista. Cuanto más reforzadas y correlacionadas estén las fuentes de división, es menos probable que exista tolerancia política. Del mismo modo, en la conducta individual y de grupo, cuanto mayor sea el aislamiento respecto a estímulos políticos heterogéneos, más se «amontonarán» esos factores de fondo en una dirección, más probabilidades habrá de que el individuo o el grupo tengan una perspectiva extremista. Estas dos relaciones, una en los temas partidistas, la otra sobre la naturaleza del apoyo al partido, están vinculadas porque los partidos que expresan cuestiones no resueltas acumuladas buscarán aislar a sus seguidores de los estímulos contrarios, procurarán impedir que se expongan al «error», y el aislamiento de grupos e individuos fortalecerá las tendencias intolerantes del sistema de partidos políticos. Las condiciones que maximizan el proselitismo político entre el electorado son el aumento de la urbanización, la instrucción, los medios de comunicación y la riqueza. La mayoría de las actividades claramente aisladas —mineros, madereros, agricultores— pertenecen a la categoría de actividades «primarias», cuya cuota relativa de la fuerza laboral disminuye notoriamente con el crecimiento económico.⁴⁸

Vemos así, una vez más, que los factores relacionados con la modernización o el desarrollo económico están estrechamente vinculados a los relacionados con la institucionalización histórica de los valores de legitimidad y tolerancia. Pero hemos de decir también que las correlaciones sólo son afirmaciones que aluden a grados relativos de congruencia, y que otra condición para la acción política es que la correlación nunca sea tan tajante que los hombres no puedan creer que pueden cambiar la dirección de las cosas por medio de sus actos. Y esta baja correlación significa también que es importante para pro-

46. Hay una exposición de la utilidad de la presión cruzada como concepto explicativo en B. Berelson, P. F. Lazarsfeld, y W. McPhee, *Voting*, University of Chicago Press, Chicago, 1954. Hay también una tentativa de especificar las consecuencias de pertenencias de grupo diferentes en el comportamiento electoral y un repaso de la literatura sobre el tema en S. M. Lipset, J. Linz, P. F. Lazarsfeld y A. Barton, «Psychology of Voting», en *Handbook of Social Psychology*, vol. 2, Addison-Wesley, Cambridge, 1954.

47. Tal como lo expone Dahl, «si la mayoría de los individuos de la sociedad se identifican con más de un grupo, hay cierta probabilidad positiva de que cualquier mayoría incluya individuos que se identifican, en ciertos objetivos, con la minoría amenazada. Los miembros de la minoría amenazada que prefieran firmemente su alternativa comunicarán sus sentimientos a los miembros de la mayoría provisional que se identifican también, a cierto nivel psicológico, con la minoría. Algunos de estos simpatizantes dejarán de apoyar la alternativa de la mayoría y la mayoría se desmoronará». Véase Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 104-105. Parsons dice que «exagerar las implicaciones de la discrepancia política activa las solidaridades existentes entre los seguidores de los dos partidos sobre bases no políticas distintas, de modo que las mayorías acuden a defender a minorías de su propio tipo que discrepan de ellas políticamente». Véase el ensayo de Parsons «Voting and the Equilibrium of the American Political System», en el libro publicado por E. Burdick y A. Brodbeck, eds., *American Voting Behaviour*, The Free Press, Glencoe.

48. Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Nueva York, 1940.

pósitos analíticos mantener las variables claramente diferenciadas aunque estén correlacionadas. Por ejemplo, el análisis de la división que se ha expuesto indica proposiciones específicas sobre cómo organizaciones constitucionales y electorales distintas pueden influir en las posibilidades de la democracia. Estas generalizaciones se exponen en la sección siguiente.

4. Sistemas de gobierno y democracia

De la hipótesis de que las bases generales de división son más convenientes para la vitalidad de la democracia, se deduce que los sistemas bipartidistas son mejores que los sistemas multipartidistas, que los sistemas electorales que suponen la elección de funcionarios según una base territorial son preferibles a los sistemas de representación proporcional y que el federalismo es superior al estado unitario. Al valorar estas proposiciones, es importante tener en cuenta que se hacen presuponiendo que se mantienen constantes todos los demás factores. Evidentemente, las democracias estables son compatibles con sistemas multipartidistas, con la representación proporcional y con un estado unitario. Y, en realidad, diría que esas variaciones de sistemas de gobierno, aunque significativas, son mucho menos importantes que aquellas que se derivan de diferencias básicas en la estructura social como las analizadas en las secciones anteriores.

El argumento en favor del sistema bipartidista se apoya en los supuestos de que, en una sociedad compleja, esos partidos tienen que ser forzosamente coaliciones amplias; que no pueden pretender servir sólo a los intereses de un grupo importante; que no pueden ser partidos de integración; y que al formar coaliciones electorales, se exponen inevitablemente a perder apoyo entre los que les son más leales y, por el contrario, han de intentar obtener apoyos entre grupos próximos al partido de la oposición. Así, los conservadores británicos o los republicanos estadounidenses no deben actuar de modo que se ganen la animadversión básica de los trabajadores manuales, puesto que gran parte de sus votos ha de proceder de ellos. Los partidos demócrata y laborista se enfrentan a un problema similar en los estratos medios. Los partidos que no se orientan nunca a la obtención de una mayoría procuran maximizar el apoyo electoral de una base limitada. Así, el partido de orientación campesina acentuará la conciencia de los intereses del grupo campesino, y el partido que apele principalmente al pequeño empresario hará lo mismo por su grupo. Las elecciones, en vez de ser ocasiones para que los partidos procuren encontrar una base de apoyo lo más amplia posible y con ello hacer ver sus intereses comunes a los grupos discrepantes, se convierten en acontecimientos en que los partidos refuerzan las divisiones que separan a sus principales seguidores de otras agrupaciones.

La proposición de que la representación proporcional debilita la democracia en vez de fortalecerla se apoya en el análisis de las diferencias entre situaciones multipartidistas y situaciones de partidos mayoritarios. Si es cierto, como se ha indicado anteriormente, que el «multipartidismo» sirve para que se acentúen diferencias y disminuya el consenso, cualquier sistema electoral que aumente la posibilidad de que haya muchos partidos en vez de pocos presta un flaco servicio a la democracia.

Además, como indicó Georg Simmel, es preferible el sistema de elección de miembros del parlamento para representar electorados territoriales, que los sistemas que fomentan la representación directa de grupo (como, por ejemplo, la representación proporcional), pues la representación territorial ayuda a estabilizar los sistemas políticos, forzando a los grupos de intereses a buscar sus fines sólo dentro de un marco electoral que obliga a tener en cuenta, en alguna medida, intereses diversos, y fuerza al pacto y al compromiso.⁴⁹

El federalismo sirve para fortalecer la democracia porque aumenta la posibilidad de múltiples fuentes de división. Añade valores e intereses regionales a otros que recorren la estructura social como clase, religión y etnicidad.

Una excepción importante a esta generalización es la que se produce cuando el federalismo divide el país de acuerdo con líneas divisorias básicas, por ejemplo, entre distintas zonas étnicas, religiosas o lingüísticas. En esos casos, como en la India o en Canadá, el federalismo puede servir para acentuar y reforzar divisiones; la división es deseable dentro de grupos lingüísticos o religiosos, no entre ellos. Pero donde no existen esas divisiones, el federalismo parece servir bien a la democracia. Además de crear una fuente adicional de división general, cumple también varias funciones que Tocqueville indicó como paralelas a asociaciones voluntarias fuertes. Entre ellas, figura la de ser fuente de resistencia a la centralización del poder y base de adiestramiento de nuevos dirigentes políticos; y proporciona al partido que está «fuera» una participación en el sistema como un todo, puesto que los partidos nacionales que están «fuera» normalmente siguen controlando ciertas unidades del sistema.

Permítaseme repetir que no quiero decir que estos aspectos de la estructura política sean en sí condiciones clave de los sistemas democráticos. Si las condiciones sociales subyacentes son de tal naturaleza que facilitan la democracia, como parece suceder en Suecia, entonces la combinación de multipartidismo, representación proporcional y un estado unitario no la debilitan gravemente. Sirven, como máximo, para permitir que minorías responsables obtengan un puesto en el parlamento. Por otra parte, cuando la eficacia y la legitimidad son tan bajas que debilitan los cimientos de la democracia, como ocurrió en la Alemania de Weimar o en Francia, los factores constitucionales que fomentan el multipartidismo contribuyen a que haya menos posibilidades de que el sistema sobreviva.

5. Problemas de la democracia contemporánea

La pauta característica de las democracias occidentales estables de mediados del siglo xx es la de una fase «pospolítica». Hay relativamente poca diferencia entre la derecha y la izquierda democráticas: los socialistas son moderados y los conservadores aceptan el Estado de bienestar. En gran medida, esto es consecuencia de que en esos países

49. Georg Simmel, *op. cit.*, pp. 191-194. Talcott Parsons ha planteado recientemente una cuestión similar, indicando que uno de los mecanismos para impedir una «división cada vez más honda del electorado» es «mezclar la votación con la estructura de solidaridad ramificada de la sociedad, de tal modo que aunque haya una correlación no haya ninguna correspondencia *exacta* entre polarización política y otras bases de diferenciación». Parsons, *op. cit.*

los trabajadores han ganado su lucha por la ciudadanía y por la participación política, es decir, el derecho a intervenir en todas las decisiones del cuerpo político en igualdad con los demás.⁵⁰

La lucha por los derechos civiles tuvo dos aspectos, el político (acceso al poder a través del sufragio) y el económico (institucionalización de los derechos sindicales de participación en las decisiones que afectan a los salarios y a las condiciones de trabajo). Hoy, los representantes de los estratos más bajos son parte de las clases gobernantes, miembros del club. La polémica política ha disminuido en las democracias estables más ricas porque se ha resuelto el problema político básico de la revolución industrial: la incorporación de los trabajadores al cuerpo político legitimado. El único problema doméstico clave actual es la negociación colectiva para salvar las diferencias de la división del producto total en la estructura de un Estado de Bienestar keynesiano; y esos problemas ni exigen ni precipitan el extremismo de ninguna de las dos partes.

En la mayoría de los países de la Europa oriental y de la Europa latina, la lucha por la integración de la clase obrera en el cuerpo político no concluyó antes de que aparecieran en escena los comunistas para hacerse con la dirección de los trabajadores. Este hecho cambió drásticamente el juego político, porque el sistema no podía intrínsecamente absorber a los comunistas tal como había absorbido a los socialistas. Una sociedad democrática no puede otorgar el derecho de acceso a los trabajadores comunistas, a sus partidos y a sus sindicatos. La autoimagen de los comunistas, y más concretamente sus vínculos con la Unión Soviética, les llevan a abrazar una hipótesis que se confirma a sí misma. Su propia definición impide que se les otorgue acceso, y esto a su vez refuerza la sensación de ajenidad respecto del sistema (de no ser aceptados por los otros estratos) que tienen los trabajadores de naciones con partidos comunistas fuertes. Y los estratos más conservadores se ven reforzados en su creencia de que otorgar más derechos a los trabajadores y a sus representantes pone en peligro todo lo que hay de bueno en la vida. Así, la presencia de los comunistas impide la cómoda predicción de que el desarrollo económico estabilizará la democracia en esos países europeos.

En las naciones de Asia que han alcanzado recientemente la independencia, la situación es algo distinta. En Europa, en los inicios de la política moderna, los trabajadores se enfrentaban al problema de obtener la ciudadanía, el derecho a participar en el juego político, que los estratos burgueses y aristocráticos dominantes que controlaban la política les negaban. En Asia, la prolongada presencia de gobernantes coloniales ha identificado el conservadurismo como una ideología y a las clases más ricas con el sometimiento al colonialismo, mientras que ideologías izquierdistas, normalmente de tipo marxista, han sido dominantes, identificándose con el nacionalismo. Los sindicatos y los

50. T. H. Marshall ha analizado el proceso gradual de incorporación de la clase obrera al cuerpo político en el siglo XIX y ha considerado ese proceso como el logro de una «igualdad humana básica, asociada con una pertenencia plena a la comunidad, que no se contradice con una superestructura de desigualdad económica». Véase el libro, breve pero brillante, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, p. 77. Aunque la plena ciudadanía universal abre la vía para la lucha contra las desigualdades sociales que persisten, también proporciona una base para creer que el proceso de cambio social hacia la igualdad se mantendrá dentro de los límites de un conflicto admisible en un sistema democrático.

partidos obreros de Asia han participado en el proceso político desde el principio del sistema democrático. Podría suponerse que tal situación significaría una democracia estable, si no fuera porque estos derechos de los estratos más bajos preceden a la formación de una economía estable con una amplia clase media y una sociedad industrial.

Todo el sistema está cabeza abajo. La izquierda de las democracias estables europeas creció gradualmente en una lucha por más democracia y dio expresión a los descontentos del inicio de la industrialización, mientras que la derecha retuvo el apoyo de los elementos tradicionalistas de la sociedad, hasta que el sistema alcanzó un equilibrio cómodo entre una derecha y una izquierda modificadas. En Asia, la izquierda está en el poder durante el período de explosión demográfica y al inicio de la industrialización, y debe aceptar la responsabilidad de todas las miserias consiguientes. Existen comunistas, como en las zonas más pobres de Europa, para capitalizar todos estos descontentos de un modo completamente irresponsable, y actualmente son un partido importante, normalmente el segundo en tamaño en la mayoría de los estados asiáticos.

Considerando que existen masas azotadas por la pobreza, bajos niveles de instrucción, una pirámide de estructura de clase alargada y el triunfo «prematureo» de la izquierda democrática, el diagnóstico de la preservación de la democracia política en Asia y África es lúgubre. Las naciones que tienen mejores perspectivas, Israel, Japón, Líbano, Filipinas y Turquía, tienden a parecerse a Europa en uno o más factores importantes: un elevado nivel de instrucción (salvo Turquía), una clase media considerable y creciente, y un mantenimiento de la legitimidad política por grupos no izquierdistas. Los otros nuevos Estados de Asia y África están comprometidos más profundamente con ciertas pautas de desarrollo económico y con la independencia nacional, con la forma política que sea, de lo que lo están con el sistema de partidos políticos y elecciones libres que ilustra nuestro modelo de democracia. Parece probable que en los países que eviten la dictadura militar o comunista la evolución política siga la pauta de desarrollo de países como Ghana, Túnez o México, donde una minoría instruida utiliza un movimiento de masas sirviéndose de consignas izquierdistas para ejercer el control efectivo, y celebra elecciones como un gesto indicativo de objetivos democráticos finales, como medio para tantear la opinión pública, no como instrumentos eficaces para legitimar el relevo en el cargo de los partidos gobernantes.⁵¹ Dada la presión en favor de la industrialización rápida, y de la solución inmediata de problemas crónicos de pobreza y hambre a través de medios políticos, es improbable que muchos de los nuevos gobiernos de Asia y África se caractericen por un sistema de partidos abierto que represente básicamente valores y posiciones de clase distintos.⁵²

51. Hay un análisis de las pautas políticas en evolución de Ghana en David Apter, *op. cit.* Hay un breve análisis muy interesante del sistema «unipartidista» mexicano en L. V. Padgett, «Mexico's One-Party System, a Re-evaluation», *The American Political Science Review*, vol. 51, 1957, pp. 995-1008.

52. Cuando se estaba preparando este artículo para publicarlo, se produjeron crisis políticas en varios países pobres y atrasados que subrayan una vez más la inestabilidad del gobierno democrático en zonas subdesarrolladas. El 7 de octubre de 1958 fue derrocado pacíficamente el gobierno de Pakistán, y el nuevo presidente, que se nombró a sí mismo, proclamó que «la democracia de tipo occidental no puede funcionar aquí en las condiciones actuales. La alfabetización sólo alcanza el 16 % de la población. En los Estados Unidos tienen ustedes un 98 %». (Comunicado de la *Associated Press*, 9 de octubre de 1958.) El nuevo gobierno procedió a abolir el parlamento y todos los partidos políticos. Ha habido crisis si-

América Latina, subdesarrollada económicamente como Asia, políticamente se parece más a la Europa de principios del siglo XIX que a la Asia de hoy. La mayoría de los países latinoamericanos se hicieron independientes antes de surgir el industrialismo y las ideologías marxistas, y tienen bastiones de conservadurismo tradicional. El campo es con frecuencia apolítico o tradicional, y los movimientos izquierdistas buscan apoyo primordialmente entre el proletariado industrial. Los comunistas latinoamericanos, por ejemplo, han elegido la vía marxista europea para organizar a los obreros urbanos, más que el «camino de Yenán» de Mao, buscando una base campesina.⁵³ Si se permite que Latinoamérica se desarrolle por su cuenta —y es capaz de lograr un aumento de la productividad y un crecimiento de las clases medias— hay una buena oportunidad de que muchos países latinoamericanos sigan la dirección europea. Acontecimientos recientes, que incluyen el derrocamiento de una serie de dictaduras, reflejan en gran medida las consecuencias de un aumento de la clase media, de la riqueza y de la instrucción. Existe también, sin embargo, la posibilidad de que estos países puedan aún seguir la dirección francesa e italiana en vez de la del norte de Europa: puede que los comunistas se hagan con la dirección de los trabajadores y que la clase media se aleje de la democracia.

El análisis de los requisitos sociales de la democracia que se hace en este artículo ha procurado identificar algunas de las condiciones estructurales que están vinculadas a este sistema político, aunque evidentemente no todas ni mucho menos. Se han podido hacer algunas comprobaciones de la hipótesis propuesta, de un modo bastante limitado. Estas tentativas preliminares de aplicar el método científico a sistemas políticos comparados todavía se pueden considerar sólo ilustrativas, ya que es muy poco lo que podemos decir sobre las variaciones reales de las estructuras sociales nacionales. Han de realizarse muchas investigaciones más, que concreten las fronteras de diversas sociedades a lo largo de diversas dimensiones, para que se pueda hacer un análisis comparado fidedigno del tipo del que se ha intentado aquí. Aunque es evidente que la tarea plantea dificultades tremendas, sólo a través de esos métodos podemos ir más allá de los métodos «semimilitaristas» convencionales que dan ejemplos ilustrativos para apoyar interpretaciones plausibles.

Pero los datos de que disponemos tienen un carácter lo suficientemente coherente como para apoyar con firmeza la conclusión de que es válida una versión más sistemática y actualizada de las hipótesis de Aristóteles sobre la relación de las formas políticas con la estructura social. Por desgracia, como ya hemos indicado, esta conclusión no justifica la esperanza liberal de que un aumento de la riqueza, del tamaño de la clase media, de la instrucción y de otros factores relacionados, signifique inevitablemente la difusión de la democracia o su estabilización. Como señaló Max Weber al analizar las posibilida-

milares, casi simultáneamente, en Túnez, Ghana e incluso en Birmania, que ha sido considerada desde la segunda guerra mundial como uno de los gobiernos más estables del sureste de Asia, con el primer ministro U Nu. Guinea ha iniciado su andadura como Estado independiente con un sistema de partido único.

Es posible que la aparición clara de semidictaduras con escaso perfil democrático refleje el debilitamiento de los símbolos democráticos en esas zonas por influencia de la ideología soviética, que equipara «democracia» con el cumplimiento rápido y eficaz de la «voluntad del pueblo» por parte de una élite culta, no con métodos y formas políticas concretas.

53. Robert J. Alexander, *Communism in Latin America*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1957.

des que la democracia tenía en Rusia a principios del siglo xx: «La difusión de la cultura occidental y de la economía capitalista no garantizaba, *ipso facto*, que Rusia adquiriese también las libertades que habían acompañado a su surgimiento en la historia europea [...], la libertad europea había nacido en circunstancias excepcionales, quizás irrepetibles, en un período en que las condiciones intelectuales y materiales eran excepcionalmente propicias para ella.»⁵⁴

No tienen que considerarse excesivamente pesimistas estas sugerencias de que puede ser única la especial concatenación de factores que originó la democracia occidental en el siglo xix. La democracia política existe y ha existido en una serie de circunstancias diversas, aunque lo más común es que la apoye un cúmulo limitado de condiciones. Entender más plenamente las diversas condiciones en las cuales se ha dado puede posibilitar el desarrollo de la democracia en otras partes. La democracia no se alcanza sólo por actos de la voluntad; pero las voluntades de los hombres, a través de la acción, pueden conformar instituciones y acontecimientos orientándolos en direcciones que aumenten o disminuyan la posibilidad de que la democracia surja y sobreviva. Ayudar a las acciones de los hombres para fortalecer la democracia fue en cierta medida lo que se propuso Tocqueville al estudiar el funcionamiento de la democracia estadounidense, y sigue siendo quizá la tarea intelectual sustantiva más importante a que aún pueden consagrarse los estudiosos de la política.

6. Apéndice metodológico

El enfoque de este artículo (tal como ya se ha indicado) es implícitamente distinto de otros que han intentado manejar fenómenos sociales a nivel global, y quizá sea útil aclarar algunos de los postulados metodológicos en que se basa la exposición.

En general, se han manejado características complejas de un sistema social, como la democracia, el grado de burocratización, el sistema de estratificación, a través de un enfoque reduccionista o de «tipo ideal». El primer enfoque desdén la posibilidad de considerar esas características como atributos del sistema en cuanto tal, y sostiene que las cualidades de las acciones individuales son la suma y la sustancia de las categorías sociológicas. Para esta escuela de pensamiento, la amplitud de las aptitudes democráticas o de la conducta burocrática, o el número y tipos de clasificaciones de poder o de prestigio, constituyen la esencia del significado de los atributos de la burocracia, la democracia o la clase.

El enfoque de «tipo ideal» parte de un supuesto similar, pero llega a una conclusión contraria. El supuesto similar, que se deriva de las perspectivas e intereses concretos del científico, es que las sociedades son un orden complejo de fenómenos, con tanta contradicción interna que las generalizaciones sobre ellas como conjuntos deben ser necesariamente una representación elaborada de elementos seleccionados. La conclusión opuesta es que abstracciones del tipo de «democracia» o «burocracia» no tienen necesariamente

54. Richard Pipes, «Max Weber and Russia», *World Politics*, vol. 7, 1955, p. 383.

conexión alguna con estados o cualidades de sistemas sociales complejos que existen realmente, sino que constituyen colecciones de atributos que están lógicamente interrelacionados, pero que no son todos característicos de ninguna sociedad existente.⁵⁵ Un ejemplo de este tipo de abstracción es el concepto de «burocracia» de Weber, que incluye una serie de cargos, que no son «poseídos» por el que detenta el cargo, archivos de datos que hay que mantener continuamente, deberes especificados funcionalmente, etc. Otro es la definición común de democracia en ciencia política, que postula decisiones políticas individuales basadas en el conocimiento racional de los propios fines y de la situación política real.

La crítica de categorías o tipos ideales de este género, sobre la base exclusiva de que no se corresponden con la realidad, es intrascendente, porque éstas no pretenden describir la realidad, sino proporcionar una base para comparar aspectos diferentes de ella y sus desviaciones del tipo coherentemente lógico. Este enfoque suele ser muy fructífero, y aquí no hay ninguna intención de sustituirlo por otra metodología, sino sólo de exponer otra vía posible para conceptualizar características complejas de sistemas sociales que nace del análisis múltiple, del que fueron adelantados Paul Lazarsfeld y sus colegas pero a un nivel de análisis completamente distinto.⁵⁶

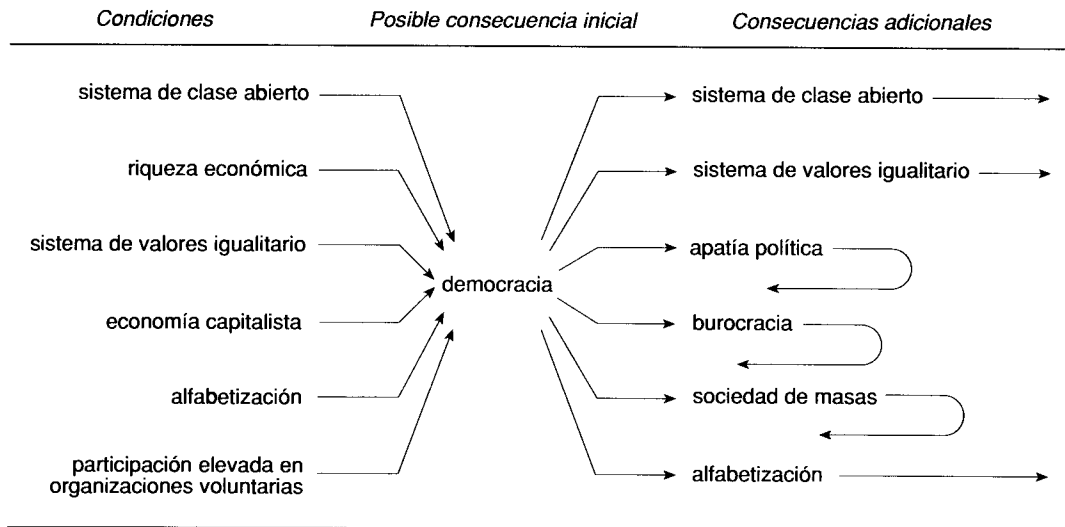
Este enfoque discrepa en si se puede considerar que categorías teóricas generalizadas tienen una relación válida con características de sistemas sociales totales. Lo que significan los datos estadísticos sobre la democracia, y las relaciones entre democracia, desarrollo económico y legitimidad política, expuestos en este artículo es que hay aspectos de sistemas sociales totales que pueden exponerse en términos teóricos, que pueden compararse con aspectos similares de otros sistemas y, al mismo tiempo, pueden deducirse de datos empíricos que pueden comprobar (o poner en entredicho) otros investigadores. Esto no significa que no puedan darse situaciones que contradigan la relación general, o que no puedan hecerse evidentes, en los niveles más bajos de organización social, características completamente distintas. Por ejemplo, un país como los Estados Unidos puede caracterizarse como «democrático» en el ámbito nacional, pese a que la mayoría de las organizaciones secundarias del país puedan no serlo. En otro nivel, una Iglesia puede caracterizarse como una organización «no burocrática» si se la compara con una empresa, pese a que sectores importantes de su organización puedan estar tan burocratizados como las partes más burocráticas de la empresa. También puede ser perfectamente legítimo, para la valoración psicológica de la personalidad, considerar a determinado individuo «esquizofrénico», aunque en determinadas circunstancias pueda no actuar esquizofrénicamente. La cuestión es que, cuando se establecen las comparaciones a un determinado

55. Ensayo de Max Weber sobre «objetividad» en la ciencias sociales y en la ciencia política, en *Methodology of the Social Sciences*, op. cit., pp. 72-93.

56. Los presupuestos metodológicos de este enfoque en las correlaciones e interacciones múltiples del comportamiento individual con diversas características sociales están expuestas en Paul F. Lazarsfeld, «Interpretation of Statistical Relations as a Research Operation», en P. F. Lazarsfeld y M. Rosenberg, eds., *The Language of Social Research*, The Free Press, Glencoe, 1955, pp. 115-125; y en H. Hyman, *Survey Design and Analysis*, The Free Press, Glencoe, 1955, caps. 6 y 7. Véanse también los apéndices metodológicos a Lipset, et al., *Union Democracy*, op. cit., pp. 419-432; y S. M. Lipset, «The Political Process in Trade Unions: A Theoretical Statement», en M. Berger, et al., eds., *Freedom and Control in Modern Society*, Van Nostrand, Nueva York, 1954, pp. 122-124.

nivel de generalización, refiriéndose al funcionamiento de un sistema total (sea en una personalidad, grupo, organización o sociedad), las generalizaciones aplicables a una sociedad total tienen la misma clase y grado de validez que tienen las aplicables a otros sistemas, y están sometidas a las mismas pruebas empíricas. La falta de suficientes estudios sistemáticos y comparativos de varias sociedades han oscurecido la cuestión.

Este enfoque fortalece también la opinión de que las complejas características de un sistema total tienen una causalidad múltiple y también múltiples consecuencias, siempre que la característica tenga cierto grado de autonomía dentro del sistema. La burocracia y la urbanización, lo mismo que la democracia, tienen en este sentido muchas causas y consecuencias.⁵⁷



Con este punto de vista, sería difícil identificar un factor *único* como decisivamente relacionado con una característica social compleja o como «causa» de ella. Se considera que todas estas características (y se trata de un supuesto metodológico para orientar la investigación y no de una cuestión sustantiva) tienen más bien una causalidad múltiple y múltiples consecuencias. Puede aclararse la cuestión con un esquema de algunas de las posibles conexiones entre la democracia, las condiciones iniciales relacionadas con su surgimiento y las consecuencias de un sistema democrático existente.

La aparición de un mismo factor a ambos lados de «democracia» indica que es a la vez una condición inicial de la democracia y que la democracia, una vez establecida, sostiene esa característica de la sociedad, por ejemplo, un sistema de clases abierto. Por otra

57. Este enfoque difiere de la tentativa de Weber de indagar los orígenes del capitalismo moderno. Weber quería demostrar que *un* factor antecedente, cierta ética religiosa, era decisivamente significativo en el conjunto de condiciones económicas, políticas y culturales que llevaron al desarrollo del capitalismo occidental. Yo no pretendo demostrar la necesidad causal de un factor cualquiera, sino más bien el complejo de condiciones que diferencian con mayor frecuencia a las naciones que pueden empíricamente incluirse en la categoría de «más democráticas» o «menos democráticas», sin que ello signifique cualidades absolutas en la definición.

parte, algunas de las consecuencias iniciales de la democracia, como la burocracia, pueden, a su vez, *minar* la democracia, como indican las flechas dirigidas hacia atrás. La aparición de un factor a la derecha de la democracia no significa que la democracia sea la «causa» de su aparición, sino sólo que la democracia es una condición inicial que favorece su desarrollo. Del mismo modo, la hipótesis de que la burocracia es una de las consecuencias de la democracia no quiere decir que la democracia sea la única causa, sino más bien que un sistema democrático tiene la consecuencia de fomentar el desarrollo de cierto tipo de burocracia, si se dan otras condiciones adicionales: que hay que establecer si la burocracia es el centro del problema que se estudia. Este gráfico no pretende ser un modelo completo de las condiciones sociales generales que acompañan al surgimiento de la democracia, sino un medio para aclarar el problema metodológico relacionado con el carácter múltiple de las relaciones en un sistema social total.

Así, en un sistema múltiple, el interés puede centrarse en cualquier elemento, y pueden establecerse sus condiciones y consecuencias sin que ello signifique que hayamos llegado a una teoría completa de las condiciones necesarias y suficientes para que surja. Este artículo no pretende formular una *nueva* teoría de la democracia, sino sólo formalizar y comprobar empíricamente ciertos grupos de relaciones implícitas en las teorías tradicionales, en los sistemas sociales totales.