

RICHARD S. KATZ y PETER MAIR, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford, University Press, 2018, 240 pp.

JOSÉ PABLO CORREA ROSELL

El Colegio de México

jpcorrea@colmex.mx

“No es controvertido decir que ‘la democracia es un concepto complicado’”,¹ (p. 1) como nos dicen los autores al inicio de la obra. Aunque más discutido que el punto anterior, es común, también, escuchar –o bien, leer– sobre una democracia que se encuentra en problemas. Según algunos, como E.E. Schattschneider, la “democracia fue creada por los partidos, y, sin los partidos, la democracia moderna es impensable”;² de ser así, un estudio sobre los partidos políticos y sus problemas podría, según argumentan Katz y Mair, ayudarnos a comprender los problemas de la democracia liberal contemporánea.

El libro es la culminación de un proyecto que inició, en 1987, como un esfuerzo para recolectar datos sobre los partidos en las democracias liberales europeas. (p. v) No es sorprendente, entonces, que los casos de estudio sean, en su gran mayoría, países de Europa occidental. El análisis estadístico longitudinal es, generalmente, la herramienta a la que recurren los autores para comprobar que hay un cambio en tal o cual aspecto en los partidos políticos; aun así, el núcleo del estudio es cualitativo e histórico. La metodología funciona bien para explicar los fenómenos que se analizan en el libro y, por la atención a procesos macrohistóricos, es bastante fructífera.

¹ Esta traducción, como todas las que aparecerán en el texto, es mía.

² E.E. Schattschneider, *Party Government*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 2009 [1942], p. 1. Esta afirmación es, claramente, disputable, pues toma a la democracia liberal de partidos como el único tipo posible de democracia.

El primer capítulo de la obra, aptamente titulado “El problema”, busca, en primer lugar, criticar lo que los autores llaman el modelo “director-agente” del gobierno de partidos. Según plantea este modelo “tradicional”, un electorado –ya unificado, ya dividido por clases u organizado en una distribución normal– (pp. 3-7) elige entre diferentes partidos; estos, a su vez, se encargan de ocupar ministerios, controlando así el aparato estatal. El flujo del electorado hasta la administración, mediado por los partidos, garantiza el carácter democrático del sistema; no sólo se trata, entonces, de un esquema analítico –con carácter meramente positivo–, sino que tiene una dimensión normativa importante. Variantes de este modelo se encuentran en gran parte de los estudios sobre las democracias de partidos. Katz y Mair explican que, a pesar de su gran influencia, el modelo “director-agente” debe superarse, como hizo Charles Tilly para sus “ocho postulados perniciosos”,³ pues esconde más de lo que revela sobre la democracia partidista en el siglo XXI.

Antes de pasar a las partes siguientes del libro, conviene destacar que en el primer capítulo hay una respuesta amplia y detallada a críticas, más o menos importantes, que recibió la hipótesis de la cartelización, tras su primera formulación en 1995.⁴ Las aclaraciones sobre el partido de cartel, como tipo ideal, la relación entre el partido de “atraparlo todo” y cartelización, así como la posible fragilidad del cartel de partidos son un desarrollo importante de las ideas presentadas hace 25 años. Aun así, las bien formuladas respuestas, como se mencionó antes, aparecen en la segunda parte del primer capítulo, lo que hace algo complicado entenderlas en una primera lectura, pues el tipo ideal de partido de cartel y el cartel de partidos todavía no se ha formulado de manera clara en esta obra.

³ Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, Russell Sage Foundation, ca.1984, p. 17.

⁴ Richard S. Katz y Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party”, *Party Politics*, 1 (1995), pp. 5-31.

El segundo capítulo se dedica a examinar el cambio en los partidos políticos. Los objetivos de las organizaciones partidistas han, como claramente explican los autores, cambiado; originalmente buscaban, según autores como Burke, seguir el interés nacional; durante los siglos XIX y XX, éstas buscaban proteger los intereses de una “clase protegida”. La descripción de estos cambios ideológicos es un preámbulo interesante y provechoso a la hipótesis de un “desarrollo dialéctico” de los partidos. El desarrollo dialéctico significa, para los autores, que las características y acciones de cierto tipo de partido facilitan el surgimiento de un nuevo tipo, que terminará por remplazarlo. Esta forma de cambio facilitó, por ejemplo, el surgimiento del partido de “atraparlo todo”, debido al éxito del partido de masas y, como argumentan los autores en capítulos posteriores, explica también el nacimiento del partido de cartel y el cartel de partidos.

La propuesta, aunque sugerente, sería fácilmente criticada por implicar un determinismo no justificable, y carecer de mecanismos causales claros. Estas posibles críticas son poco justas pues, en repetidas ocasiones, los autores niegan que se trate de un proceso universal lineal e irreversible, y abordan con cuidado la descripción de mecanismos causales.⁵ Katz y Mair dedican la mayor parte de la obra a establecer claramente *cómo* cambian los partidos, y *qué* ha llevado a la cartelización –ya de los partidos, ya del sistema de partidos.

Vale la pena destacar la utilidad analítica de la división tripartita de los partidos, presentada por los autores en el tercer capítulo, pues permite estudiar claramente la cartelización *intrapartidista*. El debilitamiento del “partido en la calle” (activistas y miembros con bajos puestos en la organización), así como la profesionalización y tecnificación de la política, significa que –a diferencia de la dominación del “partido en la oficina central” (burócratas y administradores de la organización partidista), característica del partido de

⁵ Si seguimos a Tilly, se trata de un estudio de macroprocesos históricos de tipo “abarcante” (Charles Tilly, *op.cit.*, p. 60, pp. 81-84).

masas– el “partido en el parlamento” (políticos profesionales y sus asistentes) se ha transformado en el centro de poder más importante en los partidos políticos contemporáneos. Para explicar este cambio, Katz y Mair proponen que la profesionalización de la política ha permitido la formación de intereses de clase para los políticos, en tanto políticos –minimizar el costo de perder una elección o aumentar sus salarios, por ejemplo. Los autores describen claramente diferentes mecanismos, mediante los cuales el “partido en el parlamento” obtuvo primacía: el financiamiento público y el acceso a medios otorga un grado importante de independencia ante el “partido en la calle”; el crecimiento de grupos de asesores parlamentarios reduce, a su vez, la influencia del “partido en la oficina central”. De manera más interesante, tal vez, la democratización y apertura de las elecciones intrapartidistas permite reducir la importancia de activistas, pues “turistas” y simpatizantes transforman a los miembros convencidos, de bajo nivel, en minorías perpetuas.

Los partidos, sin embargo, no han cambiado únicamente en su organización interna. Las relaciones *interpartidistas* son, también, importantes para comprender la cartelización. Cambios en la sociedad –como la “desaparición” de divisiones tradicionales religiosos o de clase– han llevado, según explican los autores, a una importante reducción del “espacio” entre los partidos de izquierda y derecha. Los manifiestos partidistas, como eficazmente muestran Katz y Mair, se han vuelto cada vez más similares, reduciendo la importancia de la ideología. Es decir, los objetivos fundamentales son parecidos, y se debate, no si debe llevarse a cabo una política, sino quién será el ejecutor más eficiente. Las posibilidades de cambio en política económica, particularmente, se han reducido de manera considerable, por la delegación de responsabilidad a organizaciones internacionales, como la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio; esto significa que, sin importar qué partido gane, será casi imposible alterar ciertos elementos de política económica. Vale la pena destacar el

buen uso de análisis de manifiestos, en especial el conteo de argumentos por eficiencia, ya que ilustran con claridad el proceso estudiado. Los autores proponen, entonces, un argumento llamativo: los partidos que se desvían de las opiniones ortodoxas en el parlamento serán excluidos como “irresponsables” o “poco realistas”, y considerados una amenaza. Los partidos bien afianzados, entonces, tienen incentivos y capacidades considerables para cooperar entre sí, asegurando su posición y evitando la entrada de posibles competidores.

Katz y Mair declaran que la relación entre el Estado y los partidos políticos no se ha estudiado con profundidad suficiente –en parte, gracias a la primacía del modelo “director-agente” que buscan refutar–. Esta parte del libro parece responder a la invitación de Skocpol y Rueschemeyer, “metiendo el Estado de nuevo” al análisis.⁶ Comúnmente, se toma como “modelo idóneo” la organización del partido que ocupa puestos en ministerios como mero representante de intereses, pero se mantiene separado del Estado. Este retrato es, según explican los autores, poco preciso; en su lugar afirman que: “Si bien el Estado ha sido, cada vez más, penetrado por los partidos, también los partidos han sido crecientemente penetrados por el Estado” (p. 102). Cuatro posibles causas explican la creciente unión entre el Estado y los partidos: el financiamiento público; el acceso privilegiado a medios de comunicación estatales; leyes electorales y de partidos, las cuales, por lo general, favorecen a partidos bien establecidos; y, de manera más importante, aquello que podemos llamar, “endogénesis legislativa”. Los “partidos en el parlamento” no son meros objetos de legislación, sino que son, de manera directa, productores de leyes que, con frecuencia, los favorecen. Los autores usan un número considerable de casos para ilustrar la nueva cercanía entre partidos establecidos y el Estado; son buenos ejemplos de ello la

⁶ Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, University Press, 1985, pp. 360-366.

creciente participación de miembros de partidos en la administración, tras el final de su carrera política en el Reino Unido, o la regulación de subvenciones para favorecer a ciertos partidos sobre otros.

La profesionalización de la política, la concentración de poder en el “partido en el parlamento”, la convergencia de propuestas políticas, y el acercamiento entre el Estado y los partidos son los cuatro grandes procesos que, para Katz y Mair, llevan a la formación de un cartel de partidos y partidos de cartel. El partido de cartel, como tipo ideal, es un aporte importante al estudio del cambio político *en* las democracias liberales –área de estudio de gran potencial afectada negativamente por una presuposición, consciente o no, de la democracia liberal como etapa final de la transformación política–.⁷ En el partido de cartel, la política es una profesión como cualquier otra; el trabajo electoral depende del capital –campañas televisivas o digitales, por ejemplo–; la fuente de ingresos principal es el Estado; la membresía es escasa y con pocas responsabilidades; la legitimación del partido es la administración eficiente; la comunicación ocurre mediante acceso privilegiado a medios estatales, y, finalmente, el “estilo” de representante es el “agente estatal”. Estas características encajan bien con la evidencia que los autores presentan en capítulos anteriores y se ligan a los mecanismos, mediante los cuales se pasó del partido de “atraparlo todo” al cartel. El tipo ideal es claro y permite estudiar un número importante de casos, aunque Katz y Mair no lo apliquen a un análisis de caso, lo que, a mi parecer, hubiese sido un ejercicio sumamente provechoso.

Los autores terminan la obra con un capítulo sugerentemente titulado “El partido de cartel y la oposición populista”. Las características de la cartelización fomentan, como el

⁷ Katznelson lo llama “no desarrollo liberal”, y considera importante cuestionarlo, mediante el estudio del cambio en las democracias liberales. (Ira Katznelson, “Structure and Configuration in Comparative Politics”, en Lichbach, Mark I. y Alan S. Zuckerman, *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, University Press, 1997, pp. 81-82).

modelo dialéctico de desarrollo sugeriría, una respuesta que busca atacar al “viejo” tipo de partido. A pesar de los cambios fundamentales en la organización de los partidos y el sistema de partidos, la justificación *normativa* para la democracia partidista no ha dejado atrás el modelo del partido de masas. Esta separación entre funcionamiento real e ideal hace que movimientos y grupos “antipartidos” sean populares. Después de todo, sólo estos grupos “populistas” están dispuestos a cuestionar los “indicadores de éxito” que todos los partidos de cartel –y un número importante de estudiosos de la democracia– aceptan: el crecimiento del PIB, sin importar su distribución, o la interpretación misma de qué significa la democracia. La población y los partidos quedan, entonces, separados, minando la legitimidad de la democracia liberal partidista.

La cartelización amenaza a la democracia liberal de dos maneras. En primer lugar, puede que se privilegie el aspecto liberal, mediante la supresión de proyectos políticos “irresponsables”, hasta que no quede sino una oligarquía tecnocrática apenas disfrazada. En segundo, la respuesta a la cartelización puede favorecer movimientos democráticos *antiliberales* que dismantelen el sistema de partidos. Estas predicciones recuerdan a las oleadas, fenómeno “a la vez esperanzador y deprimente”, que marcan el final de la más famosa obra de Robert Michels.⁸ La propuesta de Katz y Mair es, en muchas maneras, similar a la de Michels, a quien citan en más de una ocasión. Aunque, de modo algo decepcionante, los autores nunca explican en qué difiere su hipótesis de las propuestas clásicas del sociólogo ítalo-germano.

Finalmente, hay, en las últimas páginas de la obra, tres propuestas para evitar los más graves problemas de la cartelización y la oposición populista: 1) comportamiento más responsable de las élites, 2) construcción de comunidades

⁸ Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (trads. Eden y Cedar Paul), New Jersey, Transaction Publishers, 1999 [1911], p. 371.

políticas más inclusivas, y medios de comunicación menos sensacionalistas, 3) expectativas más realistas de las capacidades gubernamentales y conciencia de la inevitable debilidad del ser humano. (pp. 185-186) Es difícil no quedar sorprendido, por lo menos un poco, al leer esta breve lista. Ninguna de las propuestas, según me parece, corresponde a lo que se explicó durante el resto de la obra, pues no alteran los motivos fundamentales por los cuales, según los autores, la cartelización pone en riesgo a la democracia liberal. A pesar de la insuficiencia de las soluciones que plantea, la obra es un gran trabajo de política comparada; nos presenta, sin dudas, un retrato profundo y detallado de las tendencias cartelistas –u oligárquicas, si seguimos a Michels– en la democracia liberal contemporánea.

BIBLIOGRAFÍA

- KATZ, Richard S. y Peter MAIR, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party”, *Party Politics*, 1 (1995).
- KATZNELSON, Ira, “Structure and Configuration in Comparative Politics”, en Lichbach, Mark I. y Alan S. Zuckerman, *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, University Press, 1997.
- MICHELS, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (trads. Eden y Cedar Paul), New Jersey, Transaction Publishers, 1999 [1911].
- RUESCHEMEYER, Dietrich y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, University Press, 1985.
- SCHATTSCHEIDER, E.E., *Party Government*, New Jersey, Transaction Publishers, 2009 [1942].
- TILLY, Charles, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, Russell Sage Foundation, ca. 1984.