

## PARTE QUINTA

### LA POLÍTICA COMO PROCESO: (2) LOS ACTORES

Sabemos que la política como actividad es una práctica colectiva: es, en cierta manera, el tejido que resulta de una multitud de acciones interrelacionadas. Se propone, en primer término, una definición de acción política que sea coherente con el concepto de política que hemos manejado hasta aquí. Algunas acciones políticas corresponden a sujetos individuales. Otras, en cambio, son obra de actores colectivos. Ello nos lleva a examinar, en primer lugar, cómo se comportan los individuos en la escena política, qué perfiles les distinguen y qué formas de intervención adoptan (V.21). Pero la política de masas ha otorgado un papel preponderante a los actores colectivos, que organizan y coordinan a los miembros de la comunidad en busca de objetivos compartidos. Entre estos actores colectivos se distinguen los grupos de interés, los movimientos sociales, los partidos y los medios de comunicación. En el texto se presentan las características de cada uno de ellos, sus formas de intervenir en política, los recursos que manejan, los problemas que plantea su evolución reciente y el grado de aceptación o legitimidad que reciben (V.22, 23 y 24).



# LA ACCIÓN POLÍTICA INDIVIDUAL: EL PERFIL DE LOS ACTORES Y LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN

### **La diversidad de la acción política**

No sólo los políticos «hacen política». También otros miembros de la comunidad intervienen en ella de maneras muy diversas. Con mayor o menor conciencia de ello intentan influir en el proceso político con intervenciones de distinto tipo: cuando mantienen esporádicas discusiones con familiares o amigos sobre algún episodio político de actualidad, cuando votan en unas elecciones, cuando asisten a un mitin o prestan atención —aunque sea superficial— a un programa televisivo dedicado a personajes o temas políticos. Estas intervenciones adoptan formas múltiples y cambiantes y son protagonizadas por una diversidad de sujetos.

- Entendemos, pues, por acción política la conducta individual o de grupo que incide —a veces de forma muy remota, a veces muy directa— en el proceso de gestión de los conflictos sociales. Como ya sabemos, este proceso de gestión tiene momentos diferentes: la formulación y canalización de demandas y reivindicaciones, el reclutamiento de dirigentes políticos, la elaboración y la ejecución de políticas públicas, la protesta o la resistencia a esta misma ejecución, etc. En cada uno de estos momentos se dan oportunidades de intervención de diverso tipo: una discusión entre vecinos sobre la acción municipal en el barrio, una manifestación en la calle, un voto en unas elecciones, una carta de queja al responsable político de turno, etc.
- La acción política ocupa sólo una pequeña parcela en la atención y el tiempo de los ciudadanos. La razón es que la política debe competir con otras muchas ocupaciones de la vida cotidiana: las relaciones familiares, las tareas económicas y laborales o las actividades culturales o de ocio reciben generalmente mayor atención que la propia política. En este contexto de competición con otras exigencias, la acción política —a diferencia de otro tipo de actividades como la familiar o la laboral— es una acción intermitente. Salvo para aquellos que hacen de la política una profesión —políti-

cos, funcionarios directivos, periodistas especializados, etc.—, o para una minoría que la siente como una obligación moral o cívica, la mayor parte de los ciudadanos se ocupa de la política de forma esporádica y residual.

#### LA IMPORTANCIA SUBJETIVA DE LA POLÍTICA

La política tiene una importancia subjetiva relativamente pequeña para la mayoría de la gente. Cuando se les pedía que determinaran la importancia de diversas áreas de su vida, los siguientes públicos de 43 sociedades calificaron de *muy importante* las siguientes áreas:

1. La familia: 83 %
2. El trabajo: 59 %
3. Los amigos: 38 %
4. El ocio: 33 %
5. La religión: 28 %
6. La política: 13 %

«La política figura como la última de todas, y sólo una de cada ocho personas la considera importante... Esto puede ser desalentador para los científicos de la política, pero parece una realidad a escala mundial. La política se calificó como lo menos importante en casi todos los países» (Inglehart, 1998). ¿Qué observaciones sugieren estos datos y el comentario que los acompaña?

- Por otro lado, la mayor parte de la actividad política suele estar concentrada en pocos sujetos. Y es que, a pesar de que en los países de tradición democrática se observa una tendencia al aumento de la actividad política, también se constata que las personas que desempeñan funciones políticas institucionalizadas no van más allá del 2 % de la población o que la adhesión de individuos a organizaciones de carácter político puede llegar como máximo al 30 % de la población adulta en unos pocos países con larga tradición de participación política. Así pues, es una minoría la que acapara gran parte de la acción política, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos interviene en pocas ocasiones.

#### **Intensidad y especialización en la acción política**

Cada sujeto acomete, por tanto, su actividad política con intensidad muy diferente y, a la vez, con un cierto grado de especialización. La consideración de estos dos criterios —intensidad en la dedicación y especialización de la conducta— ha permitido definir unos perfiles de los actores políticos individuales.

- En los sistemas con tradición liberal-democrática, los estudios disponibles revelan que la intensidad de la acción política es, por lo general, bastante escasa. Siguiendo estas estimaciones se han identificado tres grandes categorías de ciudadanos:
  - un primer bloque comprende a quienes se revelan totalmente indiferentes a la política y a sus manifestaciones. Se les ha denominado «apáticos» y su volumen se estima, como mínimo, en una tercera parte de la población;
  - un segundo bloque integra a quienes manifiestan un interés intermitente e irregular por la política, que contemplan como algo distante. Se les ha calificado de «espectadores», configurando un amplio contingente que oscila entre el 50 y el 60 % de la población; y, finalmente,
  - un tercer y último bloque incorpora a quienes sitúan la política como una de sus preocupaciones principales, ya sea como militantes, ya sea como profesionales. Se les ha bautizado como «gladiadores», para indicar que son los que entran en liza. Su volumen oscila —según las sociedades— entre un 2 y un 10 % de la ciudadanía.
- Para otros estudios, la observación empírica permite detectar una relativa «especialización» de los individuos, que expresa una cierta división del trabajo político. Ello significa que, cuando deciden intervenir en política, los diferentes sujetos prefieren limitarse a algunas de las modalidades ofrecidas por el repertorio disponible de acciones políticas. A partir de dichos estudios (Verba-Nie, Milbrath, Marsh, Barnes-Kaase) se han podido distinguir hasta siete tipos de «especialistas», entre los cuales figuran:
  - los inactivos, que no intervienen en ningún tipo de actividad política y en cierto modo se «especializan» en la inhibición;
  - los votantes, que limitan su actividad política a emitir su voto de forma relativamente regular cuando se convocan elecciones;
  - los comunicadores, a quienes les interesa principalmente informarse, debatir y criticar en materia política;
  - los activistas locales, que participan en iniciativas sociopolíticas más o menos episódicas en su barrio o municipio con el fin de formular alguna reivindicación (mejores servicios, más equipamientos) o colaborar en servicios comunitarios (animación cultural o social, de apoyo a la juventud, etc.);
  - los voluntarios sociales, dedicados a iniciativas que desbordan el ámbito local con objetivos de alcance general: actividades ecologistas, asistencia social a colectivos marginados, acciones de solidaridad con países en desarrollo, etc.;
  - los militantes, que participan de modo regular en las actividades de organizaciones estables —ya sean éstas formaciones políticas, sindicales, organizaciones no gubernamentales o de otro tipo—; y, finalmente,
  - los activistas totales, para quienes la actividad política representa el centro de sus preocupaciones y recurren, por tanto, a gran número de

formas de intervención. En realidad, es la especialidad de un «todo terreno» político, que no renuncia a ninguna posibilidad.

- Es posible todavía establecer una tercera distinción: la que se da entre aquellos que hacen de la política su ocupación profesional —de modo exclusivo o preferente— y los restantes miembros de la comunidad. Entre los primeros se cuentan los que en lenguaje común conocemos como los «políticos» o la «clase política». Se trata de quienes aspiran a ejercer responsabilidades institucionales y dedican a ello todo su tiempo y sus capacidades. Junto a ellos —y en un sentido más amplio— figuran también otros profesionales: por ejemplo, dirigentes de organizaciones de intereses, periodistas especializados en política o altos funcionarios que ostentan posiciones directivas en el sistema administrativo. Frente a ellos figuran los demás miembros de la comunidad, para los que la política es una ocupación que ha de ser compatible con una actividad laboral principal, en la que consumen la mayor parte de su tiempo y de su energía.
- Finalmente, hay que recordar que la acción política está condicionada por las oportunidades que el propio sistema político ofrece para la participación. Estas oportunidades fueron escasas o prácticamente nulas en el estado absoluto y lo siguen siendo en los regímenes de carácter monocrático o dictatorial. En estos sistemas, la acción política de la mayoría de los ciudadanos se limita, generalmente, a la expresión de la adhesión al poder —mediante el encuadramiento obligado en organizaciones, la asistencia forzosa a manifestaciones y otros actos, etc.—, mientras que una minoría se concentra en actividades de oposición y resistencia. Sólo el grupo dirigente cuenta con una mayor variedad de posibilidades de intervención. Por el contrario, las oportunidades de participación son mayores y más variadas a medida que la organización del sistema político ha dado entrada a la política de masas y ha legitimado la plena intervención de los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos.

### **Los rasgos del actor político**

Ello no significa que todos los ciudadanos hagan el mismo uso de las oportunidades que se les presentan. ¿Qué factores llevan a algunos sujetos a participar en la política, mientras que otros se inhiben ante ella? ¿Por qué los que se deciden a actuar seleccionan diferentes modos de participación? ¿Qué justifica la persistencia, la orientación o la intensidad de esta misma participación? Ya hemos señalado los dos grandes modelos de interpretación de la actividad política —el económico y el sociocultural— y las aproximaciones que los combinan. También nos hemos referido a las actitudes o predisposiciones que conducen a una mayor o menor implicación en el proceso político (IV.17).

Algunas de estas actitudes suelen ir asociadas a determinados rasgos del sujeto y a la posición que ocupa en el conjunto social. Con estos rasgos pueden configurarse diversos perfiles del sujeto político. Así, características

como el género, la edad, el nivel de instrucción o la situación laboral sirven para predecir —en términos probabilísticos— si el sujeto incorpora una actitud inclinada a desarrollar la acción política o a prescindir de ella.

- La edad es un buen predictor del activismo político. En las diferentes etapas de su ciclo vital, un individuo siente un grado diferente de responsabilidad respecto de su propia existencia y de la de quienes le rodean: ello le lleva también a distintas intensidades de implicación política. De ahí que abunde una trayectoria político-vital que arranca con una baja participación política en el período de la juventud, sigue con un aumento progresivo a medida que se alcanza la madurez y desciende nuevamente en el período de vejez. Es sencillo comprobar que este ciclo vital coincide con cambios de estatuto personal: acceso al mundo del trabajo, emancipación del núcleo familiar de origen y constitución de la propia relación familiar, responsabilidades laborales y paternas, salida de los hijos del hogar, jubilación, etc.
- El género ha marcado también una diferencia en la participación política de hombres y mujeres. La marginación tradicional de la mujer respecto del mundo educativo, laboral y social, su concentración en tareas domésticas y familiares o la socialización en una cultura donde la política aparecía como ocupación masculina no eran incentivos para la participación de la mujer. Así sigue ocurriendo en sociedades con bajo nivel de desarrollo. Sin embargo, en las sociedades más avanzadas el cambio de condiciones sociales de las últimas décadas ha alterado significativamente esta situación: el acceso universal a la instrucción en todos sus grados, la participación en el mercado profesional, la libertad de decisión en el establecimiento de relaciones de pareja y en la procreación están equiparando también la posición de la mujer en la actividad política. Y aunque los datos revelan todavía una situación de desigualdad, el grado que ésta presenta disminuye a ritmo acelerado. Nuevamente se comprueba que son pautas culturales —y no otra cosa— las que hasta época reciente han marginado a la mujer en el universo político.
- El nivel de instrucción se está convirtiendo en el indicador más potente para explicar y predecir el grado de actividad política de los ciudadanos. La educación no sólo suministra mayor información. También proporciona más capacidad para interpretarla y mayor aptitud para expresar y defender las propias demandas y posiciones. Esta mayor confianza en las propias posibilidades estimula la disposición a intervenir en el escenario político, en comparación con quienes están limitados a los grados básicos de la instrucción y se sienten, por tanto, menos capaces de influir en dicho escenario.
- La posición en el ámbito social y profesional es también un factor asociado a las diferencias de actividad política. Mayores niveles de renta, calificaciones profesionales superiores y posiciones de dirección en el mundo laboral —ya sea el público o el privado— conllevan actitudes de mayor intervención en la política, en comparación con las que presentan los bajos niveles de renta, calificaciones profesionales elementales y situaciones

dependientes o subalternas en las relaciones laborales. De acuerdo con esta misma lógica, jubilados y parados se muestran menos inclinados a la participación que los trabajadores en activo.

---

### TERCERA EDAD Y POLÍTICA

En los países desarrollados, el envejecimiento de la población y el adelanto de la edad de jubilación han creado un importante contingente de ciudadanos que no son ya trabajadores en activo, pero que son usuarios intensivos de servicios públicos (sanidad, asistencia social, transporte público, etc.). Ello les convierte en actores a tener en cuenta por parte de gobiernos y partidos cuando han de proponer y aplicar políticas fiscales o políticas sociales. Son, pues, ciudadanos más atentos a la política que en tiempos anteriores.

---

En cierta medida, algunos factores mencionados —edad, género, posición o estatus laboral y social— se solapan y se refuerzan. Con todo, cuando se intenta separar su influencia respectiva, el nivel de instrucción aparece como el indicador más eficaz. En síntesis, pues, la posición personal en la esfera política se revela como un reflejo de la posición de cada uno en el ámbito social y de la percepción que tiene de sus expectativas de modificarla. Al recibir y ser capaz de manejar más información, al disponer de mayor capacidad de comunicación en todos sus ámbitos de relación, un sujeto se siente más seguro en la estructura social y más confiado y dispuesto a adoptar un papel más activo en la vida política: su sentido de lo que se ha denominado eficacia política personal —«lo que yo hago en política, tiene o puede tener alguna influencia»— le impulsa a intervenir, por intermitente o parcial que sea su actuación. En cambio, los individuos que pertenecen a grupos marginados o subordinados en la mayoría de las demás relaciones sociales son también los individuos que menos estímulo sienten para intervenir en un mundo político que comprenden poco y del que se sienten muy alejados.

Pero los rasgos o factores personales que hemos apuntado se combinan también con la influencia de otras variables, vinculadas a otras experiencias de cada individuo. Entre ellas pueden señalarse la actividad asociativa y la identificación ideológica.

- La participación en actividades colectivas de carácter no político —por ejemplo, en asociaciones culturales, religiosas, benéficas, sindicales, etc.— es también un buen predictor de intervención política, en cuanto ayuda al sujeto a integrarse en un núcleo social y a recibir del mismo un mayor sentido de su propia influencia. Lo mismo ocurre con los individuos que manifiestan una marcada afinidad ideológica con una determinada tendencia. Cuanto más intensa es esta definición ideológica —que encierra un sistema de valores—, mayor inclinación a la acción política: ello explica la mayor militancia de los grupos situados en los extremos de las escalas ideológicas,



en comparación con los que se ubican en posiciones moderadas o centristas.

Esta influencia entrecruzada de dos o más factores —personales, de grupo— puede alterar la conciencia inicial que un sujeto tiene de su propia posición y, con ello, el grado de su implicación política. Por ejemplo, la situación relativamente marginal de un agricultor en una sociedad postindustrial queda compensada si este agricultor ha vivido en una zona con fuerte tradición de asociación cooperativa, donde se le transmite más confianza en la fuerza individual y colectiva de su intervención. De modo parecido, un joven o una joven de un barrio marginal que se integra activamente en una organización cultural o religiosa puede también compensar su inicial inclinación a la pasividad con la experiencia positiva de su acción en una organización no política. En resumen, la confianza en la propia eficacia política —la expectativa de que una intervención personal puede obtener un cierto resultado— explica en buena medida por qué hay ciudadanos y ciudadanas que tienden a «hacer política» y por qué hay otros que la evitan.

---

#### ¿DE QUÉ MANERA PUEDE AUMENTARSE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA?

Si la disposición de un sujeto a intervenir en política parece estar asociada a determinados rasgos, ¿cómo cabría estimular la participación ciudadana en la vida política, que es la base de las instituciones democráticas? ¿Qué medidas pueden ser eficaces para comprometer políticamente a un mayor número de ciudadanos?

---

### Las distintas formas de hacer política

Hemos señalado ya que la acción política individual adopta formas diversas, que van desde lo menos perceptible a lo más espectacular. Por ejemplo, no suele considerarse como acción política el pago de los impuestos. Se trata de una conducta rutinaria —por poco grata que sea para quien la practica—, que no tiene ninguna espectacularidad. Y, sin embargo, expresa una de las vinculaciones políticas más directas entre el ciudadano y la comunidad política en la que se integra. En cambio, será fácilmente entendida como un acto político la objeción fiscal: es decir, la negativa de un ciudadano a cumplir con sus obligaciones tributarias porque discrepa de la política gubernamental —por ejemplo, en materia militar—. Hay, pues, una gama extensa de acciones que pueden calificarse como políticas, porque se insertan en el proceso que regula los conflictos de una comunidad. ¿Cómo puede ordenarse esta variedad de acciones?

- Los ciudadanos pueden intervenir en política individualmente o en grupo. A primera vista la distinción parece clara. Con todo, la distinción plantea un interrogante: ¿es posible la existencia de una acción política que no tenga —o que no pretenda tener— una irradiación colectiva? En

este sentido, ¿se dan efectivamente acciones políticas individuales? Cuando tratamos de acciones políticas, no estamos discutiendo sobre una conducta motivada por un criterio moral individual: estamos tratando del ámbito de lo público, del terreno de la interacción social y de la participación comunitaria en la formulación del interés colectivo. Por esta razón, toda acción política —aunque tenga un arranque individual— desemboca siempre en un movimiento colectivo, por minoritario que sea. Con todo, también interesa examinar la acción política desde la perspectiva individual y analizarla como una decisión que un sujeto adopta como respuesta a determinadas incitaciones o estímulos de su entorno y a partir de determinadas experiencias de su biografía personal.

- La acción política puede ejercerse de forma espontánea y esporádica, sin necesidad de establecer ningún acuerdo ni estrategia previa con otros actores. Es el caso de la decisión personal de enviar una carta a un periódico apoyando o criticando la actuación de un alcalde. O la de pintar un *graffiti* en un muro, en el que se exterioriza determinada opinión sobre la política. Pero es más frecuente la acción política que resulta de la coordinación entre diversas personas, desarrollada por una asociación o colectivo estable que comparte objetivos y utiliza recursos y métodos para alcanzarlos. Los ejemplos de acciones organizadas son múltiples: son las que el sujeto realiza como efecto de la afiliación —o de la simpatía— con partidos, sindicatos, asociaciones de vecinos, coordinadoras u organizaciones no gubernamentales de diferente tipo.
- Finalmente, la acción política puede ajustarse a formas convencionales o a formas no convencionales. Suele calificarse como convencional una acción política generalmente aceptada por la comunidad, porque se considera adecuada y ajustada a los valores dominantes: por ejemplo, discutir sobre política, afiliarse a organizaciones, votar, exigir derechos reconocidos legalmente mediante la recogida de firmas o el envío de cartas a la autoridad. Se trata de las formas legitimadas y, en cierta medida —aunque no siempre—, promovidas por las elites políticas. Por su parte, las formas no convencionales son aquellas que —con independencia de su objetivo— son rechazadas o mal vistas por parte de la comunidad: ocupaciones de locales, sentadas, interrupciones de tráfico, etc. Son modos de hacer política que entran en conflicto con algunos valores dominantes y que, por esta razón, encajan difícilmente entre las formas legalmente reconocidas. Ello explica que estas acciones no suelen ser promovidas por las elites, ya que representan un desafío a los modos normales —es decir, según la norma— de la política. Estas acciones no convencionales suelen expresar demandas sociales que difícilmente se satisfacen a partir de las formas convencionales. Por ello se califican también como acciones políticas de protesta.

Los estudios sobre la acción política —iniciados en sociedades de tradición liberal-democrática— se concentraron en un principio en las formas convencionales: se trata de las acciones que derivan del reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a intervenir en política. Sin embargo, hacia los años sesenta del siglo XX empezaron también a recibir atención las conductas políticas de protesta, consideradas a menudo como casos excep-

cionales o incluso desviados de la normalidad. En la actualidad y como veremos, ambas formas de acción política son tratadas en pie de igualdad y con atención semejante.

### Las formas convencionales de la política

Como se ha dicho, son las que se ajustan a las pautas marcadas por los valores y normas de los sistemas liberal-democráticos: corresponden, en general, al ejercicio de derechos reconocidos formalmente en la legislación de dichos sistemas.

- De acuerdo con las clasificaciones más conocidas, las actividades convencionales pueden agruparse en cuatro grandes capítulos, relacionados con momentos importantes del proceso político. Así se presentan en el cuadro V.21.1.

CUADRO V.21.1. *Una clasificación de actividades políticas convencionales*

<i>Actividades</i>	
<i>Relacionadas con el proceso electoral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Votar.</li> <li>— Seguir la campaña electoral, a través de los medios o asistiendo a mítines y reuniones.</li> <li>— Participar en la campaña apoyando a un candidato o partido.</li> <li>— Contribuir económicamente a la campaña.</li> <li>— Persuadir a otros para orientar su voto.</li> <li>— Presentarse como candidato.</li> <li>...</li> <li>...</li> </ul>
<i>Relacionadas con la creación de opinión</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informarse de la política a través de los medios.</li> <li>— Debatar cuestiones políticas con familiares, amigos, compañeros de trabajo, etc.</li> <li>— Enviar cartas a los periódicos o telefonar a emisoras de radio y televisión, expresando opiniones políticas.</li> </ul>
<i>Relacionadas con el contacto con instituciones y autoridades</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Enviar cartas o mensajes de apoyo o de protesta a autoridades e instituciones.</li> <li>— Solicitar entrevistas con autoridades para tratar de problemas comunes o personales.</li> <li>— Firmar peticiones colectivas a las autoridades para reclamar alguna actuación política.</li> </ul>
<i>Relacionadas con la movilización política organizada</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Participar en manifestaciones autorizadas.</li> <li>— Participar en grupos o movimientos para resolver problemas locales.</li> <li>— Afiliarse a partidos u organizaciones.</li> <li>— Contribuir económicamente al apoyo de causas políticas.</li> <li>...</li> <li>...</li> </ul>

- Otras clasificaciones tienen en cuenta el nivel de esfuerzo que requiere cada una de las acciones políticas catalogadas. Por ejemplo, se contará entre las que requieren menos esfuerzo la obtención de información a través de los medios de comunicación o la emisión del voto. En cambio, exigen mayor dedicación y compromiso la participación activa en grupos de todo tipo, la contribución económica a causas políticas, la entrevista y la negociación con autoridades o la presentación como candidato a unas elecciones. Sin embargo, la medición del esfuerzo es complicada, ya que debe ponderarse en relación a las circunstancias personales de cada sujeto. Por ejemplo: para individuos con bajo nivel de renta, una módica contribución económica a una organización puede ser mucho más exigente que para individuos con situaciones económicas más cómodas. O la militancia en organizaciones implica mayor esfuerzo para quien dispone de menos tiempo: por ejemplo, una madre de familia con trabajo asalariado respecto de una joven estudiante o de un jubilado.
- Las actividades reseñadas no implican, por tanto, una jerarquía en cuanto al grado de dedicación o de compromiso, puesto que es la situación de cada individuo la que marca este grado de exigencia. Estas actividades tampoco son excluyentes: son compatibles. Un mismo ciudadano puede ejercer —y de hecho ejerce con frecuencia— más de una actividad. Pero en estudios realizados en varios países también se ha puesto de manifiesto —como vimos más arriba— la existencia de actores políticos «especializados», que tienden a concentrar su dedicación en una actividad o en un grupo de ellas.

### **El voto como acción política**

La ciencia política contemporánea —nacida en contextos liberal-democráticos— ha prestado mucha atención al comportamiento electoral. Dos razones explican esta atención preferente. Desde un punto de vista ideológico, en el acto electoral se encuentra la fuente que legitima el poder político. Salvo contadas excepciones, los titulares del poder requieren de la elección para legitimar su posición: incluso los gobernantes dictatoriales se esfuerzan por organizar algún tipo de elección para conseguir cierta respetabilidad. Y, también con pocas excepciones, las elecciones constituyen el símbolo más claro de vinculación de un individuo con su comunidad política. Desde un punto de vista instrumental, la conducta electoral es la más asequible a la observación y al estudio: es una conducta pública, organizada, simultánea, cuantificada, etcétera, de la que se disponen muchos datos en comparación con otras conductas relacionadas con la política, como pueden ser las conversaciones que un sujeto mantiene con su familia o su exposición a la información política.

- La intervención en el proceso electoral puede adoptar formas diversas: asistir a mítines de los candidatos, prestar ayuda como voluntario en la organización de sus campañas, contribuir económicamente a las mismas, presentarse como candidato, etc. Los ciudadanos participan en diferente

medida en estas actividades, según condiciones personales y según tradiciones nacionales. Sin embargo, la acción electoral principal es la emisión del voto y a ella se han dedicado la mayoría de los estudios. Dichos estudios suelen concentrar su atención en algunas dimensiones del comportamiento electoral: participación, orientación del voto y volatilidad.

- Votar o abstenerse es la primera opción que las elecciones plantean. Si examinamos datos de países con tradición de competición electoral abierta y libre se comprueba que en general son más los ciudadanos que acuden a votar que los ciudadanos que se abstienen. Tal como aparece en el cuadro V.21.2, los diferentes países presentan grados de participación de intensidad variable. Pero en todos ellos la participación media supera la mitad del electorado y, en algunos casos, se acerca al 90 %. Entre los menos participativos hay que situar a los electorados de Estados Unidos y Suiza; entre los más participativos se ubican los electorados escandinavos, alemán o italiano. En la mayoría de los casos se tiende a una cierta estabilidad en la participación, aunque se detecta una tendencia a la baja en las democracias consolidadas. Por otra parte, no todas las elecciones son igualmente atractivas para los votantes. En todos los sistemas políticos se registran elecciones que movilizan en mayor medida que otras. A las primeras se las suele calificar de elecciones de «primer orden» para significar que son percibidas por los ciudadanos como de mayor impacto o importancia política: entre ellas se cuentan las elecciones parlamentarias y —allí donde se convocan— las elecciones presidenciales. En cambio, son consideradas como elecciones de «segundo orden» las consultas de ámbito local, regional o europeo: la participación en estas consultas es generalmente inferior a la que se da en las de «primer orden». Finalmente se dan también circunstancias coyunturales que estimulan la participación: por ejemplo, el hecho de una competencia reñida y equilibrada entre partidos o candidatos, que rodea de incertidumbre el resultado final de la elección.

CUADRO V.21.2. *Participación media (% sobre censo) en elecciones parlamentarias de algunos países (1945-2003)*

Bélgica*	92,5	Finlandia	75,6
Austria	90,9	Reino Unido	75,2
Italia**	89,8	Francia	74,8
Nueva Zelanda	89,0	<i>España</i>	73,8
Países Bajos**	86,6	Portugal	73,6
Dinamarca	86,0	Irlanda	72,6
Suecia	85,7	Japón	68,7
Alemania	85,0	Canadá	67,7
Australia*	84,2	India	57,1
Noruega	80,4	Suiza	56,6
Israel	80,3	Estados Unidos	47,7
Grecia	79,9		

\* Voto obligatorio.

\*\* Voto obligatorio en algún período.

FUENTE: Idea Database. [www.idea.int](http://www.idea.int)

---

 PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN ELECTORAL: ¿DÓNDE RESIDE LA ANOMALÍA?
 

---

Frente a una tradición de abundantes estudios sobre los abstencionistas electorales se ha hecho notar que debería despertar mayor interés la conducta de quienes votan que la de quienes se abstienen.

La pregunta principal debería ser por qué hay más ciudadanos dispuestos a votar que a abstenerse. Un actor consecuente —tal como lo describe un modelo de interpretación racional— tendería a la inhibición electoral: los costes de reunir información sobre los diversos candidatos, de reflexionar sobre cuál de ellos se ajusta más a las necesidades propias y de dedicar tiempo al propio acto electoral no están proporcionados a la probabilidad de que el voto emitido por aquel sujeto sea el que efectivamente decida la elección del candidato preferido. Lo racional sería abstenerse y lo irracional es acudir a votar. Sin embargo, y como hemos dicho, los ciudadanos que deciden votar superan por regla general a los que se inhiben.

El modelo sociocultural, por su parte, explicaría la inclinación a votar como resultado de la posición del sujeto en el universo sociopolítico. La marginación social propiciaría la inhibición electoral. En cambio, favorecería la decisión de votar la integración en la cultura política de una sociedad que considera el voto como obligación cívica y juzga la abstención como una dejación de responsabilidad. Pese a la conciencia de que es mínima la probabilidad de que el voto que uno emite sea el decisivo para decantar la elección, un sujeto socializado en aquellas pautas culturales tenderá a acudir a las urnas por respeto a valores que ha interiorizado a lo largo de su vida.

---

- Cuando un ciudadano ha decidido votar, ¿cómo orienta su preferencia electoral y qué motivos le impulsan a inclinarse por una opción en lugar de otra? Frente a la multitud de ofertas electorales que los ciudadanos reciben, son relativamente pocas las que reciben un apoyo electoral de cierta entidad. Esta «simplificación» del mapa político que los electores realizan puede ser más o menos drástica. En algunos casos, los votos acaban orientándose únicamente hacia dos grandes partidos o coaliciones: así sucede en Estados Unidos. En otros casos, una docena de partidos pueden obtener significativo apoyo electoral: es lo que ocurre en los Países Bajos o en Israel. Entre estos dos extremos se sitúan los electorados de los demás países, que reparten su voto entre un número moderado de candidaturas partidistas. Los factores que influyen en la decisión del elector varían según el contexto en que la elección se produce. El número de divisorias históricas —o *cleavages* (cfr. I.1)— que atraviesan una determinada comunidad facilitan, alternativamente, la concentración o la dispersión del voto. Por ejemplo, en sociedades donde la fractura dominante y casi exclusiva ha sido de carácter socioeconómico, el elector tiende a orientar su voto en función de su posición ante la divisoria principal y da su confianza a una de las dos fuerzas políticas que se sitúan a ambos la-

dos de dicha divisoria. En cambio, allí donde se añaden a la divisoria social una escisión nacional y/o una escisión religiosa, el votante puede seleccionar un mayor número de opciones.

Pero hay también factores más directamente vinculados a las actitudes del propio elector o a la propia circunstancia electoral. Entre los que suelen tener mayor impacto hay que situar su proximidad ideológica a un partido o a una tendencia, la atracción que ejercen sobre él la imagen personal de los líderes o el voto emitido en elecciones anteriores. También la capacidad persuasiva de las campañas electorales puede influir sobre el voto de un número limitado de electores, aunque sea a veces este número el que tenga un impacto decisivo sobre el resultado final de la elección.

- Finalmente, hay que señalar las variaciones que presenta la trayectoria electoral de cada sujeto. Hay ciudadanos que se distinguen por su constancia, ya sea en la abstención, ya sea en la participación. Y, cuando participan, exhiben la misma constancia votando siempre a un mismo partido o tendencia política. En cambio, otros ciudadanos siguen trayectorias más irregulares: votan o se abstienen, según las circunstancias. Y modifican la orientación de su voto con relativa facilidad en cada una de las elecciones. Podría juzgarse al primer tipo de elector como ejemplo de ciudadano fiel y constante, pero también de rutinario y sumiso. El segundo modelo puede ser tachado de volátil y frívolo, pero también de juicioso y preocupado por adoptar en cada circunstancia un comportamiento ajustado al momento. Los estudios empíricos revelan un grupo numeroso de electores que sigue una misma pauta de acción: más participativo que abstencionista o a la inversa, más fiel a una misma orientación política en todas las elecciones. Con todo, a partir de los años setenta del siglo XX algunos países de tradición democrática han registrado un incremento del número de ciudadanos dispuestos a modificar su conducta en atención a las circunstancias de cada elección: los cambios culturales referidos en otro lugar (cfr. II.8) estarían en el origen de esta transformación, que algunos equiparan a una forma de *zapping* político-electoral.

El voto —como conducta política— contiene una decisión individual. Pero la suma de estas decisiones individuales se convierte en un hecho político colectivo. Allí donde las elecciones se desarrollan en condiciones de competencia libre entre alternativas, este hecho colectivo desempeña importantes funciones en el seno del sistema político. Estas funciones se han sintetizado en tres afirmaciones: producir gobierno, producir representación y producir legitimidad.

En primer lugar y como se percibe a primera vista, el proceso electoral permite seleccionar a quienes han de ocupar puestos de autoridad en las instituciones: un escaño parlamentario, la jefatura del estado, la alcaldía, etc. En segundo término, el voto contiene una delegación o representación para expresar determinadas aspiraciones o demandas, que los electores quieren ver satisfechas gracias a la acción de las instituciones. Finalmente, la decisión electoral encierra un componente simbólico de primer orden. Se convierte en un acto de identificación con colectivos con los que el votante se siente aso-

ciado de forma más o menos directa: en su manera de pensar, en su condición social, en sus convicciones religiosas, en su identidad nacional, etc. Y, en último término, con toda la comunidad política de la que forma parte y cuya existencia y forma de organización legítima periódicamente con su voto.

### **Otras formas convencionales de acción política**

Junto a los procesos electorales se dan —como hemos visto— otras actividades relacionadas con la formación de la opinión, el contacto con las autoridades y la movilización organizada. ¿Con qué intensidad se aplican los ciudadanos a estas actividades? Ya hemos dicho que un análisis comparado de la situación en algunas democracias europeas ha permitido identificar en torno a un tercio de la población que prácticamente se inhibe de toda conducta política convencional. En contraste con este grupo, se localiza un contingente minoritario —en torno al 8 %— que utiliza más de una de las formas de intervención política convencional. Entre ambos extremos se sitúa la gran mayoría de la población.

Cuando se analizan diferentes tipos de conducta política se constata que entre el 60 y el 80 % de los entrevistados discute sobre política con sus amigos, «con frecuencia» o «en algunas ocasiones». Entre el 30 y el 80 % han firmado alguna petición o manifiesto. En 16 de los 20 países examinados, ambos porcentajes se incrementaron entre 1974, 1981 y 1990 (Inglehart).

En cambio, disminuye la propensión a afiliarse a partidos, sindicatos u organizaciones religiosas, que constituían los vehículos de movilización propios del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. Esta disminución podría parecer contradictoria con el aumento señalado para los indicadores anteriores: debate político, firma de alguna petición o manifiesto. La respuesta a esta paradoja aparente se dio anteriormente (IV.17): el hecho de que algunas formas de participación tradicionales hayan perdido capacidad de atracción no significa forzosamente el crecimiento de la apatía o el desinterés ciudadano. Lo que revela, en todo caso, es que las nuevas generaciones socializadas en momentos históricos diferentes y bajo pautas culturales «posmaterialistas» entienden de otra manera la participación política. Eluden los compromisos con organizaciones demasiado asociadas al pasado y exploran formas flexibles y esporádicas de intervenir políticamente, como las que exponemos a continuación.

### **Las formas no convencionales de la acción política**

Como se ha dicho más arriba, las formas no convencionales de la acción política son modos de «hacer política» que entran en conflicto con algunos valores dominantes. Suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales y al borde o más allá de la legalidad aceptada. Están asociadas a las demandas de quienes tienen poca confianza en la eficacia de las formas convencionales.



- Pueden ser conductas de muy diversa índole, que van desde actos de resistencia pacífica hasta la destrucción de bienes por medio de la acción violenta, pasando por la negativa a cumplir obligaciones legales. Entre ellas se cuentan, por ejemplo:
  - actos testimoniales de expresión física o cultural (encierros, huelga de hambre, reuniones festivas);
  - obstrucción de actividades ajenas (bloqueo del tránsito, sentadas, ocupaciones de locales, boicot de actos públicos o de actividades comerciales, etc.);
  - pintadas de protesta y reivindicación en lugares públicos;
  - boicot de servicios o productos;
  - resistencia al cumplimiento de obligaciones legales: al pago de impuestos, tasas o alquileres, al servicio militar obligatorio, etc.;
  - manifestaciones ilegales o huelgas salvajes, sin observar los requisitos señalados por la ley; o, incluso,
  - destrucción o deterioro de bienes públicos y agresión contra personas, que el uso de la violencia física aproxima a las actividades terroristas.

Muy a menudo, estas actividades no convencionales están estrechamente ligadas a su espectacularidad mediática: formar cadenas humanas, ocupar lugares de gran visibilidad (monumentos, puentes, grúas), etc., son actos que adquieren mayor resonancia en la medida en que son difundidas por los medios audiovisuales, previamente convocados por los propios protagonistas.

El grado de aceptación que estas actividades reciben por parte de la opinión general oscila según los casos y según los países. Se ha estimado que las más aceptadas son las diversas formas de objeción al pago de impuestos o rentas y el boicot de productos y servicios. Las menos admitidas son la violencia contra las cosas y contra las personas. En un punto medio se situarían actos como la obstrucción del tránsito o la ocupación de edificios. Sin embargo, el grado de aceptación no equivale a la disposición a participar en tales actividades, ni a una intervención efectiva en las mismas: en uno y otro caso, las cifras se reducen porque no todos los que dicen aceptarlas han participado en ellas o están dispuestos a hacerlo.

---

#### ACCIÓN POLÍTICA NO CONVENCIONAL Y DESAFÍO A LA ELITE

Como un gesto de desafío a las elites políticas y sociales tradicionales que encuadran y dirigen la actividad política institucional, ha sido interpretada la creciente aceptación de la acción política no convencional. Este tipo de conducta —firma de peticiones o manifiestos, ocupaciones, boicot a empresas, asistencia a manifestaciones, etc.— se da con mayor frecuencia en las democracias postindustriales donde mayor presencia tienen los llamados valores posmaterialistas o de afirmación personal (Inglehart-Wenzel, 2006).

---

## **Entre lo convencional y lo no convencional: una elección táctica**

Hay que tener presente que lo no convencional de hoy puede ser lo convencional de mañana. Lo que separa a las formas convencionales de las no convencionales es una valoración social que varía con el tiempo. Algunas formas de acción que en el pasado fueron juzgadas como rechazables y peligrosas para el orden establecido, con el tiempo se han convertido en convencionales, legítimas y legalizadas por el sistema. Un buen ejemplo de ello son las huelgas —prohibidas y reprimidas hasta bien avanzado el siglo XIX y reconocidas luego como un derecho fundamental— o la aceptación de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio en este último cuarto de siglo.

Hasta la década de los sesenta del siglo XX, la ciencia política no tuvo demasiado en cuenta a las llamadas formas no convencionales: a menudo eran consideradas como expresiones de anormalidad prepolítica. Sin embargo, a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta, con la eclosión de las luchas por la igualdad de los derechos civiles de la comunidad negra de Estados Unidos, muchos analistas empezaron a percibir la acción no convencional como un interesante y útil instrumento de participación política. Posteriormente, las actividades de denuncia de la guerra del Vietnam y de boicot al servicio militar obligatorio en Estados Unidos, las campañas pacifistas en Gran Bretaña en contra de las instalaciones militares de carácter nuclear, la irrupción del movimiento ecologista en Alemania y la expresión pública del feminismo en la mayoría de sociedades occidentales aumentaron la visibilidad de este tipo de comportamientos, que fueron plenamente incorporados como objeto de estudio de la ciencia política.

Esta tendencia se ha reforzado cuando han hecho su aparición las grandes manifestaciones callejeras de ámbito universal, capaces de movilizar a sectores amplios de la población en diversos países. Con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y con el uso inteligente de la protesta como espectáculo mediático, las movilizaciones contra la globalización neoliberal —iniciadas en Seattle en 1999— o contra la guerra de Irak —en muchas ciudades del mundo en 2003— han conitado con la adhesión de amplios sectores de la población y han despertado el interés creciente de la ciencia política por esta forma de acción colectiva.

- Qué lleva a un sujeto a la adopción de formas no convencionales de acción política? La utilización de una u otra forma de acción política se ha relacionado con la valoración que cada sujeto hace del sistema político en su conjunto (Marsh). Algunos sostienen que la participación convencional se basa en una valoración positiva de dicho sistema: supondría una adhesión —el llamado «apoyo difuso»— a las reglas establecidas y una percepción de la propia eficacia política personal por parte de quienes las prefieren. En cambio, la participación no convencional estaría asociada a la insatisfacción y al rechazo al sistema, abar-

cando desde una voluntad reformadora hasta una pretensión rupturista y revolucionaria. De este modo se configurarían dos colectivos diferentes, inclinados a una u otra forma de intervención. Sin embargo, esta distinción se ha hecho menos tajante desde la década de los ochenta del siglo xx. Son numerosos los individuos que recurren a formas no convencionales de acción política, sin que ello signifique una oposición decidida al sistema mismo: adoptan dichas formas por criterios de conveniencia práctica y siguiendo motivos tácticos, más que por cuestiones de principio.

- Se ha observado, en consecuencia, una progresiva extensión de la conducta política «dual» por parte de personas que combinan sin dificultades la participación convencional y la no convencional. Se ha atribuido este fenómeno a la mejor educación de amplios sectores sociales. Con el aumento del nivel educativo de la sociedad ha crecido el número de personas capaces de utilizar categorías políticas abstractas y se ha extendido también la conciencia de la eficacia política personal entre un mayor número de ciudadanos. De ahí su mayor disponibilidad a intervenir políticamente mediante actuaciones de diferente tipo.
- La comprobación de que existe una disposición creciente a utilizar ambas formas de intervención política ha permitido elaborar otra manera de catalogar a los actores. En ella se combinan, por un lado, los objetivos del actor político y, por otro, las formas a que recurre. De este modo se pueden definir cinco tipos de ciudadanos: inactivos, conformistas, reformistas, contestatarios y activistas, tal como aparece en el cuadro V.21.3. En esta tipología se califica como inactivos a los sujetos que se abstienen de toda acción política, tanto convencional como no convencional. Sólo en algún caso se exponen a recibir alguna información política. Los conformistas serían los individuos únicamente activos en formas convencionales: se informan mínimamente, discuten esporádicamente y, en algunos casos, desarrollan alguna otra actividad (asistencia a algún mitin, participación secundaria en alguna campaña). Los reformistas, por su parte, recurren a un repertorio de actuaciones más amplio: no sólo participan en las vías convencionales, sino que también acuden a algunas formas no convencionales con poco riesgo o con contenido poco rupturista (por ejemplo, una sentada). Por su parte, los activistas emplean una u otra forma de acción, según les convenga. Están implicados en la participación convencional, pero no rehúsan la no convencional cuando la consideran útil. Finalmente, los contestatarios utilizan de modo preferente o exclusivo las formas no convencionales, porque rechazan las convencionales que perciben como manipuladoras e ineficaces para sus objetivos de cambio. Los grupos más numerosos son, en principio, los inactivos y los conformistas.

CUADRO V.21.3. *Una tipología de actores políticos individuales*

		<i>Actividades políticas convencionales</i>	
		<i>Ninguna o casi ninguna</i>	<i>Varias</i>
<i>Actividades políticas no convencionales</i>	<i>Ninguna o casi ninguna</i>	Inactivos	Conformistas
	<i>Varias</i>	Contestatarios	Reformistas
			Activistas

Adaptado de Marsh, A. (1990), *Political Action in Europe and the USA*, Londres.

### ¿Aumenta o disminuye la actividad política de los ciudadanos?

Es frecuente escuchar afirmaciones a primera vista contradictorias sobre la actividad política. Por un lado se afirma que «la gente *pasa* cada vez más de la política». Se sostiene que la ciudadanía tiene menos confianza en las instituciones y sus dirigentes, que se aleja de ambos y deja de participar en la política. Pero, al mismo tiempo, no es raro oír que «todo acaba politizándose», para expresar que son más y más las cuestiones y conflictos que se trasladan al escenario político, pidiendo a los políticos y a las instituciones que tomen cartas en el asunto: inmigración, eutanasia, alimentos transgénicos, medio ambiente, trato preferente para personas marginales o con minusvalías, etc. ¿Cómo conciliar estas dos afirmaciones?

- Recordemos, en primer lugar, lo que ya se dijo sobre la redefinición constante del ámbito de la política, en función de los intereses de grupo (cfr. I.1). A lo largo de la historia se suceden estrategias de politización y de despolitización de determinadas cuestiones: a algunos actores les conviene y a otros les perjudica que tales cuestiones sean tratadas políticamente. Por tanto, no es de extrañar que en cada momento surjan nuevos ámbitos y nuevos actores políticos en torno a determinados conflictos: la discriminación de la mujer, la agresión al medio ambiente, la manipulación biogenética, etc.
- Al mismo tiempo es constatable que en muchas partes del mundo se ha incrementado el acceso a la información política —aunque no siempre de primera calidad— como efecto de la difusión de los medios de comunicación (IV.20 y 24). También existe hoy mayor capacidad para procesar esta información, como resultado de la extensión de la instrucción en todos sus niveles, incluido el universitario. Este cambio ha sido calificado como «la movilización cognitiva» (Inglehart) de una ciudadanía que, al sentirse mejor informada y más instruida, también se siente en principio más competente para intervenir —con opiniones o con iniciativas— en la escena política.

- Por otra parte, en los países desarrollados la creciente terciarización de la economía, la transformación de relaciones entre mundo urbano y mundo rural, la revolución de las comunicaciones o los nuevos modelos de familia han puesto en crisis algunas estructuras de solidaridad básica y han alterado los procesos de socialización que estaban en la raíz de muchas actitudes personales y colectivas ante la política. Como vimos (cfr. IV.17 y 18), en estas sociedades ha crecido la atención a los valores posmaterialistas, más relacionados con el afán de expresión de la identidad personal y de grupo, que con las necesidades básicas de seguridad o de conservación. En este contexto, las familias, las Iglesias o los partidos no desempeñan ya el papel central que habían tenido cuando desde principios del siglo XIX se fue abriendo un espacio —progresivamente ampliado— para hacer de la política una práctica de masas.
- Todo ello ha repercutido sobre el modo de hacer política. La ciudadanía se ha hecho más selectiva en su atención a los asuntos políticos y en las formas de intervenir en ellos. Se interesa, no tanto por la política en general como por algunas cuestiones que le afectan directamente: por ejemplo, la instalación de un equipamiento de riesgo (central nuclear, planta depuradora, vertedero, prisión, etc.) cerca de su lugar de residencia, el mal funcionamiento de un servicio público en su área, la inseguridad ciudadana o el tráfico de drogas, etc. Quienes se sienten afectados por estas situaciones recurren a menudo a formas políticas no convencionales. Algún observador ha señalado el carácter desintegrador de este tipo de movilización estrictamente basada exclusivamente en una problemática singular o localizada y sin visión del interés global. Pero junto a estos movimientos aparecen también sectores especialmente sensibles a los problemas globales del medio ambiente o a la solidaridad internacional, a las cuestiones relacionadas con el progreso económico o con la marginación social. Se trata de los llamados «públicos temáticos», atentos a un solo aspecto o tema de la vida colectiva, ya sea porque concierne personalmente, ya sea porque lo entienden como de interés general.
- En este contexto, la observación paralela de la acción política convencional y de la no convencional revela que, en los últimos treinta años y en términos globales, se ha registrado un aumento de la implicación ciudadana en la política. Pese a algunas apreciaciones superficiales en sentido contrario, los datos disponibles revelan que aumenta el interés por la política y la disposición a intervenir en ella (Kaase-Newton, Inglehart). Pero en este aumento global, la participación convencional y la no convencional se dosifican de manera particular.

Con la excepción de la participación electoral o de la afiliación a partidos y sindicatos —que se estancan o se mueven a la baja—, otras formas de acción convencional se han mantenido en niveles estables o se han incrementado. Por su parte, la acción política no convencional se ha extendido en casi todos los países analizados. A ello ha contribuido la evolución de las divisorias o *cleavages* estructurales y la transformación de los valores dominantes en las sociedades desarrolladas. Este incremento de la acción no convencional ha sido magnificado por los medios audiovisuales: ello se explica por el carácter espectacular de algunas de estas for-

mas no convencionales, cuyo eco resuena con más fuerza gracias a la buena acogida que encuentran en los medios de comunicación.

---

#### INDÍGENAS Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Un ejemplo de éxito en el uso de la movilización no convencional es la creciente presencia de los pueblos indígenas en la arena política de América Latina. Hasta finales del siglo pasado, las comunidades indígenas habían sido ignoradas pese al hecho de que en algunos países constituyen más del 30 % de su población e incluso más del 60 % en Guatemala y Bolivia. Son muestras de esta creciente movilización la irrupción del movimiento zapatista en 1994 en México, el marcado acento multicultural de los acuerdos de paz firmados en Guatemala en 1996, la formación de los partidos indigenistas en Ecuador y Bolivia, la capacidad reivindicativa de las comunidades caribeñas en Centroamérica; la presencia organizativa de los mapuches en Chile y Argentina o el impacto mediático de algunos líderes de distintos pueblos amazónicos en varios países de la región. La elección en 2005 de Evo Morales —perteneciente al pueblo aymara— como presidente de Bolivia constituye una muestra sobresaliente del impacto de tales movilizaciones sobre la política institucional.

---

- El resultado final de todo ello es una situación en la que se combinan formas convencionales con formas no convencionales: unas y otras son adoptadas por actores políticos mejor informados y más pragmáticos, cada vez más inclinados a no desdeñar ninguna de las posibilidades de intervención que se les ofrezcan. Desde esta perspectiva, lo que aparece como descenso en la actividad política no sería más que el reflejo de un cambio más profundo en el mismo modo de concebir el espacio de la política y las formas que los ciudadanos tienen de ubicarse en el mismo.
- Por su parte, en las sociedades en vías de desarrollo se ha registrado un cierto avance en la implantación de sistemas políticos más abiertos a la participación ciudadana. La llamada «tercera ola» de la democratización (Huntington) ha alcanzado de modo desigual a países que durante años estuvieron regidos por sistemas autoritarios. Es el caso de América Latina, el Sudeste asiático o la Europa central y oriental. Aunque sea de modo lento y desigual, en buena parte de dichos países se han difundido ciertas formas de actividad política entre sectores tradicionalmente excluidos de las mismas. Difícilmente puede afirmarse, pues, que la actividad política haya disminuido en estos contextos, por incipiente y precaria que aparezca en muchos momentos.

Así pues, la respuesta a la pregunta inicial —¿aumenta o disminuye la actividad política?— ha de ser matizada. Las formas convencionales de participación aumentan —aunque sea lentamente— en sociedades que nunca

las han conocido hasta fecha muy reciente. Y también se mantienen —con excepciones— allí donde se implantaron a partir del siglo XIX, combinadas ahora con la expansión de formas no convencionales: en este caso, puede afirmarse que no hay «menos actividad política», sino una actividad política distinta de la que ha sido predominante hasta hace pocas décadas.

---

#### ALCALDES EN LA CARRETERA

En 1998, varios centenares de vecinos de algunos municipios de una determinada región catalana encabezados por sus respectivos alcaldes, interrumpieron el tránsito de una importante carretera nacional que atraviesa dichas localidades. El objetivo de la actuación era reclamar al ministerio estatal de obras públicas la construcción de una vía alternativa para evitar los frecuentes accidentes producidos en el trazado existente de dicha carretera. ¿Qué elementos de este episodio le llaman la atención?

---





# LA ACCIÓN COLECTIVA: (1) LOS GRUPOS DE INTERÉS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

### Los actores políticos colectivos como protagonistas

Hemos señalado que la política no es una actividad exclusiva de los políticos. Y hemos visto también que todo comportamiento político posee una dimensión colectiva: el acto político de un sujeto individual tiende a integrarse en un conjunto de actos realizados por otros, con el fin de aumentar su incidencia sobre la toma de decisiones y asegurar su aceptación.

Por esta razón, el día a día de la política —tal como nos la presentan los medios de comunicación— otorga un gran protagonismo a los actores colectivos. Resalta, por ejemplo, el papel de los partidos. Pero, junto a ellos, es también intensa la actividad de otros colectivos: una organización de agricultores realiza una sentada, un colegio de abogados se pronuncia sobre un proyecto de ley del gobierno, un sindicato declara una huelga, una asociación de vecinos denuncia la inseguridad en su barrio, una organización ecologista promueve la clausura de las centrales nucleares, una coordinadora feminista se moviliza contra las agresiones domésticas a las mujeres, etc.

¿Cómo caracterizar a estos actores colectivos? A pesar de su extrema variedad podemos definir a los actores políticos colectivos a partir de unas determinadas características comunes:

- la asociación voluntaria, puesto que sus miembros forman parte de los mismos sin que ello les sea impuesto obligatoriamente por la autoridad política;
- la estabilidad relativa de su actividad, ya que no se trata de fenómenos estrictamente circunstanciales, como podría ser la coincidencia de un grupo de personas en una discusión de calle o en la asistencia a un mitin político;
- la comunidad de intereses y objetivos (ya sean latentes o explícitos), que produce una cierta homogeneidad entre los individuos de que se compone; finalmente,
- una línea de acción coordinada y organizada —en mayor o menor medida— mediante el uso de medios e instrumentos diversos.

¿A qué responde esta dimensión colectiva de la acción política? Hemos de repetir nuevamente que la política trata de las tensiones que se dan entre grupos amplios de una misma comunidad y de las discrepancias sobre cómo abordar la regulación o solución de dichas tensiones (cfr. I.1). Se trata, pues, de conflictos que afectan a colectivos amplios: hombres o mujeres, asalariados o empresarios, creyentes o no creyentes, campesinos o trabajadores industriales, autóctonos o inmigrantes, etc. La acción política de unos y otros apunta a conservar o a modificar la posición y los intereses de los miembros de cada grupo en el conjunto social. A veces sostienen actitudes defensivas y conservadoras, a veces propugnan cambios e innovaciones que les permitan mejorar su situación. Así ocurre cuando una organización agrícola reclama más subvenciones para determinados productos, cuando un sindicato convoca una huelga para reivindicar mejores condiciones salariales, cuando una confesión religiosa exige respeto a sus creencias o cuando determinadas empresas se oponen a regulaciones más exigentes en materia medioambiental. De este modo se explica la presencia dominante de los grupos organizados en el escenario político.

---

#### INTERROGANTES SOBRE LA ACCIÓN COLECTIVA

La acción política puede ser emprendida por los individuos de cada grupo de modo descentralizado y espontáneo. Pero es más frecuente que tal acción sea concertada entre varios sujetos de un mismo grupo, que comparten una misma posición y un mismo proyecto y que se organizan de modo relativamente centralizado. Sin embargo, esta acción coordinada no suele obtener una adhesión masiva de todo el grupo e implica sólo a una parte del mismo. Sólo un porcentaje minoritario de los asalariados se agrupa en sindicatos. No todas las mujeres se adscriben a un colectivo feminista, ni todos los campesinos forman parte de las organizaciones agrarias. Esta situación ha planteado una serie de interrogantes en el terreno de la teoría social: ¿qué explica la participación o la inhibición de los miembros del grupo en una acción colectiva? ¿qué razones llevan a un individuo a cooperar en una causa común, cuando es incierto o limitado el beneficio que puede obtener de dicha cooperación? ¿qué mecanismos contribuyen a la cohesión de los actores colectivos organizados y cómo se consigue orientar su actividad estable hacia un mismo objetivo? ¿cómo se asegura que el agente colectivo obrará en beneficio de todo el grupo y no sólo para ventaja de sus dirigentes y asociados? En este capítulo, nuestro objetivo es ofrecer una descripción de los actores colectivos organizados. Con ello se dan algunos elementos para responder de manera indirecta a alguno de los interrogantes planteados. Pero un tratamiento con mayor detalle y profundidad requiere acudir a algunos de los autores contemporáneos que se han ocupado de este aspecto de la teoría política y social y cuyas obras aparecen en la bibliografía de referencia.

---

## Una tipología

Los actores políticos colectivos adquieren protagonismo cuando aparece la política de masas y se abre un espacio amplio para la intervención política. Así, se detecta la presencia de dichos actores en los procesos históricos que dieron lugar a las revoluciones liberales, en las movilizaciones obreras y democratizadoras del siglo XIX y, sobre todo, en el tránsito del estado elitista de cuño liberal al estado liberal-democrático actual.

A medida que el sistema político facilitaba la expresión de las demandas de diversos grupos sociales fueron constituyéndose estos intermediarios o agentes colectivos. Su existencia no había sido prevista por la teoría liberal, pero fueron incorporados progresivamente a su modelo de organización política: primero, con resistencias, más adelante con un simple reconocimiento de hecho y, finalmente, otorgándoles protección legal.

En las sociedades contemporáneas, la creciente complejidad de sus estructuras sociales y la politización de muchas cuestiones que en otro tiempo eran dejadas al libre acuerdo de sus protagonistas han multiplicado el número de actores políticos colectivos y han acentuado su diversidad. Una clasificación esquemática nos señala tres grandes tipos de actor colectivo: los llamados movimientos sociales, los grupos de interés y los partidos políticos. ¿Qué criterios nos permiten diferenciarlos?

1. La estabilidad de su estructura. Esta estructura puede ser sólida y permanente, tal como corresponde a los grupos de interés o a los partidos o, por el contrario, puede estar sujeta a variaciones y oscilaciones como ocurre en muchos movimientos sociales.
2. El discurso que desarrollan. Las propuestas que promueven los actores colectivos pueden tener una pretensión global, intentado una intervención en todos los campos temáticos: éste es el caso de los partidos. Pueden, en cambio, concentrarse en un solo campo temático de carácter específico y suficientemente acotado de carácter sectorial: económico, cultural, religioso, etc. O, finalmente, puede subrayar una sola dimensión de carácter «transversal», pero que afecta a una pluralidad de campos temáticos. Así ocurre, por ejemplo, con el movimiento feminista, que adopta la discriminación de género como motivo de intervención política en varios campos: familiar, laboral, político, cultural, etc.
3. Finalmente, el escenario preferido para su intervención. En algunos casos, este escenario es el ámbito institucional —el parlamento, gobierno, las diversas administraciones, etc.— y en él se concentra la intervención principal del actor colectivo: ocurre así con los partidos. En otros casos, el escenario preferido puede ser el ámbito extrainstitucional, con tendencia a adoptar formas de actividad no convencionales: así se da en muchos movimientos sociales.

Ya sabemos que cualquier tipología supone una reducción de la realidad. Permite una relativa ordenación de la diversidad, pero impide la apreciación de matices y deja fuera a situaciones intermedias o de transición:

así, se han dado históricamente tránsitos de un tipo a otro —por ejemplo, la conversión del movimiento ecologista en partido—, lo cual implica fases intermedias que no aparecen en una tipología ideal como la que presenta el cuadro V.22.1.

CUADRO V.22.1. *Una tipología ideal de actores colectivos*

		Tipos		
		Movimientos sociales	Grupos de interés	Partidos políticos
Criterios	Grado de estructuración	Variable	Fuerte, estable	Fuerte, estable
	Discurso	Transversal	Sectorial	Global
	Escenario preferente de actuación	Social, no convencional	Institucional, social	Institucional
	Orientación hacia el poder institucional	Cambio/Enfrentamiento	Presión	Ejercicio
	Estrategia	Conflicto	Acceso a autoridades y a los medios	Competencia
	Recursos	Movilización popular, organizaciones no gubernamentales, acciones mediáticas	Conocimiento experto, recursos económicos	Apoyo electoral, cargos en las instituciones

### Los grupos de interés: influir y presionar

De acuerdo con la tipología trazada, los grupos de interés se caracterizan por ser asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad: los trabajadores asalariados, los miembros de una confesión religiosa, los empresarios de la industria química, etc. Estos grupos se proponen participar en la elaboración de las decisiones políticas relacionadas con los intereses del sector, pero sin asumir responsabilidades institucionales: actúan sobre las instituciones, pero sin ejercer directamente el poder que éstas administran. De ahí que algunos autores prefieran calificar a estos grupos como grupos de presión, subrayando que no persiguen ocupar el poder institucional, sino presionar sobre el mismo.

Así ocurre cuando organizaciones empresariales y sindicatos se movilizan si el gobierno de turno se propone tomar medidas en materia de contratación laboral, lucha contra el desempleo, seguridad e higiene en el trabajo, etc. O cuando las iglesias, las asociaciones de padres de alumnos y los sindicatos de docentes defienden sus puntos de vista ante el anuncio de una reforma del sistema educativo.

- La tarea de clasificar los grupos de interés es harto difícil. Las razones de esta dificultad son varias. Entre estas razones se cuentan la extrema diversidad y la abundancia de grupos existentes, la reticencia de muchos grupos de interés a identificarse como tales, la actuación intermitente y, en algunos casos, poco visible que algunos desarrollan, etc. Con todo, podemos establecer una clasificación a partir de los intereses que defienden. De acuerdo con este criterio, pueden señalarse cuatro tipos principales, que describimos a continuación.
  - Los grupos de interés relacionados con la esfera económica. Se organizan en función de sus posiciones en el ámbito de las relaciones económicas. Cabe citar aquí, sin pretensión de exhaustividad, a las organizaciones patronales, los sindicatos de asalariados, los colegios profesionales, las asociaciones de consumidores o los grupos empresariales sectoriales —como son las asociaciones de comerciantes, transportistas, agricultores, etc.—. También deben incluirse aquí las agrupaciones de jubilados y pensionistas que —si bien solían tener poca relevancia a la hora de intervenir en el proceso de elaboración de políticas que les afectan— cada vez tienen una mayor importancia en el ámbito electoral.
  - Los grupos de interés que agrupan a determinados colectivos sociales en función de características de género, edad, lugar de residencia, condiciones físicas, etc. Se trata de una categoría amplia y heterogénea, en la que figuran asociaciones de vecinos o de barrio, colectivos de mujeres, organizaciones familiares, asociaciones de jóvenes, de afectados por algunas enfermedades o disminuciones psíquicas o físicas, etc.
  - Los grupos de interés que promueven determinadas causas de contenido ideológico o cultural, en su sentido más amplio. Entre ellos hay que incluir confesiones religiosas, entidades promotoras de determinadas actividades o rasgos culturales —creación artística, usos lingüísticos— o asociaciones protectoras del patrimonio natural —especies en peligro de extinción, parajes naturales, etc.—.
  - Los grupos de interés que persiguen ciertos objetivos políticos, pero sin aspirar a la elaboración de un proyecto global de gobierno. Se incluyen aquí los grupos que luchan por el respeto a los derechos humanos, las entidades que sostienen algunas causas de carácter político —la integración europea, la reforma del sistema electoral, la abolición de la pena de muerte, etc.— o los colectivos de solidaridad con pueblos en situaciones de crisis —como es el caso de Bosnia, Kosovo, Ruanda, Chiapas, etc.—.

### **Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de interés**

Las formas de acción de los grupos de interés son muy variadas. Con el fin de influir sobre el proceso de toma de decisiones, los grupos acuden

a diferentes métodos y echan mano de los recursos que les son más accesibles.

- En cuanto a los métodos de acción, cabe señalar la gran gama disponible. Pueden ordenarse del modo siguiente:
  - actividades de persuasión, con el recurso a la transmisión de información y documentación, a los contactos, entrevistas y consultas con los demás actores, a la publicidad comercial directa o indirecta, etc.;
  - actividades económicas, con el mecenazgo de actividades sociales y culturales, la contribución a la financiación legal o encubierta de los partidos o la corrupción de otros agentes (mediante regalos, comisiones, participación en beneficios, promoción profesional, etc.);
  - actividades en el campo jurídico, resistiendo el cumplimiento de obligaciones legales (objeción militar, objeción fiscal), interponiendo recursos o emprendiendo acciones reivindicatorias ante los tribunales para exigir la paralización de determinadas decisiones o reclamar indemnizaciones por supuestos daños derivados de ellas, etc.;
  - acciones de intimidación o coacción, que van desde el uso de la fuerza para interrumpir la actividad económica (una huelga, un *lock-out*, una «huelga de inversiones» o una fuga de capitales) o social (una sentada, una ocupación, una interrupción del tránsito) hasta la violencia física directa contra bienes y personas, empleando métodos terroristas o mafiosos, etc.

Ya se desprende de esta enumeración que las acciones de estos grupos son a veces públicas y transparentes, mientras que en otros casos son discretas o secretas. Son claramente visibles, por ejemplo, las declaraciones, las ruedas de prensa, la difusión de información, las campañas publicitarias, las movilizaciones o la participación en algún tipo de instituciones. En cambio, suelen permanecer en la penumbra las presiones o los «contactos directos» con determinados actores públicos y privados que forman parte del proceso de elaboración de determinadas políticas públicas, las intimidaciones o las ofertas de corrupción. La preferencia por estos métodos discretos o secretos ha llevado a considerar a algunos grupos de interés como componentes de un «imperio anónimo» (Finer) que actúa en la sombra.

---

#### GRUPOS DE INTERÉS, OPINIÓN PÚBLICA Y ELITES POLÍTICAS

Los grupos de interés pretenden convencer al poder institucional y a las elites que lo gestionan de que los intereses particulares de dichos grupos coinciden con los intereses generales de la sociedad. Y que por esta razón las políticas públicas —educativa, sanitaria, de transporte, etc.— deben acomodarse a las preferencias de tales grupos. Un ejemplo de campaña victoriosa de los grupos de interés es la que llevó al presidente Clin-

ton a abandonar su propuesta de reforma sanitaria en los Estados Unidos. En 1992 estaba muy extendida la opinión de que el sistema público de salud adolecía de grandes defectos, dejando fuera de cobertura a amplios sectores sociales. Clinton propuso una reforma a fondo de dicho sistema, con el acuerdo de sectores importantes del partido de la oposición. Pero las compañías de seguros médicos privados y las grandes empresas farmacéuticas que resultaban perjudicadas por la propuesta de Clinton desarrollaron una potentísima y costosa campaña. Más de 100 millones de dólares de la época fueron empleados para descalificar las propuestas del gobierno Clinton. La campaña se dirigía sobre todo a los líderes políticos y mediáticos, divulgando los argumentos de los opositores a la reforma. La opinión pública —en principio favorable— quedó desconcertada al reabrirse el debate entre gobierno y oposición. Tal desconcierto hizo que se enfriara su apoyo inicial, ante lo cual el presidente acabó por renunciar a la reforma y los grupos de interés pudieron celebrar su victoria.

- Los métodos de acción van unidos a los recursos accesibles a cada una de estas organizaciones. Entre ellos hay que contar:
  - el número de sus afiliados y de otros sujetos susceptibles de ser movi-  
lizados por el grupo;
  - las posiciones que sus miembros detentan en el proceso de elabora-  
ción de determinadas políticas o en el ejercicio de determinadas fun-  
ciones;
  - la solidez económica de la organización;
  - la consistencia y la disciplina de la organización, para llevar a cabo  
una determinada acción o para resistir los efectos negativos de  
otra;
  - la habilidad mediática para presentar determinados intereses secto-  
riales como asociados al «interés general» y para persuadir a la opi-  
nión pública de sus propios argumentos; finalmente,
  - la capacidad de relación y de coalición con otras organizaciones  
—como partidos, Iglesias y otros grupos de interés— para defender  
sus intereses.

Es obvio señalar que los recursos anteriores se reparten de forma desigual entre los diversos grupos. Los hay fuertes en número de miembros, pero débiles en organización. Los hay escasos en número de afiliados y en recursos económicos, pero decisivos por el lugar que ocupan en las actividades productivas o por la influencia que tienen sobre la opinión pública, etc. Cuando los grupos se enfrentan en torno a una cuestión intentan obtener el mejor rendimiento de los recursos con que cuentan, compensando sus debilidades con sus puntos fuertes. Del uso inteligente y oportuno de estos medios dependerá el grado de influencia que cada grupo consiga sobre la regulación de las diferentes cuestiones.

## RECURSOS E INFLUENCIA SINDICAL

En la tabla V.22.1 consta la evolución de la sindicación de los trabajadores asalariados y empleados públicos en algunos países europeos. A primera vista destaca la gran diferencia en la tasa general de sindicación: más del 90 % en Suecia y menos del 10 % en Francia. También se comprueba la evolución de esta tasa de sindicación. Varía según los países, pero desciende en su mayoría. Factores económicos, sociales y culturales explican esta evolución. Ello obliga a los sindicatos a modificar sus métodos de presión que no pueden basarse únicamente en el número de afiliados. Con todo, algunos sindicatos que agrupan a determinados colectivos —controladores y pilotos aéreos, maquinistas ferroviarios, transportistas, personal sanitario, etc.—, conservan una importante capacidad de presión por la posición clave que ocupan en la economía de hoy: puede ser más efectiva la huelga de quinientos controladores aéreos que la de algunos miles de trabajadores metalúrgicos.

TABLA V.22.1. *Evolución de la afiliación sindical*

<i>Países</i>	<i>% afiliación (1990)</i>	<i>% afiliación (2004)</i>	<i>Variación (1990-2004)</i>
Suecia	81,3	90,8	9,5
Dinamarca	80,1	86,4	6,3
Finlandia	79,8	79,4	-0,4
Noruega	56,4	71,5	15,1
Bélgica	50,1	69,2	19,1
Austria	46,2	39,8	-6,4
Italia	39,2	37,9	-1,3
Irlanda	57,1	32,5	-24,6
Reino Unido	38,1	31,9	-6,2
Portugal	51,4	30,6	-20,8
Alemania	34,9	29,7	-5,2
Holanda	25,5	27,2	1,7
Grecia	25,4	23,2	-2,2
España	16,8	17,0	0,2
Francia	14,5	9,1	-5,4

FUENTE: European Industrial Relations Observatory (eironline).

### **Lobbies, agencias, empresas de servicios y administraciones**

Junto a los grupos de interés aparecen a menudo otros actores políticos colectivos. Se trata, por un lado, de las agencias instrumentales y algunas empresas de servicios y, por otro, de algunos servicios públicos y administraciones. Mantienen algunos puntos de contacto con los grupos de interés, pero no pueden ser identificados con ellos.



- Las agencias instrumentales y las empresas de servicios de influencia son entidades que ofrecen sus conocimientos y habilidades profesionales a los grupos de interés. De entre ellos destacan tres tipos:
  - Los *lobbies*, equivalentes a gabinetes de asesoría, consultoría y presión, especializados en conectar con los parlamentarios, los miembros del ejecutivo o los funcionarios. El *lobby* tiene como tarea básica contribuir a la confección de estrategias y campañas de influencia que posteriormente llevan a la práctica a favor de los intereses del sector, compañía o grupo cliente. Forman parte de estas agencias expertos en leyes, politólogos, economistas y periodistas, especializados en el proceso legislativo y administrativo, junto con políticos retirados que utilizan su experiencia y sus contactos en esta actividad. La creación y la expansión de los *lobbies* es un fenómeno de origen norteamericano. La enorme dimensión territorial de Estados Unidos y la gradual concentración de las decisiones políticas y administrativas favoreció a finales del siglo XIX la emergencia de este tipo de agencias, especializadas en presionar a las autoridades federales de Washington en beneficio de los intereses de grupos y empresas alejados de la capital.

---

#### DE «HACER PASILLOS» A LA PROFESIONALIZACIÓN

El término inglés *lobby* puede traducirse por vestíbulo o pasillo. En los vestíbulos o pasillos de los edificios del parlamento o del gobierno solían situarse los representantes de intereses y grupos para abordar a los parlamentarios o a los miembros del gobierno y presentarles personalmente peticiones en nombre de sus clientes. De esta práctica rudimentaria —*to lobby*, traducible por «hacer pasillos»— se ha pasado a una actividad profesional de enorme trascendencia. La importancia de este fenómeno es de tal dimensión que en Estados Unidos cuentan actualmente con un registro oficial de *lobbies* que incluye a unos 36.000 (2005) inscritos, obligados a seguir un determinado código de conducta. Los honorarios que reciben son muy elevados y su importancia crece con la expansión de la actividad estatal. Con el reciente proceso de construcción de la Unión Europea y el correspondiente traslado de competencias y decisiones a Bruselas se ha incrementado en Europa la formación de este tipo de oficinas especializadas que actúan ante los organismos comunitarios por cuenta de diversos grupos de presión.

- 
- Las agencias de relaciones públicas y de publicidad. Venden sus servicios a los grupos de interés y a los *lobbies* que actúan para ellos. Se encargan de diseñar campañas a favor —y en contra— de determinados temas sensibles para determinados grupos, redefinir la imagen de compañías, actividades y personajes, etc. Así, su intervención es

decisiva en las campañas que pretenden restaurar la imagen de ciertas empresas químicas, compañías eléctricas o marcas automovilísticas, a las que se atribuyen efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente. Un ejemplo revelador de estrategia publicitaria es la que —desde hace años— insiste en asociar el tabaco con imágenes de juventud, deporte, aventura o naturaleza.

— Finalmente, también pueden incluirse aquí a los medios de comunicación, de los que trataremos más adelante (cfr. V.24).

- Merece señalarse también la posición de algunas administraciones públicas y de los cuerpos de funcionarios que las gestionan. En rigor, forman parte del aparato institucional del estado y tienen que velar por el interés general y no por intereses sectoriales. Sin embargo, es frecuente que desborden las facultades legales que les han sido atribuidas, intentando influir en decisiones que no les corresponden. De este modo, actúan como grupos de interés sin que puedan ser totalmente asimilados a ellos.

Esta intervención impropia puede manifestarse de tres maneras. En primer lugar se produce cuando determinados cuerpos de funcionarios intervienen a favor de sus intereses profesionales, elaborando o boicoteando determinadas políticas en vez de ejecutarlas. Así ocurre a menudo en reformas administrativas que fracasan o se desvían de su objetivo por la oposición o negligencia de quienes deberían ejecutarla, porque consideran que afecta negativamente a sus posiciones y privilegios profesionales. En segundo lugar, también se da esta extralimitación cuando determinados servicios o personal de la administración condicionan la elaboración de políticas globales en materia de objetivos, inversiones, sistemas de reclutamiento del personal, etc. Así puede ocurrir cuando la política agrícola o forestal de un país está excesivamente sometida a la opinión de los ingenieros agrónomos que controlan el correspondiente departamento ministerial, en lugar de atender a la variedad de posiciones que sobre el tema pueden mantener otros colectivos. O cuando la política de defensa y de inversión armamentística queda en manos casi exclusivas de los propios profesionales de la milicia.

Finalmente, una tercera y más grave extralimitación de funciones ocurre cuando los sectores de la administración que controlan los recursos de coerción —jueces, policías, militares— se arrogan determinadas atribuciones políticas que no les corresponden o ejercen funciones de veto sobre decisiones de otros órganos estatales (gobierno, parlamento). Esta acción puede desarrollarse de modo abierto o de modo encubierto, según los países y las circunstancias y tal como vimos al tratar de los regímenes dictatoriales (II.7). Estas interferencias reducen el ámbito para una libre intervención ciudadana y, con ello, incrementan el riesgo de un deslizamiento hacia modelos autocráticos de decisión.

---

#### LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS LOBBIES

Algunos *lobbies* se especializan en la gestión de determinados intereses: sectores industriales, gobiernos extranjeros, asuntos de comercio internacional, cuestiones medioambientales, etc. Así, un *lobby* especializado en relaciones entre América Latina y Estados Unidos —y del que forma parte el antiguo senador y candidato republicano a la presidencia Bob Dole— consiguió por encargo del gobierno chileno que el Departamento de Comercio norteamericano rebajara la tarifa arancelaria para la importación de salmón de aquel país sudamericano, en contra de los productores estadounidenses. El contrato de servicios entre el Gobierno chileno y la mencionada agencia le reportó a esta última una cantidad situada entre los 35.000 y 50.000 dólares mensuales, según declaración de sus responsables (*El País*, 11 de abril de 1999).

---

#### Los movimientos sociales: una realidad dinámica

A diferencia de los grupos de interés y de los partidos, los movimientos sociales se presentan como fenómenos menos integrados y de fronteras más difusas. Suelen incorporar una pluralidad de núcleos —entidades estables, clubes, publicaciones, colectivos locales, etc.—, conectados entre sí mediante una articulación relativamente débil, descentralizada y poco o nada jerárquica. Sus propuestas —o su discurso— no se limitan a un solo ámbito o a un solo sector de la vida social: sus objetivos se sitúan en varios ámbitos de las relaciones colectivas. El movimiento ecologista constituye un buen ejemplo. Formado por una gran variedad de entidades y plataformas, abandera propuestas que afectan a más de un ámbito: energético, del transporte, la biodiversidad, paisaje natural, agrícola, etc. Los movimientos sociales, además, expresan una preferencia por las vías de intervención política no convencionales, al tener cerradas muchas veces las vías convencionales que controlan sobre todo partidos y grupos de interés.

Los movimientos sociales son, pues, actores políticos cuya apariencia cambia con cierta celeridad. Algunos han sostenido que los movimientos sociales no tienen vocación de perdurar y que su desaparición puede ser tanto fruto de su fracaso como de su éxito. Desde esta perspectiva, un movimiento social desaparece como tal cuando evoluciona hasta convertirse en partido o grupo de presión. Así ocurre, por ejemplo, si el mensaje que propone —feminista, ecologista, pacifista, de reivindicación homosexual, etc.— acaba calando en amplios sectores de la opinión, transforma los valores sociales y politiza ámbitos que hasta entonces habían sido patrimonio del entorno privado y de la vida cotidiana. Para algunos, el movimiento obrero —nacido en las sociedades industrializadas del siglo XIX— ejemplifica esta evolución: de una constelación de pequeños núcleos locales evolucionó hasta la constitución de las grandes centrales sindicales y la formación de los partidos socialistas y socialdemócratas.

- Los llamados nuevos movimientos sociales surgen en Europa occidental y en Estados Unidos durante los años sesenta del siglo XX. Para algunos, son hijos de las contradicciones y paradojas del capitalismo tardío de las democracias occidentales. Entre los jóvenes y algunos sectores de la clase media profesional e intelectual tomaron cuerpo nuevos valores sociales —los valores posmaterialistas—, que entraban en competición con los valores materialistas tradicionales (cfr. IV.18). Estos nuevos valores hacían hincapié en cuestiones como la calidad de vida, la protección del medio ambiente, la afirmación de ciertas identidades (ya fueran de género, religiosas o étnicas), se oponían al productivismo industrial y reivindicaban más atención para un ocio creativo, de connotaciones espiritualistas y antiurbanas. En este contexto, llegaban al debate político nuevas incertidumbres sobre el futuro de la sociedad desarrollada y de sus miembros: el suicidio nuclear, el suicidio ecológico o incluso el suicidio por tedio o por estrés eran los nuevos riesgos que la nueva política de los movimientos sociales pretendía aminorar. De este modo, surgieron nuevos conflictos que superaban las líneas divisorias clásicas de clase o religión, que habían justificado la política practicada por los actores colectivos clásicos: partidos, Iglesias y algunos grupos de interés.
- Ante esta falta de respuesta de los actores tradicionales y de las instituciones a las nuevas demandas posmaterialistas y ante la consiguiente erosión de la legitimidad de las democracias liberales, empezaron a tomar cuerpo iniciativas de intervención pública que recibieron el nombre de nuevos movimientos sociales. El éxito o el fracaso en la cristalización de estas iniciativas ha solido explicarse en función de la estructura de oportunidades políticas con la que se ha enfrentado cada actor. Se entiende por estructura de oportunidades un conjunto de condiciones que favorecen o dificultan dicha cristalización: entre ellas, la accesibilidad a las instituciones tradicionales, la estabilidad de las alianzas entre las elites que las controlan, la posibilidad de tener aliados entre dichas elites y la propensión del estado al uso de la coerción. Esta estructura explicaría las diferencias en el ritmo de aparición y en el grado de solidez de estos movimientos que se revela en la comparación entre países.
- En una primera fase y durante los años sesenta y setenta del siglo XX, los nuevos movimientos sociales levantaron banderas de carácter contestatario y progresista y se localizaron —como hemos dicho— en las sociedades más desarrolladas de Europa y Norteamérica. Este carácter original se modificó posteriormente. Por una parte, y a partir de los años setenta del siglo XX, se dan movilizaciones con propósitos netamente conservadores que adoptaron las mismas formas expresivas y de asociación de los nuevos movimientos sociales, pero ahora en favor de actitudes tradicionales: así ocurrió con la «revuelta fiscal» de las clases medias partidarias de reducir los impuestos, los movimientos provida enfrentados a los movimientos partidarios de la despenalización del aborto o las redes ultraderechistas o neonazis de carácter xenófobo y asociadas a menudo con la estética *skin*. Por otra parte, aparecen también movimientos sociales en países en vías de desarrollo y con estructuras políticas autoritarias. Es el

caso de los movimientos rurales en pro de la reforma agraria o de los movimientos urbanos en los suburbios miserables de las nuevas metrópolis, donde se reivindican recursos y equipamientos de primera necesidad: agua potable, sanidad, educación infantil, etc. Estas iniciativas contienen igualmente un factor de autoafirmación y autoestima de sectores marginales, que crean estructuras de apoyo recíproco ante la desidia o la inhibición de las instituciones públicas.

---

#### MOVIMIENTOS SOCIALES CON OBJETIVO GLOBAL: EL ALTERMUNDISMO

En la última década del siglo xx toma cuerpo el movimiento altermundista opuesto a la globalización económica de corte neoliberal. Se trata en realidad de un «movimiento de movimientos», constituido por redes de agrupaciones locales que se coordinan gracias a la tecnología de la información y la comunicación. Hicieron su aparición pública e inesperada como una reacción de protesta contra las políticas económicas y financieras promovidas por organizaciones internacionales (Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Con ocasión de la cumbre organizada por dichas organizaciones en Seattle (noviembre de 1999), se convocó una primera manifestación masiva con participación internacional, a la que han seguido convocatorias similares en otros lugares y ocasiones. El carácter inicialmente reactivo del movimiento y su discurso de protesta han ido evolucionando hacia una expresión más propositiva, aportando iniciativas como la implantación de un impuesto al flujo internacional de capitales —promovido por ATTAC— o la adopción de nuevos mecanismos de participación democrática.

---

#### ¿Cómo se organizan y de qué modo actúan?

Es difícil señalar un modelo organizativo propio de los movimientos sociales, que han adoptado formas variadas y flexibles. Sin embargo, apuntamos los rasgos comunes de estos actores colectivos y una tipología tentativa de los mismos.

- Los movimientos sociales se han caracterizado por su estructura ligera y poco estable. Arrancaron con una tendencia a rechazar las derivas oligárquicas, burocráticas y centralizadoras de otros actores, como pueden ser los partidos y algunos grupos de interés. Se inclinaron por métodos de participación directa, práctica asamblearia, dedicación voluntaria, descentralización y rotación de las responsabilidades directivas. En muchos casos no han contado con afiliación permanente: se han estructurado a menudo en forma de red de grupos de dimensión variable que se movilizan eventualmente cuando se presenta una ocasión. Esta estructura ligera ha facilitado la tendencia hacia la fragmentación y la dispersión. Como reacción, algunos movimientos han evolucionado hacia la adopción de

estructuras más consistentes y estables, más adecuadas para penetrar en el ámbito institucional.

- Con todo, y a pesar de los problemas expuestos, pueden distinguirse tres fenómenos colectivos que suelen incluirse bajo el rótulo general de movimientos sociales.
  - En primer lugar, un movimiento social en sentido amplio equivale a la articulación de núcleos que comparten la adhesión a unos mismos valores o mitos movilizadores, pero que no constituyen una organización única ni cuentan con un programa expreso de actuación. En esta categoría podemos incluir a la amplia galaxia de movimientos ecologistas, pacifistas, feministas o gays que, más que organizaciones monolíticas y sólidas, tejen una amplia red de grupos, plataformas, coordinadoras, centros de estudios, editoriales, etc.
  - En segundo lugar aparecen agrupaciones más estructuradas, que actúan en competencia o en combinación con otras organizaciones tradicionales, partidos o grupos de interés. Han recibido el nombre de «movimientos sociales organizados» (Kriesi) para distinguirlos de la primera acepción. Es el modelo que sigue buena parte de las llamadas organizaciones no gubernamentales de carácter local o internacional y que engrosan las filas de los movimientos sociales en su sentido amplio: Greenpeace, Médicos Sin Fronteras, Amnistía Internacional, etc.
  - Finalmente, hay que contar con los grupos de acción con objetivo único, llamados también movimientos monotemáticos o *single-issue movements*. Su existencia está vinculada a una situación o problema específico y puede terminar cuando esta situación se resuelve o pierde capacidad de atraer la atención del público. Actúan mediante campañas y gestiones para movilizar a sectores de la población que comparten una misma disposición ante el tema que los activa. Caben aquí iniciativas de alcance transnacional —como la campaña para la prohibición de las minas antipersonas o el movimiento a favor de la condonación de la deuda externa de los países más pobres—, junto a movilizaciones de carácter local —como pueden ser la que expresa la oposición vecinal a la instalación de una industria contaminante o la demanda de protección de un determinado paraje de interés natural.
- En cuanto a las formas de actuación, los movimientos sociales nacen generalmente de la desconfianza o del rechazo hacia los canales políticos institucionales y hacia las formas convencionales (V.21). Por ello recurren en gran medida hacia formas de actividad no convencional, que van desde acciones espectaculares —cadenas humanas, acampadas, pintadas o festivales—, hasta la llamada «acción directa» —que incluye un cierto grado de coacción y violencia—, pasando por varias formas de resistencia civil al cumplimiento de obligaciones legales. En todas ellas suele tenerse muy en cuenta la repercusión mediática y, a través de la misma, la movilización de la opinión pública a favor de una determinada causa.

Ello no impide que gran parte de los movimientos sociales recurran también a formas de intervención convencional, una vez que las instituciones públicas y sus representantes reconocen el papel que aquéllos desempeñan en la gestión de un conflicto determinado. De este modo se consolidan relaciones de cooperación, consulta e incluso negociación entre movimientos sociales e instituciones.

- En cuanto a su aspecto simbólico, los movimientos sociales entienden que la realidad que desean cambiar no es resultado del azar, sino de un determinado «orden de cosas» que puede alterarse mediante la acción colectiva. El mensaje de los movimientos sociales contiene tres dimensiones: 1) la definición de ciertas condiciones sociales como injustas pero coyunturales y modificables; 2) la creación de un sentido de pertenencia entre los miembros del movimiento, distinguiendo entre un «nosotros» y un «ellos» sobre los que recae la responsabilidad por las condiciones adversas que deben modificarse, y 3) la convicción de que las acciones emprendidas por miembros y simpatizantes del movimiento pueden ser eficaces para conseguir los objetivos propuestos.

Conviene resaltar, finalmente, que los movimientos sociales combinan —en sus objetivos y en sus estrategias— una doble lógica. Por un lado, son instrumentos de participación en el proceso político y se proponen obtener de esta participación determinados resultados prácticos. Ello les obliga a entrar en contacto con el poder establecido, ya sea para confrontarlo, ya sea para negociar y pactar con él. Pero, por otro lado, los movimientos sociales han subrayado el aspecto simbólico o expresivo que ya comentamos al tratar de la acción colectiva: desde esta perspectiva, son medios para expresar públicamente una identidad personal y de grupo, que quiere afirmarse frente a otras identidades dominantes. Según la combinación que cada movimiento haga de las dos lógicas, acabará adoptando determinadas estructuras organizativas y preferirá específicas formas de actividad.

---

#### DE LA MARGINALIDAD AL PODER INSTITUCIONAL

En el último cuarto de siglo ha sido posible contemplar el tránsito de algunos movimientos sociales desde la marginalidad política al ejercicio del poder institucional. Así, por ejemplo, el movimiento ecologista —nacido al margen de partidos y otras organizaciones clásicas— se desarrolló en Europa occidental como alternativa a la política tradicional. Convertidos más adelante en partidos y aceptando la competición electoral de la democracia representativa, los «verdes» asumieron el papel de oposición parlamentaria. Finalmente, el éxito electoral o su capacidad de negociación estratégica les ha llevado a formar parte del gobierno en países tan importantes como Alemania, Francia, Italia o Bélgica. Igualmente, algunas reivindicaciones nacidas en movimientos sociales han sido adoptadas como políticas de gobierno en determinados países. Son ejemplos de ello el establecimiento de cuotas de género en las candidaturas electora-

les, la abolición del servicio militar obligatorio o la regulación del matrimonio y de la unión estable entre parejas homosexuales.

---

### ¿Cuál es la legitimidad de los actores políticos colectivos?

El liberalismo tradicional mantuvo una posición negativa frente a los actores políticos colectivos, fueran grupos de interés o incipientes formaciones políticas. Esta reticencia se basaba en una teoría político-social que afirmaba el valor ideal del individuo y de sus libertades. Pero de una situación inicial de prohibición y persecución, los actores colectivos pasaron a una situación de tolerancia. Más adelante fueron regulados administrativamente y, finalmente —después de la Segunda Guerra Mundial—, fueron reivindicados como expresión de un derecho fundamental a la asociación e incluidos en los textos constitucionales.

- Ya hemos visto (cfr. II.8) que la ciencia política ha calificado a los actuales sistemas liberal-democráticos como poliárquías: es decir, como pluralidad de poderes, entre los que hay que contar grupos de interés y partidos junto a las instituciones públicas. Este pluralismo ha sido presentado como garantía democrática, al permitir que todos los intereses se expresen en el escenario público. Una versión de este pluralismo es la que ha dado lugar al llamado estado neocorporativo. Para este punto de vista, la posición de algunos grupos de interés es tan relevante que sin su participación y sin su acuerdo no pueden adoptarse determinadas decisiones de alcance general. Así, patronales y sindicatos intervienen de manera determinante en el establecimiento de algunas medidas de política económica o de protección social. O Iglesias y organizaciones confesionales participan en la elaboración y aplicación de medidas en materia educativa. Austria, Dinamarca, Suiza, Alemania o Bélgica han presentado en medida diferente los rasgos característicos de este modelo, en el cual el papel legalmente reconocido a estas grandes «corporaciones» no públicas —de ahí la denominación de neocorporatismo— sería la expresión más clara de una democracia de grupos y no de individuos.
- Desde hace veinte años, el modelo neocorporativo ha sido denunciado como responsable de la crisis económica de los años setenta y de la dificultad de innovación en la economía y en la sociedad (Olson). De ahí el ataque por parte de sectores intelectuales neoliberales y de gobiernos conservadores a la posición legal de los grupos de interés en la toma de decisiones políticas. Las campañas del gobierno Thatcher (1979-1990) contra la posición dominante de los sindicatos británicos es un ejemplo característico de esta ofensiva. Pero también es cierto que este declive no parece por ahora demasiado acusado en sociedades —como las escandinavas— donde los grupos de interés contaban con un apoyo todavía superior.

Por su parte, los llamados nuevos movimientos sociales —que aparecieron en escena rodeados de reservas y antipatías— han ido consiguiendo



do elevadas tasas de aceptación y sus propuestas —medioambientales, feministas, contra la discriminación sexual, etc.— han ido calando en la opinión. En buena parte de las sociedades occidentales, estos movimientos y las organizaciones que los integran disfrutan por lo general de un alto índice de simpatía entre la opinión pública.

- En todo caso, está claro que en sociedades donde impera la desigualdad entre estos actores colectivos no es posible disimular la situación desequilibrada en que se encuentran: no todos cuentan con los mismos recursos ni con las mismas oportunidades. No puede idealizarse el funcionamiento efectivo del pluralismo político. Ni todos los grupos son iguales en capacidad de intervención, ni todos los grupos intervienen en todas las materias, puesto que se ha comprobado que determinados grupos de interés «se apoderan» en exclusiva de ciertas cuestiones e impiden la intervención de otros (Dahl).

Pero también hay que reconocer la diferencia existente entre los sistemas liberal-democráticos y las dictaduras. En los primeros existe mayor espacio para la intervención de los actores colectivos y mayor posibilidad de que esta intervención sea pública y transparente: con ello se da una cierta oportunidad para corregir los desequilibrios sociales y políticos más flagrantes. En cambio, en las monocracias o dictaduras caracterizadas por una mayor concentración de poder, algunos grupos de interés afectan de manera desproporcionada las decisiones políticas, adoptadas en condiciones de opacidad y de secreto y sin que exista el contrapeso de una oposición reconocida que pueda criticarlas.

Así pues, cabe señalar que ha aumentado la aceptación —la legitimidad social— de los grupos como instrumentos necesarios para la intervención política. Al mismo tiempo, las críticas que reciben —exceso de poder, opacidad de algunas actuaciones, desigualdad de recursos— obligan a los sistemas democráticos a potenciar mecanismos de transparencia y contrapeso que faciliten la denuncia y la corrección de algunas posiciones abusivas. Desde esta perspectiva se reconoce ya plenamente que el papel de los grupos de interés y de los movimientos sociales en el sistema político no es marginal ni secundario y que cualquier análisis de la configuración y el funcionamiento de las instituciones de la política representativa —partidos, parlamento, gobierno, administración— ha de tenerlos en cuenta.



# LA ACCIÓN COLECTIVA: (2) LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Protagonistas controvertidos

partido político: se presenta a las elecciones

La política de masas ha hecho de los partidos un indispensable instrumento de mediación entre demandas sociales e instituciones: en gran medida, los partidos acaparan las posibilidades de conectar a los individuos y a los grupos con las instituciones públicas. Comparten algunos rasgos con otros actores políticos colectivos —grupos de interés y movimientos sociales— y se diferencian en otros. Hablamos, pues, de partidos para referirnos a asociaciones voluntarias, que proponen un programa de intervenciones globales y compiten electoralmente por el ejercicio del poder institucional. Para ello, se dotan de una organización estable —se proponen durar más allá de una sola cita electoral—, institucionalizada —por encima de las vinculaciones estrictamente personales— y relativamente difusa por el territorio donde actúan.

En el escenario político contemporáneo, los partidos ocupan una posición de gran visibilidad. Su presencia en las instituciones estatales tiende al monopolio y su aparición en los medios de comunicación es incesante. Sin embargo, esta presencia no goza siempre de una buena reputación. En más de un sistema liberal-democrático, las encuestas revelan que los ciudadanos tienen poca confianza en los partidos y censuran su actuación. ¿Cómo explicar esta aparente contradicción?

La crítica o la reserva ante los partidos viene de antiguo, casi desde su misma aparición en el escenario político. En su mensaje de despedida, George Washington (1732-1799), primer presidente de Estados Unidos, ya ponía en guardia a sus conciudadanos frente al riesgo de división y fragmentación que significaban los partidos en contraste con un presunto interés general. Pero estas reservas —propias del carácter individualista del primer liberalismo— no pudieron impedir la emergencia de los partidos como instrumentos principales de acción política colectiva.

- En una primera etapa, responden a las necesidades de los propios grupos sociales dominantes. Son partidos que se constituyen desde posiciones de poder institucional —desde el parlamento, desde el gobierno—, para orga-

nizar la intervención de diferentes fracciones de la elite dominante. Se movilizan en vísperas de las elecciones —restringidas, como sabemos, a una pequeña proporción de la población—, se estructuran a menudo como clientelas personales y carecen generalmente de un programa político definido.

- En una segunda fase aparecen los partidos creados desde la oposición política y social. Se constituyen por parte de sectores sociales excluidos del escenario político, que reclaman una participación en el proceso de decisión. Representan a los trabajadores asalariados, a los miembros de confesiones religiosas minoritarias, a los integrantes de minorías nacionales dependientes, etc. Estos partidos —cuyo progreso avanza con la extensión del sufragio— requieren organización permanente, afiliación numerosa y programa explícito de propuestas.

### La evolución de los partidos

En su desarrollo progresivo, los partidos han ido adoptando perfiles diferentes. Con ello han pretendido hacer frente a las necesidades del momento y a las exigencias de quienes los promueven. Examinando estos perfiles trazados a lo largo de una historia de casi doscientos años, se han identificado algunos modelos básicos que han permitido elaborar una tipología (Weber, Duverger, Kirchheimer, Panebianco).

- Los partidos de notables o de cuadros se distinguen por su composición reducida. Sus miembros eran reclutados selectivamente en función de alguna cualidad especial: capacidad económica, prestigio social, influencia intelectual. Su organización básica se fundaba en comités de personalidades o grupos de notables locales —conocidos en Estados Unidos como *caucus*—, que mantenían entre sí una débil coordinación en manos de un pequeño núcleo de dirigentes parlamentarios. Su ideario o programa era muy vago y dependía muy directamente del grupo de intereses —comerciales, financieros, industriales, agrarios— que promovían. Es el modelo que adoptaron los primeros partidos del estado liberal, creados —como hemos visto— desde el poder. Los partidos de notables siguieron jugando un papel importante hasta la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, sólo subsisten como excepción en algunos países europeos. En Estados Unidos, en cambio, los partidos actuales se asemejan todavía al partido de notables, puesto que la dimensión y la diversidad de la sociedad americana convierte en buena medida a sus dos principales partidos en grandes confederaciones de grupos locales.
- El partido de masas es una aportación de la socialdemocracia alemana de finales del siglo XIX a la tipología de los partidos. Con algunas variantes, fue adoptada posteriormente por otras grandes corrientes ideológicas —comunistas, nazi-fascistas, demócrata-cristianas, nacionalistas en los países excoloniales—. Por ello, pareció durante algún tiempo que iba a convertirse en el modelo definitivo de la organización partidaria.

A diferencia de los partidos de notables creados desde el poder, la oposi-

ción de los trabajadores asalariados tenía que dotarse de un instrumento basado en el reclutamiento masivo de afiliados. Este carácter masivo —la búsqueda de la cantidad, no de la «calidad»— se justificaba por un doble motivo: ideológico y práctico. Por una parte, expresaba la voluntad de facilitar el acceso del pueblo al poder, sin discriminaciones de ningún tipo. El partido se convertía también en instrumento de educación popular, en cuanto difundía un ideario y proponía un programa de acción y de gobierno. Al mismo tiempo y para desarrollar su tarea, le era necesario disponer de dos recursos indispensables: colaboración voluntaria y medios económicos, procedentes de la dedicación y de las pequeñas aportaciones de los militantes y no derivados de las fortunas personales de los notables.

La difusión del modelo fue paralela a la implantación del sufragio universal masculino, que se extendió a la mayoría de los países europeos después de la Primera Guerra Mundial. El éxito de los partidos de masas —que en varios países los llevaría al gobierno durante el período de entreguerras— no pudo ocultar algunos de sus defectos, especialmente la tendencia a generar una división interna entre una burocracia profesionalizada —que dirigía el partido— y la base de los afiliados (Ostrogorski, Michels). Pese a su estructura formalmente democrática —todos los cargos directivos debían ser designados por elección—, los miembros de la dirección se reclutaban por cooptación entre aquellos que habían convertido la dedicación al partido en su ocupación principal o exclusiva. De este modo, la rotación de los dirigentes era escasa y quedaba limitada a un número reducido de sus miembros. Este fenómeno —que explica en parte el éxito del partido al dotarle de gran solidez organizativa— acarreaba también una cara negativa, al aislar a la dirección de sus bases e impedir su necesaria renovación.

profesionalización de la política

- La evolución de los partidos de masas les condujo —hacia la mitad del siglo XX— a su conversión en un tipo diferente, al que se dio el nombre de partido de electores (Kirchheimer). Para este modelo, el objetivo central es la movilización de los votantes con ocasión de cada consulta electoral. Con este fin, el partido difumina sus programas, reducidos a menudo a afirmaciones de principio —justicia, orden, cambio, progreso, seguridad, etc.— y moduladas de acuerdo con conveniencias de tipo estratégico. Sin abandonarla enteramente, el partido también desdibuja su conexión preferente con un determinado sector social y pretende captar apoyos electorales en todos los sectores de la sociedad: de ahí también el sobrenombre de *catch-all parties* o partidos «atrapa-todo», que se les ha aplicado.
- Esta concentración en el objetivo electoral y la gradual introducción de la financiación pública de los gastos de los partidos hacen menos importante la afiliación. Ya no se trata tanto de transmitir una doctrina política a una gran masa de afiliados como de conseguir su voto: más decisiva que la educación política es la propaganda electoral. Al mismo tiempo se extrema la profesionalización de la dirección, integrada por personas que han hecho de la carrera política una dedicación exclusiva. Aumenta también la importancia y la personalización del liderazgo, puesto que la imagen del líder y los rasgos que la caracterizan sustituyen en cierto modo a la definición ideológica del partido.

¿A qué se debe esta transformación del partido de masas en partido de electores? No es resultado de la decisión espontánea de sus dirigentes. Responde a la influencia de diversos factores, entre los que cabe mencionar:

- la aproximación de las posiciones ideológicas entre los grandes partidos de las sociedades occidentales, expresada en el acuerdo sobre puntos básicos del estado social o del bienestar (cfr. II.8);
- el cambio de condiciones sociales y culturales que experimentan sectores importantes de la población, durante los años de expansión económica que siguen a la Segunda Guerra Mundial;
- la competencia creciente de los medios de comunicación de masas, especialmente los medios audiovisuales, como canales de comunicación política preponderantes;
- el auge de los grupos de interés (cfr. V.22), que complementan y comparten con los partidos la defensa de intereses colectivos de diverso tipo;
- finalmente, la dependencia creciente de la financiación pública y de las subvenciones de los grupos de interés, en lugar de la financiación procedente de las donaciones de los afiliados.

El partido de electores es, en la actualidad, el modelo predominante en las democracias liberal-democráticas. Ello no quita que en algunos casos algunas formaciones políticas sigan cultivando rasgos propios de los partidos de masas tradicionales —una afiliación numerosa, una implantación territorial extensa— que consideran condiciones de partida para obtener un amplio seguimiento electoral: es el caso de los partidos socialdemócratas en Alemania, Austria, países escandinavos o en Italia del PDS —antiguo Partido Comunista—.

CUADRO V.23.1. *Partido de masas y partido de electores: las principales diferencias*

	<i>Partido burocrático de masas</i>	<i>Partido profesional-electoral (o de electores)</i> <small>partido catch-all</small> <small>partido cartel</small>
a)	Papel central de la burocracia (competencia político-administrativa).	a) Papel central de los profesionales (competencia especializada).
b)	Partido de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical, dirigido a un electorado fiel.	b) Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical, dirigido ante todo al electorado de opinión.
c)	Preeminencia de una dirección colegiada del partido.	c) Preeminencia de los representantes electos en las instituciones y dirección personalizada.
d)	Financiación por cuotas de afiliados y mediante actividades colaterales.	d) Financiación mediante grupos de interés y fondos públicos.
e)	Acentuación de la ideología. Papel central de los «creyentes» dentro de la organización.	e) Acentuación de los problemas concretos ( <i>issues</i> ) y de liderazgo. Papel central de los «profesionales» de la política y de los representantes de los grupos de interés dentro de la organización.

- Esta evolución de los partidos ha sido explicada como el resultado de su concentración en un objetivo casi exclusivo —la competición electoral— que se impone sobre otros fines. Hasta el punto de que se ha afirmado que los partidos formulan propuestas políticas para vencer en las elecciones, en lugar de ganar elecciones para aplicar propuestas políticas (Downs). Esta adaptación les ha llevado al modelo de partido de electores, que cuando extrema sus rasgos puede acabar convirtiéndose en «empresa electoral» o «partido-empresa». ¿En qué medida adulteran el funcionamiento de la democracia estos partidos de electores? Son abundantes los análisis que ponen de manifiesto la crisis de los partidos en los países occidentales y su difícil arraigo en otros sistemas, censurando su creciente reconversión en grandes máquinas electorales. Pero hay que preguntarse también si estas críticas no albergan en realidad la nostalgia por un tipo de partido que ha perdido razón de ser en las sociedades de hoy. Lo veremos con más detalle al tratar de las funciones de los partidos.

---

#### EL «PARTIDO-EMPRESA»

Con este nombre puede identificarse una organización específicamente creada para promover el apoyo a un candidato. Sin necesidad de afiliación permanente, articula agencias de *marketing* y publicidad, emisoras de radiotelevisión y prensa y redes comerciales de promoción basadas en servicios de profesionales. Se pone en marcha al servicio de un candidato, para el que reclama —de manera más cruda, aunque no muy diferente que los demás partidos— un voto plebiscitario de adhesión. En esta dirección, el intento más consistente lo ha ofrecido en Italia la formación *Forza Italia*, creada en torno a la figura de Silvio Berlusconi, empresario con intereses inmobiliarios, financieros y mediáticos. Desde entonces, Berlusconi ha conseguido la presidencia del gobierno en dos ocasiones —1994 y 2001—, al frente de una coalición de centro-derecha y pese a una controvertida gestión y a múltiples causas judiciales pendientes.

---

#### Las tensiones de una estructura compleja

Por encima de sus diferencias, los grandes partidos contemporáneos presentan, a la vez, una estructura formal —descrita en sus estatutos y normas de funcionamiento interno— y una estructura informal —que agrupa a sus miembros en diferentes ámbitos.

- Desde una perspectiva formal, un partido suele organizarse de forma piramidal, a partir de unidades territoriales de base (secciones, agrupaciones, comités locales, etc.) que agrupan a sus miembros y se escalonan gradualmente —ámbito municipal, comarcal, provincial, etc.— hasta constituir los órganos centrales de dirección: un congreso o asamblea general, un consejo ejecutivo, un secretariado permanente, una presiden-

cia. Los componentes de estos órganos son generalmente elegidos en los diferentes niveles, pero la elección suele combinarse con mecanismos de cooptación o de selección previa de candidaturas. Algunos partidos aceptan formalmente la constitución interna de corrientes organizadas que defienden propuestas singulares en los diferentes niveles de actuación partidaria.

- La estructura informal de un partido es más compleja. Se basa en categorías que agrupan a sus miembros en función de las tareas que tienen asignadas y de los recursos internos —información, presupuesto, derecho de designación de candidatos, relaciones personales, etc.— que controlan. Entre estas categorías se cuentan:
  - la cúpula dirigente, integrada por los líderes de mayor jerarquía —presidente, secretario general, responsables de organización y finanzas, etc.— a los que rodean consultores o asesores de confianza, no siempre titulares de cargos formales en el partido;
  - los miembros que ocupan puestos electivos o de gobierno en la estructura institucional del estado (parlamentarios, ministros, concejales, alcaldes, etc.) que suelen combinar con responsabilidades orgánicas en el partido;
  - los «permanentes» o cargos intermedios con dedicación exclusiva a las tareas internas de organización y gestión;
  - los militantes o miembros del partido que participan en debates internos y dedican parte de su tiempo a labores de asistencia y colaboración en tareas organizativas; finalmente,
  - los afiliados o miembros del partido cuya vinculación se reduce al pago de una cuota periódica y a una conexión formal con la organización.
- Esta doble estructura —formal e informal— condiciona diferentes relaciones de colaboración y de enfrentamiento entre los diversos núcleos. Así, pueden darse tensiones:
  - entre los miembros de la dirección que ocupan los principales cargos institucionales —estatales, locales— y quienes gestionan el día de la organización —el llamado «aparato»—;
  - entre quienes desempeñan responsabilidades en el ámbito central del partido y quienes se sitúan en ámbitos territoriales o de la periferia, o
  - entre quienes ostentan cargos de dirección o gestión y las «bases» o militantes que participan de modo parcial, pero a veces muy entregado, en la vida del partido.

También pueden producirse enfrentamientos entre tendencias internas que sostienen diferencias en materia programática o en aspectos tácticos de la lucha política. Algunos partidos reconocen formalmente la existencia de corrientes organizadas, pero en la mayoría estas tendencias difusas no tienen reconocimiento exterior. En una época de fuerte perso-



nalización de la política se registran también tensiones entre personalidades con capacidad de liderazgo y sus correspondientes seguidores, recubiertas a veces con argumentos programáticos.

- No debe extrañar la existencia en el partido de esta doble estructura, ni tampoco la emergencia de tensiones internas en su seno. Es algo propio de todas las grandes organizaciones: en el sector privado o en el sector público. Por esta misma razón, es función principal de la dirección mantener la cohesión suficiente entre todos los miembros de la organización, detectando a tiempo los focos de tensión, negociando transacciones y arbitrando entre posiciones dispares. Una prueba de buen liderazgo no la da la ausencia de diferencias o tensiones, sino la capacidad de administrarlas sin poner en crisis la misma existencia de la organización.

### La financiación de los partidos

La relación entre partidos y dinero ha atravesado diferentes etapas. La política predemocrática —protagonizada por los partidos de notables— era una política reservada a los ricos: aunque los cargos políticos no eran retribuidos, el disfrute de sus rentas personales les permitía una dedicación política, de la que —directa o indirectamente— obtenían también un beneficio para sus negocios y otras actividades privadas. La política democrática significó el acceso a la política activa de personas sin patrimonio, necesitadas de una retribución regular para su subsistencia. Los partidos socialdemócratas solventaron la cuestión acudiendo a la cuota módica aportada por sus afiliados o por otras organizaciones afines como los sindicatos: con estas cuotas se financiaba la retribución de quienes representaban al partido en las instituciones y se ocupaban de gestionarlo.

Sin embargo, la mayor profesionalización de la política, el incremento de los costes organizativos o los excesos de gasto en las campañas electorales hicieron insuficientes en muchos casos estas aportaciones. Los partidos obtenían ingresos procedentes de sectores interesados en obtener contrapartidas políticas, económicas o administrativas, en función de sus contribuciones. Estas contribuciones beneficiaban de modo desigual a los diferentes partidos y daban lugar a prácticas irregulares o corruptas. Para resolver el problema y desde los años sesenta del siglo XX se extendió la idea de que los partidos deberían ser financiados con cargo a los presupuestos públicos y con arreglo a condiciones de transparencia y equidad que les situaran en posiciones de competencia real y no de desequilibrio. Alemania Federal en 1959 y Suecia en 1965 iniciaron este camino, que han seguido después la mayoría de los países.

Como resultado de esta tendencia, en la actualidad los partidos suelen acudir en medida diferente a las siguientes fuentes de financiación:

- cuotas de afiliados;
- aportaciones esporádicas de afiliados y simpatizantes, con ocasión de la organización de fiestas, bonos, colectas, sorteos, etc.;

- rendimiento de empresas propias, ya sean efectivamente productivas (cooperativas de consumo, editoriales), ya sean ficticias o instrumentales para recibir subvenciones privadas encubiertas o irregulares;
- donaciones de empresas, personas individuales o grupos de interés (patronales, sindicatos, otras organizaciones);
- finalmente, fondos públicos que pueden adoptar tres modalidades: para la retribución y el funcionamiento de los cargos electos (en el parlamento, en los gobiernos locales), para la propia organización partidaria y para subvenir a las campañas electorales en que participa.

Varía para cada partido el porcentaje que proviene de cada una de estas fuentes según sea el número de sus afiliados, según los vínculos que tiene establecidos con grupos de interés, según la capacidad económica de estos grupos, etc.

A las anteriores fuentes de financiación se añaden en ocasiones otras aportaciones directas o indirectas. Así, por ejemplo, algunos partidos exigen un porcentaje de sus retribuciones a los militantes que ocupan puestos electivos —diputados, concejales, etc.— o que ejercen cargos en el gobierno o en la administración. Estas aportaciones pueden ser interpretadas como donaciones voluntarias, aunque obligadas por reglas de partido. En cambio, son menos transparentes las contribuciones en especie que aportan cargos políticos y administrativos cuando dedican parte de su tiempo —retribuido por el presupuesto público— a actividades de partido. Otras fuentes de financiación bordean o constituyen ilegalidades manifiestas: es el caso de las aportaciones que los partidos en el gobierno pueden recibir de terceros —individuos o empresas— a cambio de decisiones que sean favorables a sus intereses: adjudicación de obras públicas, concesiones o permisos para determinadas actividades económicas, licencias para importación o exportación de productos, etc. No siempre es sencillo documentar ante los tribunales este intercambio de favores que constituye una clara muestra de corrupción política penada por las leyes. La razón principal es que los «corruptos» —empresas, individuos— no tienen interés en denunciarlas.

---

#### DINERO Y PARTIDOS: UNA CUESTIÓN POLÉMICA

El gran volumen adquirido por los fondos manejados por los partidos convierte el asunto de su financiación en una ocasión permanente de polémica. En un elevado número de países se han dado situaciones de financiación irregular, combinadas a veces con la corrupción individual: en los últimos veinte años han sido frecuentes estas situaciones en Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia o España. Para algunos, la solución estriba en «privatizar» de nuevo la financiación de los partidos y terminar con las diferentes formas de subvención pública que los propios partidos se «autoadjudican» sin control suficiente. Para otros, en cambio, esta decisión implicaría el retorno a una política «sólo para ricos» o la culminación de la política de intereses sectoriales: cada donación privada compromete

tería a una contrapartida política a favor del donante. Por tanto, sostienen la conveniencia de mantener en exclusiva la financiación pública, como garantía de independencia, transparencia e igualdad. Otros proponen sistemas mixtos con variantes diferentes. ¿Puede añadir otros argumentos a favor o en contra de las diferentes posiciones sobre la cuestión?

### ¿Qué funciones desempeñan los partidos políticos?

Los partidos son un resultado de la evolución gradual de la política de masas. Ello explica que —durante décadas— las constituciones hayan ignorado su existencia y su irresistible «invasión» de las instituciones: por mucho tiempo han sido sólo organizaciones de hecho sin reconocimiento legal. Y si — pese a las críticas que levantan— han seguido presentes en la escena política, ello se debe a que ejercen determinadas funciones en la mediación entre esta escena política y otros ámbitos —económicos, culturales, familiares, etc.— de la vida colectiva. En su papel de mediación o *interface*, los partidos se convierten en:

- **agentes de reclutamiento** y formación de personal político, que luego ocupa —o aspira a ocupar— posiciones en las instituciones del estado. Dejando en segundo plano el papel de la relación familiar o de la fortuna personal, los partidos comparten esta función de reclutamiento y formación con la alta burocracia, la empresa o el mundo de los expertos **académicos y profesionales;**
- **agentes de simplificación y agregación de demandas sociales**, que —después de filtrarlas y combinarlas— convierten en propuestas de intervención política y en programas de gobierno. En esta función, los partidos sustituyen la tarea que en otras sociedades corre a cargo de redes de **fidelidades personales, grupos religiosos o relaciones de tipo caciquil;**
- **agentes de comunicación de mensajes entre gobernantes y gobernados**, tanto cuando el partido transfiere a las instituciones las demandas y opiniones de la ciudadanía, como cuando un partido en el gobierno explica y justifica las actuaciones de este último ante la opinión. En esta función **que contiene dosis de una cierta «pedagogía política», los partidos compiten —cada vez con mayor desventaja— con los medios de comunicación; finalmente,**
- **agentes de encuadramiento de las preferencias electorales de los ciudadanos**, cuando las trasladan a las instituciones. Así, son los partidos los que organizan las actividades del parlamento, dirigen la acción del gobierno y ocupan o controlan otras instancias formales del poder estatal.

En términos resumidos, estas funciones pueden sintetizarse en dos:

- **por un lado, la transmisión de las diferentes aspiraciones que emanan de los grupos sociales hacia las instituciones estatales con capacidad para convertirlas en decisiones vinculantes, y,**

— por otro, el intento de legitimar ante aquellos grupos las decisiones adoptadas por las instituciones públicas.

El partido se ocupa en medida diferente de estas dos tareas, según esté en el gobierno o en la oposición y según el contexto general en que opera.

- En los sistemas monocráticos o dictatoriales —donde actúa generalmente un solo partido (II.7)—, el rol que desempeña se centra sobre todo en la legitimación de las decisiones del poder estatal y en contribuir a que sean acatadas por una ciudadanía sometida. En los países con reciente pasado colonial, algunos partidos son en realidad agencias de integración de la población en la nueva realidad estatal: intentan trasladar a los ciudadanos la conciencia de pertenecer a una misma comunidad política, por encima de anteriores lealtades de etnia, linaje, religión o clientela.
- Finalmente, en los estados liberal-democráticos la acción de los partidos combina de modo más equilibrado las funciones reseñadas. Al ejercerlas, el partido ha ido ocupando un espacio político tan extenso que el estado liberal-democrático ha sido calificado a veces como «estado de partidos» (García Pelayo). La soberanía popular se ha transformado en soberanía de los partidos, hasta el punto de modificar en la práctica el funcionamiento de sus instituciones. Así, por ejemplo, un parlamento en el que los diputados están sometidos a disciplina de partido no opera del mismo modo que el parlamento donde los partidos no ostentaban apenas facultad alguna. Por esta misma razón, la separación entre ejecutivo y parlamento se esfuma en la práctica cuando el gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria sólida que se pone a su servicio (cfr. III.16).

En esta evolución, los partidos han ido alterando su condición de asociaciones privadas nacidas de una iniciativa social hasta llegar a ser entidades semipúblicas o paraestatales, que muchos textos constitucionales reconocen y cuya actividad está garantizada y económicamente subvencionada por el propio estado. Por esta razón, se han distanciado de la opinión social que les critica con frecuencia y con acritud.

---

#### «CÁRTEL» DE PARTIDOS Y NUEVAS INICIATIVAS CIUDADANAS

La creciente crítica a los partidos —a los que se acusa de abandonar sus funciones de integración de demandas sociales y de movilización ciudadana— ha dado lugar a la aparición de iniciativas alternativas para complementar la insatisfactoria acción partidista. Se constituyen así plataformas ciudadanas, foros cívicos, asociaciones políticas, etc. Tales iniciativas tienen a veces objetivos electorales. En otros casos, se centran en propiciar debates y propuestas políticas. Pero estas alternativas a la hegemonía partidista chocan con la dura resistencia de los propios partidos que no facilitan el acceso al espacio político. Para organizar esta resistencia, los partidos tienden a constituir un «cártel» defensivo, adoptando

una conocida figura de la teoría económica (Katz y Mair, 1994). Cada vez más incrustados en la estructura estatal, los partidos actuales controlan de manera casi monopolística importantes recursos públicos; presupuestarios, simbólicos, puestos de trabajo retribuidos, presencia en medios estatales de comunicación, acceso a conocimiento experto, etc. Pese a su aparente competencia, los partidos se prestan a pactar con sus adversarios algunos temas básicos (sistemas electorales, reglas parlamentarias, fuentes públicas de financiación) para no perder la situación de ventaja que comparten. Con ello dificultan la entrada en el juego político de nuevos agentes de intervención alternativa. O simplemente los toleran siempre y cuando puedan mantenerlos bajo su control. Reproducen de esta manera el «cártel» económico entre empresas de un mismo sector que se ponen de acuerdo para la fijación de precios, territorios de distribución, etc., con el fin de cerrar el paso a la aparición de nuevos competidores. El perjudicado por el «cártel» basado en acuerdos económicos o políticos es, en última instancia, el ciudadano.

---

### ¿Hay alternativa a los partidos?

Los partidos —como hemos dicho— han recibido desde siempre abundantes críticas, provenientes de todos los horizontes ideológicos. Se les ha reprochado ser factores de división de la unidad nacional o de la unidad de clase. Se les ha acusado —tanto por sectores elitistas como por corrientes libertarias— de ser instrumentos de opresión del individuo, al que imponen una dirección burocrática, cada vez más aislada de la sociedad y más preocupada por su propia supervivencia. Más recientemente se denuncia que los partidos —obsesionados por los procesos electorales— se muestran incapaces o poco eficientes en la elaboración de las políticas públicas que han de responder a las necesidades ciudadanas, hasta el punto de que dichas políticas reciben poca atención de los partidos y son elaboradas en su mayor parte por grupos de interés, expertos y funcionarios. Todo ello explica que los partidos pierdan afiliación y, sobre todo, pierdan crédito ante la opinión pública frente al papel de otros actores colectivos: grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc. Ante esta situación, es lícito preguntarse si ha pasado ya su momento y si existe alternativa a los partidos. ¿Qué respuestas cabe dar a estos interrogantes?

- La historia del siglo XX nos revela que la eliminación de los partidos ha conducido generalmente a su sustitución por un partido único, que condensa sus peores defectos y no permite su corrección por medio de la competencia y el relevo. En otros casos, algunas funciones de los partidos han sido asumidas por el ejército o por coaliciones entre civiles y militares, que han ejercido el poder sin dar opción a la crítica y a la alternancia pacífica. En épocas más recientes, el discurso antipartidista ha conducido al ya mencionado «partido-empresa» o «empresa electoral», convertido en instrumento directo de los intereses de grupos económicos.

- Por otra parte, hay que reconocer el efecto negativo de la excesiva presencia de los partidos: al ocupar casi en exclusiva el escenario político-institucional han dificultado la comunicación sociedad-estado en lugar de facilitarla. Una ciudadanía más instruida y mejor informada (cfr. IV.17) es más exigente cuando se trata de debatir problemas de interés común y explorar soluciones. Aunque sigan confiando en los partidos como agentes de reclutamiento y formación de personal político —tal como lo demuestra la persistente participación electoral—, los ciudadanos rechazan que los partidos tengan la exclusiva de otras funciones políticas. Acuden ahora a la participación por medio de los grupos de interés, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo se señala que el ciudadano actual está en condiciones de utilizar mecanismos complementarios de mediación social y de elaboración de propuestas políticas: consulta directa o electrónica a la ciudadanía, debates cívicos entre los sectores implicados, clubes de reflexión sin pretensión electoral inmediata, discusiones abiertas *on-line*, etc. Se han abierto, pues, nuevos espacios de discusión política y de intervención social, aprovechando las nuevas condiciones sociales y tecnológicas, del mismo modo que los abrieron los partidos en las condiciones de finales del siglo XIX.
- Al mismo tiempo, los partidos pueden reformar algunos aspectos negativos de su funcionamiento interno, haciéndose más permeables a los cambios sociales y generacionales. Para ello se han sugerido y puesto en marcha iniciativas para limitar los mandatos de sus dirigentes, para facilitar la participación de los simpatizantes en su designación —elecciones primarias— o para hacer más transparente la financiación que requieren.

En última instancia, la mejor alternativa a los partidos en su condición actual no puede ser su eliminación. Aunque unas sociedades complejas y con demandas más diversificadas hacen cada vez más difícil la formulación del discurso globalizador propio de los partidos, el sistema político sigue reclamando la presencia de mediadores entre sociedad e instituciones que —sin tener la exclusiva de esta mediación— articulen algunas grandes propuestas de carácter integrador. Estas propuestas trascienden los intereses sectoriales representados por grupos de presión o por movimientos sociales y van más allá de la movilización esporádica de algunas intervenciones cívicas circunstanciales. Siempre que sean capaces de renovarse en la dirección mencionada más arriba, es esta visión general y sostenida a lo largo del tiempo la que da sentido a los partidos y puede asegurar su continuidad futura.

### Los sistemas de partidos

Hasta aquí hemos examinado a los partidos como realidades singulares y, en cierto modo, aisladas. Pero los partidos se necesitan unos a otros: nacen para competir entre ellos como *partes* o sectores de un todo social, del que expresan su diversidad y sus diferencias. Por esta razón es necesario

contemplar a los partidos en su conjunto y examinar qué relaciones mantienen entre sí. Hablamos, pues, de sistema de partidos para referirnos a la composición de este conjunto y a la pauta de relaciones que mantienen entre sí sus elementos integrantes. Dichos sistemas se distinguen por el número de partidos que contienen y por el formato que adoptan.

- ¿Qué factores explican el número y la diversidad de los partidos presentes en una determinada sociedad? Dos son los elementos principales que contribuyen a configurar un sistema:

- En primer lugar, un factor de carácter estructural, a saber, la existencia de una serie de divisorias —o *cleavages* (cfr. cap. 1)— que expresan grandes diferencias —actuales o históricas— en el seno de una sociedad (Rokkan, Lipset). Cuando estas diferencias se han politizado, los miembros de aquella sociedad se han visto obligados a «tomar partido». Es decir, a organizar la competición política entre grupos que se definen ante algunos grandes ejes de conflicto: socioeconómico, nacional, religioso, institucional, etc., tal como se presenta en el cuadro V.23.2. En cada sociedad se definen uno o varios ejes de conflicto: cuanto más numerosos son, mayor probabilidad de que aumente el número de partidos en liza, como expresión de la diversidad de posiciones que la acumulación de conflictos genera. Así, donde predominaba un solo eje —generalmente, el que expresaba el antagonismo entre clases sociales— el sistema de partidos era simple: frente a un partido conservador se formaba un partido de orientación socialista, integrando y representando a los intereses respectivos de los dos grandes actores del sistema económico (propietarios del capital y trabajadores asalariados). En cambio, allí donde se han acumulado más de un *cleavage* o divisoria de conflicto —por ejemplo, de carácter religioso entre creyentes y laicos o de carácter lingüístico-nacional— ha aumentado el número de partidos que expresa la correspondiente diversidad de posiciones ante cada uno de estos conflictos. Un ejemplo de acumulación histórica de divisorias o *cleavages* nos lo presentan los casos belga u holandés, con sistemas de partidos que incorporan entre ocho y doce formaciones diferentes.

- El segundo factor que influye sobre la configuración del sistema de partidos es el cuadro de instituciones adoptado por el sistema político o, en otros términos, las reglas fijadas para regular la competición entre ellos. Veamos algunos ejemplos. Cuando las normas electorales adoptan una orientación mayoritaria (cfr. III.14), el sistema de partidos tiende a la simplificación: si sólo las dos formaciones más votadas tienen probabilidades de éxito, hay pocos incentivos para crear o votar a otros grupos. En cambio, cuando el sistema electoral es de carácter proporcional o distributivo, un mayor número de partidos —incluidos los minoritarios— pueden obtener representación: ello estimula la formación de más partidos y facilita luego su existencia. Igualmente, en los sistemas donde el jefe del estado o presidente (cfr. III.13) es elegido

por sufragio universal directo, el sistema de partidos tiende a una relativa simplificación entre grandes opciones.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las reglas —por ejemplo, el sistema electoral— y las instituciones de que se dota un sistema político son también el resultado de los conflictos estructurales que aquella sociedad padece o ha padecido. Por esta razón, son poco efectivos los proyectos de simplificación del mapa de partidos que no tienen en cuenta cuál es la evolución de fondo de las sociedades en que se sitúan. Cuando esta evolución registra la pérdida de importancia de algunos conflictos históricos —conservadores/liberales, socialdemócratas/comunistas— será más fácil la fusión o articulación de antiguas fuerzas políticas en una sola formación. En cambio, si la evolución social registra la aparición de nuevos antagonismos no será extraño que acaben reflejándose en el escenario político en forma de partidos nuevos o de transformación de los existentes.

CUADRO V.23.2. *Conflictos sociales y sistemas de partidos en Europa*

<i>Divisoria social dominante según posición ante</i>	<i>Sistema principal de partidos</i>
Estado liberal	Liberales frente a conservadores
Capitalismo económico	Conservadores/liberales frente a socialistas
Laicidad del estado	Laicos frente a confesionales
Reforma social/revolución	Socialdemócratas frente a comunistas
Unidad de la nación-estado	Nacionalistas estatales frente a nacionalistas/regionalistas periféricos
Democracia política	Demócratas frente a fascistas
Crecimiento económico y protección del medio natural	«Productivistas» frente a ecologistas

- ¿Qué formato adoptan los diferentes sistemas de partidos? Para ordenarlos suelen combinarse un dato cuantitativo —el número de sus componentes— y un dato cualitativo —la relación que mantienen entre sí—. El primer dato nos da el grado de fragmentación del sistema, mientras que el segundo nos ofrece el grado de su polarización. Combinando estos dos factores y en situaciones de competencia libre entre partidos se suelen distinguir cuatro sistemas: de partido dominante, bipartidista, pluripartidista moderado y pluripartidista polarizado (Duverger, Sartori).

— Un sistema de partido dominante se caracteriza por la existencia de una formación que consigue de manera continuada la mayoría absoluta de los votos o que se sitúa a gran distancia del segundo partido clasificado. Así ha ocurrido en algunos períodos del siglo XX en Noruega y Suecia con el Partido Socialdemócrata, en el Japón con el Partido Liberal-Demócrata, o en la India con el Partido del Congreso. En estos casos, el partido en cuestión suele gobernar de manera ininterrumpida, aunque sometándose periódicamente al veredicto de las urnas.



- Un sistema bipartidista se define por un relativo equilibrio de fuerza entre dos grandes partidos, que cuentan con la probabilidad de obtener una mayoría parlamentaria y reúnen entre ambos un elevado porcentaje del voto total —en torno al 80 %—. La presencia de estos dos partidos no excluye la existencia de formaciones menores que no tienen ninguna expectativa de hacerse con el gobierno. El gobierno corresponde siempre a uno de los dos grandes partidos. Éste ha sido el caso de Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos o Nueva Zelanda. En otros casos, un tercer partido menor actúa como socio permanente o alternativo de alguno de los dos grandes: así ha ocurrido en Irlanda, en Australia o en Alemania Federal, donde se habla a veces de un sistema de «dos partidos y medio» para referirse a esta situación de complementariedad.
- Un sistema pluripartidista refleja una distribución fragmentada del voto entre varios partidos, sin que resalte —como en el caso anterior— la posición de los dos primeros. Se habla de pluripartidismo limitado cuando el sistema contiene cuatro o cinco partidos que poseen alguna capacidad para intervenir en la formación de gobierno. Se habla de pluripartidismo extremo cuando el sistema contiene un número superior de partidos, hasta llegar a veces a la docena. Sistemas pluripartidistas se dan tradicionalmente en Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suiza, Italia o Israel. En dichos países, la formación de gobierno requiere siempre la coalición entre varias fuerzas, que pactan las condiciones de su colaboración.

Los sistemas pluripartidistas suelen catalogarse también de acuerdo con una segunda dimensión: la distancia o la polarización ideológica que se da entre los partidos. Un sistema pluripartidista polarizado es el que revela una gran distancia entre los partidos que se sitúan en las posiciones extremas —o extremistas— en la dimensión derecha-izquierda. En cambio, un sistema pluripartidista moderado refleja una situación de mayor proximidad ideológica y programática entre todos los partidos que forman parte del mismo.

En el pluripartidismo polarizado, los partidos situados en los extremos del espectro político tienen probabilidades de participar en una mayoría de gobierno, lo cual les coloca a menudo extramuros del sistema político y en una situación de oposición irresponsable. La competición entre partidos se desarrolla de forma multilateral: no sólo compiten derecha e izquierda, sino que hay también competencia en el seno de la derecha y en el seno de la izquierda. Todo ello hace muy inestables las mayorías de gobierno y, en algún caso, del mismo sistema político. La República alemana de Weimar entre 1920 y 1933, la República española entre 1931 y 1936, Francia entre 1945 y 1958, Italia entre 1948 y 1994 o la situación actual de algunos países de Europa del Este (Rusia, Rumania, Eslovaquia, Bulgaria) después de la caída de la URSS son ejemplos de este modelo.

En el pluripartidismo moderado, en cambio, la menor distancia entre los partidos facilita que todos ellos puedan participar en gobiernos de coali-

ción o en las mayorías que los sustentan. La competencia se desarrolla sobre todo en la zona central del espacio político, donde se sitúan las posiciones moderadas. Es frecuente, por tanto, que se produzca una alternancia en el gobierno entre una coalición de centro-derecha y una coalición de centro-izquierda, en las que algunos partidos ocupan siempre una posición de pivote. Así ha ocurrido en general en Bélgica, Holanda, Suiza o Dinamarca, durante la segunda mitad del siglo xx.

- Hay que mencionar también dos tipos de sistemas de partidos que se dan en condiciones de competencia partidista restringida. O lo que es lo mismo, cuando el sistema político no asegura condiciones de libertad plena para la formación de partidos ni de igualdad para concurrir a las elecciones en términos equiparables. En este contexto se distinguen dos situaciones:
  - El sistema de partido único coincide con una situación de monopolio político en manos de una sola organización que impide la existencia de una verdadera competición. Este partido único —en estrecho solapamiento con las instituciones del estado— pretende ocupar todo el espacio político. La noción de «partido único» es, en realidad, una contradicción, puesto que la idea de partido contiene una referencia a la diversidad, al pluralismo y a la competición. En estas condiciones, el partido único se convierte sobre todo en instrumento de propaganda, de control de la población y de apoyo al grupo o persona en el poder. A lo largo del siglo xx, el sistema de partido único ha sido característico de las monocracias de inspiración nazi-fascista (Alemania, Italia, España, Portugal), de los sistemas de hegemonía socialista-leninista (la URSS, la antigua Yugoslavia, algunos países del centro y este europeo que formaban parte del Imperio soviético, China o Corea del Norte) o de dictaduras en países ex coloniales en África y Asia.
  - El sistema de partido hegemónico ofrece la apariencia de un pluripartidismo formal, pero en realidad encubre una situación de dominio efectivo de una sola fuerza política sobre todas las demás. El partido hegemónico —que controla los mecanismos coactivos del estado— impone unilateralmente las condiciones del juego político y organiza las consultas electorales de tal manera que el resultado le sea siempre favorable. Los demás partidos aceptan —de grado o a la fuerza— una situación subalterna y las cuotas marginales de poder —algunos puestos electivos— que el partido hegemónico les concede. Las situaciones de partido hegemónico se han dado también en monocracias de inspiración soviética, en regímenes autoritarios militares o en estados poscoloniales. Los casos más relevantes son México, Egipto, Singapur, Malaysia, Corea del Sur o Taiwán. En algunos de ellos —por ejemplo, en Corea del Sur, Taiwán y México— el sistema evoluciona actualmente hacia situaciones de competición abierta.

---

**CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN EUROPA**

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años setenta del siglo xx, los sistemas de partidos en Europa occidental presentaban una notable estabilidad. El número y la posición de los partidos respondían a conflictos sociales y políticos que a menudo arrancaban del siglo anterior. Sin embargo, en los últimos años se aprecian signos de deshielo en dichos sistemas: la desaparición o transformación de los partidos liberales y comunistas, la crisis de los tradicionales partidos democristianos y socialdemócratas, la emergencia de los partidos «verdes» y de algunas formaciones conservadoras de orientación populista. Se registra además un relativo aumento del número de partidos y se advierte que el apoyo que reciben de los electores es más volátil, es decir, oscila con mayor intensidad de una elección a otra. ¿Qué factores pueden explicar estos cambios?

---



### LA ACCIÓN COLECTIVA: (3) LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

#### ¿Instrumentos o actores?

Al tratar de la comunicación política (IV.20) hemos subrayado la importancia de los medios de comunicación de masas. ¿Es concebible la política contemporánea sin contar con ellos? Basta un sencillo ejercicio de imaginación para darse cuenta de lo extraño que nos resultaría un mundo político sin prensa, sin radio o sin televisión. Los medios están continuamente presentes: son los transmisores de la mayoría de mensajes que se entrecruzan en el escenario de la política. Con ello contribuyen a la identificación de las cuestiones políticas, a la elaboración de propuestas alternativas de regulación y al éxito o fracaso de su aceptación y aplicación.

- En la actualidad, estos medios ya no son simples instrumentos pasivos, accesibles por igual a todos los miembros de la comunidad política. A mediados del siglo XIX era relativamente sencillo y poco costoso poner en marcha un periódico diario: la mayoría de grupos o partidos políticos —incluso de relevancia secundaria— contaban con él para divulgar sus propuestas entre sus partidarios o simpatizantes. En esta situación, un diario hacía las veces de boletín interno o de circular que se difundía entre amigos y militantes y era financiado mediante la contribución de sus lectores y de algunos donantes más generosos. En la actualidad, la gran inversión requerida para poner en marcha un medio de comunicación de difusión general —sea prensa escrita o radiotelevisión— no está ya al alcance de los partidos políticos ni de algunos patrocinadores individuales: sólo es rentable si produce resultados económicos mediante su venta masiva. ¿Qué venden los medios? Lo que los medios venden es, no sólo información convertida en mercancía, sino —sobre todo— publicidad comercial. Prácticamente todos los medios —con la excepción de algunas radiotelevisiónes públicas— basan su financiación en la publicidad: así se explica la lucha feroz —y a veces sin reglas— por extender la difusión y ampliar la audiencia. Todo ello da a los medios un papel propio: dejan de ser simples canales de transmisión y se convierten en actores del sistema político.

Defienden los intereses de los grupos empresariales de que dependen y elaboran estrategias particulares para hacerlo, ejerciendo su influencia sobre los demás actores.

---

### ¿UN DEBATE IMPARCIAL?

Entre 1978 y 1982, la prensa española prestó gran atención al monopolio público de la televisión, heredado de la dictadura. Esta situación de monopolio era presentada casi siempre como un atentado a la libertad de expresión y a la libertad de empresa, en contradicción con la letra y el espíritu de la nueva constitución de 1978. La importancia del debate político sobre este asunto en una democracia reciente estaba justificado. Pero la posición de los grandes grupos de prensa privados no era únicamente doctrinal: la mayor parte de ellos pretendían entrar en el negocio de la televisión, una vez suprimido el monopolio. Los medios escritos no eran, pues, simples canales de transmisión de una polémica política. Eran partes interesadas en la cuestión, tal como se reveló cuando las nuevas cadenas privadas de televisión fueron impulsadas desde los diferentes grupos propietarios de la prensa escrita.

---

- Es posible, pues, identificar tres posibles papeles que los medios han ido acumulando y que representan en la actualidad en diferente medida. Los tres papeles pueden identificarse como eco, comparsa y protagonista. En algunos casos, los medios transmiten el eco —más o menos fiel— de los mensajes emitidos por otros actores políticos: los dirigentes, las organizaciones, los ciudadanos, etc. En otros casos, los medios acompañan como comparsas a otros actores: apoyan o critican las posiciones de los partidos, de los movimientos y organizaciones sociales, del gobierno o de la oposición, etc. Finalmente, los medios se convierten en protagonistas cuando deciden desarrollar una estrategia propia en la escena política: por ejemplo, promoviendo una campaña de oposición sistemática al gobierno o de apoyo permanente a algún partido o candidato con el que se alían. Esta intervención directa puede tener objetivos políticos. O puede estar relacionada con intereses económicos de la propiedad del medio: un aumento de la audiencia o de la difusión a cualquier precio, una estrategia empresarial de consolidación o de oposición a eventuales competidores, etc.

No todos los medios asumen los tres papeles mencionados ni —cuando lo hacen— los ejercen a la vez o con la misma intensidad. Pero en los tres supuestos su influencia sobre el proceso político en las sociedades contemporáneas es de primera magnitud y no puede ser ignorado.

## El medio y el mensaje: ¿qué transmiten los medios de comunicación?

Un examen de los medios nos revela los diversos componentes de su contenido. En un diario, en un programa de radio o en una emisión de televisión aparecen generalmente elementos informativos y elementos de opinión, que se dosifican de manera variada.

- Por un lado, los elementos informativos suministran datos sobre hechos que se presuponen de interés para la opinión pública en general o para alguno de sus sectores: «la inflación del mes anterior se ha situado en el 2,1 % anual»; «ha disminuido el número de accidentes mortales en carretera»; «se ha convocado una manifestación de protesta para el próximo martes», etc.
- Por otra parte, los elementos de opinión trasladan al público apreciaciones o juicios que el medio —en sus editoriales o a través de los artículos de sus colaboradores— formula sobre los hechos: «el discurso del líder de la oposición no convenció», «la inversión presupuestada en obra pública es insuficiente», «el déficit en materia escolar es inaceptable», «el gobierno de X sostiene una política agresiva contra sus vecinos», etc.

- Pero en el periodismo contemporáneo no siempre es sencillo distinguir la información de la opinión: la selección de materiales disponibles, la atención relativa que se les presta, la titulación y la adjetivación que les acompaña casi siempre trasladan al destinatario una cierta valoración del suceso y no una mera descripción del mismo. Es cierto que los medios audiovisuales permiten transportar a domicilio y en tiempo real un acontecimiento —una reunión, una declaración, una rueda de prensa, una guerra, un golpe de estado, etc.—. Su impacto reside en la apariencia objetiva de lo que se transmite: una imagen, una voz. Pero esta transmisión —que quiere ser más objetiva que el relato escrito— también ha sido precedida de una selección y ha sido sometida a un tratamiento propio del medio. En este tratamiento el impacto visual o sonoro predomina sobre el análisis y el gesto personal se impone sobre los argumentos.
- Ello hace que la influencia de los medios audiovisuales se exprese doblemente. Por una parte, los medios seleccionan el material que ofrecen: «lo que no aparece en televisión no existe», «quien no sale en la tele o en la radio no cuenta». Pero, al mismo tiempo, la influencia menos explícita —pero quizá más potente— de estos medios deriva de la manera mediante la cual nos aproximan a los fenómenos políticos: simplificación de las situaciones y de los conflictos, apelación a las emociones más que a los argumentos, contraposición tajante entre «éstos» y «aquéllos», preferencia por lo inusual y lo conflictivo.

Ello hace que las intervenciones de los demás actores políticos —organizaciones, ciudadanos, instituciones, líderes— se sometan con frecuencia a las exigencias del medio: el continente —el medio— acaba determinando el contenido —el mensaje—. Así, por ejemplo, los mítines electorales y las intervenciones de los oradores políticos que participan en los

mismos se diseñan y programan de acuerdo con las condiciones y los horarios de los telediarios de las grandes cadenas de televisión. Incluso algunas acciones militares recientes de Estados Unidos —durante la guerra del Golfo (1991) o en Somalia (1992)— se han visto condicionadas por las características del medio televisivo. Como se ha dicho, el medio se ha convertido en el mensaje (MacLuhan): la transmisión del acontecimiento llega a ser más importante que el acontecimiento mismo.

- Esta influencia del medio sobre el contenido explica también que las opciones políticas estén obligadas a encarnarse en un rostro: el personaje que abanderara una propuesta política adquiere mayor relieve que el contenido de la misma. Lo que importa a los medios es disponer de las declaraciones de un personaje, a menudo replicando las declaraciones de otro: no son los hechos o las cuestiones lo que importa transmitir, sino las reacciones y contrarreacciones de los personajes políticos frente a dichos hechos y cuestiones. También se refuerza hasta el límite la simplificación y el esquematismo de los mensajes: en las campañas electorales televisadas de Estados Unidos se considera demasiado larga una frase que supere los nueve segundos. Del mismo modo, los medios acentúan los antagonismos entre personajes y alternativas —el contraste entre «buenos» y «malos»—, en lugar de prestar atención a las zonas de coincidencia.

Todo ello hace que en la mente de unos ciudadanos expuestos constantemente a los medios audiovisuales se construya una determinada concepción de la política: simple, emocional, caricaturesca, de confrontación permanente en tertulias o debates artificialmente provocados. Los medios contribuyen a convertir la política en un espectáculo o «gran guiñol» y, acto seguido y rizando el rizo, se aprovechan de ello para ridiculizar el efecto de su propia influencia mediante la difusión de secciones y programas humorísticos.

---

#### LA «ESPECTACULARIZACIÓN» DE LA POLÍTICA

La conversión de la política en «espectáculo radiotelevisado» es el efecto final de este proceso. «Puesto que las noticias se construyen cada vez más para que se equiparen a los espectáculos de entretenimiento o a los acontecimientos deportivos, su lógica también lo hace. Requiere drama, suspense, conflicto, rivalidades, codicia, engaño, ganadores y perdedores y, si es posible, sexo y violencia...» (Castells, 1997). A los medios «... les interesa el acontecimiento, no la condición subyacente; la persona, no el grupo; el conflicto, no el consenso; el hecho que *adelanta la noticia*, no el que la explica» (Gitlin, 1980, cit. por Castells, 1997).

---



### **Medios de comunicación y poder político: tensiones históricas y desarrollos actuales**

Está claro, pues, que entre poder político y medios de comunicación se ha dado siempre una relación íntima y a la vez cargada de tensiones. Todo poder político ha visto siempre a los medios como instrumentos de control y de intervención en las relaciones sociales: en otras palabras, como recurso para reforzar su legitimidad y erosionar la de sus contrincantes. Cuando los púlpitos de los predicadores eran el medio de mayor —y casi exclusiva— audiencia entre masas analfabetas, las monarquías se esforzaron por controlar a las Iglesias. Desde hace medio siglo, cualquier intento de golpe de estado prevé la toma inmediata de las emisoras de radio y televisión, cuya importancia estratégica es igual o superior a la de los aeropuertos, las instalaciones militares o los servicios públicos fundamentales (electricidad, gas, teléfono, agua, transporte, etc.). En el desarrollo de la relación entre poder y medios pueden señalarse etapas diferentes.

- La aparición de la prensa de masas coincide aproximadamente con la construcción del estado liberal: la libertad de imprenta es una de las reivindicaciones fundamentales de los liberales del siglo XIX, en contraste con el régimen de concesión regia para publicaciones impresas que se daba en los regímenes absolutistas. En la primera etapa del estado liberal, la puesta en marcha de un periódico solía ser iniciativa de los particulares y de los partidos, aunque a veces fuera también promovida indirectamente desde el gobierno. Cuando este gobierno era conservador coartaba la libre expresión de los medios, suspendiendo temporalmente el derecho a la libertad de prensa, introduciendo la censura o aplicando medidas sancionadoras, incluida la prisión por los llamados «delitos de imprenta». Cuando gobernaban los liberales se ampliaba la esfera de la libertad de expresión. Pero no era raro que el gobierno intentara influir sobre los medios mediante la presión, la compra o el soborno de directores o periodistas, con el fin de que apoyaran la política gubernamental. Progresivamente, una gran parte de la prensa escrita se fue haciendo más dependiente de la publicidad que insertaba que no de otras fuentes de financiación. La relación entre medios y grupos con capacidad de compra de publicidad empezó entonces a tener importancia, no sólo económica, sino también política.
- En el momento en que se intuyeron las posibilidades políticas de los medios electrónicos de comunicación —radio y televisión—, los gobiernos organizaron sus propios centros emisores en lugar de dejar el campo libre a la iniciativa privada. A partir de los años treinta del siglo XX, el estado intervino directamente en este ámbito. ¿De qué modo se ha producido esta intervención? Por una parte, el estado se reservó el derecho a conceder a los particulares la autorización para emitir por radio o por televisión. Por otra, creó emisoras públicas que con frecuencia ocuparon una posición monopolística. Desde entonces es constante el debate político en torno al grado de independencia y neutralidad que los gobiernos de turno conce-

den a los medios de titularidad pública. Las situaciones difieren según los países. En algunos casos, los medios de titularidad pública no son controlados por los gobiernos, ni por los parlamentos: se confían a la tutela de las instituciones sociales —sindicatos, Iglesias, asociaciones culturales, etc.— o de consejos integrados por personalidades independientes, que ofrecen en principio una mejor garantía de pluralismo. Así ocurre en Gran Bretaña, Países Bajos, Alemania Federal, países escandinavos, etc. En otros casos, estos medios de titularidad pública quedan más estrechamente unidos a la mayoría política del momento, provocando por tanto la crítica permanente de la oposición por su presunta parcialidad a favor del gobierno: es el caso de Francia, Italia, España, etc.

- ¿Qué cambios se han producido en estos últimos años? Las últimas décadas del siglo xx han contemplado una intensa modificación del panorama, debido a las posibilidades técnicas y económicas ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación. En gran parte de los países democráticos, se ha producido una notable concentración de la propiedad de la prensa escrita cuya difusión se estanca o descende. La publicidad, como se ha dicho, se ha convertido en su principal ingreso. En lo que respecta a los medios electrónicos —radio y televisión—, la propiedad privada se hace con ellos, ya sea porque aumenta el número de autorizaciones estatales, ya sea porque los estados «privatizan» los medios de titularidad pública y los ceden a los grandes grupos económicos, muchos de ellos con conexiones internacionales. En cierto modo, este proceso significa un reconocimiento de la incapacidad del poder político para limitar la difusión de emisiones, que la transmisión por satélite sitúa fuera del alcance estatal.
- Finalmente y como hemos señalado, la irrupción de Internet como un ciberespacio de contacto ilimitado ha significado una nueva transformación en las relaciones entre política y comunicación. Millones de ciudadanos —si tienen acceso a la red— pueden convertirse en habituales interlocutores potenciales de este ciberespacio. Pero en él se sitúan también los agentes políticos organizados (institucionales, partidos, grupos de interés, movimientos sociales). Y, finalmente, lo ocupan los medios de comunicación de masas, tanto los convencionales (prensa, radio, tv, publicidad, etc.), como los que han nacido ya en soporte electrónico (prensa y radio digital, webs corporativas, etc.). Se ha producido en los últimos años un proceso de concentración en la propiedad de dichos medios. Han aparecido los grandes conglomerados mediáticos, capaces de controlar los flujos principales en el intercambio de mensajes de todo tipo. Dichos grupos integran medios escritos y audiovisuales, pero también buscadores en la red, editoriales, productoras cinematográficas y musicales, distribuidoras de vídeo, centros de ocio, etc. Su peso económico y su influencia política superan en mucho la de los grandes diarios tradicionales y abren nuevos interrogantes sobre la capacidad de la sociedad para reclamar un uso responsable y transparente de su enorme poder.

---

**DEL QUIOSCO DE PRENSA A LAS PLATAFORMAS DIGITALES**

Los mensajes políticos —tanto los explícitos como los que se contienen en productos de diversión y ocio— se difunden hoy gracias a las facilidades que proporcionan los formatos digitales. Se condensan, almacenan y distribuyen de manera prácticamente ilimitada. Ésta es la actividad de los grandes grupos de la comunicación de masas que a menudo se ocupan de todo el ciclo: producción y acumulación digital de textos, imágenes y sonidos para encargarse de su posterior distribución: edición, prensa, cine, radio, televisión, internet, publicidad. Son muy pocos los miembros de este selecto club empresarial de la comunicación mundial. Los más importantes son:

- *AOL-Time Warner*: AOL, Compuserve, Netscape, Time-Life, Warner Bros Studios, Columbia, Time-Life Books, Time Magazine, Fortune, Sports Illustrated, Cartoon Network, TNT, etc.
  - *News Corporation*: Twentieth Century Fox, Fox TV, British Sky Corporation, Harper-Collins, The Times, The Sun, The New York Post, etc.
  - *Walt Disney*: ABC Television, Walt Disney Pictures, The Disney Channel, Miramax Pictures, Buena Vista Home, Parques temáticos Disney, etc.
  - *Viacom*: CBS, MTV, Simon & Schuster, Paramount Pictures, Blockbuster Video, Parques temáticos Paramount, etc.
  - *ComCast*: ComCast Cable, ATT Cable, Golf Channel, etc.
  - *Vivendi Universal*: Universal Studios, Universal Televisión, Universal Records, Canal Plus Europa, MCA Records, Polygram, Decca, Havas, etc.
- 

**Democracia contemporánea y medios de comunicación: nuevos problemas**

En una perspectiva histórica, la relación entre medios y poder siempre ha diferenciado a las monocracias de las democracias. En las monocracias, el poder político se propone poner a su servicio cualquier instrumento de comunicación. Para ello recurre al monopolio de los medios públicos y a la fiscalización directa de los privados mediante personal de su confianza política, a la censura gubernativa previa o a las amenazas directas a sus titulares y profesionales. La función de los medios en estos sistemas está básicamente limitada a la propaganda y al adoctrinamiento ideológico de la población.

En las poliarquías o democracias, el poder político —con más o menos rigor— está comprometido a respetar la libertad de prensa en todas sus manifestaciones: renuncia a controlar los medios de comunicación y protege en principio el derecho de todos a disponer de dichos medios y a acceder a los mismos. Pero no se ha alejado de ellos. Ya vimos (cfr. III.14) que el declive de los parlamentos ha ido convirtiendo a los medios en el escenario

fundamental de la controversia política: el gobierno los usa para exponer sus argumentos y la oposición los emplea para formular sus críticas. Uno y otra se esfuerzan, por tanto, para que los medios se adapten a sus conveniencias.

Pero en el mundo de hoy y allí donde predominan las grandes concentraciones de poder mediático, el sentido de esta estrecha relación entre poder y medios se ha alterado. Con frecuencia son ahora los medios —o algunos medios— los que son capaces de poner a su servicio al poder político. La llamada «mediocracia» puede llegar a marcar la agenda del proceso político: seleccionando los asuntos a los que los demás actores se ven obligados a prestar atención, establecen la llamada agenda política. Favorecen determinadas formas de abordar dichos asuntos y prescinden de otras. Pueden potenciar a determinados partidos y dirigentes y pueden ignorar o disminuir a los demás. Pueden resaltar exclusivamente los aciertos de unos y los errores de otros, presentando una pintura en blanco y negro de la escena política y de sus personajes principales. Hace algo más de medio siglo, Orwell advirtió —en una novela de política-ficción titulada *1984*— que el poder político usaría los medios de comunicación para convertirse en un *Big Brother* omnipresente, capaz de orientar mentes y opiniones y controlar todas las relaciones sociales. Sin embargo, a finales del siglo XX, la situación se ha invertido: el temor actual es que sean los grupos que controlan los medios de comunicación —con su capacidad económica, publicitaria y de sugestión— los que manipulen a los poderes políticos y los sometan a su dictado.

- ¿Qué justifica este temor? La irrupción de las nuevas tecnologías digitales —que permiten almacenar, manipular y difundir gran cantidad de datos de cualquier origen— impulsa a la combinación de medios hasta ahora separados: edición de prensa y libros, radio, televisión, cine, música, teléfono, etc. Todo ello privilegia a quienes tienen mayor capacidad de inversión y conduce a la concentración del control de los medios en unos pocos grupos —no más de siete a escala mundial según recientes estimaciones—, con ramificaciones que se extienden por todo el planeta. En estos grupos participan tanto los productores de los contenidos, como quienes suministran la tecnología para difundirlos: es decir, asocian empresarialmente a Disney o a la CNN, por un lado, con Microsoft e Intel, por otro. Los contenidos disponibles y los medios para su difusión mundial quedan, pues, en pocas manos. Y de ahí la paradoja de que la aparente multiplicación de oferta mediática acabe presentándonos con frecuencia la misma selección de noticias e incluso la misma selección de imágenes.
- Algunos sostienen, en cambio, que los nuevos medios conectados a la red global de comunicaciones favorecen un flujo constante de informaciones en todas las direcciones, y no sólo «de arriba abajo» como sucedía con los medios tradicionales. Y, aunque grandes sectores de la población siguen marginados de esta red, se han dado ya algunas situaciones en las que las nuevas tecnologías han permitido una cierta movilización «de abajo arriba», incluso en sistemas autoritarios. Así, opositores y exiliados de Chiapas (México), Malaysia, Indonesia, Myanmar o Timor Oriental han recu-

rido recientemente a la red para protestar contra la política de los gobiernos de sus países, mediante la organización de páginas *web* y el uso del correo electrónico.

Por otra parte, constituiría también una simplificación excesiva otorgar a los grandes grupos mediáticos un poder irresistible. Tanto en los sistemas democráticos, como en los dictatoriales, los medios de comunicación se enfrentan con otros actores políticos, en una tensión permanente que se resuelve de modo diferente según los momentos y las circunstancias de cada sociedad. En esta tensión, la concentración de medios ha modificado los equilibrios anteriores. Y ha obligado a las organizaciones sociales, a las instituciones públicas y a los propios ciudadanos a buscar otros instrumentos de compensación: por ejemplo, constituyendo asociaciones de usuarios de los medios o creando órganos o consejos independientes de vigilancia y supervisión de su actuación.

Todo ello revela que en las democracias actuales sigue planteado el problema de conciliar dos exigencias: por un lado, las libertades de información y de expresión a las que tienen derecho los ciudadanos y, por otro, los requisitos de veracidad y de responsabilidad que deben satisfacer los medios de comunicación, especialmente cuando se han erigido en actores políticos de primera magnitud.

---

#### GRUPOS MEDIÁTICOS E INFLUENCIA POLÍTICA

1991. La conexión económico-político-mediática se desarrolló con gran fuerza en la Rusia poscomunista. A partir de 1991, la presidencia de Boris Eltsin emprendió una abrupta transición al capitalismo con el apoyo de un sistema político claramente autoritario. El poder político y económico cayó en manos de los llamados «nuevos oligarcas», personajes que han combinado el control de bancos y empresas energéticas e industriales con la adquisición de medios de comunicación —prensa y televisión—. Según los analistas, siete grandes grupos se distribuyeron una influencia política decisiva durante la presidencia de Eltsin. Posteriormente, la accesión a la presidencia de Boris Putin (1999) comportó un cierto debilitamiento de la posición de dichos grupos, obligados a pactar con el gobierno bajo la amenaza de represión política.
1994. Silvio Berlusconi (Italia, 1936) —promotor inmobiliario, financiero, propietario de la más poderosa empresa publicitaria de su país, de varias cadenas privadas de televisión y del club de fútbol más importante de Italia—, constituyó en pocos meses una formación política con un nombre de inspiración deportiva: *Forza Italia*. Con el apoyo de su red publicitaria y de sus canales de televisión, sin gran contenido programático y sin experiencia política previa, este «partido-empresa» participó en las elecciones parlamentarias del mismo año. Como dirigente del partido más votado, presidió un gobier-

- no de centro-derecha entre abril y diciembre de 1994. Su posición en el ejecutivo le permitió añadir a los medios de comunicación de que era propietario una influencia directa sobre los medios de comunicación de titularidad pública. En 2001, fue nuevamente designado presidente del gobierno, pese a los conflictos de intereses y procesos judiciales abiertos contra él mismo y sus colaboradores.
1997. Rupert Murdoch (Australia, 1931) heredó en 1954 dos pequeños periódicos locales. Los transformó en éxitos comerciales recurriendo a un contenido abundante en escándalos, crímenes, sexo y deportes. Sobre esta base económica adquirió importantes diarios y revistas, emisoras de radio y televisión terrestre y por cable, la productora cinematográfica *Twenty-Century Fox* y varias editoriales. Asociando medios de comunicación tradicionales, deporte comercial —Murdoch es también propietario del *Manchester United*, el principal club de fútbol inglés—, su imperio se ha ido extendiendo al mundo digital, constituyendo la *News Corporation*. Su papel político es manifiesto. La posición beligerante conservadora de sus diarios en Gran Bretaña favoreció abiertamente a los gobiernos de la señora Thatcher, hasta que en 1997 se inclinaron por el Nuevo Laborismo de Tony Blair y le dieron apoyo durante la campaña electoral que le llevó al gobierno. En 2003, la invasión de Irak y la política del Presidente G. W. Bush contó con *Fox-TV* como aliado declarado.
1997. El gobierno español del Partido Popular, presidido por José M. Aznar, decretó la privatización total del monopolio de *Telefónica*, cuyo presidente había sido nombrado por el propio Gobierno Aznar. *Telefónica* decidió inmediatamente adquirir una importante cadena de televisión —*Antena 3*— y varias emisoras de radio. A continuación, *Telefónica* puso en marcha un canal de televisión digital por satélite para competir con *Canal Plus*, controlado por el Grupo *Prisa*, propietario del diario madrileño *El País*, de una cadena de radio —*la Ser*— y de varias marcas editoriales. *Prisa*, políticamente orientada hacia el centro-izquierda, y *Telefónica*, favorable al gobierno conservador de Aznar, han competido desde entonces, no sólo en el terreno comercial, sino también en el de la influencia política.
2003. Durante la segunda guerra del Golfo, la cobertura informativa de la invasión de Irak fue muy reducida. Por decisión del gobierno del presidente Bush, los medios de comunicación no pudieron acceder directamente al campo de batalla ni disponer de imágenes para su transmisión. Sólo alguna cadena televisiva de orientación conservadora que había dado su apoyo incondicional a la controvertida decisión del presidente Bush de invadir Irak recibió la autorización del gobierno estadounidense para realizar un seguimiento controlado del conflicto. De esta manera, se intercambiaba apoyo político por tratamiento favorable del desarrollo de la guerra.
-