

PARTIDOS POLÍTICOS: TENSIONES ENTRE LA MISIÓN DEMOCRÁTICA Y LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL

NEVIL JOHNSON

INTRODUCCIÓN

MUCHO ANTES DE QUE LA DEMOCRACIA se estableciera como pauta en la vida política de las sociedades avanzadas, el reconocimiento de los partidos políticos como componentes necesarios de un Estado ordenado, era ya un elemento común en la teoría y práctica del gobierno representativo. Este fue, particularmente, el caso de Inglaterra, donde a fines del siglo XVIII los agrupamientos en partidos carentes de una estructura formal fueron aceptados en el Parlamento como medio para someter más fácilmente a la autoridad ejecutiva –los ministros del Estado– al consenso continuo de la mayoría parlamentaria. En el siglo XIX, Gran Bretaña fue testigo tanto de la consolidación del régimen parlamentario y representativo como del surgimiento de partidos políticos que mostraban ya características modernas. Conforme fue extendiéndose el derecho al voto, los partidos crecieron, su organización se volvió más compleja, y la posibilidad de representar a importantes sectores de la sociedad se hizo más fuerte. Sin embargo, al mismo tiempo se sentían llamados a gobernar –no solamente representaban, sino que también pretendían gobernar al país–, así como poner en práctica algunos de los principios y políticas que propugnaban.¹ Desde luego, este modelo tuvo una amplia influencia fuera de Gran Bretaña, particularmente en Europa y en lo que entonces se conocía como el Imperio Británico.

Así, donde el régimen parlamentario era el ideal reconocido, los partidos políticos evolucionaron con el cometido de desempeñar una doble

¹ La idea de partido, como “un conjunto de personas unidas [...] en torno a un principio particular”, que luego aplicarían a los asuntos públicos, se plasmó en los escritos de Edmund Burke, uno de los primeros y más influyentes teóricos del gobierno de partidos.

función: por un lado se esperaba que representaran y, por otro, que rigieran o gobernaran. A menudo fracasaron al no cumplir su propósito –como ocurrió en muchos países de Europa continental durante la primera mitad del siglo XX–, lo cual tuvo graves consecuencias. A partir del fin de la segunda guerra mundial, en muchos países de Europa Occidental, los partidos parecen haber logrado combinar esta doble función con mucho mayor éxito. Sin embargo, en los últimos tiempos se han observado signos de que nuevamente, aunque por diferentes razones de las que intervinieron en los albores del siglo, se ha vuelto más difícil para los partidos políticos de algunos países, cumplir con su doble función, a saber, representar al pueblo y ofrecer un gobierno eficaz.

Si bien existen múltiples razones que explican lo anterior, aquí sólo consideraremos brevemente tres de ellas. La primera, consiste en un cambio en el concepto de representación; es decir, en lugar de conceder primordial atención al hecho de que los votantes elijan a personas que actúen en su nombre y, de esta manera los representen, ahora se considera que tal representación siempre debe implicar el logro de algo similar a la imagen que refleje fielmente ciertos rasgos –sociales, económicos, étnicos, religiosos o ideológicos– presentes en el electorado. De este modo los partidos se han convertido en formaciones características, cuya fuerza y grado de apoyo, según esta teoría de la representación, siempre deberían reproducirse fielmente en los órganos de representación del Estado. Es ésta la noción que explica y justifica la aplicación del principio de proporcionalidad en las elecciones,² procedimiento que, por lo tanto, está normalmente asociado al surgimiento y supervivencia de un sistema multipartidista. Pero la aceptación de esta manera de concebir el voto y la representación, tiende a hacer más difícil para los partidos el cumplimiento eficaz de su función gubernamental. Constantemente tienen que considerar lo que hacen y dicen, ya que produce variaciones en los votos que consiguen; así, en múltiples ocasiones dos o más partidos se ven obligados a actuar en coalición; y por lo regular los gobiernos en coalición han probado ser más débiles y menos estables que los de partido único; esta conclusión general alguna vez fue ampliamente aceptada, aunque hoy día tiende a ser menospreciada en Europa.³

² La idea de formular reglas electorales que permitan una representación exacta y “justa” de todas las opiniones en una sociedad deriva del trabajo de Thomas Hare (1806-1891). Esto también suscitó el apoyo de J.S. Mili, véase V. Bogdanor, *The People and the Party System*, 1981, pp. 105-111.

³ F.A. Hermens, en *Democracy or Anarchy: a Study of Proportional Representation*, Notre Dame, 1941, ofrece una crítica, en alguna época ampliamente citada, de la representa-

El segundo factor es el derecho a participar, implícito en buena parte de la teoría que se ha desarrollado sobre la democracia moderna. Con frecuencia se afirma que la auténtica democracia requiere que los ciudadanos participen ampliamente en el gobierno de su sociedad. Sin embargo, la aceptación de esta condición parece implicar consecuencias perversas para los partidos: primeramente tiende a minar, no sólo su estatus representativo, sino hasta la legitimación que obtienen de su capacidad para representar; incluso llevada al extremo podría tomarse como base para aseverar que los partidos no son indispensables. Por otro lado, también los ha impulsado, en algunas circunstancias, para hacer afirmaciones irreales y a menudo fraudulentas acerca de su capacidad para representar al conjunto de la población y convertirse en vehículos de participación popular. Las afirmaciones del PCUS en la antigua Unión Soviética, ofrecen un ejemplo sobresaliente del efecto perverso de lo que se presentaba como una teoría participativa de la democracia;⁴ de la misma manera en muchos otros de los llamados estados de partido único, se han hecho afirmaciones igualmente inverosímiles.

El tercer factor, que durante el pasado medio siglo ha ejercido una fuerte influencia en la evolución de los partidos políticos en Europa es el crecimiento constante de las funciones gubernamentales, incluso en países que aparentemente se oponen a dicha tendencia. El principal efecto de esta nueva situación es que ha dado mayor importancia a la tarea de gobernar en sí misma. Se exige que los políticos elegidos no se limiten a representar y presidir una amplia gama de funciones públicas, sino que sean además, responsables de garantizar la operación adecuada de una compleja red de servicios públicos, de la que depende toda la sociedad para su bienestar. Al mismo tiempo, y quizás en parte como resultado del aumento en las responsabilidades gubernamentales, los políticos se han convertido en profesionales de tiempo completo. De este modo la función gubernamental adquiere mayor

ción proporcional y sus efectos dañinos para la República de Weimar. De igual manera, el uso de la representación proporcional en Francia, entre 1946 y 1958, solía señalarse como una causa de inestabilidad crónica; se ha llegado a una conclusión similar a propósito del régimen electoral italiano hasta su reciente reforma.

⁴ Algunos destacados teóricos de la democracia totalitaria atribuyen gran importancia a las afirmaciones de los movimientos inspirados ideológicamente, en cuanto a que incorporan la participación popular en sus experimentos revolucionarios, por ejemplo, J.L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, 1952, y Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, parte III, edición de 1958.

importancia para ellos, que la función representativa (la misión democrática pierde importancia).

En el resto de este artículo exploraremos algunos elementos de las tensiones y dilemas que afectan a los partidos que acabamos de aludir, principalmente en el contexto europeo occidental. Dichas entidades, efectivamente continúan desempeñando una función representativa vital y su legitimidad depende, en última instancia, de su capacidad para cumplir con dicha función. Sin embargo, si desean mantener el apoyo y la confianza de la sociedad en general, también tienen que garantizar un gobierno eficaz. De una u otra manera, los partidos deben combinar y equilibrar estas funciones rivales. Cuando fallan en esta tarea, la posibilidad de que surja una crisis que los afecte puede volverse realidad.

DIVERSIDAD DE PARTIDOS Y SISTEMAS

No pretendo dedicar mucho espacio a la tipología de los partidos y las diferentes maneras en que pueden combinarse para constituir lo que suele conocerse como un “sistema de partidos”. Históricamente, los partidos europeos han ejemplificado una amplia gama de posibilidades. Algunos de ellos tienen orígenes esencialmente parlamentarios; con frecuencia surgen localmente, con objeto de participar en las elecciones y ofrecer apoyo a líderes que abrigan la esperanza de entrar en el gobierno posteriormente. Los partidos británicos, en su mayoría, siguen siendo un buen ejemplo de este modelo, aunque los dos más importantes –los conservadores y los laboristas– en los últimos años han afirmado ser agrupaciones de masas (el Partido Laborista es también ejemplo del tipo de partido que mantiene vínculos orgánicos con movimientos sindicales fuertes, fenómeno relativamente raro fuera de Inglaterra);⁵ sin embargo, la expresión “partido de masas” es por lo general

⁵ En el caso del Partido Conservador británico, la designación apropiada sería ciertamente, “tomatodo” en lugar del de “participación de masas”. Al comenzar la década de 1950, dicho partido afirmó que contaba con alrededor de dos millones de miembros, pero ahora seguramente no alcanza esa cifra. Si bien el Partido Laborista podía expresar que tenía una afiliación de masas, ésta obedecía a la afiliación de los sindicatos, que a menudo le permitió referirse a sus millones de partidarios –aunque muchos de ellos obviamente ya no le dieron su voto en 1979–. La afiliación individual al Partido Laborista siempre ha sido modesta; sin embargo, éste afirmó recientemente haber experimentado un crecimiento constante en el número de sus agremiados, el cual ascendió a unos 300 mil miembros.

un término inapropiado. Ha habido partidos que aspiran a movilizar a “las masas”, en particular los movimientos comunistas y fascistas de los años previos a 1939; asimismo desde 1945 existen partidos que, en cuanto a sus afiliados, bien podrían definirse como “tomatodo”, este es el caso de la formación democristiana en Alemania, la socialdemócrata en Suecia y la gaullista en Francia.

Por otra parte, hay partidos que se consideran portadores de una ideología o *Weltanschauung* que en principio, desean ver puesta en práctica como resultado de una actividad política. Desde luego, en algunos casos puede haber mezclas: un partido que pretende la afiliación de masas también puede concebirse como ideológico, tal fue el caso del Partido Socialdemócrata alemán en sus primeros años, e incluso el del Partido Laborista británico en varios momentos de su historia. También hay agrupaciones que se ven principalmente como lo que podría llamarse organizaciones proveedoras de servicios; un caso conocido es el de los partidos estadounidenses, en especial los demócratas, en periodos que dominaba la llamada *machine politics*, señalada en las grandes ciudades. Los partidos italianos y en particular la ex Democracia Cristiana, durante la mayor parte de la posguerra, también se han incorporado a esta categoría, o incluso podría sostenerse, que en muchos países el patronazgo de los partidos, y el hecho de “tener contactos” dentro de ellos es importante para asegurar un empleo y “conseguir favores”. Es probable que los partidos, independientemente de su tipo y origen, tengan muy presente esta idea acerca de su función: son los guardianes de los fondos públicos que se asignan con fines de patronazgo político.

Por último abordaremos, brevemente, la idea de un sistema de partidos, donde el punto más importante que debe señalarse es que, en algunos aspectos, el término “sistema”, tal como suele aplicarse a los partidos, resulta ser algo así como una profecía que se cumple. Si pensamos en un espacio definido –que puede ser un país o una institución como el Parlamento Europeo– y advertimos que hay varios partidos, siempre se establecieron algunas relaciones entre ellos, que nos permitan hablar de un “sistema”. Sin embargo, esto da por sentado, que cualquier tipo de relación confirma la existencia de un “sistema”, y también que diferentes tipos de relación son indicio de muy diferentes tipos de sistema. En suma, el término “sistema” suele funcionar de manera conveniente, bastante carente de sentido, al referirse a algunas formas de actividad que van juntas de manera regular, pero no arroja ninguna luz sobre cómo y por qué ocurre esto.

Una consecuencia importante de esta posición, en cuanto a los partidos, es que la clasificación más útil de los sistemas partidistas hace re-

ferencia en general al número de formaciones que coexisten dentro del mismo espacio institucional. No es de sorprender que esto nos remita a algo muy similar a la distinción aristotélica entre gobierno de uno, de pocos y de muchos. Podemos referirnos al sistema de partido único, bipartidista y multipartidista, y de este modo es posible introducir varios calificativos y refinamientos, en esta más bien tosca, tipología, para que sea posible hacer distinciones entre los sistemas que parecen ser muy similares con respecto al número de partidos que los conforman, pero que de hecho revelan marcadas diferencias en otros aspectos (por ejemplo, el sistema bipartidista tal como se presenta en Inglaterra y Estados Unidos).⁶ Dejando de lado las dificultades especiales que se vinculan a la noción de sistema de partido único, podemos afirmar que las diferencias más importantes son las que se encuentran entre lo que son, de hecho, los sistemas bipartidistas –unos están y otros no están en el poder, gobierno y oposición, mayoría y minoría– y los sistemas multipartidistas –más de dos partidos intervienen de manera decisiva–. Los primeros suponen que dos partidos aseguran el apoyo de la mayoría de los votantes y que, hablando en general, hay dos principales puntos de vista rivales en la discusión política cotidiana. El resultado es normalmente el gobierno de un solo partido y, la alternancia de titulares de los ministerios entre un partido y otro es probable, aunque no inevitable. Los segundos suponen la existencia de por lo menos tres partidos en el sistema, tal vez más. En este caso, el resultado variará considerablemente, dependiendo del grado de concentración o dispersión del apoyo que reciba cada uno de ellos. Si el apoyo está ampliamente dividido entre cinco o seis partidos es probable que la consecuencia sea una compleja forma de política de coalición, como ocurre en los Países Bajos, o como fue el caso durante la IV República en Francia. No obstante, si el apoyo se concentrara sólo en alguno de ellos, tal vez únicamente en dos, y aunque uno o más mantuvieran una continua posición minoritaria, el resultado seguiría siendo una política de coalición, si bien de carácter más estable y predecible. La experiencia alemana ilustra este estado de cosas.

Estas observaciones, sobre los tipos de partidos y sistemas partidistas, muestran lo difícil que es lograr una base viable para el análisis de los partidos políticos en diferentes sociedades, aun suponiendo que to-

⁶ Buena parte de los textos de los estudiosos de la política moderna que se dedican a la caracterización de los partidos y los sistemas partidistas se reduce, en esencia, a la aplicación de estas distinciones establecidas desde hace tiempo entre las formas de gobierno. Por ejemplo, G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 1976.

dos se acerquen, en mayor o menor medida, al modelo democrático liberal. Lo anterior revela, que lo más que podemos esperar es obtener algunas pautas aproximadas para ayudarnos en el análisis y la evaluación del cambio. Lo que también muestra, de manera indirecta es la gran importancia de las variables institucionales en la producción de diferencias entre los países y sus sistemas de partidos. El método de elección es obviamente un factor fundamental: las reglas de representación proporcional son un aliciente para los partidos pequeños y los ayudan a sobrevivir; también pueden debilitar a los grandes. Una estructura federal de gobierno tiende a dispersar el poder y propicia una débil organización nacional partidista, aunque dicha debilidad pueda verse compensada mediante otros factores. La elección popular del jefe del gobierno (como en Francia durante la V República), así como otros métodos de consulta popular (por ejemplo, el uso frecuente del referéndum en Suiza), inciden grandemente en los partidos, sus funciones y forma de organización. Y así, podríamos seguir dando ejemplos de cómo diferentes provisiones institucionales y diversas actitudes de la población, ante una amplia gama de cuestiones políticas y morales, influyen en la forma y el carácter del sistema partidista asociado. Es de lamentar la cantidad de investigaciones políticas y sociológicas modernas que han sido guiadas por supuestos reduccionistas, quienes han propiciado que se reste importancia, tanto a la elección deliberada por parte de los individuos, como a las tradiciones arraigadas históricamente que se expresan en prácticas institucionales. Este abandono, por su parte, frecuentemente ha sido la base de un punto de vista demasiado simplificado acerca de la variedad de configuraciones partidistas que pueden encontrarse asociadas con la democracia liberal y el gobierno representativo.

LOS PARTIDOS EN LA EUROPA OCCIDENTAL CONTEMPORANEA: TENDENCIAS DE DESARROLLO

La profesionalización de la organización partidista

Los partidos se organizan con diversos propósitos: ganar las elecciones o al menos mantener su grado de representación; obtener apoyo para sus ideas y políticas; conseguir nuevos adeptos y nuevos militantes; mantener su posición en la competencia, no sólo con otros partidos, sino también con otras organizaciones sociales no partidistas, quienes de maneras distintas apelan a la misma masa de apoyo potencial den-

tro de la sociedad; por último, un partido suele ser útil para satisfacer las ambiciones políticas de sus líderes.

Sin embargo, para los partidos que actúan en las sociedades democráticas siempre ha sido relativamente difícil organizarse con eficacia. Después de todo, están formados por voluntarios de cuyo apoyo y esfuerzo no disponen simple e inmediatamente los líderes y, por otro lado, su estructura interna suele ser imprecisa y dispersa. Prácticamente ha desaparecido la organización oligárquica y con estrecha cohesión que hace mucho tiempo identificó Michels, como característica de los partidos de tendencia ideológica izquierdista, quienes aspiraban a guiar y controlar a una masa de afiliados; la caída de la Unión Soviética ha puesto punto final a dicho proceso.⁷ La mayoría de los partidos de la Europa contemporánea tiene actualmente una estructura imprecisa y dispersa, y hasta hace poco padecía crónicamente de una falta de recursos debido a su dependencia de las cuotas de afiliación y donaciones, una y otra, fuentes irregulares de obtención de fondos. Además, la incierta evidencia disponible indica que en algunos países (Austria, los Países Bajos, Dinamarca y el Reino Unido) la afiliación de los partidos declinó a principios de la década de los sesenta y finales de los años ochenta. También es probable que en varios países europeos la cantidad de militantes activos haya disminuido, aunque estas afirmaciones sean siempre en cierto modo especulativas.⁸ Cabría esperar que una consecuencia de dichas tendencias fuera el debilitamiento de las capacidades organizativas de los partidos.

No obstante, en muchos países de Europa, la tendencia general parece indicar que los partidos se están organizando mejor con el propósito de participar en las elecciones. ¿Cómo puede explicarse esto? Existen tres factores que parecen revestirse de particular importancia. Primero, es que ha aumentado la profesionalización de su dirección central; segundo, que ha decrecido el número de los militantes activos en la mayoría de ellos y tercero, que en la actualidad se dispone, en muchos países de un amplio apoyo financiero estatal para el trabajo político partidista. En relación con el primer punto, la influencia del entorno ha sido determinante, ya que la búsqueda de prosperidad económica en un mercado competitivo internacional, cada vez más extenso, ha hecho

⁷ R. Michels, *Political Parties: a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies* (1962, originalmente publicado en 1911); véase también M.I. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, 1902.

⁸ Para datos sobre los modelos de afiliación en distintos países, véase Richard S. Katz y Peter Mair (comps.), *How Parties Organize*, Sage, 1994, cap. 1.

de la eficacia administrativa una condición necesaria para el éxito. El pensamiento eficientista se ha apoderado de las sociedades occidentales hasta un grado notable durante los últimos veinte años, y su influjo ha llegado mucho más allá de las esferas de la industria y los negocios. Sumada a este factor, la revolución en las comunicaciones electrónicas ha permitido gran complejidad en el manejo de las organizaciones y de la información, lo que era inconcebible hace apenas unos años. Todo esto también ha incidido de manera importante en los partidos políticos. La mayoría ha desarrollado un conocimiento detallado de la clase de habilidades profesionales que se requiere para hacer funcionar una organización flexible y moderna, capaz de aprovechar la avanzada tecnología con el propósito de divulgar sus actividades y asegurar y mantener el apoyo de los electores. Estos cambios han ofrecido ventajas para la organización central de la mayoría de los partidos políticos, donde la información y el personal mejor calificado generalmente se concentran. De modo inevitable esto suele beneficiar a los líderes centrales o nacionales que logran identificar con rapidez las ventajas que pueden obtenerse de una organización partidista capaz de responder, proyectarse y proyectar su mensaje a los miembros del partido y, lo que suele ser más importante, al público en general.

Este proceso de modernización y profesionalización de la organización partidista puede ilustrarse mediante varios ejemplos. Los partidos alemanes han heredado una tradición de organizaciones bien estructuradas, y esto se ha consolidado a lo largo de la historia de la República Federal.⁹ En el área central, los partidos emplean un número considerable de personal tanto en las oficinas nacionales de las organizaciones como para realizar funciones de apoyo para sus representantes en el *Bundestag*. En un grado significativo, estas organizaciones funcionan como agencias de publicidad –*Werbeagenturen*–. Los comités nacionales mantienen un flujo de información del área regional de los partidos, coordinan las relaciones con dicha área, se ocupan de la frecuente presentación del partido al público y del apoyo, en todas las formas pertinentes, a sus líderes políticos y dirigentes. Una tendencia similar se ha presentado en Suecia, Austria y, en un grado bastante más limitado, en los Países Bajos. Otra prueba de la creciente profesionalización de la organización nacional de los partidos es la evolución

⁹ Además existe un cuerpo legislativo que rige los partidos, que se remonta a 1967, y que influye significativamente en la manera en que éstos dan forma a su organización interna, así como en las condiciones en que funcionan.

de la dirigencia central del Partido Conservador británico bajo el liderazgo de Margaret Thatcher y, más recientemente, la modernización del Partido Laborista, primero con John Smith y luego de manera aun más definitiva con Tony Blair. La organización nacional, que el Partido Laborista británico había conservado de manera tradicional se ha visto considerablemente atenuada, en favor de un pequeño cuadro de profesionales cuyas funciones principales han sido proyectar el liderazgo del partido al público y presentar una imagen del mismo como un instrumento confiable para la progresiva reforma social. Incluso los partidos políticos franceses –carentes en cierta medida de homogeneidad– revelan una capacidad sustancial para el desarrollo de las habilidades profesionales cuando se aproximan las elecciones presidenciales y parlamentarias.

La elevada complejidad del manejo de los partidos está a menudo directamente relacionada, aunque no siempre, con la tendencia hacia el financiamiento estatal que ellos y sus actividades reciben. Hay importantes variaciones en la medida en que dichas políticas han sido adoptadas y desarrolladas. Alemania puso un temprano ejemplo al permitir que los fondos públicos se canalizaran a los partidos, supuestamente para ayudarlos a contribuir a la “educación política” y a participar en las elecciones.¹⁰ Hoy día ese país tiene uno de los esquemas más amplios y generosos de todo el mundo para dotar de fondos a los partidos; los costos totales que esto implica para los contribuyentes alemanes podrían muy bien sobrepasar los 100 millones de libras esterlinas al año. Otros países han seguido el mismo camino –por ejemplo Suecia, Italia, Austria y, en un grado más limitado, Francia–. Gran Bretaña sigue siendo, en este aspecto, casi una excepción: si bien se otorgan fondos del Tesoro en una escala modesta para apoyar a los partidos representados en el Parlamento (y en particular al partido de oposición oficial), y hay además franquicias postales y tiempo gratuito de televisión para las campañas de elecciones generales, no se otorgan subsidios a los partidos similares a los que se les conceden en muchos países del continente europeo.¹¹ La hostilidad pública al suministro estatal de fondos para aquellas

¹⁰ En relación con uno de los primeros comentarios sobre los fondos públicos para los partidos en Alemania, véase N. Johnson, “State Finance for Political Parties in Western Germany”, *Parliamentary Affairs*, vol. XVII, 1965. En años recientes se han elaborado muchos escritos más acerca del financiamiento a los partidos, en especial los de Hans Herbert von Arnim, v. gr., *Der Staat als Beute*, Knauer, 1993. Véase también U. Schleich, *Partei финанzen*, 1973.

¹¹ La cuestión del otorgamiento de fondos estatales a los partidos políticos fue exa-

organizaciones, que se consideran esencialmente voluntarias, sigue siendo fuerte, aunque algunos de los partidos están ahora más dispuestos a acceder a las propuestas de apoyo estatal. Es probable que este enfoque más austero del suministro de fondos públicos explique, la relativamente pequeña organización nacional de los principales partidos y la supervivencia, en mayor grado que en ningún otro lugar del mundo; del político empresario que opera en su distrito electoral con una infraestructura organizacional muy limitada.¹² La provisión de apoyo financiero estatal tiene efectos que van mucho más allá de su influjo en la organización partidista: identifica a los partidos como receptores de los fondos públicos, y de este modo los deja desprovistos de su calidad de asociaciones esencialmente voluntarias y privadas. Esto inclina la balanza hacia la identificación de los partidos con su función gubernamental; poco a poco se desplazan de la representación hacia el mando. Volvemos más adelante a este punto.

Pragmatismo, consenso y el declive de la ideología

Uno de los modelos partidistas a los que se hizo referencia fue el del partido ideológico. Si bien sería ingenuo suponer que el mundo occidental realmente ha alcanzado en definitiva “el fin de la ideología”¹³ es casi indudable que el colapso de la Unión Soviética y de sus países dependientes prácticamente ha extinguido lo que era, incluso para algunos de sus partidarios en Occidente, la tradición ideológica más ambiciosa del mundo moderno: el socialismo de inspiración marxista. En su lugar encontramos ahora un apoyo casi universal a la democra-

minada por una comisión de investigación (*Houghton Committee*) en 1975, pero en vista de que los dos principales partidos tenían marcadas diferencias a este respecto, no fue posible emprender acción alguna. En cualquier caso, la Comisión no logró que se formulara una recomendación basada en un acuerdo mutuo. Desde entonces la posición del Partido Laborista se ha vuelto más favorable a la idea del apoyo estatal; los liberales demócratas están claramente en favor, pero el Partido Conservador sigue oponiéndose fuertemente a dichos esquemas.

¹² Lo que aquí se denomina “político empresario” sobrevive también, y quizá con mayor peso en Estados Unidos. Allí, pese a que la legislación promueve las donaciones a los partidos y otras medidas de apoyo público, cada político necesita ser capaz de reunir una fuerte suma si quiere progresar y consolidar su posición.

¹³ A menudo se ha predicho el “fin de la ideología”. Un ejemplo relativamente temprano de dicha predicción lo ofrece Daniel Bell en *The end of Ideology: on the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, 1960.

cia política, la sociedad pluralista, la protección de los derechos individuales y la economía de mercado. Naturalmente, hay diferencias —a menudo altamente significativas— en la forma en que estos compromisos liberales se persiguen en la práctica, y otros elementos que, como la diferenciación entre las sociedades, han vuelto a ganar importancia —la religión y los orígenes étnicos en algunos casos—. Pero hablando de manera general, el colapso de las posiciones ideológicas de izquierda ha provocado que para los partidos que existen en Europa Occidental sea más difícil distinguir uno de otro.¹⁴ Todos están más o menos comprometidos con el apoyo al enfoque económico de la competencia del libre mercado, la institución de la propiedad privada, y la legitimidad de los beneficios; apoyan los amplios servicios de bienestar que el Estado provee, pero casi todos reconocen que los individuos por sí mismos van a tener que contribuir cada vez más al costo de tales servicios. Asimismo, hay un compromiso casi universal con los valores democráticos y los derechos humanos básicos. Esto ocasiona que para el votante sea más difícil distinguir un partido de otro e identificar las diferencias políticas importantes entre ellos. En efecto, se alienta al votante a comportarse de manera “instrumental” y otorgar su voto al partido que, según juzgue, atenderá mejor sus intereses.¹⁵ Lo anterior acarrea serias consecuencias para las teorías tradicionales de la representación, y también ha impulsado a los partidos a adoptar una orientación ejecutiva o gubernamental que los haga parecer como la gente más capaz para llevar a cabo “la entrega de los bienes”. De este modo, las tensiones que aquí nos ocupan se han hecho más fuertes.

Condiciones de este tipo se encuentran en toda Europa Occidental, y de hecho, en un ámbito más extenso. Por un lado, tienen el efecto de confinar las discusiones entre los partidos políticos dentro de lí-

¹⁴ La posición en Europa Central y Oriental es, en alguna medida, diferente. Los nuevos partidos que han surgido en todos los países de la región tienen, en su mayoría, estructuras frágiles y limitadas, y suelen estar alejados unos de otros por agudas y un poco artificiales diferencias de opinión y objetivos. En general, sería erróneo hablar de una división izquierda-derecha, aunque hay restos y sobrevivientes de los viejos partidos comunistas que por lo regular siguen teniendo influencia, aunque funcionan con nuevos nombres.

¹⁵ Muchos teóricos han presentado el caso para concluir que los votantes de la sociedad “posindustrial” tienden a ser predominantemente instrumentales en sus hábitos electorales. También cabe señalar que hay un estrecho vínculo entre esta concepción del comportamiento electoral y la teoría de la elección racional, tal como se aplica en la política. En los escritos de A. Downs, M. Olson y W.A. Niskanen se ofrecen algunos ejemplos.

mites más estrechos, y de enfriar el debate político; incluso podría sostenerse que, en principio, permiten que surja una forma más racional de política, en la cual ya no hay choques de posiciones ideológicamente atrincheradas, y sí un reconocimiento de que lo que importa es el mejoramiento continuo y la capacidad para encontrar soluciones prácticas a nuevos problemas, como los que ocasiona la contaminación ambiental. Por el otro, el hecho de que las alguna vez conocidas diferencias y opciones se han vuelto menos nítidas también provoca que los votantes se vuelvan más objetivos en su opinión acerca de los partidos, dispuestos a votar de manera instrumental y, a veces, más “volátiles” en sus decisiones de voto. Existen pruebas de que esto ocurre en Gran Bretaña, Alemania, Francia, Noruega, España y, en gran medida, también en Italia. En este último país, en años recientes se han incorporado factores como la corrupción partidista y la incompetencia, que han alejado a los votantes y acelerado la caída de los alineamientos partidistas establecidos después de la segunda guerra mundial, de ahí que hasta ahora los contornos de la nueva configuración de partidos distan mucho de ser claros.

Competencia por el apoyo

Las experiencias a que hacemos referencia apuntan a una continua capacitación de los partidos para mantener el dominio que ejercen en la representación del gobierno y la conducción general de los asuntos públicos. Sin embargo, es al mismo tiempo evidente que en la mayoría de los países los partidos ejercen un papel menos dominante al influir en la opinión pública y establecer la agenda política respecto al que parecían desempeñar en el pasado. Lo que más impresiona ahora es que las organizaciones que se dedican a causas y campañas específicas tienen una intervención cada vez más frecuente en las discusiones sobre las políticas que deben seguirse y lo que debe realizarse. Ese tipo de grupos de presión propagandística —que pueden tener alcance transnacional y actividad mundial— difiere de manera importante de los primeros grupos de presión de análisis pluralista, la mayoría de los cuales sólo lograba alcance nacional y era apoyada por afiliaciones de individuos identificables (en el caso de los sindicatos) o por corporaciones y empresas (en el caso de las asociaciones empresariales).¹⁶ Es-

¹⁶ Las publicaciones de las décadas de 1950 y 1960 sobre el pluralismo y los grupos

tos nuevos tipos de grupos de presión y organización de cabildeo tienden a ocuparse de un solo problema, como la protección ambiental, algún aspecto de los derechos humanos o la discriminación; por lo general están dirigidos por personas entusiastas comprometidas y profesionales, que se apoyan cada vez más en una capacidad altamente desarrollada para convocar a la gente mediante los medios de comunicación electrónica. Uno de los ejemplos recientes más espectaculares de la intervención de un grupo de presión transnacional que se ha ocupado de un "problema ético" dentro de la política de las naciones europeas de primer orden, es la acción realizada por Greenpeace, primero al frustrar el hundimiento de la plataforma petrolera Brent Spar en las profundas aguas del Mar del Norte, y luego al protestar contra las pruebas nucleares de Francia en el Pacífico. No es exagerado asegurar que, en ambos casos, dicho grupo de presión tanto en Gran Bretaña como en Francia, marginó a los partidos políticos convencionales, por no mencionar a los propios gobiernos.¹⁷

El tipo de organización que trabaja en torno a un solo asunto o causa tiene ciertas ventajas sobre los partidos políticos: rara vez depende de una afiliación significativa cuyas opiniones deban ser sondeadas o, de otra manera, cuenta con una pequeña y a veces fanática masa de simpatizantes cuyo apoyo puede casi siempre darse por sentado. Como resultado, el liderazgo de dichas organizaciones puede concentrar su acción en hacer llegar una delimitada e intensa exhortación directamente al público, con el fin de transmitir a los gobiernos y a las élites de los partidos convencionales una impresión de la desbordante simpatía que encuentra para cualquier acción a la que convoque. En tal situación los gobiernos, cuya base radica en el consenso político y que generalmente están compuestos por partidos desesperadamente ansiosos por no alejar a ningún segmento de sus simpatizantes, con frecuencia están dispuestos a ceder y a realizar lo que los grupos de presión exijan. Es determinante que las autoridades estatales, prácticamente en ningún lugar, controlen los medios de comunicación, y casi no suelen tener po-

de interés (por ejemplo, D. Truman, R. Dahl) puso énfasis en el aspecto de la libre asociación de los grupos sociales, mientras que las obras de los años setenta y ochenta tendieron a subrayar los rasgos corporativistas y la influencia del Estado (*v. gr.*, S. Berger, A. Cawson, y C. Crouch).

¹⁷ En el caso Brent Spar, el gobierno británico apoyó firmemente la propuesta de la Shell de hundir la plataforma petrolera en el mar, pero luego el proyecto fue abandonado por la compañía cuando ésta decidió ceder ante la oposición suscitada por la campaña de Greenpeace en el norte de Europa.

sibilidad alguna para influir en la forma que éstos imprimen a la presentación de acontecimientos y argumentos. Todo ello significa que los partidos y los gobiernos ya no tienen acceso privilegiado a sus electorados, y se encuentran cada vez más expuestos a la situación de tener que reaccionar a los movimientos de opinión (o lo que parecen ser dichos movimientos), quienes simplemente se enfrentan a ellos como un *fait accompli*.

De este modo es preciso reconocer que cada vez existen más alternativas, además de los partidos, cuando se trata de establecer la agenda política en ciertos países. En la próxima sección abordaremos algunas de las consecuencias que esto implica para la legitimidad de los representantes de los partidos. En esta sección, sin embargo, vale la pena señalar otro aspecto, algo paradójico de esta tendencia. Hemos subrayado el declive de la ideología; no obstante es necesario reconocer que la influencia de muchas de las organizaciones que trabajan en torno a un solo asunto proviene del apasionado compromiso que parecen imprimir a sus intervenciones políticas. Sus demandas se presentan por lo general como imperativos y van apoyadas por exhortaciones morales que se expresan sin matices. A menudo hablan un lenguaje de fe y rechazan las ideas de compromiso y negociación, que son normales dentro de la política democrática de las sociedades pluralistas. En su lugar quieren generar una transformación total, prestan escasa atención a los aspectos prácticos de la instrumentación de las políticas por las que presionan, y por lo general se arman de un crudo cuerpo doctrinario para justificar sus demandas. Así, aunque no podemos afirmar que la mayoría de los grupos de presión inspirados por una sola causa profesen una ideología en el sentido tradicional de la palabra —la cual indica una visión general del cambio social—, parecida a los movimientos ideológicos anteriores en la naturaleza absoluta de sus compromisos: llaman a la fe y a la indignación moral, y no a la razón y la tolerancia.

Resulta inquietante y enigmático, que esta clase de llamados encuentre una respuesta pronta y afín en muchas sociedades occidentales que hoy día están secularizadas, ansiosas por aceptar una pluralidad de valores y la legitimidad de todas las formas de exigencia de los individuos, dedicadas al progreso material y al bienestar, todo lo cual parece un cimiento natural para las políticas posideológico pragmáticas. No obstante, también se atisba la sobrevivencia de un deseo apenas inhibido de sumergirse en el entusiasmo y el sentido de compromiso que ofrecía la aceptación de una ideología o sistema general de creencias. Por lo tanto, es probable que las organizaciones que hacen cruzada por una sola cuestión sean capaces de llenar la brecha que los parti-

dos convencionales ya no aspiran a cerrar y para lo cual, de hecho, carecen de capacidad. De continuar, dicha tendencia acarreará sin duda importantes consecuencias para la primacía de los partidos en la vida política de las democracias avanzadas.

La profesionalización, los políticos de carrera y la legitimidad de las élites

La modernización de la organización partidista nacional ha ido en paralelo con una creciente profesionalización de los propios políticos. En la mayor parte de los países europeos, la acción del político de carrera se ha vuelto la norma. La época de los notables u *honoratioren* (tal vez mejor expresado en inglés como *gentlemen*) ha quedado atrás. La gente entra cada vez más en la política por la vía de la experiencia en las organizaciones partidistas y, es un hecho conocido que hoy día la mayoría de los políticos provienen de aquellas profesiones que ofrecen las vacaciones más largas, las mejores posibilidades para disponer de tiempo libre y los menores obstáculos para la transición a un puesto de elección (por ejemplo, la docencia). Estas tendencias conducen sin excepción a un estrechamiento de la variedad de experiencias sociales y profesionales que poseen las élites políticas. Esto, a su vez, tiene implicaciones tanto para la función gubernamental como para la misión democrática de representación.

No obstante, la tradición democrática liberal sigue fuertemente influida por el ideal de compromiso voluntario con la política: el ciudadano que ve el puesto de elección como un servicio público y no como un peldaño en la escala de su desarrollo profesional.¹⁸ Hace más de setenta años Max Weber describió de manera elocuente los peligros inherentes a lo que él percibió como la inevitable transición de la política como vocación a la política como carrera, la mutación de los políticos que viven para la política a los que viven de la política.¹⁹

¹⁸ La tradición democrática liberal moderna también descende de la tradición republicana clásica, y se remonta hasta Grecia y Roma, pasando por Maquiavelo. Conforme a sus postulados, el hombre de virtud cívica era definitivamente alguien dispuesto a dejar la vida privada para atender al llamado del deber público, y luego volver a sus asuntos particulares. Estos ideales fueron de gran importancia para quienes fundaron la república de Estados Unidos, así como para algunos de los protagonistas de ambos bandos de la guerra civil inglesa. Sobre esta última, véase I. Coltman, *Private Men and Public Causes. Philosophy and Politics in the English Civil War*, 1962.

¹⁹ La caracterización más clara de la "política como profesión" de la que habló Max

El proceso de profesionalización en la política ha avanzado mucho desde la época de Weber y casi se ha completado en el mundo contemporáneo. En la mayoría de las democracias liberales es una actividad que requiere tiempo completo de quienes aspiran a un puesto ejecutivo de carácter nacional o de aquellos que logran alcanzarlo. La actividad política se emprende a una edad temprana, y en muchos países las organizaciones partidistas ayudan a modelar algunas carreras políticas. Los representantes elegidos reciben buenos salarios y en algunos países se otorgan pensiones generosas, a quienes han alcanzado un puesto ejecutivo. La política se ha profesionalizado mediante el desarrollo y la complicación de la organización partidista a la que nos hemos referido; los políticos, y en especial aquellos que han logrado una carrera sólida, disfrutan de un grado de apoyo de la organización que antes no era factible, pero al mismo tiempo están sujetos a múltiples restricciones en su comportamiento y a una gama de actividades impuestas por dicho apoyo.

Es importante también, el grado de seguridad que ofrece una carrera política. En este aspecto, el régimen electoral es una de las principales variables; por lo general los métodos de votación de mayoría relativa no pueden garantizar la seguridad de ejercicio para los individuos; incluso "las curules seguras" pueden perderse. Con dichas reglas, el representante tiene que mantener su posición en un distrito y, por ejemplo, en Gran Bretaña, durante los últimos veinte o treinta años, las exigencias de los distritos electorales se han vuelto considerablemente mayores respecto a las que solían imponerse; el descuido de su distrito electoral puede ser una amenaza para un candidato, aun en una demarcación segura.²⁰ En Estados Unidos se han presentado condiciones similares durante mucho tiempo, y asimismo han comenzado a presentarse en Francia. Ciertamente, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos la política sigue siendo para muchos una carrera que implica un grado razonablemente alto de incertidumbre y riesgo, ya que los votantes tienen derecho a destituir a sus representantes, y el puesto público se ejerce co-

Weber se encuentra en la conferencia *Politik als Beruf*, 1919. Pero ésta, a su vez, debe relacionarse con pasajes de los *Gesammelte Politische Schriften*, donde se analizan los fundamentos sociales de los partidos modernos y las consecuencias políticas de su desarrollo.

²⁰ Actualmente en Gran Bretaña los cambios en las fronteras de los distritos electorales han forzado a muchos miembros del Parlamento, y en particular del gobernante Partido Conservador, a presentarse para la selección en nuevos distritos. Se sabe de muchos casos en que las secciones distritales de los partidos expresaron una abierta hostilidad a los candidatos que simplemente estaban tratando de obtener la nominación en

mo una encomienda temporal. Todo esto forma parte de la noción liberal clásica del gobierno de representación.²¹

En muchos países europeos, las más tradicionales ideas de considerar los puestos de elección como una encomienda temporal, difícilmente tienen alguna fuerza en la actualidad. En los regímenes de representación proporcional, comunes en toda Europa Occidental (y que han sido copiados en las nuevas democracias de Europa Oriental), las listas de los partidos son ampliamente utilizadas y esto con frecuencia permite que quienes los rigen en el ámbito local, provincial y nacional ejerzan su influencia para determinar quienes entran en las listas y cómo se sitúan. Dichas condiciones tienden a garantizar que los elegidos disfruten de una seguridad sustancial en el ejercicio del cargo. Para los electores se ha vuelto prácticamente imposible destituirlos, a menudo no existe algo parecido a una elección extraordinaria de acuerdo con la ley electoral vigente, y frecuentemente los distritos electorales ni siquiera existen en algún sentido importante. La selección, el éxito o fracaso de una carrera política forman parte por entero de las determinaciones internas de los partidos, respecto a las cuales el electorado se mantiene a una distancia prudente. Además, la proporcionalidad tiende a asociarse, conforme pasa el tiempo, con relativa estabilidad en la distribución del apoyo a los partidos, y esto, a su vez favorece los prospectos que tiene cada miembro para obtener una carrera segura y sin problemas hasta que opte por el retiro. Por supuesto, puede haber excepciones en este estado de cosas, como lo demuestran los acontecimientos recientes en Italia. Otra característica de las carreras políticas en Europa Occidental es que el movimiento que va de la burocracia pública a los puestos de elección (y algunas veces también a la inversa) se hace con relativa facilidad y en términos financieros favorables. Esto contribuye a explicar por qué hay amplios grupos de seguidores de ex servidores públicos tanto en el Parlamento francés como en el alemán. En contraste, la Cámara de los Comunes en

un distrito más "seguro"; esto implica que los candidatos deberían ser leales a su distrito actual y estar dispuestos a asumir el riesgo de que se presenten cambios en la demarcación. Véase, por ejemplo, los informes en *The Times*, 2 de octubre de 1995, que advierten contra estos "oportunistas".

²¹ También es interesante que una de las mejores definiciones de gobierno constitucional liberal fuera dada por Theodor Heuss, primer presidente de la República Federal Alemana, cuando acuñó la frase "Herrschaft auf Frist". Es irónico que esta noción tenga poca relevancia actualmente para los políticos profesionales de Alemania.

Inglaterra casi nunca incluye a algún ex funcionario, hecho que se explica, en parte, por los riesgos que implica dicho movimiento.²²

Estos comentarios resumen sólo algunas de las características de la carrera política contemporánea en diferentes condiciones institucionales. La mayoría de quienes la emprendieron y tuvieron éxito en ella reconocen que dependen materialmente del hecho de mantener su posición como políticos profesionales; esta es su fuente tanto de ingreso como de prestigio. De este modo, surge una pregunta acerca de su legitimidad y de la autoridad de que disfrutan. En un sentido formal, su legitimidad proviene de las reglas de elección a las cuales se han sometido y dentro de las cuales han ganado el puesto. Pero esto por sí solo no garantiza que el político profesional gane respeto y sea capaz de ejercer la autoridad. De hecho, en el mundo contemporáneo operan muchas fuerzas y prevalecen condiciones que constantemente amenazan con desgastar la autoridad del político: la constante exposición a la publicidad y a la crítica, la expectativa de que los gobiernos puedan lograr resultados que de hecho rara vez están dentro de sus capacidades, la insistente competencia por la atención y el apoyo de parte de las fuerzas rivales, y ahora, la notablemente mayor dependencia que tienen los gobiernos en todos los países cuyas circunstancias rebasan su jurisdicción y control, por ejemplo, de la economía mundial. Asimismo, en la actualidad los políticos constituyen una élite sólo en sentido formal y no como miembros de un estrato social privilegiado y prestigioso o como personas que gozan de mayor educación y entendimiento. Por lo mismo dependen sus logros, en alto grado del cumplimiento de sus promesas y de su éxito al equilibrar, de alguna manera, las distintas demandas y los limitados recursos con que cuentan.

Legitimidad y autoridad son términos inasibles, y es necesario evitar afirmaciones dogmáticas del grado en que se debilitan o están bajo amenaza. Sin embargo, hay bases para considerar que los políticos elegidos en la mayoría de las democracias liberales no pueden darse el lujo de ser complacientes en cuanto a la confianza y respeto del que en un momento disfrutan. En los dos o tres últimos años Gran Bretaña ha sido testigo de una notable ola de críticas respecto a la supuesta corrupción y egoísmo de los políticos y de los servidores públicos de la más alta jerarquía, pese al hecho de que la evidencia real para justificar

²² La ausencia de un servicio público numeroso, elemento burocrático en la vida política británica, es una de las diferencias clave entre Gran Bretaña y Europa continental. Únicamente Irlanda, y en menor grado Dinamarca y Suiza, mantienen algún parecido con Inglaterra en este aspecto.

dichas críticas es débil. De cualquier modo, este episodio indudablemente ha dañado la reputación de los políticos en general y, en particular, ha tenido efectos negativos para el partido en el poder.²³ En Alemania es generalmente reconocido que los políticos ejercen una de las carreras mejor pagadas: la mayoría disfruta de una muy alta seguridad en cuanto al desempeño del cargo y casi siempre está dispuesta a ejercer el patronazgo en beneficio de sus colegas del mismo partido. Si bien sería erróneo ver signos de la más o menos completa pérdida de fe en los partidos y los políticos, como ocurrió durante los últimos años de la República de Weimar, hay muchos signos de desilusión en relación con éstos.²⁴ Otros países han mostrado síntomas similares, particularmente en la proliferación de escándalos financieros que involucran a algunos políticos. Francia, España, y sobre todo Italia, han ofrecido muchos ejemplos al respecto en los últimos años.

Sigue siendo difícil decidir el grado de importancia que debemos atribuir a todos estos signos de pérdida de respeto por las élites políticas y al consecuente debilitamiento de su autoridad. Tal vez todo lo que podamos realmente asegurar es que hoy día hay un problema más grave que el que existía en la mayoría los países de Europa Occidental hace apenas unos veinte años, e irónicamente la universalidad de los derechos políticos y el impulso igualitario inherentes al logro de la democracia formal en su sentido más amplio destacan entre los factores que coadyuvan para ubicar este reto en primer plano.

Los partidos y la vocación de gobierno

Muchos de los acontecimientos ya referidos han otorgado a los partidos y a sus miembros más activos una orientación ejecutiva más fuerte. Los partidos son, organizaciones dirigidas por profesionales cuyo fin es ganar apoyo para los políticos (lo cual cada día se ve más) quienes, a

²³ Alegando "mala conducta", el gobierno nombró una comisión permanente de investigación en 1994 (encabezada por un juez). De ahí en adelante, ésta ha presentado informes y recomendaciones que procuran ofrecer garantías contra los malos manejos financieros en la vida pública (*Report on Standards in Public Life*, CM 2850-1, HMSO, 1995).

²⁴ La legislación reciente, tratando de igualar la remuneración financiera de los miembros del *Bundestag* con la de los magistrados de la Suprema Corte en el país, ha despertado múltiples expresiones de inquietud pública en cuanto a la disposición de los políticos para votar en su favor por condiciones de empleo cada vez más generosas.

su vez, se consideran como profesionales que desarrollan la carrera que han elegido. Pero también existe el impacto, real y potencial, de la propia función gubernamental en los políticos. Se espera que los gobiernos hagan política y que pongan en acción políticas cuyos resultados beneficien a sus electores. Los ministros tienen que asumir por lo menos la responsabilidad formal (y en algunos países bastante más que la mera responsabilidad formal) de las grandes e internamente complejas organizaciones administrativas; las demandas de regulación y preparación legislativa han aumentado y se presentan fuertes presiones tanto del público en general como de intereses organizados que exigen atención a inquietudes y causas particulares. En tales circunstancias, sería sorprendente que la mayoría de los políticos no adquiriera una orientación ejecutiva. Sin duda el compromiso de los individuos que eligen la política como carrera obedece a una variedad de motivos diferentes y antagónicos. No obstante, uno de los principales objetivos para muchos políticos es asegurarse un lugar en el ejercicio del Poder Ejecutivo, y esto, a su vez es generalmente considerado como el camino más eficaz para lograr algo en la vida pública.

En algunos países europeos —Gran Bretaña es el ejemplo más claro—, desde hace mucho tiempo los partidos se han acostumbrado a especular sobre la posibilidad de ganar una elección y luego ganar el control indiscutible del gobierno por un periodo.²⁵ Los partidos compiten en las elecciones apoyándose en plataformas electorales, y consideran que asumir la autoridad gubernamental es la clave para poner en práctica las políticas presentadas al electorado. Esto ilustra una versión de la orientación ejecutiva que está profundamente arraigada en la experiencia política pasada, si bien es cierto, que en Gran Bretaña también sobreviven las actitudes hondamente suspicaces en torno a los políticos que se identifican demasiado con las necesidades ejecutivas y burocráticas como tales.²⁶ En muchos otros países europeos, tanto la atención a los cargos y al ejercicio de los poderes ejecutivos, como la razón de ser de la actividad partidista y la elección de representantes, existen en un clima de opinión generalmente menos suspicaz que en Gran Bretaña,

²⁵ Sin embargo cabe recordar que las funciones del gobierno eran muy limitadas a fines del siglo XIX, de ahí que la orientación ejecutiva de los políticos de Gran Bretaña no condujera por lo general al descuido de su función como representantes.

²⁶ Buena parte de la crítica contemporánea al “excesivo gasto en la burocracia” en Gran Bretaña reproduce una hostilidad similar hacia “el gobierno de funcionarios” expresada, por ejemplo, por Walter Bagehot en su famoso ensayo sobre la Constitución inglesa (1867).

en cuanto a los funcionarios públicos y al desdibujamiento de las fronteras entre políticas partidistas y administración pública se refiere. Pero el influjo directo de los partidos y sus líderes en el gobierno se ve generalmente matizado por la presencia de muchos partidos, la ausencia de mayorías absolutas y la necesidad de acuerdos de coalición. En otras palabras, asegurar un puesto ejecutivo, y luego ejercer las responsabilidades que éste confiere, está sujeto a una amplia gama de limitaciones que afectan lo que cada político y cada partido puede esperar lograr. No obstante, uno de los efectos globales de dichas relaciones es que la identificación de los políticos —los representantes elegidos por el pueblo— con la burocracia y la maquinaria gubernamental realmente les ocasiona menos problemas que en países como Inglaterra y Estados Unidos, donde es mucho más fuerte la creencia de que sólo la elección confiere legitimidad política.

El peligro inherente a la orientación ejecutiva o gubernamental es que a los políticos les parece más difícil relacionarse con sus electores y verse como representantes auténticos. Es inevitable que el hecho de concentrar su atención en las responsabilidades que el puesto requiere, vuelva a los políticos más sensibles a las dificultades prácticas, a las limitaciones de recursos y al enfrentamiento de prioridades e intereses que implica casi cualquier asunto de la política pública que atraiga la atención de los electores. Las perspectivas de los políticos tienden a convertirse en las de los funcionarios y administradores que trabajan dentro del propio proceso ejecutivo, y ellos, como los burócratas, corren el riesgo de confundir sus intereses con los del público y los de las organizaciones gubernamentales a las que sirven. Esto, muy a menudo, da como resultado un enfoque de los asuntos públicos y una manera de hablar sobre ellos que los aleja del electorado o de segmentos particulares del mismo, porque parecen demasiado indiferentes a sus intereses. Los electores buscan, en lugar de esto, signos de atención a sus inquietudes inmediatas, muchas de las cuales bien podrían ser estrechas y egoístas; quieren escuchar que los políticos apoyan sus demandas, y quieren que hablen en una forma que puedan entender y que suscite su respuesta. Todo esto enfrenta a los políticos a lo que constituye un grave dilema: si tratan de responder de manera directa a lo que el público parece desear, el desempeño eficaz de sus funciones ejecutivas puede volverse más difícil; pero, si rehúsan hacerlo, corren el riesgo de ser criticados por olvidarse de quienes votaron por ellos y, en última instancia, se arriesgan a perder respeto y autoridad ante sus ojos.

Estas no son cuestiones cuyas conclusiones puedan alcanzarse de una manera empírica completamente neutral y objetiva, ya que lo que

está en juego —la permanencia y la autoridad de los políticos que se han profesionalizado— necesariamente implica la adopción de posiciones normativas. En alguna medida, por lo tanto, tenemos que confiar en un juicio informado y crítico en cuanto a *estatus*, capacidades y autoridad de quienes lograron permanecer en la carrera política como candidatos y representantes de un partido. En lo que se refiere a la competencia técnica y el conocimiento general de los asuntos públicos y de los temas políticos asociados, es probable que en muchos países de Europa Occidental el político común de un partido que se convierte en representante nacional, llegue mejor preparado para el ejercicio de funciones gubernamentales que su predecesor de hace treinta años. Sin embargo, hay signos de declive en lo que se refiere a su capacidad para comunicarse con los electores y para expresar los sentimientos y preferencias de estos últimos. En algunos países, los políticos han intensificado su papel de “funcionarios del bienestar” en beneficio de los electores,²⁷ pero al mismo tiempo se considera que los “representan” con mucho menor eficacia, y su representación se reduce a seguir las pautas del partido al que pertenecen. También debe considerarse el influjo de los grandes cambios en las formas de discusión y persuasión sobre las políticas públicas: en algunas sociedades casi ha desaparecido el mitin público abierto y la clase de discurso que éste exigía; en su lugar, los medios de comunicación electrónica han tomado el mando, con profundas implicaciones en cuanto al estilo y contenido de la discusión política y de la relación de la organización partidista con ellos. Todos estos cambios tienden a abrir más la brecha entre el político y sus representados y, de este modo, se atenúa la verdadera noción de una misión democrática.

Existe, sin embargo, otro factor que entra en juego para desgastar aún más el calibre de las élites políticas; esto es, la relativa falta de atractivo que para mucha gente de capacidad sobresaliente tiene una carrera política como la hemos descrito. Este fenómeno se ha observado en muchos países —Gran Bretaña, Estados Unidos y como un caso extremo en Italia. El *estatus* de la política como vocación ha decaído; hay una constante exposición a la publicidad, a menudo muy negativa; en algunos países (aunque no en todos) las recompensas financieras

²⁷ Existen pruebas contundentes de que en Gran Bretaña las demandas de los votantes han aumentado en escala e intensidad durante los últimos veinticinco años, y que, como resultado, la mayoría de los miembros del Parlamento creen que no pueden darse el lujo de descuidar su papel de “funcionarios del bienestar”. Lo mismo vale para los miembros de ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos.

son relativamente pobres, en comparación con lo que podría ganarse en otras profesiones, y existe la idea de que el político está obligado y confinado hasta el grado de que resulta desalentador para quienes tienen como meta la carrera política. El principal efecto de esta falta de atractivo de la vida política es que reduce las probabilidades, de que mucha gente con capacidad y dedicación extraordinarias entre en ella. El promedio de competencia bien puede seguir siendo satisfactorio, particularmente en relación con las habilidades de manipulación y administración, pero es muy probable que haya menos gente capaz de ejercer una influencia decisiva en la dirección y de inspirar un amplio apoyo en los asuntos populares. Esto, a su vez, tiene implicaciones negativas a largo plazo para la autoridad de las élites políticas y su posición a los ojos del público.

CONCLUSIONES

Lo anterior me lleva a concluir con un comentario sobre los retos que enfrentan los partidos políticos. No puede dudarse, que casi en todas partes, los electores generalmente esperan demasiado de los partidos y de los políticos, tanto en lo que se refiere a su capacidad para concebir y poner en práctica políticas como, a menudo, respecto a sus normas de comportamiento. La incesante exposición de los políticos a la publicidad y al comentario público tiende a desgastar su reputación y autoridad, y a favorecer el cinismo y la impaciencia de parte del público. Al mismo tiempo, la profesionalización de la política, de la organización partidista y de los métodos de trabajo, ha tendido a debilitar la idea de que el político es, en primer lugar, un representante que tiene la obligación de actuar en beneficio de quienes lo eligieron. En vez de ello, está tentado a desempeñarse como un administrador profesional de los asuntos públicos y un manipulador de opinión, comprometido con la empresa tratar de asegurar que los servicios públicos se provean en cantidades y calidades razonables y, que sus clientes queden satisfechos. Esta concepción del papel del político en las democracias contemporáneas no debe ser descartada sin más, ya que el *ethos* de dichas sociedades parece implicar algo como lo que acabamos de señalar. No obstante, al mismo tiempo es esencial recordar que esta noción de lo que el político tiene que hacer, no puede agotar los papeles que se espera desempeñen los políticos elegidos. En particular, tienen la obligación continua e ineludible de explicar al electorado los problemas de manera realista, informarle sobre las posibilidades y límites de la ac-

ción pública y, sobre todo, mantener la confianza pública en su propia capacidad para actuar como representantes responsables. Indudablemente, muchos obstáculos en el mundo contemporáneo impiden el cumplimiento de estos aspectos de la función representativa, pero si el reto no puede afrontarse es probable que los partidos políticos encuentren una creciente indiferencia y que, al final sean rechazados por aquellos cuyo apoyo procuran. En las democracias políticas, como las conocemos en Occidente, sigue siendo verdad aquello de que si los partidos no existieran, tendríamos que inventarlos. Si ellos y sus líderes muestran debilidades y deficiencias, es importante entender el porqué y tratar de remediar la situación.