

# Lectura 2. El gobierno representativo

Instituciones sociopolíticas en las  
democracias contemporáneas

Jaume López Hernández

P09/74559/00392



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	7
<b>1. Lógica representativa frente a lógica participativa</b> .....	9
<b>2. El triunfo de la lógica representativa</b> .....	14
2.1. El gobierno representativo .....	15
2.2. Dos problemas clásicos de la democracia .....	16
2.3. Tensión entre la receptividad y el control del sistema democrático .....	19
<b>3. Partidos y sindicatos: de la democracia parlamentaria a la democracia de partidos</b> .....	22
3.1. Crítica a las facciones .....	22
3.2. Nacimiento de los partidos .....	24
3.3. Los partidos abren las puertas a la participación .....	27
3.4. Sindicatos y grupos de interés .....	29
<b>4. Democracia de audiencias: ¿crisis o reconfiguración de la relación entre instituciones, organizaciones y ciudadanos?..</b>	32
4.1. Aparición de un nuevo tipo de partido .....	32
4.1.1. Causas de la transformación de los partidos .....	33
4.1.2. Partidos de electores .....	36
4.2. Otras novedades de las democracias de audiencias .....	38
4.2.1. Nuevos retos para los sindicatos .....	38
4.2.2. El sistema pierde en receptividad y no gana en control .....	39
4.2.3. Debilitamiento de los discursos legitimatorios tradicionales .....	40
4.2.4. Papel creciente de los grupos de interés .....	43
4.2.5. Respuestas de las instituciones .....	44
<b>Resumen</b> .....	46
<b>Glosario</b> .....	47
<b>Bibliografía</b> .....	49



## Introducción

Las democracias en las que vivimos están constituidas por un amplio abanico de instituciones y de organizaciones que interaccionan en la extensa arena sociopolítica que posibilitan estos regímenes políticos. De hecho, podríamos decir que, cada vez más, la complejidad es uno de los rasgos característicos de la política y de todo lo que tiene que ver con las decisiones colectivas. En consecuencia, quizá nos resultará difícil encontrar puntos de referencia desde los cuales analizar estas realidades complejas que llamamos *democracias*.

A pesar de que nosotros como ciudadanos tenemos un conocimiento básico sobre los procedimientos y los fenómenos democráticos que casi forma parte de un sentido común ciudadano, nos hacen falta herramientas para ir más allá de los lugares comunes sobre la democracia, sobre los cambios que experimenta y sobre su presunta crisis.

En medio de esta complejidad no es extraño que a menudo nos resulten contradictorias ideas o principios que parecen formar parte por igual de corazón mismo del ideal que comúnmente llamamos *democrático*. No hay que buscar muy lejos para encontrar algún ejemplo de este hecho. Por ejemplo, en las elecciones autonómicas catalanas celebradas el año 1999, el candidato más votado apelaba a la legitimidad democrática para presentarse como ganador de las elecciones y reivindicar su derecho a formar gobierno. Mientras esto sucedía, el candidato del partido con más escaños –que no coincidía con el más votado– recurría, igualmente, a la legitimidad de las reglas del juego democrático para presentarse también como un ganador y defender su derecho a gobernar. De hecho, el primero estaba fundamentando sus reivindicaciones en la idea de soberanía popular; el segundo, en cambio, se basaba en la idea de la soberanía parlamentaria. Las dos concepciones tienen lugar perfectamente en el marco de nuestras democracias y, además, las dos fundamentan los elementos constitutivos del entramado institucional democrático.

Ésta es una de las cuestiones principales de las que daremos cuenta a lo largo del estudio de este módulo. Para abrirnos paso en el embrollo de instituciones, organizaciones y principios que constituyen las democracias actuales, nos parece que una buena estrategia analítica consiste en señalar dos lógicas diferentes que encontramos entrelazadas en el complejo diseño institucional democrático: la lógica participativa y la lógica representativa. Llegar a distinguir las con claridad nos permitirá tomar conciencia de las diferentes fuentes de legitimidad de las que beben las democracias y, de esta manera, también conoceremos el diverso origen teórico de los diferentes elementos.

Pese a todo, no nos podemos detener en este reconocimiento teórico. Hace falta, igualmente, conocer la historia de la evolución experimentada por las democracias modernas, ya que así podremos entender mejor la diferente presencia de estas dos lógicas en las democracias contemporáneas y entender cómo y cuándo influyeron en su proceso de diseño institucional.

## Objetivos

Al acabar este módulo el estudiante habrá alcanzado los siguientes objetivos:

1. Aprender la diferencia entre la lógica representativa y la lógica participativa.
2. Reconocer los elementos que configuran el entramado institucional de las democracias contemporáneas, asociándolas con cada una de estas dos lógicas.
3. Explicar por qué se pueden considerar las democracias contemporáneas como una forma de gobierno representativo.
4. Estudiar las diferentes etapas de creación y desarrollo de las instituciones que conforman las democracias en que vivimos.
5. Entender los últimos cambios que han experimentado estas instituciones en las llamadas *democracias de audiencias*, así como evidenciar los retos que estas democracias plantean en relación con la legitimación del sistema y con las posibilidades de control y participación en el mismo.
6. Disponer de elementos para valorar las teorías sobre la existencia de una crisis en la democracia representativa en nuestros tiempos.





## 1. Lógica representativa frente a lógica participativa

En el diseño institucional de las democracias contemporáneas confluyen dos lógicas que llamaremos **lógica representativa** y **lógica participativa**.

Las instituciones, los mecanismos de relación entre ellas y, principalmente, los vínculos entre éstas y los ciudadanos, se han construido y se legitiman en relación con dos ideales, muy distintos y contrapuestos, que les han dado forma: el **ideal participativo** y el **ideal representativo**.

La **lógica participativa** es aquella que busca la máxima implicación de los ciudadanos en las instituciones y decisiones políticas, dado que concibe la decisión como el fruto directo de la voluntad ciudadana. La **lógica representativa**, en cambio, propone que las decisiones políticas sean tomadas por unos representantes encargados de reunir e interpretar las preferencias y voluntades de los ciudadanos, a las que se da forma definitiva en el gobierno o en la cámara representativa.



Stoa del ágora de Atenas

Como se puede apreciar, ambas lógicas son diferentes y tienen objetivos diferentes:

- 1) La **lógica participativa** considera al ciudadano como un **decisorio político**, como alguien que ya tiene una **voluntad definida** que puede pasar a formar parte directamente del conjunto de preferencias del que tiene que salir una decisión colectiva, una decisión política.
- 2) La **lógica representativa** considera al ciudadano como alguien perfectamente **apto para elegir y controlar a sus representantes**, pero no necesariamente con una voluntad muy definida o correcta sobre los asuntos públicos, pese a que pueda tener una determinada preferencia general.

Como consecuencia de ello, en este caso el origen de la decisión política se localiza en los representantes, no en la ciudadanía, cuyo papel legítimo no consiste en decidir políticamente, sino en elegir a sus representantes, los políticos.

Los defensores de estas dos lógicas se han enfrentado a lo largo de la historia en numerosas ocasiones para intentar definir y proponer un modelo político. Durante siglos, los que defendían una **visión participativa** de los ciudadanos han identificado su modelo político con el nombre de **democracia**. En cambio, los que tenían una **óptica representativa** han definido su modelo con los nombres de **república**, **gobierno moderado**, o también, **gobierno representativo**.

#### Connotaciones del término *república*

No confundáis el uso del término *república* en este contexto, que se contrapone a *democracia*, con el sentido más contemporáneo, que se opone a *monarquía*.

#### La democracia ateniense y la lógica participativa

El paradigma de la lógica participativa ha sido siempre la democracia que se dio en Atenas en los siglos V y IV a.C. La principal institución democrática ateniense era la asamblea, en la que podía participar cualquier ciudadano, es decir, cualquier hombre mayor de veinte años que hubiera nacido en Atenas y pagase impuestos. En ella se tomaban muchas decisiones colectivas y se ratificaban y controlaban los cargos públicos elegidos por sorteo entre voluntarios. La mayoría de los cargos tenía una duración limitada y no podía renovarse.

Estos elementos configuran el ideal de la visión participativa, según la cual todos los ciudadanos son iguales a la hora de participar en las decisiones políticas, y éstas son el fruto de la intervención directa de los ciudadanos. Como podéis comprobar, esto no es lo que sucede en las democracias en las que vivimos.

Sin embargo, hoy entendemos por **democracia** (separación de poderes, sistema de derechos y libertades) cualquier sistema político en el que los ciudadanos pueden elegir a sus representantes periódica y efectivamente y pueden participar mínimamente en la vida pública, aunque de distintas formas. Actualmente utilizamos este término casi como sinónimo de un **procedimiento para generar una decisión colectiva**: la decisión, ya sea para nombrar a unos políticos o de cualquier otro tipo, es el resultado de elegir la más votada de las opciones en disputa.

Éste es el uso que hacemos actualmente de la palabra *democracia*. Como consecuencia, no identificamos este término exclusivamente con ninguna de estas dos lógicas. En los sistemas políticos que llamamos *democracias*, en las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y las distintas instituciones políticas y sociales, confluyen elementos que pertenecen tanto a una visión participativa como a una visión representativa.

En el mundo hay muchos tipos diferentes de democracias, y en cada una de ellas la relación entre ambas lógicas es diferente. No hay ningún sistema político puro en el que una de las dos lógicas se dé de forma exclusiva. La explicación se tiene que buscar en el hecho de que cada una plantea sus propios retos y problemas, a los que se intenta dar solución, si es necesario, buscando entre las propuestas de la visión opuesta, hecho que da pie a plantearse la duda sobre si son lógicas contrapuestas o complementarias.

Sin embargo, es mejor no pensar que lo que explica la utilización de una u otra lógica es, simplemente, la diferente extensión de los países, pese a que muchas veces las discusiones se han presentado en estos términos.

### **Diseño institucional y dimensiones de los países**

Es cierto que en la democracia de Atenas el número de ciudadanos osciló entre los 60.000 del siglo V a.C. y los 300.000 del siglo IV a.C., y es obvio que la participación directa sólo se podría dar en colectivos reducidos. La dimensión del cuerpo social, pues, puede ayudarnos a explicar por qué se dieron más fácilmente sistemas participativos en pequeños estados y ciudades como Venecia, Florencia o Ginebra, que en estados mayores. Pero sería un error pensar que la representación es la forma de gobierno propia de las sociedades grandes y avanzadas, en las que los ciudadanos no tienen tiempo que perder con la política como han defendido a lo largo de la historia autores como Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, barón de la Breda y de Montesquieu), o Benjamin Constant, y que la participación es la forma propia de decisión pública en los pequeños colectivos.

A partir de un cierto volumen social se hace necesaria la presencia de instituciones y de organizaciones que agreguen y articulen las voluntades ciudadanas, y que hagan de intermediarias entre las distintas partes de un colectivo extenso como el que constituye la mayoría de los estados modernos. Además de la cuestión de la dimensión social, tenemos que considerar la cuestión del **crecimiento de los asuntos públicos**. Hacen falta hombres y mujeres que se dediquen profesionalmente a ellos. Ahora bien, todas estas funciones se pueden hacer atendiendo a una lógica participativa o a una lógica representativa.

Desde la **visión participativa**, los políticos son **delegados** (mandato) de los ciudadanos que transmiten y agregan sus voluntades para producir una decisión colectiva, como si se tratasen de abogados o, desde una postura más extrema, como si fuesen notarios de los ciudadanos. (Montesquieu).

La consideración de los políticos desde la otra lógica es diferente.

### **Diferentes concepciones de democracia**

En la lógica participativa, la democracia es un sistema para llevar las decisiones de los ciudadanos al gobierno, en el que los ciudadanos son decisores políticos.

En la lógica representativa, la democracia es un sistema para elegir a decisores autónomos que formarán el gobierno, en el que los ciudadanos son controladores de estos decisores.

Desde una **visión representativa**, los políticos son los gestores de estos ciudadanos que confían en ellos para resolver los asuntos colectivos. Su trabajo no es transmitir intereses o decisiones ya tomadas por los ciudadanos, sino decidir por ellos mismos lo más conveniente para el conjunto de la ciudadanía teniendo presentes sus preferencias. Por eso no se les llama nunca *delegados*, sino **representantes**. (Sieyés)

### **Paradigma ideal del gobierno representativo**

Podríamos decir que si el paradigma de la lógica participativa era Atenas, el paradigma –imaginario– del gobierno representativo sería la elección de un único gobernante que vigilase por el conjunto de los ciudadanos. Por lo que se refiere a los ejemplos históricos, a menudo se cita el parlamentarismo británico del siglo XIX como la expresión máxima de los ideales de una visión representativa de la democracia.



Parlamento británico

Más allá de la plasmación histórica de estas dos visiones, lo que conviene es que nos demos cuenta de lo siguiente:

1) En primer lugar, se trata de **dos formas de entender el papel del ciudadano y de las instituciones sociales y políticas**. Se trata de dos lógicas sobre las que se puede articular un sistema político en cualquier lugar y momento.

2) En segundo lugar, es necesario que encontremos estas dos lógicas –más allá de las discusiones entre los pensadores, donde se encuentran en estado "puro"– en el diseño institucional de nuestras democracias actuales, que son una **mezcla de elementos participativos y representativos** que las articulan, fundamentan y legitiman.

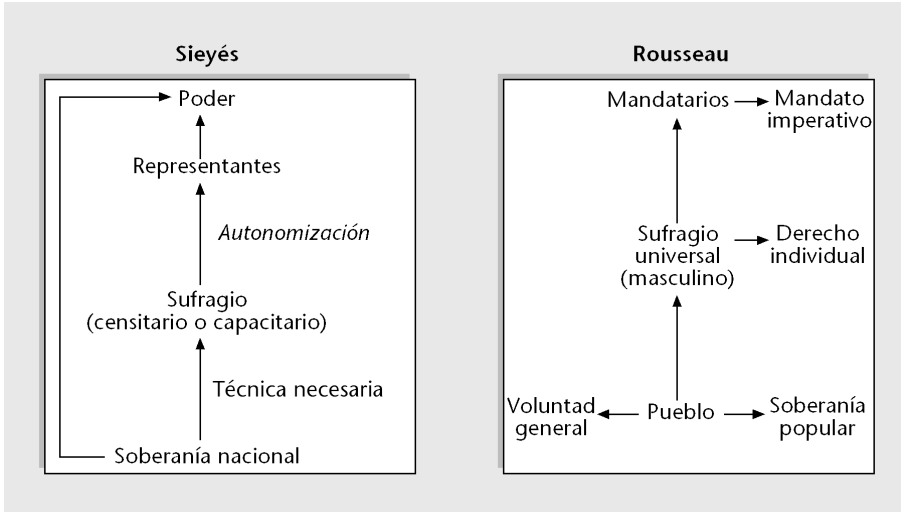
**Algunos ejemplos de lógica participativa y representativa**

Se pueden citar tanto los referendos populares como la referencia a la soberanía popular que figura en la mayoría de las constituciones modernas como claros exponentes de la visión participativa. Por otro lado, se puede señalar la prohibición del mandato imperativo como un exponente claro de la lógica representativa.

Para concluir, el estudio de las instituciones sociales y políticas de las democracias contemporáneas requiere tener siempre presentes estas dos lógicas.

**Mandato imperativo**

Utilizamos esta denominación para referirnos al vínculo que se establece entre un político y sus electores, cuando el político está obligado a defender los intereses particulares de estos electores –y no los intereses generales– a cambio de su apoyo electoral.



## 2. El triunfo de la lógica representativa

Cada democracia tiene su propio diseño institucional; esto significa que la proporción o la interrelación de elementos provenientes –o clasificables– dentro de una lógica representativa o una lógica participativa es diferente. En este sentido, la definición de las diferentes instituciones sociales y políticas es también diferente en cada país.

Sin embargo, estas diferencias no dejan de ser reducidas. Las democracias contemporáneas se parecen mucho en los aspectos fundamentales porque han experimentado una evolución conjunta desde los primeros exponentes del siglo XVIII –el caso inglés, el francés y el americano.

En esta evolución podemos apreciar que los elementos participativos y representativos se interrelacionan y se combinan para cristalizar en la definición de constituciones y sistemas políticos concretos, y experimentan altibajos como consecuencia del hecho de que una lógica siempre predomina sobre otra hasta que, en unos determinados momentos de la historia, se produce un resurgimiento de la lógica sometida y los papeles parecen cambiarse –al menos momentáneamente– a favor de la segunda.

Normalmente se acostumbra a interpretar estos momentos de cambio como situaciones de **crisis** del modelo establecido, dadas las modificaciones y novedades que el resurgimiento de una lógica representa para el sistema institucional.

En consecuencia, resulta importante que hagamos un breve repaso de esta evolución para estar en buenas condiciones de analizar la situación actual de nuestras democracias, especialmente si consideramos la idea –generalizada y apoyada por varios autores– de que estamos ante una situación de crisis institucional.

El fracaso de las instituciones y organizaciones tradicionales, como los partidos y sindicatos, en la consecución de los objetivos que se les pide para conseguir el buen funcionamiento de la democracia, serían los **síntomas** de esta crisis institucional. Igualmente, en este mismo sentido se señala la aparición de nuevos movimientos sociales que parecen actuar bastante al margen del entramado institucional de nuestras democracias.

¿Hasta qué punto esto es así? ¿Hasta qué punto las instituciones sociales y políticas tradicionales están experimentando una crisis? ¿Hasta qué punto comporta una novedad este hecho? Éstas son algunas de las cuestiones que intentaremos resolver a lo largo de la presente lectura.

## 2.1. El gobierno representativo

Fijémonos de momento en la evolución experimentada por las democracias modernas, especialmente en el papel de las instituciones a lo largo de esta historia; sobre todo para qué se crearon, qué se les exige, qué hacen y qué problemas comportan en cada momento.

Siguiendo a **Bernard Manin**, podemos dividir esta evolución en tres periodos: la **democracia parlamentaria**, la **democracia de partidos** y la **democracia de audiencias**. Actualmente vivimos a caballo entre las dos últimas.

El diseño de las democracias modernas es fruto de unas determinadas circunstancias históricas y una determinada visión de cómo tendría que ser el nuevo sistema político que tenía que sustituir las instituciones feudales de origen medieval, que confluyeron a finales del siglo XVIII. Las primeras revoluciones liberales –Inglaterra (1688), Francia (1789) y Estados Unidos (1776)– marcan el inicio de las democracias modernas.

Entre los pensadores que proponen nuevos diseños institucionales se reproduce continuamente el enfrentamiento entre la lógica participativa y la lógica representativa. **Rousseau**, por ejemplo, es uno de los máximos exponentes de la **lógica participativa**. Entre los que defienden una **lógica representativa** podemos destacar a **John Locke**, **Montesquieu**, **Alexander Hamilton** y **Emmanuel Joseph Sieyès**. Es la visión de estos últimos autores la que se acabará imponiendo.

Todos ellos conciben la democracia como un sistema en el que los ciudadanos eligen a sus representantes entre una elites sociales en elecciones periódicas. Las elecciones tienen, además, la función de controlar a estos representantes que conforman el gobierno, dado que pueden servir para no renovarlos en sus cargos; y la de legitimar sus decisiones, dado que los dirigentes disponen del consentimiento indirecto de quienes los han elegido mediante su voto y una regla de decisión mayoritaria.

Varios autores se refieren a este sistema otorgándole la denominación de **gobierno representativo**; las democracias contemporáneas serían una especie del mismo. Para **Manin** (1997), las principales características de este gobierno representativo son:

### Lectura recomendada

Podéis encontrar una explicación más amplia de sus teorías en el texto siguiente:

**B. Manin** (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

### El principio de una nueva era política

Prestad atención al hecho de que estos cambios que se produjeron a finales del siglo XVIII son equivalentes, en el ámbito político, a la creación de la máquina de vapor en el ámbito tecnológico, o al nacimiento del capitalismo en el ámbito socioeconómico, y marcan el paso a la edad contemporánea.

- 1) **elección periódica de los representantes;**
- 2) **autonomía de estos representantes**, dado que no son delegados y no están vinculados por ningún mandato imperativo;
- 3) **libertad de opinión pública;**
- 4) **toma y legitimación de las decisiones políticas como resultado de un debate.** El parlamento es la cámara de debate por antonomasia de esta forma de gobierno.

### **El parlamento y el gobierno representativo**

Éste es el núcleo de un sistema que no tiene como principal preocupación conseguir que los ciudadanos intervengan lo más directamente posible en las decisiones políticas, que no se plantea proponer fórmulas para conseguir que todos los ciudadanos tengan las mismas posibilidades para acceder a un cargo de decisión política. Como podemos ver, se trata de un sistema en el que la lógica representativa impera, y las instituciones que lo hacen posible están en consonancia con este hecho.

Ahora bien, antes de hablar del papel de estas instituciones, resultará muy interesante que dediquemos una líneas de este artículo introductorio a reflexionar sobre la cuestión de **por qué** es la lógica representativa la que **acaba imponiéndose** sobre una visión más participativa.

En este sentido, hay que tener en cuenta que poner fin a las estructuras políticas feudales y a las monarquías absolutas era una prioridad que compartían tanto algunos autores antes mencionados, como Locke o Montesquieu, como, sobre todo, aquellos que llevaron a la práctica las reformas que harían posibles las democracias modernas.

### **Más control que participación**

La principal preocupación de estos innovadores era crear una forma de gobierno en la que, primordialmente, fuese posible un cierto control del poder. Tenían miedo de los gobiernos absolutos, y proponían que cualquier gobierno tuviera el visto bueno del pueblo mediante un mecanismo que le permitiese dar su conformidad o consentimiento y que, en consecuencia, también pudiera revocarlo.

Ante este objetivo, la preocupación por garantizar buenos canales de comunicación para vehicular las preferencias de los ciudadanos hacia los gobernantes permaneció en un segundo plano, pese a que hubiese estado presente en los debates filosóficos y en varios ocasiones a lo largo de la historia.

## **2.2. Dos problemas clásicos de la democracia**

Además del interés prioritario por el control, hay que añadir otras cuestiones que nos explican la gran ausencia de mecanismos y de instituciones diseñadas desde un óptica participativa.

En este sentido hay que destacar dos problemas importantes con los que tropiezan los promotores del sistema de elecciones.

**"No taxation without representation"**

Esta frase ('ningún impuesto sin representación'), que gritaron los primeros independentistas americanos refiriéndose al hecho de que si sus peticiones no podían ser escuchadas en el parlamento inglés porque no tenían representantes, nadie les podía obligar a seguir sus directrices, constituye uno de los ejemplos más famosos de la defensa del derecho a participar políticamente.



Ya tuviesen una visión más participativa o más representativa de la democracia, ya pensasen en este sistema como una vía de llevar las peticiones de los ciudadanos al gobierno o como una forma de controlar a los políticos, lo cierto es que hacía falta dar respuesta a dos problemas importantes que planteaba este sistema:

1) El **problema de la tiranía de la mayoría**, con el que se alude a la posibilidad de que la opinión particular de una mayoría, sin ninguna referencia a un bien común, puede imponerse y llegar a ser decisión colectiva, sólo por el hecho de que la opción con más votos es la ganadora en las elecciones.

2) El **problema de la ignorancia de la mayoría** hace referencia a la posibilidad de que el resultado de las elecciones sea fruto de una voluntad desinformada o ignorante, dado que el derecho de participación es independiente del grado de formación o del interés que tengan los ciudadanos.

Ambas cuestiones fueron muy debatidas en aquellos años de definición del sistema democrático.

#### **Inconvenientes del sistema democrático**

Aunque se pueda establecer un vínculo legal entre el nivel de formación y el derecho de participación –como el que había en algunos estados de Estados Unidos hasta el año 1965, en el que no podían votar quienes no sabían leer–, resulta muy difícil distinguir si un ciudadano está más o menos informado, o si está más o menos interesado en la cuestión que se vota.

Estas dos posibilidades que abría el sistema de elecciones resultaban graves inconvenientes tanto para aquellos que querían la estabilidad del gobierno y la sociedad por encima de todo –circunstancia que podía dificultar si una mayoría iba reiteradamente en contra de una minoría–, como para aquellos que entendían que el gobierno tenía que promover el bien común, la mejor opción posible, y no necesariamente aquella que pudiera tener el apoyo de una mayoría equivocada.

La **solución al problema de la tiranía de la mayoría** podía conseguirse, en parte, con la reafirmación del principio liberal –en total consonancia con el objetivo prioritario de eliminar cualquier expresión de absolutismo–, que afirma que:



Montesquieu (1689-1755).

- a) En primer lugar, cualquier ciudadano debe gozar de una **esfera de libertad** que ningún gobierno puede limitar o ni el la que puede intentar interferir. Por tanto, se trataba de garantizar constitucionalmente que ninguna mayoría podía tomar determinadas decisiones en contra de los derechos de una minoría.
- b) En segundo lugar, se trataba de diseñar un sistema de frenos y equilibrios entre las instituciones del gobierno que permitiese enfrentarse a mayorías circunstanciales. Es el **principio de separación de poder** que propuso Montesquieu y que se denomina sistema de *check and balances* en el constitucionalismo americano.

Por lo que se refiere a **cómo resolver el problema de la ignorancia de la mayoría**, se abren dos opciones:

- a) La primera, más compleja, pasaba por conseguir mejorar el nivel educativo y participativo del conjunto de la ciudadanía.
- b) La segunda quería reducir el impacto de los puntos de vista y las preferencias de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno.

Esta segunda opción se acostumbra a denominar **elitismo**. Para los elitistas, la participación de los ciudadanos se tendría que limitar a elegir entre unas elites sociales que estarían en mejores condiciones de decidir sobre los asuntos públicos con criterios informados y buscando el bien común.

La **solución elitista** pretendía dar respuesta a dos formas diferentes de ignorancia:

- la **ignorancia cognitiva** de los que son incapaces de descubrir por ellos mismos cuál es el bien común;
- la **ignorancia moral** de aquellos que se niegan a reconocerlo porque se opone a sus intereses particulares.

### Elitismo y elecciones

Para los elitistas, los políticos se convertían en representantes plenipotenciarios de los ciudadanos y la soberanía residía en el parlamento, es decir, en estos representantes. Ahora bien, el sistema de elecciones para elegir representantes no perdía legitimidad por eso. Al contrario, dado el acuerdo generalizado de que el poder corrompe fácilmente a aquellos que están en contacto con él, el control periódico de los políticos vía elecciones tenía que funcionar como una válvula de seguridad del sistema.

La combinación de la prioridad del control del gobierno por encima de la participación en el gobierno, por un lado, y la solución elitista a los problemas del método democrático de decisión que acaba imponiéndose, por otro, nos explican por qué el modelo de gobierno diseñado encaja mejor con la lógica representativa que con la lógica participativa, pese a ser deudor de unos estallidos históricos –las revoluciones– de lógica participativa.

### 2.3. Tensión entre la receptividad y el control del sistema democrático

Una forma de expresar las tensiones presentes en la configuración de los sistemas políticos representativos nos la dan las teorías modernas politológicas, en concreto las que oponen la **receptividad** de un sistema político a las peticiones ciudadanas (*responsiveness*) a su capacidad de ser **controlado** por los ciudadanos (*accountability*).

Lo que hacen estas teorías es construir un eje continuo con estos dos polos a lado y lado, donde podríamos situar los diferentes sistemas institucionales de gobierno. Algunos priorizan la receptividad sobre el control, otros lo harían a la inversa.

#### Visión elitista negativa

El sistema democrático que resultó de la solución elitista institucionalizaba una visión negativa de las capacidades intelectuales y morales de los ciudadanos.

#### Lógica representativa y democracia censataria

Aun así, tampoco debemos olvidar la influencia de los intereses de las clases burguesas para consolidar unos gobiernos que garanticen una serie de prerrogativas a su favor, excluyendo la participación de amplios sectores sociales. Por ejemplo, en Francia, bajo el reinado de Napoleón III sólo tenían derecho de voto 200.000 personas, de un total de 35 millones de habitantes.

Esta visión parte de la idea de que hay una cierta imposibilidad de conseguir ambas cosas con un mismo diseño institucional, y que receptividad y control comparten dos objetivos en cierta manera contrarios, razón por la que se pueden situar como en los polos opuestos de un mismo eje.

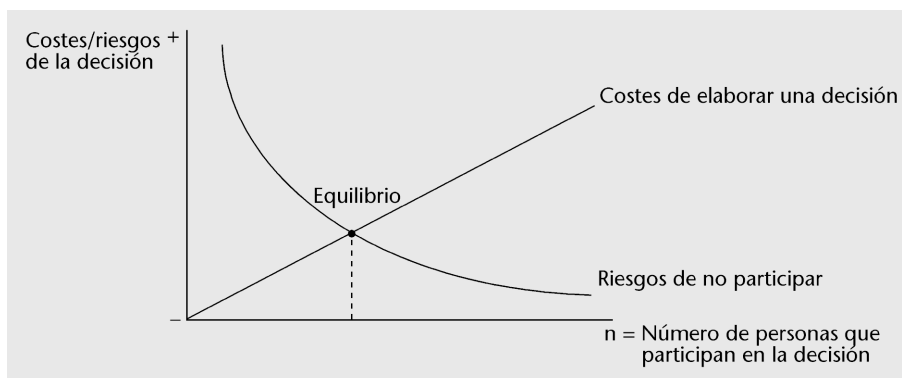
El gobierno representativo, sobre todo en su definición primigenia, aquella que llamamos **democracia parlamentaria**, sería un caso en el que se ha optado por conseguir el máximo control y estabilidad a cambio de sacrificar la permeabilidad de las instituciones a las peticiones ciudadanas.

Otra forma de considerar esta problemática nos la ofrecen autores como **Giovanni Sartori**, **James M. Buchanan** o **Gordon Tullock**. En este caso, se trata de aplicar una **visión económica** en la opción entre los distintos sistemas institucionales que analiza los costes que éstos ocasionan. Como se puede observar en el siguiente gráfico, en este caso se trataría de tener en cuenta otras dos variables:

- 1) Por un lado, los costes derivados de la decisión, que aumentan a medida que se necesita más gente para tomar una decisión.
- 2) Por otro lado, los riesgos derivados del hecho de que se tome una decisión de la que no se ha formado parte y en la que, en consecuencia, no se han tenido en cuenta las preferencias propias.

#### Riesgos de no participar en la toma de decisiones

Cuanto más importante sea esta decisión, cuanto más afecte al ciudadano, mayores serán los riesgos que éste puede correr por el hecho de no participar en la decisión. Por ejemplo, son más elevados los riesgos que se corren por no participar en la decisión de si conviene o no pagar impuestos por la recogida de basuras, que por no hacerlo en la decisión sobre de qué color tiene que ser el uniforme de los basureros.



#### Estas teorías...

...señalan que cuantos más canales haya para que la gente pueda participar en una decisión, más difícil es controlar el proceso y señalar un responsable de esta decisión.

Este esquema puede aplicarse al diseño constitucional para buscar un sistema que minimice los costes de decisión y los riesgos. Algunos autores han considerado el gobierno representativo como un ejemplo de buen diseño en este sentido, dado que las decisiones las toman unas elites sociales, de modo que se reducen así los costes de decisión.

Sin embargo, al mismo tiempo se reducen los riesgos con la afirmación del principio liberal que protege a las minorías sociales, reconociendo unos derechos inalienables a todos los ciudadanos.

Igualmente, el mecanismo de las elecciones periódicas supondría otra forma de minimizar los riesgos para los ciudadanos, derivados de su limitada implicación en las decisiones que permite el sistema. Las elecciones deberían permitir que los ciudadanos descontentos con las decisiones tomadas pudieran elegir a nuevos representantes.

Ahora bien, ¿hasta qué punto es suficiente sólo con esto? ¿Hasta qué punto se necesitan otros mecanismos? Ésta es una cuestión que aún permanece vigente. La aparición de los partidos políticos del siglo XIX significa una primera respuesta que introduce nuevos mecanismos de control, a la vez que, como veremos a continuación, supone una nueva ola de lógica participativa.

### 3. Partidos y sindicatos: de la democracia parlamentaria a la democracia de partidos

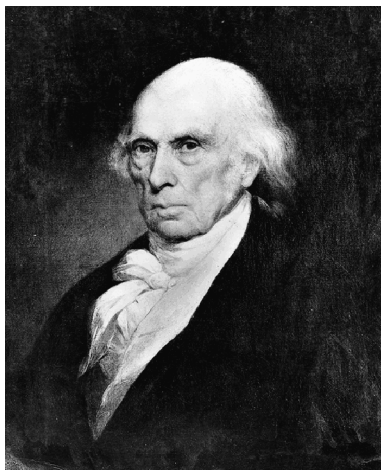
Los **partidos políticos** y los **sindicatos** constituyen las organizaciones más importantes de los sistemas políticos contemporáneos.

Como veremos, a lo largo de su evolución histórica irán perdiendo parte de sus elementos más propiamente sociales y relacionados con la lógica participativa, para convertirse en instituciones políticas con funciones reconocidas en el diseño constitucional, que los acercará más a la lógica representativa.

#### 3.1. Crítica a las facciones

¿Qué papel tenían los partidos y las organizaciones de intermediación de intereses en los orígenes del gobierno representativo? En los primeros tiempos de estos gobiernos no sólo no había partidos y sindicatos u otras organizaciones de intermediación de intereses, sino que la concepción que se tenía de cualquier grupo organizado que quisiera acceder al poder era negativa.

Desde el origen de las reflexiones sobre la democracia moderna hay una hostilidad hacia estos grupos, que en el lenguaje de la época se llamaban **facciones**. Las facciones son objeto de duras críticas por parte de los partidarios del gobierno representativo. Una muestra de estas críticas la encontramos en el famoso artículo de James Madison (*The Federalist*, núm. 10).



James Madison

#### ***The Federalist* (1787-88)...**

...es el título de una serie de artículos –y su posterior recopilación– aparecidos en el *New York Times* que escribieron dos de los "padres" de la constitución americana, Madison y Hamilton. Los dos utilizaban el mismo seudónimo, *Brutus*, para firmar unos artículos con los que buscaban popularizar su visión de cómo tendría que ser el sistema de gobierno de Estados Unidos. Por eso siempre que se hace una referencia concreta a *The Federalist* se acompaña del número del artículo.

En aquellos tiempos se acostumbraba a distinguir entre **facciones de mayoría** y **facciones de minoría**. A las facciones de mayoría se las acusaba exactamente de las mismas cuestiones a las que se hace referencia con los problemas de la tiranía de la mayoría y de la ignorancia de la mayoría. Para sus críticos, las facciones de mayoría podían ir contra el sentido común y contra las minorías, aprovechándose del sistema de elecciones mayoritario.

El problema de las facciones de minoría variaba un poco y se podía considerar como el propiamente dicho **problema de las facciones**. Se trata de la explotación de muchos por parte de pocos. Una facción que se introduce en el gobierno puede ir contra el bien público y velar exclusivamente por sus propios intereses minoritarios.

Ésta era la principal crítica que se hacía a cualquier tipo de organización que quisiera introducirse en la lucha por el poder en los primeros tiempos de lo que se ha llamado *democracia parlamentaria*.

En aquellos tiempos, por tanto, no sólo no había partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones secundarias, sino que su creación estaba mal considerada porque atentaba contra el sistema legitimador del gobierno representativo, según el cual los representantes electos no podían defender nunca los intereses de sus votantes, sino el interés general. Desde entonces, en varios momentos de la historia se reproducen las críticas contra el llamado **faccionalismo**.

En la época dorada de la democracia parlamentaria, que abarca desde el inicio de la democracia moderna hasta el principio del último tercio del siglo XIX, las únicas organizaciones que se podían encontrar en la política eran las formadas por los **parlamentarios**.

### **"Grupos parlamentarios" históricos**

Tradicionalmente, los parlamentarios se agrupan por afinidades para actuar coordinados. Entre estos primeros "grupos parlamentarios" encontramos a los *whing* y a los *tories* de Inglaterra, o los moderados y los exaltados en España.

Paralelamente, empiezan a surgir los llamados **comités electorales**, unas organizaciones que sirven en cada distrito electoral para dar apoyo a un candidato concreto durante las elecciones. De estos comités saldrán posteriormente los llamados **partidos de cuadros o de notables**.

Fijaos en que estas agrupaciones de parlamentarios y comités electorales se inscribían perfectamente dentro de la lógica representativa, dado que:

1) Se agrupan en torno al candidato a representante, que no está relacionado con estos grupos por ningún programa ni ninguna disciplina más allá de los pactos personales que haya podido hacer con personas influyentes a cambio del apoyo en su campaña, lo que queda fuera del ámbito legitimador que da el sistema al político.

2) El representante es el protagonista absoluto de la política.

### 3.2. Nacimiento de los partidos

Ahora bien, una serie de acontecimientos introdujo de nuevo la **lógica participativa** en el sistema:

1) En primer lugar, la **aparición de los movimientos obreros** que crecen a lo largo del siglo XIX en consonancia con el aumento de su importancia en el proceso productivo, es decir, en la esfera económica. Se constituyen los sindicatos y sociedades obreras, que acabarán dando paso a los partidos de masa.

2) En relación con este estallido del movimiento obrero se da un fenómeno clave para entender la introducción de la lógica participativa en el gobierno representativo. Se trata de la **ampliación progresiva**, en sucesivas reformas, del **derecho al voto**.

#### Comités electorales

Estos comités solían estar compuestos por el candidato parlamentario correspondiente, los ayudantes o aspirantes en el futuro a suceder a este parlamentario, y un reducido número de personas influyentes en el distrito electoral con importantes intereses económicos. La misión de estos comités era exclusivamente conseguir el máximo de votos para el candidato y, a menudo, sobre todo al principio, se disolvían una vez acabadas las elecciones y no volvían a constituirse hasta una nueva ocasión.

#### Surgimiento de los movimientos obreros

Los obreros se organizan para pedir mejores condiciones laborales y sociales y generan nuevas organizaciones de carácter político, algunas con voluntad revolucionaria (quieren derribar los sistemas políticos vigentes), pero otras con voluntad reformista (quieren reformar los sistemas políticos para participar en el gobierno).





Una manifestación obrera (A. Estruch).

### Ampliación del sufragio

En el origen de las democracias modernas, sólo los hombres adultos (a partir de veinticinco años), propietarios con altos ingresos y que pagasen impuestos tenían derecho al voto. El nivel de exigencia económica fue bajando a medida que las clases obreras iban presionando para participar en el sistema político. En un principio, las reformas del sistema electoral trataban de detenerlas otorgando el derecho al voto a la pequeña burguesía y a los pequeños propietarios. Finalmente se acabaron incorporando las masas obreras, cuando se consiguió el sufragio universal (masculino). Por lo que se refiere al sufragio femenino, se tuvo que esperar hasta el periodo de entreguerras, ya en el siglo XX, para que se reconociera ampliamente.

Estos dos fenómenos llevan al desarrollo de unas nuevas organizaciones secundarias o de intermediación de intereses con funciones muy importantes para el sistema político. Se trata de los **sindicatos** y, como derivación del movimiento obrero, los **partidos de masas**.

Los **partidos de masas**, originariamente de **ideología socialista**, se caracterizan por los siguientes aspectos:

- 1) Disponen de una amplia base social; buscan captar la **mayor cantidad posible de afiliados**, ya que el partido se mantiene con sus cotizaciones.
- 2) Tienen una **burocracia profesional**, dado que disponen de un aparato burocrático y organizativo amplio y completo.
- 3) Establecen un programa definido, una **ideología marcada** y se esfuerzan en educar y movilizar políticamente a sus miembros.
- 4) Implican una **organización bastante rígida**, y sus políticos se encuentran bajo una fuerte disciplina de partido. En palabras de Karl Kautsky, líder del Partido Socialdemócrata Alemán (1893):

#### Lectura complementaria

La distinción entre partidos de masas y de cuadros aparece por primera vez en la publicación siguiente:

**M. Duverger** (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE

"El diputado del partido socialdemócrata [alemán] no es un individuo libre –por muy duro que pueda sonar eso–, sino simplemente un delegado de su partido".

Bernard Manin (1997). *Los principios del gobierno representativo* (pág. 258).

5) Se dan a conocer a los ciudadanos y **buscan influir en la sociedad** con todo tipo de actividades y servicios que sobrepasan lo estrictamente electoral, como casas de cultura y educación, publicaciones, mutuas de seguros o guarderías.

6) Mantienen **fuertes vínculos con organizaciones no estrictamente políticas** afines, como los sindicatos.

De los antiguos comités electorales surgen los **partidos de notables o cuadros**. Incitados por la ampliación del sufragio, a la vez que la competencia por el poder se hacía más dura con la novedad que representaban los partidos de masas, los primitivos comités electorales se ven en la necesidad de organizarse mejor.

#### Partidos de notables

Son las necesidades propias del sistema las que generan la creación de estos partidos. De esta forma, los comités se convierten en partidos de notables.

Los **partidos de notables o de cuadros** se caracterizan por los siguientes aspectos:

1) Se interesan más por la **calidad de sus miembros** que por la cantidad. No buscan el mayor número de afiliados, sino que éstos sean lo más influyentes posible por su prestigio social y por su dinero, dado que su financiación no se basa en la cuota de militantes.

2) Su organización es muy flexible, dado que tienen una **burocracia mínima**.

3) Los políticos no están obligados por ningún tipo de disciplina de partido –salvo en el caso del partido conservador inglés–, por lo que el **control del partido está en manos de los parlamentarios**.

4) Su actividad se centra en el **parlamento** y en las **elecciones**. Aunque también disponen de clubes y casinos para darse a conocer a la sociedad, su medida e influencia no es comparable a la de los centros o fraternidades de los partidos de masas.

#### Evolución posterior de los partidos de cuadros

Aunque durante su evolución los partidos de cuadros fueron ampliando el número de afiliados y de burócratas, no llegaron nunca a tener las grandes afiliaciones de los partidos de masas ni, sobre todo, asumieron su forma de actuación. Continuaron moviéndose, independientemente de sus dimensiones, dentro de una lógica representativa.

### 3.3. Los partidos abren las puertas a la participación

La creación de partidos significa la **introducción de la lógica participativa** que había quedado fuera en la primera definición de las democracias modernas.

Por eso, desde el primer momento, se escuchan voces que señalan una **crisis del gobierno representativo** y que claman contra los partidos políticos como desvirtuadores del funcionamiento y de la legitimidad del sistema.

Estas críticas enlazan con las dirigidas un siglo antes contra el faccionalismo y conectan, ya en el siglo XX, con la crítica fascista de los partidos con estructuras que dividen, que son ajenas a las organizaciones naturales de representación y que destruyen la unidad de la nación. Un ejemplo de estas críticas se encuentran en este discurso de José Antonio Primo de Rivera:

"Aquí veis lo que exige nuestro sentido total de la Patria y del estado que tiene que servir. Que desaparezcan los partidos políticos. Nadie ha nacido miembro de un partido político. Al contrario, todos nacemos miembros de una familia. Todos somos vecinos de un municipio, todos nos esforzamos en el ejercicio de un trabajo. Pues si éstas son nuestras unidades naturales, si la familia y el municipio y la corporación es lo que realmente vivimos, ¿por qué necesitamos el instrumento intermediario y pernicioso de los partidos políticos, que, para unirnos en grupos artificiales, empiezan por desunirnos en nuestras realidades auténticas?".

José Antonio Primo de Rivera (1933).

Estos autores aciertan al señalar un cambio radical en la forma de funcionar del gobierno representativo, dado que se introducen unas nuevas instituciones definidas en clave participativa.

#### Partidos de masas y lógica participativa

Los partidos tienen como objetivo explícito recoger las demandas ciudadanas, las demandas de determinados grupos sociales y llevarlas al gobierno, al parlamento. Con los partidos de masas se pretende, especialmente, hacer máxima la identificación entre el ciudadano militante y su representante político, dado que los partidos políticos cooptan (o seleccionan) gente de una misma clase social. La idea subyacente es que hace falta que el representante en el parlamento de los trabajadores haya sido él mismo un trabajador para ser capaz de entender y comprender sus reivindicaciones. Además, la posición que adoptarán estos políticos en el parlamento se define en las semejanzas con el partido en el que los militantes expresan sus opiniones. Sin embargo, el hecho de que todos tengan la posibilidad de acceder a los cargos políticos constituye una preocupación y un objetivo que hay que cumplir en los partidos de masas. Como podemos apreciar, todos estos objetivos y preocupaciones responden a la lógica participativa.

Por tanto, esta lógica se acoplará en el diseño institucional de sistemas democráticos cuando los partidos se integren legalmente y de forma coherente en la dinámica del sistema y en su discurso legitimador. Habremos pasado de una democracia parlamentaria a una democracia de partidos cuando ya no haya problemas legales para reconocer su papel; cuando, incluso legalmente,

se presenten sus funciones; y cuando el clima político y la opinión pública no los consideren como algo ajeno al sistema, sino como una de sus bases fundamentales.

Ahora bien, podemos continuar considerando este último modelo de democracia como una forma de gobierno representativo. El control de los gobernantes mediante una elecciones periódicas, y la independencia legal de los representantes, a los que no ata ningún mandato imperativo, continúan siendo los rasgos definitorios del sistema que, más allá de los partidos, dispone de muy pocos medios para la participación y la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

Sin embargo, ahora empieza a darse una mezcla de elementos representativos y participativos que se consolidará con el tiempo y que hace que el sistema pierda su coherencia representativa monolítica de la época del parlamentarismo.

Por ejemplo, a partir de ahora, con la prohibición del mandato imperativo convive la disciplina de partido que ata en algunos casos a los representantes con un determinado programa político. O, de la misma forma, junto con la supremacía del parlamento se afirma la soberanía popular y se dan posibilidades para la celebración de referendos.



Políticos en el congreso

Los partidos tienen la función de garantizar una cierta presencia de una lógica participativa en el sistema.

Las **funciones** que, una vez integradas, se les encomienda son las siguientes:

- 1) Reunir y vehicular las demandas, las voluntades, las decisiones de los ciudadanos para llevarlas al parlamento; es decir, **articular los intereses de la población**.
- 2) Ordenar el caos de demandas, superar el conflicto social que representa la confrontación en un solo eje, por ejemplo el económico; es decir, **agregar los intereses**.

#### **Articular y agregar**

No es lo mismo articular que agregar intereses. Por *articular* se entiende canalizar las preferencias y ejercer presión para que puedan integrarse en una decisión. Por *agregar* se entiende reunir, sintetizar y organizar intereses de carácter diverso en un único programa. La articulación tiene que ver con una visión del político como delegado, que transmite los pedidos que le llegan sin alterarlos.

En cambio, la agregación se adecua más con una visión del político como un representante, que da forma propia a las diferentes demandas sociales desde una determinada posición.

- 3) Generar **programas de gobierno** coherentes.

Asimismo, algunas funciones permanecen claramente vinculadas a una lógica representativa:

- 4) Reducir **costes** de decisión.
- 5) Aumentar el **control sobre los dirigentes**.

### **3.4. Sindicatos y grupos de interés**

Junto con la integración de los partidos políticos, las democracias de partidos se definen por la aceptación de otras organizaciones que se mueven dentro de una lógica participativa. Destacan por su importancia, y por lo que significan de redefinición institucional y legitimadora del sistema, los **sindicatos** y los **grupos de interés**.

#### **Reconocimiento legal de los sindicatos y los grupos de interés**

Su total integración es posterior a la de los partidos políticos y se producirá sobre todo a partir del siglo XX. Aunque eran una realidad desde hacía tiempo –en el caso de los sindicatos, desde el mismo momento de la creación de los partidos de masas–, no pasaron a ser una realidad reconocida legalmente hasta que no fue apreciada con claridad la contribución que estas organizaciones podían hacer por el buen funcionamiento de las democracias modernas.

En este sentido se acostumbran a asociar estas organizaciones con dos **funciones** muy importantes:

1) **Reducen el coste de transacción** –costes de información, de organización y de negociación– en las negociaciones entre varios sectores sociales.

2) **Facilitan la implementación de las políticas públicas.**

Esta visión de los sindicatos y de los grupos de presión, totalmente integrados en el sistema, debe mucho a la experiencia de negociaciones entre sindicatos y organizaciones empresariales que se llevaron a cabo desde la década de los años treinta del siglo XX en algunas democracias más avanzadas, como la de los países escandinavos.

A partir de los años sesenta y setenta, la política económica de estos países se fundamentaba en parte sobre las negociaciones que se llevaban a cabo entre empresarios y sindicatos al más alto nivel y que estaban auspiciadas por el gobierno. En estas negociaciones se fijaban los incrementos salariales y las condiciones laborales que se aplicarían en los convenios colectivos sectoriales.

Además, las partes se comprometían a garantizar que se implicarían en su cumplimiento. El gobierno, por tanto, podía disponer de la ventaja de saber que habría una estabilidad en las condiciones salariales y sociales que fijaban estos pactos, con lo que esto significaba con vistas a facilitar el éxito de su política económica.

Este sistema no sólo tenía ventajas para el gobierno, sino que las partes también salían beneficiadas. Todos estos elementos, junto con una época de bonanza económica, dieron crédito al papel de estas organizaciones, hasta el punto que se produjo una extensa literatura en las ciencias sociales dedicada a analizar este fenómeno, que se calificó con el término **neocorporativismo**.

#### La negociación salarial unificada...

...evita los problemas de des-coordinación y de *free-riding*, que pueden generar aumentos de la inflación y rebajar los costes de las negociaciones.

#### Diferencia entre neocorporativismo y corporativismo

No se tiene que confundir el neocorporativismo con el corporativismo defendido por autores medievales o fascistas. El neocorporativismo parte de la base de que en la sociedad hay intereses enfrentados. En cambio, el corporativismo ve la sociedad organizada en grupos con intereses diferentes pero armónicos, funcionalmente complementarios. Las implicaciones de estas dos visiones son muy diferentes. En el primer caso, por ejemplo, se reconocen las huelgas como expresión del conflicto latente que hay en la sociedad, en el que el gobierno tiene que facilitar las vías para que se produzcan acuerdos entre los intereses contrarios. En el segundo caso, la situación natural es la estabilidad y, por tanto, el gobierno tiene que impedir cualquier manifestación que ataque a la armonía del sistema, por ejemplo, las huelgas.

Ahora bien, las organizaciones sindicales y de intermediación de intereses no sólo se justifican porque pueden cumplir unas funciones determinadas, ni porque resulten necesarias una vez integradas en el sistema. En las democracias modernas, fundamentadas sobre principios liberales, estas organizaciones resultan, además, legítimas.

Las organizaciones sindicales y de intermediación de intereses son una manifestación de los derechos liberales de asociación y de expresión. Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse para defender los intereses propios. Al lado de estos derechos, por tanto, se articula la penetración de la lógica participativa en los gobiernos representativos que, como veremos, continúa ampliando su presencia en las democracias actuales.

## 4. Democracia de audiencias: ¿crisis o reconfiguración de la relación entre instituciones, organizaciones y ciudadanos?

En las democracias actuales, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones de intereses son piezas clave, pero los partidos que hoy encontramos a nuestro alrededor no son como los partidos descritos hasta ahora –de masas o de notables–; igualmente, los sindicatos ya no aglutinan a grandes masas de trabajadores, ni son protagonistas de grandes negociaciones a escala nacional como lo eran en la época álgida del neocorporativismo. Por lo que se refiere a otras organizaciones secundarias menos institucionalizadas, su presencia en la política no parece haber disminuido, más bien lo contrario.

Hoy, los *lobbies* o grupos de presión de todo tipo, como las asociaciones de usuarios y consumidores y las de productores, parecen cada día más presentes en la política. Además, desde hace unos años se va consolidando una serie de organizaciones con una clara vocación política, pero que buscan mantenerse al margen de los partidos políticos. Es el caso, por ejemplo, de las llamadas **organizaciones no gubernamentales** (ONG), que vienen a añadirse al entramado institucional de las democracias, enriqueciéndolo y reconfigurándolo.

### Esta tendencia...

...no es ajena, seguramente, al hecho de la progresiva globalización y la creación de nuevas esferas de decisión política, como en el caso de la Unión Europea.

### 4.1. Aparición de un nuevo tipo de partido

En este momento, el entramado con que nos encontramos ya no es el mismo que describíamos al hablar de las democracias de partidos.

¿Cuáles son los cambios más importantes que podemos apreciar con respecto a aquellas democracias? ¿Cuáles son las diferencias fundamentales entre el sistema descrito en el apartado anterior y el sistema político que hoy nos rodea? En este apartado daremos respuesta a estos interrogantes.

Una de las principales diferencias la constituye, sin duda, el **gran cambio que han experimentado los partidos políticos**. Hoy difícilmente se puede defender que introducen la lógica participativa en los sistemas democráticos. El vínculo que se establece entre algunos partidos y la sociedad se ha ido disolviendo a medida que los partidos se integraban en el sistema y se redefinía su papel dentro de una lógica representativa.



El aumento de su relevancia en el sistema político va acompañado de una **transformación de su naturaleza**. Los partidos políticos pasan de ser principalmente organizaciones sociales con un interés prioritario hacia sus afiliados a reorientar sus actividades y preocupaciones en consonancia con el papel que adquieren en el sistema institucional del estado.

En la actualidad, las **funciones** que cumplen los partidos políticos de **forma efectiva** son dos:

- 1) En primer lugar, **formar y proporcionar elites políticas** para luchar por el poder.
- 2) En segundo lugar, **ocupar el gobierno** en caso de ganar y pasar a controlarlo en caso de perder.

Las dos funciones son claramente **representativas**. Las funciones más propias de la lógica participativa, como pueden ser la articulación de demandas sociales, la generación de debates entre los afiliados y la promoción política, o el lanzamiento de líderes locales a la palestra política de ámbito nacional, deben quedar en segundo plano.

#### 4.1.1. Causas de la transformación de los partidos

La pregunta que se impone, por tanto, es la siguiente: ¿por qué los partidos han dejado de ser uno de los elementos principales de inserción de la lógica participativa en las democracias? Existen varias razones que pueden explicarlo:

- 1) En primer lugar, la tendencia irrefrenable de toda organización hacia el elitismo. **Robert Michels** (1911) ya había visto este fenómeno los primeros años del siglo XX al estudiar la organización del partido socialdemócrata alemán.

##### **Ley de hierro de la oligarquía**

Las estructuras del partido político no sólo estaban integradas por los trabajadores más inteligentes o dotados para la política, sino por aquellos que, sencillamente, veían en la política una vía posible para mejorar un estatus que nunca hubiesen podido conseguir por las vías habituales de la esfera económica.

Este hecho y la progresiva burocratización de la organización aseguraban el progresivo distanciamiento entre la base y la cúpula del partido y la aparición de una oligarquía formada por las elites de la organización.

Desde entonces se conoce esta tendencia, señalada por Mitchell, como **ley de hierro de la oligarquía**, y se puede afirmar que la sufren todos los partidos políticos.

Además, hoy día la distancia entre el político y el votante continúa abriéndose por una **nuevas condiciones**:

- a) Los partidos políticos ya no disponen de una militancia activa ni de una base electoral definida.

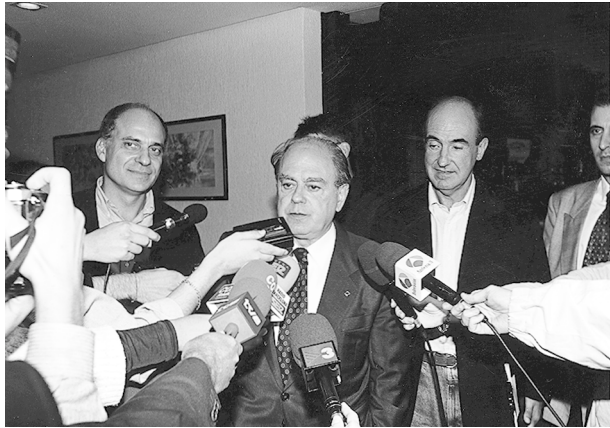
#### Lectura complementaria

Las obras de Michels tuvieron tanta trascendencia que a menudo son objetos de reediciones actuales, como la siguiente:

**R. Michels** (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Nueva York: Free.

b) El contacto entre electores y político se hace en gran parte por los medios de comunicación.

c) En la política actual quedan pocas oportunidades de acceder a un cargo público fuera de las listas de un partido, lo que hace que los políticos tengan que dedicarse muy intensamente al proceso de selección intrapartidista como única vía de acceso hacia la política activa.



Las ruedas de prensa constituyen una forma habitual de contacto entre políticos y medios de comunicación.

#### Michels...

...se dio cuenta de que los políticos de este partido socialista no sólo se alejaban cada vez más del entorno del trabajador que los votaba, sino que estos políticos, pese a que hubiesen podido salir de un entorno parecido, habían conseguido pasar por un proceso de selección implícito que hacía que ya desde un principio tuviesen poco que ver con quienes los apoyaban.

Todas estas condiciones pueden intensificar fácilmente la tendencia elitista de los partidos.

#### La financiación de los partidos...

...se produjo por primera vez en Puerto Rico, en el año 1957. La experiencia se extendió a Alemania y a otros países europeos. En el Estado español, la situación de los partidos políticos después de cuarenta años de dictadura y el recelo de que la financiación privada de grandes grupos financieros impidiera la igualdad de oportunidades, hicieron coincidir todas las fuerzas políticas en la necesidad de una financiación pública. En la actualidad, esta financiación está regulada por la Ley de financiación de los partidos de 1987, que prevé tres conceptos: subvenciones anuales para mantenimiento de ordinario, subvenciones para elecciones y subvenciones para grupos parlamentarios nacionales y autonómicos.

2) En segundo lugar, y con relación a lo que ahora se decía, los partidos políticos dependen cada vez menos de sus bases para sobrevivir económicamente. Desde que los partidos políticos pasan a constituir una pieza de los sistemas democráticos reconocida constitucionalmente, se les garantiza legalmente una financiación a cargo de los presupuestos públicos.

### **Financiación de los partidos políticos españoles**

En el Estado español, por ejemplo, el 90% de los ingresos del PSOE y del PP procede de esta fuente, y sólo un 5% y un 10% procede de la cuota de afiliados (Castillo, 1985). Este hecho hace que dependan poco de las cuotas de sus militantes. La atención que les prestan a la hora de definir programas o estrategias, más o menos acentuada según los casos, estará, en cualquier caso, en consonancia con este hecho. Ni que decir tiene que si los militantes notan una pérdida de influencia en el desarrollo de la política del partido, los menos interesados irán perdiendo una de las motivaciones principales de su militancia.

Sin embargo, eso no sucederá con aquellos que tienen o esperan conseguir cargos políticos, para quienes las tareas del partido toman otro carácter. Es un hecho que la mayoría de los militantes activos de los partidos políticos se encuentra en esta situación.

3) En tercer lugar, las divisiones sociales que se reflejan en el sistema de partidos se han modificado y, a la vez, se han hecho más complejas. Ya han pasado los tiempos en que cada clase social se identificaba con un partido político concreto.

### **Funciones instrumental y expresiva de los partidos políticos**

Cuando esto era así, el partido no sólo se erigía como defensor de unos determinados intereses –la llamada *función instrumental de los partidos*–, sino que votar lo convertía muchas veces en una forma más de expresión o afirmación de identidad de los ciudadanos que formaban parte de este grupo social –la llamada *función expresiva*.

Como consecuencia, el partido ha dejado de articular las demandas concretas de un sector social para llevarlas hasta el parlamento.

### **Desaparición de las categorías sociales en la actualidad**

Hoy estas categorías sociales, que permiten hacer distinciones de intereses, han desaparecido. Los intereses de los ciudadanos son cada vez más variados y dependen de las múltiples conexiones vitales que estos ciudadanos desarrollan, mucho menos localizadas en una determinada esfera socioeconómica que ahora hace veinte años.

Nos encontramos, por ejemplo, con ciudadanos que acumulan en su definición social el hecho de ser trabajadores asalariados, preocupados por la inflación y los tipos de interés por el hecho de ser pequeños inversionistas y con preocupaciones ecológicas.

Seguramente hace unas décadas, los intereses de estos ciudadanos habrían girado más estricta y exclusivamente en torno al hecho de ser trabajadores asalariados, es decir, no propietarios. A los partidos ya no les toca tanto articular intereses como agregarlos dentro de unos programas más o menos coherentes que tienen que enfrentarse a una gran diversidad de preocupaciones, localizadas en unos mismos individuos, y a veces contrapuestas.

Estos hechos afectan de la misma forma a la función expresiva y a la instrumental de los partidos, porque ambas han perdido importancia.

En el caso de la función instrumental, además, esta tendencia se ve empeorada por el hecho de que nuevas organizaciones compiten con los partidos en la tarea de hacer de intermediarios de intereses.

Hoy, los **grupos de presión** están más presentes en la vida pública. Su importancia crece en el terreno social en el que son más específicos, están más especializados en unos determinados ámbitos y muchas veces resultan más accesibles que los partidos políticos.

#### Grupos de presión

Los *lobbies* actualmente están más presentes en la vida pública que hace unas décadas. Y, dado que implican una serie de ventajas con respecto a los partidos, eso los hace más atractivos a quienes buscan una articulación de sus intereses.

Por otro lado, la **relación clientelar** que pudiera tener un partido con un determinado grupo a partir de los servicios sociales que aquél proporcionaba en escuelas, centros culturales y sociales, etc. ya no existen, dado que estos servicios ahora los ofrece el propio estado. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los partidos de izquierdas han influido en la construcción de unos estados de bienestar que han asumido a los servicios que éstos proporcionaban.

Todas estas condiciones han hecho, y hacen, que los partidos políticos pierdan una orientación participativa y se incorporen, en cambio, dentro de una lógica completamente representativa.

4) Además, hay un cuarto factor fundamental para explicar la definición actual de los partidos políticos, que tiene que ver con los **avances tecnológicos**. Éstos también tienen sus efectos sobre la política.

Las posibilidades y el lenguaje de los nuevos medios de comunicación tienen que afectar necesariamente a unas organizaciones, como los partidos, que dependen de la comunicación social. Los nuevos medios audiovisuales permiten que los partidos puedan estar representados en todo momento por un líder o por un número muy reducido de personas. La masa entera del electorado entra en contacto con ellas mediante la televisión.

Por tanto, no hacen falta líderes locales o intermediarios para llevar el mensaje del partido por todos los rincones del país. Es suficiente con que la televisión llegue a todos estos rincones.

En consecuencia, las estructuras de implantación en el territorio de los partidos pierden parte de su función. Para ganar las elecciones se necesita principalmente una buena gestión de la imagen y el mensaje que los medios de comunicación de masas propagan por todos lados.

#### 4.1.2. Partidos de electores

Los partidos políticos se adaptan progresivamente a estas nuevas exigencias y a las condiciones anteriormente descritas. Incluso los partidos de creación más reciente disponen desde el principio de una estructura pensada para afrontarlas.

Los **partidos de electores** son un tipo de partido que presenta las siguientes **características**:

- 1) No se dirigen ya a un electorado concreto.
- 2) Sus programas políticos no están muy definidos.
- 3) No disponen de estructuras organizativas orientadas hacia la afiliación.
- 4) En cambio, reproducen las estructuras burocráticas de los partidos de masas para la selección de candidatos.
- 5) Acostumbran a tener al frente a un líder que los identifica con claridad ante la sociedad –ya que el programa no lo hace– y que monopoliza su imagen pública.

Todas estas características acercan a este tipo de partidos a los partidos de notables, es decir, a aquellos partidos que no están orientados hacia la militancia y que giran en torno a sus representantes en el parlamento.

Ahora bien, también existe una importante diferencia con respecto al partido de notables que define la nueva naturaleza de los *catch-all parties*; esta diferencia es que no se ha perdido la disciplina de partido que caracterizaba a los partidos de masas.

Estos partidos con un nuevo diseño estructural y funcional son una de las piezas más definitorias de una nueva forma de democracia, la llamada **democracia de audiencias**, que es aquella que se corresponde con la de los tiempos actuales.

### La disciplina de partido

Es un elemento destacado de la configuración de los nuevos partidos que, si bien ya no se explica por la necesidad de cumplir con el compromiso de defender un programa político muy determinado, ahora puede explicarse por la gran dependencia que los parlamentarios tienen del partido. A cualquier persona que quiera hacer carrera política, le será imposible acceder a ésta sin el apoyo del partido, sin su aparato y sin el acceso que da a los medios de comunicación y a la propaganda.

Podéis comparar las características de los tres tipos de partidos políticos que hemos visto en el cuadro siguiente:

Tipos de partido	Partido de cuadros	Partido de masas	Partido de electores
Organización	Comité local. Organización externa.	Amplia implantación. Organización centralizada. Burocracia jerárquica profesional.	Organización centralizada. Burocracia jerárquica profesional.

### Partidos de electores

En la literatura politológica, a los partidos así configurados se les llama *catch-all parties*, literalmente 'partidos que buscan atrapar todo', denominación que debemos a Otto Kircheimer (1966). A menudo también se hace referencia a estos partidos llamándolos *partidos de electores*.

Tipos de partido	Partido de cuadros	Partido de masas	Partido de electores
<b>Afiliación</b>	Escasa: suficiente para cubrir cargos políticos y administrativo.	Masiva: red social, educación miembros, movilización permanente.	Minoritaria: expertos, cargos políticos y administrativos.
<b>Financiación</b>	Autofinanciación. Contribuciones individuales.	Cuotas de afiliación y sindicales. Mutuas laborales, cajas de ahorro propias, etc.	Público (presupuestos del estado). Contribuciones externas.
<b>Dirección</b>	(ex) Parlamentarios. Elites sociales.	Líderes locales, líderes sindicales. Burócratas profesionales.	Políticos profesionales. Expertos técnicos. Burócratas profesionales.
<b>Control de políticos</b>	Escaso: no responden ante los electores ni los afiliados.	Disciplina de voto.	Disciplina de voto.
<b>Electorado</b>	Limitado. Grupos sociales.	De clase.	Interclasista.

## 4.2. Otras novedades de las democracias de audiencias

Evidentemente, no sólo los partidos han cambiado. Quizá la evolución que los partidos han experimentado es una de las manifestaciones más visibles, pero hay otros cambios.

### 4.2.1. Nuevos retos para los sindicatos

Los sindicatos actuales tampoco son iguales que los que encontrábamos en las democracias de partidos, porque los **sindicatos se han incorporado dentro de una lógica representativa**, a partir del reconocimiento constitucional de su función como defensores de los trabajadores y de su declive en el número de afiliados.

Los sindicatos ya no disponen de las amplias bases sociales del periodo de posguerra. Este hecho y la financiación pública que han conseguido han ido aumentando su independencia del estado y su alejamiento de las bases que les daban apoyo.

Se podría apuntar, entonces, que les queda **el recurso de convertirse en grupos de presión** que velan por los intereses de determinados trabajadores. De hecho, sus estrategias acostumbran a ser interpretadas, de la forma más habitual, en esta clave.

#### Pervivencia futura de los sindicatos

No obstante, esta función casa muy mal con la que les da el sistema que los financia, como representantes de todos los trabajadores, siguiendo una lógica representativa. Sin duda, los sindicatos de las democracias de audiencias se encuentran ante un dilema importante, cuya solución nos dará una nueva definición de estas organizaciones.

#### Reducción de las funciones sindicales

Los sindicatos no sólo han perdido fuerza como introductores de la lógica participativa del sistema. Hay que destacar que, a medida que se han abandonado las estrategias neocorporativas para el desarrollo de políticas económica, su papel como institución del sistema representativo también se ha reducido.



#### 4.2.2. El sistema pierde en receptividad y no gana en control

Volviendo a los partidos, hay que analizar si los cambios experimentados implican una modificación de sus funciones en el gobierno representativo que fundamenta las democracias modernas desde su origen, por ejemplo, en lo concerniente a la relación entre control y receptividad.

##### Control y receptividad en las democracias

¿Cuál es, pues, su papel en las democracias de audiencias? Recordad que una forma de expresar las tensiones presentes en la configuración de los sistemas políticos representativos consiste en presentar como una oposición el grado de receptividad del gobierno a las demandas ciudadanas y el grado de capacidad de los ciudadanos para controlarlo.

Habíamos visto que parecía que en las democracias parlamentarias se había hecho una opción clara a favor del control a costa de perder en receptividad. En las democracias de partidos parecía que se ganaba en receptividad gracias al hecho de que los partidos y los sindicatos actuaban como garantías de la postura de sus representantes, relacionados por una estricta disciplina de partido y sometidos a su aparato y a las críticas y sugerencias de su militancia, pese a la pervivencia de la prohibición del mandato imperativo.

La pregunta que hay que hacerse es cómo queda ahora la **relación entre control y receptividad** con los nuevos *catch-all parties*.

1) En todo aquello que se refiere a la **receptividad** tenemos que destacar las cuestiones que enumeramos a continuación:

a) En primer lugar, **se ha perdido la receptividad** –al menos en su sentido tradicional–, dado que los partidos ya no se concentran en articular y llevar hasta el parlamento unas peticiones concretas, sino que, más bien, lo que hacen habitualmente es dedicarse a proponer unos programas amplios que los partidos difunden con la ayuda de los medios de comunicación entre los que el elector tiene que elegir.

b) En segundo lugar hay que señalar, sin embargo, la **mayor atención de estos partidos a las encuestas de opinión**, lo que podría hacer aumentar, por otra vía, su receptividad a las peticiones, ya no su militancia, sino del conjunto del electorado.

2) Por lo que respecta al **control del sistema**: los casos de corrupción política, o la poca transparencia de los partidos –cada vez menos receptivos a las demandas a sus afiliados– parece apuntar a una **pérdida de control**, al menos de los mecanismos tradicionales.

El hecho es que, en la política, se ha llegado a una situación parecida a la que los economistas califican de **oligopolio**, de lo que parece derivarse que nos encontramos con un descenso de la receptividad de las instituciones y organizaciones tradicionales, pero en cambio no parece que se gane en control por las vías tradicionales.

En este contexto, parece reconfigurarse el papel de dos actores importantes de la arena sociopolítica –los **partidos de oposición** y, sobre todo, los **medios de comunicación**– que han pasado a protagonizar la función de control del sistema, una atribución que las nuevas condiciones del entorno –de las que en parte son causantes– han hecho perder a los afiliados y que les corresponde asumir a ellos. Se podría decir que, en este sentido, cuanto menos poder tengan los partidos, más tendrán los medios de comunicación.

#### 4.2.3. Debilitamiento de los discursos legitimatorios tradicionales

Hay todavía otro equilibrio implícito en el diseño de las democracias modernas que queda alterado en las democracias de audiencia. Se trata del equilibrio entre el **ideal republicano** y el **ideal democrático**, sobre los que se basa parcialmente la legitimidad del sistema.

La visión de la política como la persecución de un bien común, justo, bueno o superior que llamamos *ideal republicano*, ha fundamentado a menudo las propuestas de los defensores de la lógica representativa que ven en el gobierno representativo la mejor vía para conseguir este ideal. Alternativamente, hay una visión de la política que lo entiende como una actividad para llegar a un acuerdo entre preferencias diferentes e incluso contrarias pero igualmente legítimas. Éste es el ideal democrático que encontramos muchas veces en la base de los defensores de la lógica participativa.

#### Oligopolio político

En la reconfiguración de la relación entre representantes y ciudadanos, los partidos políticos parecen haberse configurado como productores monopolistas de programas y representantes políticos. Dado que su gran poder y las limitaciones de acceso a la arena política de ámbito nacional, parece que los partidos, en lugar de competir en un mercado perfecto de ideas y propuestas, se dedican a defender sus posiciones oligopólicas con pactos de silencio y coordinaciones implícitas entre ellos.

#### La relación entre medios de comunicación y partidos...

...es compleja, dado que los partidos siempre han intentado utilizar los medios como piezas de sus estrategias de propaganda. La cuestión ahora es si esta relación se puede invertir y los grandes grupos de comunicación pueden utilizar a los partidos para sus intereses.



### Condiciones para el desarrollo de estos ideales

Para que el **ideal republicano** se pueda desarrollar en las democracias modernas es necesario que se examinen libremente los distintos argumentos que aparecen a la hora de tomar una decisión y que sean sólo estos argumentos los que determinen la decisión final, junto con un criterio válido para juzgarlos. Es decir, hacen falta personas con conocimiento y capacidad de juicio sobre los problemas políticos para que tomen decisiones de forma autónoma y orientada hacia el bien común. Entonces, es preciso que no haya mandato imperativo, es decir, que el representante no esté atado por la defensa de unos intereses concretos. Igualmente, es necesario que no haya ningún tipo de disciplina de partido, ninguna obligación de votar en un determinado sentido para defender unos intereses o posturas previas.

En cambio, para que el **ideal democrático** sea posible, es necesario que los partidos y sus representantes recojan la voluntad popular, las peticiones ciudadanas. Para hacerlo factible, cada partido debe tener una base social más o menos homogénea, con unos intereses similares que articular, y en todo caso, hace falta la afirmación de una disciplina de voto que si procede puede compensar la existencia de la prohibición del mandato imperativo, la cual no tiene sentido en este contexto.

En la **democracia parlamentaria** sin mandato imperativo y sin partidos con base social se consigue desarrollar de forma muy coherente un **ideal republicano** que puede ayudar a legitimar la democracia. En la **democracia de partidos** sin mandato imperativo, pero con disciplina de voto y partidos con base social, parece que se puede conseguir una nueva fuente de legitimidad en el desarrollo de un **ideal democrático**.

Ahora bien, ¿qué pasa con las **democracias de audiencias**? Éstas se caracterizan por los siguientes aspectos:

1) Continúa estando prohibido el mandato imperativo, pero hay una disciplina de voto y partidos sin base social. El resultado es que no se consigue la legitimación del sistema ni desde un ideal republicano ni desde un ideal democrático.

2) Lo que se consigue, en cambio, es una situación en la que las discusiones políticas importantes, de fondo, se producen dentro del partido o en los medios de comunicación, de forma que la institución básica del gobierno representativo, el parlamento, pierde toda legitimidad (deplazamiento del centro de gravedad).

### Una nueva visión de partidos

Utilizando la metáfora del mercado, los partidos políticos pueden entenderse como los ofertantes de paquetes ideológico generales y de elites políticas. Los electores/consumidores eligen entre estos paquetes. Entendida así la función de partidos, es preciso que haya una disciplina de voto que refleje en el parlamento la elección hecha por estos consumidores que han manifestado sus preferencias de unas opciones por encima de otras. Entendida así la función de los partidos, éstos no necesitan en absoluto de una base social que milite en los mismos.

Dos **problemas** surgen como consecuencia de esta perspectiva:

#### "¿Por qué van todos a votar?"

¿No habéis oído nunca este comentario en un debate parlamentario retransmitido por televisión? "¿Por qué van todos a votar (al parlamento)? Si ya sabemos lo que votarán. Conque vote uno y su voto valiera tanto como escaños tiene su partido, ya habría bastante."

Sin embargo, si esto no se hace así es porque el parlamento y su funcionamiento es deudor de una lógica representativa –como lo es la vigencia de la prohibición del mandato imperativo.

1) En primer lugar, el problema que del hecho de escoger entre paquetes programáticos, y no por temas específicos, puede llevar a que los electores/consumidores acaben eligiendo un paquete que globalmente les satisfaga pero que incluya alguna propuesta con la que puedan estar profundamente en desacuerdo.

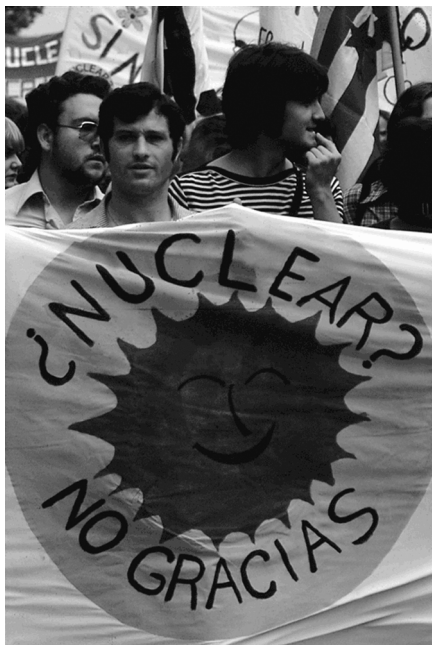
2) En segundo lugar, no todo se puede prever, sobre todo en una sociedad como la actual, en la que las condiciones tecnológicas, económicas y sociales cambian muy rápidamente.

Por tanto, estos paquetes tienen que ser generales y abstractos a la fuerza. Dicho en otras palabras, lo que realmente cuenta no es tanto el paquete en sí mismo como el equipo de elites que se elige conjuntamente. Los ciudadanos elegirán las que les parezca más preparadas para afrontar nuevos retos.

El conjunto de hechos descritos puede contribuir a explicar la pérdida de parte de la legitimidad del sistema político de las democracias de audiencias en general, y de las instituciones y organizaciones tradicionales en particular. Parece perder parte de su legitimidad de tal forma que, una vez más en la historia de la democracia moderna, se vuelve a hablar de **crisis del gobierno representativo**.

### El paquete programático...

...pierde importancia ante la elección de elites. Ahora la disciplina de voto se puede entender como una forma de reflejar el poder de las elites, a partir de los votos recibidos, para imponer su visión ante nuevos retos. En este contexto, las ideas y los argumentos programáticos, quedan en un segundo plano.



#### 4.2.4. Papel creciente de los grupos de interés

Otra característica del sistema político actual que hay que destacar es la aparición de una serie de nuevas organizaciones que vuelven a incorporar la lógica participativa en el sistema, tomando el relevo a los partidos políticos en este trabajo. Se trata de las ya mencionadas ONG y, muy especialmente, de los **nuevos movimientos sociales**.

Ahora bien, no todas las organizaciones vinculadas a la lógica participativa son de nueva creación. Los grupos de interés o de presión, también llamados **lobbies**, es decir, las organizaciones secundarias de intermediación de intereses, forman parte desde hace años, y cada vez más, del panorama político de las democracias de audiencias.

Se trata de organizaciones claramente inmersas en la lógica participativa, que llevan las preferencias de grupos de ciudadanos directamente a los centros de decisión y que pretenden participar así del proceso decisorial.

##### **Etimología de lobby**

El nombre inglés con que se conoce a los grupos de interés es *lobby*, que también significa 'pasillo' o 'vestíbulo', por alusión al sitio donde los representantes de estos grupos esperaban para poder hablar con los miembros del gobierno o del parlamento.

Sin embargo, esto no quiere decir que se trate siempre de demandas sociales ampliamente compartidas. En muchos casos estas preferencias pertenecen a grupos muy reducidos.

##### **Legitimidad y reconocimiento de los grupos de presión**

La consolidación de los grupos de presión como piezas destacadas del entramado político actual ha hecho surgir una extensa literatura sobre su legitimidad, sus funciones y los problemas que plantean; cuestiones importantes teniendo en cuenta especialmente que no forman parte del sistema constitucional reconocido de las democracias modernas.

Por lo que se refiere a su legitimidad, las argumentaciones giran en torno a la distinción entre extensión e intensidad de las preferencias de los ciudadanos. En las democracias, la extensión de preferencias ha sido uno de los principales argumentos legitimatorios de las decisiones políticas. Cuanto más extensas sean unas preferencias entre el conjunto de los ciudadanos, cuanto más las compartan, más legítima parece una decisión política basada en aquéllas. Este argumento se fundamenta en la idea de la igualdad de todos los ciudadanos y de la igual consideración de todas las preferencias.

Ahora bien, también cabe otra posibilidad, y es el reconocimiento de que todas las preferencias no tienen el mismo valor, y que algunas son más intensas que otras, hecho que también convendría tener en cuenta. Por ejemplo, no es igual la preocupación que pueda tener por una zona de interés natural un ecologista que un ciudadano poco interesado por lo que sucede más allá de la ciudad donde vive. De esta consideración surge la idea de que en democracia también debería tenerse en consideración las preferencias intensas de ciertas minorías, aunque no sean ampliamente compartidas. En especial si el resto de la gente no demuestra mucho interés por razones que motivan la aparición de determinadas inquietudes entre estas minorías.

A pesar de todo, los grupos de interés han sido objeto de **varias críticas**:

1) **Satisfacen sus propios intereses y no el bien común**, lo que podemos considerar como una nueva expresión que ya plateaban los clásicos en torno a las facciones de minorías.

2) **Pueden impedir el crecimiento económico**, porque sus objetivos generalmente hacen más referencia a la redistribución de rentas que al crecimiento económico.

#### **Un estado de mínimos**

Ésta ha sido la principal crítica proferida por los sectores sociales, partidarios de reducir la actividad estatal en la esfera económica; para quienes su único cometido debería limitarse a garantizar el correcto funcionamiento de los mercados económicos. Es decir, estos pensadores proponen un modelo estatal carente de políticas redistributivas y, por lo tanto, le niegan al estado la posibilidad de gestionar el volumen de dinero destinado a dichas políticas. Estas partidas presupuestarias, a su vez, constituyen una pieza cotizada por distintos grupos de interés.

3) No todos los ciudadanos están en la misma posición a la hora de **organizarse para defender sus intereses**.

#### **Diferencias en la posibilidad de organizarse en grupos**

Desde hace años, una corriente de las ciencias sociales, concretamente las teorías de la acción colectiva, ha desarrollado explicaciones de por qué esto sucede así, y han establecido como un hecho que no cuesta lo mismo, a nivel de esfuerzos y de superación de problemas, que se organice, por ejemplo, la industria farmacéutica a que lo hagan los consumidores de medicinas. La solución en este caso sería que el estado facilitara los medios para que se organizaran aquellos que tienen más problemas. En este sentido pueden interpretarse las ayudas a las asociaciones de consumidores.

Otra posibilidad sería que el estado relativizase cuestiones como la medida o la capacidad organizativa de un grupo a la hora de escuchar sus propuestas. Sea como fuere, no hay que olvidar que estos grupos son un elemento importante de las democracias de audiencias.

#### **4.2.5. Respuestas de las instituciones**

Las instituciones y organizaciones sociales tradicionales han tenido que enfrentarse a todas las novedades que hemos explicado y que conforman la democracia de audiencias.

Con el fin de no ver reducido su papel –ni perder legitimidad– los partidos, los sindicatos y el conjunto de las instituciones han llevado a cabo una serie de medidas encaminadas, de una forma u otra, a volverse a situar dentro de una lógica más participativa, aunque de forma sólo incipiente.

Entre las **medidas más significativas** que las instituciones políticas han tomado actualmente, podemos destacar:

#### **Críticas económicas a los grupos de presión**

Se ha dicho que en lugar de contribuir al crecimiento el "pastel económico" de un país o de su actividad económica, éstas invierten sus esfuerzos en conseguir el mayor trozo, aunque ello pueda significar una reducción del pastel. Se ponen como ejemplos las asociaciones de conductores de metro, de pilotos, de mineros, de agricultores, de funcionarios.

1) La **descentralización administrativa** que se produce las últimas décadas en la mayoría de las democracias y que persigue acercar las decisiones de la administración pública a los ciudadanos. En este mismo sentido, se puede interpretar la creación de diferentes páginas web en Internet tiene como finalidad poner en contacto a los ciudadanos con sus representantes y/o viceversa.

2) Por lo que se refiere a los partidos, éstos también intentan introducir **nuevas vías de participación**, como es el caso, por ejemplo, de las elecciones primarias, o de la utilización de los medios de comunicación más modernos.

### **Primarias en el Estado español**

En el Estado español, varios partidos, principalmente los de izquierdas (el PSOE), han importado de Estados Unidos una forma de elegir a los candidatos a la presidencia del gobierno mediante elecciones no restringidas a los militantes, sino abiertas a todos los simpatizantes (votantes reconocidos de este partido no afiliados). De esta forma, se intenta reducir el poder de las burocracias de los partidos de selección de elites, a la vez que se fomenta el debate ideológico interno. Igualmente, con la participación de los simpatizantes se intenta "abrir" el partido a las demandas sociales y reducir así la distancia que a veces separa la visión interna del militante de la visión interna del votante del partido.

Sin embargo, estas nuevas experiencias no están faltas de serios **problemas** de todo tipo.

### **Problemas ocasionados por la incorporación de los modelos americanos**

La transposición de un mecanismo que funciona en sistemas bipartidistas en los que los partidos constituyen primordialmente grandes corrientes políticas en cuyo interior encontramos una gran diversidad de posiciones ideológicas –como sucede en Estados Unidos–, seguramente necesite de adaptaciones propias de los partidos de masas. De eso depende que estas medidas consigan devolver la lógica participativa a unas instituciones y organizaciones que la han perdido con el tiempo para integrarse dentro de una lógica representativa. Ahora bien, ¿es suficiente con esto, o son los nuevos movimientos sociales los que, finalmente, y en solitario, protagonizarán una nueva entrada de la lógica participativa en el sistema democrático?

Hemos visto que cada vez que se ha producido un cambio en el diseño institucional, éste ha sido generado por una irrupción de la lógica participativa en el sistema. Y también hemos podido constatar que las organizaciones que han protagonizado estos cambios se han integrado progresivamente en el sistema institucional, de modo que han cambiado en su lógica original para adoptar la lógica representativa, que, en última instancia, es el fundamento del gobierno representativo.

### **¿Crisis o cambio?**

Esto es lo que ha sucedido con los partidos políticos actuales, herederos de los movimientos sociales del siglo XIX y del primer tercio del siglo XX. Todos estos aspectos nos dejan completamente abierta la pregunta sobre hasta qué punto vivimos una profunda crisis o si sólo se trata de un periodo de cambio como ha habido otros.

### **Primarias e Internet**

Existe alguna experiencia de combinación del uso de Internet con el procedimiento de las primarias. Por ejemplo, el Partido Liberal de Nueva Escocia, en Canadá, posibilitó el voto por vía electrónica para participar en sus primarias en el año 1992. Desde entonces, otros partidos liberales de ámbito estatal (y no nacional) han adoptado este mismo sistema.

## Resumen

Pueden distinguirse dos lógicas diferentes sobre las que se fundamentan y legitiman los elementos que conforman el entramado institucional de las democracias contemporáneas: la lógica participativa y la lógica representativa. Podemos entender la historia de las democracias modernas como un entrelazado continuo de estas dos lógicas con diferentes supuestos y objetivos.

A pesar de que las democracias modernas son fruto, en su origen, de los estallidos participativos resultantes de las revoluciones liberales decimonónicas, serán reconceptualizadas rápidamente desde una óptica representativa que legitimará y fundamentará el diseño institucional de las primeras democracias del siglo XIX. Ahora bien, a partir de la segunda mitad de este mismo siglo XX, una nueva ola participativa cristalizará en forma de organizaciones nuevas, como los sindicatos y los partidos de masa, que obligarán, finalmente, a una reconfiguración institucional.

Durante el siglo XX, estas organizaciones nuevas no sólo se integrarán dentro del sistema, sino que aportarán algunos elementos de la lógica participativa. La mezcla de elementos participativos y representativos define las democracias actuales, si bien el predominio de los últimos hace que podamos considerarlas como un tipo del gobierno representativo.

Últimamente las democracias experimentan una serie de cambios que hace que nos preguntemos si no estamos asistiendo a la crisis de este modelo. En primer lugar, parece aflorar una nueva ola de participación que escapa de las vías políticas convencionales. En segundo lugar, algunas de las características básicas del diseño institucional tradicional están cambiando con la irrupción de tecnologías nuevas, y muy especialmente a causa de la evolución de los medios de comunicación. Todo esto hace que surjan nuevos tipos de partidos, nuevas fuentes de legitimidad, etc.

## Glosario

**catch-all party** *m* Véase *partido de electores*.

**confianza política** *f* Actitud relativa a la confianza que depositan los ciudadanos en las instituciones del sistema político. A menudo la confundimos con la legitimidad política, pero se trata de cuestiones muy diferentes. Mientras que la legitimidad política constituye una actitud de carácter referida normalmente al sistema político en general, la confianza política es un tipo de actividad evaluativa en torno al funcionamiento y rendimiento de cada una de las instituciones políticas, como el Gobierno, el Parlamento o los partidos.

**delegado, -a** *m y f* Político que exclusivamente transmite y agrega las voluntades de los ciudadanos para producir una decisión colectiva sin alterarlas, como si se tratase de un abogado o, desde una postura más extrema, como si fuese un notario de los ciudadanos. Se opone al concepto de representante.

**legitimidad** *f* Presenta dos sentidos muy diferentes, uno sociológico y otro filosófico. En el sentido sociológico, la legitimidad se entiende como 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. En otras palabras, un sistema político goza de legitimidad si dispone de la aceptación o el apoyo de los ciudadanos. En cambio, en el sentido filosófico, la legitimidad es una cuestión de orden moral y hace referencia a principios normativos como la libertad, la igualdad o el bien común. El respeto de este tipo de principios permite decir que un sistema posee legitimidad.

**ola** *f* Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen democrático a otro democrático, que ocurren en un determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Del mismo modo, una ola participativa sería el conjunto de aperturas que se producen en distintos sistemas políticos en un determinado marco temporal y que permiten la participación, en la arena política, de nuevos grupos sociales antes excluidos.

**partido de electores** *m* Partido que se caracteriza porque, en primer lugar, no se dirige a un electorado concreto; en segundo lugar, su programa político no está muy definido; en tercer lugar, no dispone de estructuras organizativas orientadas hacia la afiliación; en cuarto lugar, reproduce las estructuras burocráticas de los partidos de masas para la selección de candidatos y, finalmente, acostumbra a tener al frente a un líder que lo identifica con claridad ante la sociedad y que monopoliza su imagen pública.

**en** catch-all parties

**partido de masas** *m* Originariamente de ideología socialista, se caracteriza porque busca captar la mayor cantidad posible de afiliados, ya que con sus cotizaciones se tiene que mantener el partido, dispone de una amplia base social, así como de un amplio y completo aparato burocrático y organizativo y tiene una burocracia profesional; su programa está muy definido y su ideología es muy marcada, y se esfuerza en educar y movilizar políticamente a sus miembros: Presenta una organización muy rígida, y sus políticos se encuentran bajo una fuerte disciplina de partido; se da a conocer a la sociedad y busca influir con todo tipo de actividades y servicios que sobrepasan el marco estrictamente electoral –casas de cultura y educativas, publicaciones, mutuas de seguros, guarderías, etc.– y tiene fuertes vínculos con organizaciones no estrictamente políticas afines, como los sindicatos.

**partido de notables o de cuadros** *m* Partido que se interesa más por la calidad de sus miembros que por la cantidad. No busca el mayor número de afiliados, sino que sean lo más influyentes posible por su prestigio social y su dinero; su financiación no se basa en la cuota de militantes, su organización es muy flexible, y tienen una burocracia mínima; los políticos no están obligados por una disciplina de partido (salvo el partido conservador inglés), el control del partido se encuentra en manos de los parlamentarios; y su actividad se centra en el Parlamento y en las elecciones (aunque también disponen de clubes y casinos, sus dimensiones e influencia no es comparable a los centros o fraternidades de los partidos de masas).

**problema de las facciones** *m* Posibilidad de que una facción, un grupo político, se introduzca en el Gobierno para ir contra el bien público y procurar exclusivamente por sus propios intereses minoritarios.

**problema de la ignorancia de la mayoría** *m* Verosimilitud de que el resultado de las elecciones sea fruto de una voluntad desinformada o ignorante, dado que el derecho de participación es independiente del grado de formación o del interés que tengan los ciudadanos.

**problemas de la tiranía de las mayorías** *m pl* Situación en la que la opinión particular de una mayoría, sin ninguna referencia a un bien común, se puede imponer y llegar a ser

decisión colectiva sólo por el hecho de que, en las elecciones, la opción con más votos es la ganadora.

**Representante** *m y f* Político que no está sometido a un mandato imperativo y que, por tanto, elabora las políticas a partir de la interpretación que hace de las preferencias de los ciudadanos y de sus propias convicciones. Se opone al concepto de delegado.



## Bibliografía

### Bibliografía básica

**Almond, G.A.; Verba, S.** (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación Foessa / Euramérica.

**Benedicto, J.; Morán, M.L.** (ed.) (1995). *Sociedad y Política. Temas de sociología política*. Madrid: Alianza.

**Beyme, K. von** (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI/CIS.

**Calero, A.M.** (1982). *Partidos políticos y democracia*. Barcelona: Salvat.

**Castillo, P. del; Crespo, I.** (ed.) (1997). *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Manin, B.** (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

### Bibliografía complementaria

**Aguilar, P.** (1996). *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza.

**Batlle, A.** (ed.) (1992). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

**Benedicto, J.** (1995). "La construcción de los universos políticos de los ciudadanos". En: J. Benedicto; M.L. Morán (ed.). *Sociedad y Política. Temas de sociología política* (pág. 227-267). Madrid: Alianza.

**Benedicto, J.** (1997). "Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España". En: P. del Castillo; I. Crespo (ed.). *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos* (pág. 223-258). Valencia: Tirant lo Blanch.

**Castillo, P. del** (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS.

**Cohen, J.; Rogers, J.** (1995). "Asociaciones secundarias y gobierno democrático". *Zona Abierta* (núm. 84/85).

**Dalton, R.J.** (1996). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Chatam: Chatam House Publishers.

**Diamond, L.** (ed.) (1994). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

**Dogan, M.** (1994). "The Pendulum between Theory and Substance. Testing the concepts of Legitimacy and Trust". En: M. Dogan; A. Kazancigil (ed.). *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance* (pág. 297-313). Oxford: Blackwell

**Duverger, M.** (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE.

**Garzón Valdés, E.** (1993). *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**Held, D.** (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

**Huntington, Samuel P.** (1994). *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.

**Kirchheimer, O.** (1980). "The Transformation of Western European Party Systems". En: J. La Palombara; M. Weiner (comp.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University.

**Klingemann, H.; Fuchs, D.** (1995). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University.

**Lijphart, A.** (1989). "The Structure of Inference". En: G.A. Almond; S. Verba (ed.). *The Civic Culture Revisited* (pág. 37-56). Londres: Sage.

**Lipset, S.M.** (1992). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política". En: A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pág. 113-150). Barcelona: Ariel.

**Lipset, S.M.; Schneider, W.** (1987). *The Confidence Gap. Business, Labor and Government in the Public Mind*. Baltimore: The Johnn Hopkins Universtity.

**Maravall, J.M.** (1995). *Democracias y demócratas*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March (Working Paper, 65).

**Michels, R.** (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Nueva York: Free.

**Montero, J.R.; Gunther, R.; Torcal, M.** (1998). "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección". *REIS* (núm. 83, pág. 9-49).

**Patrick, G.M.** (1984). "Political Culture". En: G. Sartori (ed.). *Social Sciences Concepts. A systematic analysis* (pág. 265-314). Londres: Sage.

**Pérez Díaz, V.** (1993). *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza.

**Pérez Díaz, V.** (1996). *España puesta a prueba 1976-1996*. Madrid: Alianza.

**Requejo, F.** (1995). "Legitimidad democrática y legitimación política. Los criterios de legitimación en las decisiones legislativas de los Parlamentos de Cataluña y País Vasco. Un modelo analítico". En: F. Pau (coord.). *Parlamento y Opinión Pública* (pág. 241-266). Madrid: Tecnos.

**Sopeña, A.** (1994). *El florido pensil. Memoria de la escuela nacionalcatólica*. Barcelona: Crítica.

**Weil, F.D.** (1989). "The Sources and Structures of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Time-Series Data in Six Countries since World War II". *American Sociological Review* (núm. 54, octubre, pág. 682-706).

**Wert, J.I.** (1996). "Sobre cultura política: legitimidad, desafección y malestar". En: J. Tussell; E. Lamo de Espinosa; R. Pardo (ed.). *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española* (pág. 113-151). Madrid: Alianza.