

minan la fuerza relativa de cada uno de los partidos, cada cual con su propio programa. La relación de fuerzas entre los partidos no indica sobre qué cuestiones en particular puede alcanzarse un compromiso, tampoco marca con precisión cómo se va a determinar la diferencia. El contenido preciso del compromiso es, por lo tanto, un objeto de negociación entre los partidos y sus dirigentes. Antes de tales negociaciones, las posiciones no están fijadas; los participantes pueden cambiar sus opiniones como resultado del intercambio. Por último, los partidos socialdemócratas han institucionalizado a menudo un proceso de consultas y negociaciones con intereses organizados, como las asociaciones sindicales y las patronales. Este fenómeno, llamado «neocorporatismo» ha recibido mucha atención últimamente por parte de la ciencia política<sup>35</sup>. Las instituciones neocorporativas, cuyo objetivo es el de facilitar el compromiso entre intereses sociales opuestos, también proporcionan foros de discusión. Los términos del compromiso no son fijados antes de la confrontación; surgen como su resultado.

La importancia de la discusión en la democracia de partidos ha sido infravalorada con frecuencia, ya que el lugar crítico del compromiso en esta forma de gobierno no ha sido reconocido adecuadamente. Se creía que los representantes de los diversos bandos estaban sujetos estrictamente a programas detallados y establecidos, en cuyo caso, de hecho, no hubiesen podido tener lugar cambios de posición ni, consecuentemente, discusión deliberadora. En la realidad, sin embargo, cuando la democracia de partidos es una forma estable de gobierno, no funciona a través de la rígida realización de programas políticos.

<sup>35</sup> Este término puede ser engañoso si no se tiene en cuenta que el «neocorporatismo» se basa en el reconocimiento de un conflicto entre intereses organizados, mientras que el corporativismo tradicional asumía una función complementaria —y por lo tanto armónica— entre las fuerzas sociales. La diferencia no es meramente abstracta o ideológica: en los arreglos neocorporatistas, uno de los instrumentos principales del conflicto social, el derecho de huelga, permanece intocable, mientras que el corporativismo tradicional prohíbe las huelgas. Véase Manin, «Démocratie, pluralisme, libéralisme», pp. 51-5.

## *Democracia de «audiencia»*

### *Elección de representantes*

En los últimos años se ha producido un giro notable en el análisis de los resultados electorales. Antes de los años setenta, la mayor parte de los estudios electorales llegaban a la conclusión de que las preferencias políticas eran explicables a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes. Una serie de obras recientes sobre la materia han venido a demostrar que ya no es así. Los resultados electorales varían significativamente de unas elecciones a otras aun permaneciendo invariable el trasfondo socioeconómico y cultural de los votantes<sup>36</sup>.

### *La personalización de la opción electoral*

La individualidad de los candidatos parece ser uno de los factores esenciales de estas variaciones: las personas parecen votar de modo distinto de una elección a otra dependiendo de la persona en particular que compita por su voto. Los votantes tienden cada vez más a votar a la persona en vez de al partido o al programa. Este fenómeno supone una desviación de lo que se consideraba como

<sup>36</sup> Uno de los primeros autores en resaltar que las preferencias políticas son en gran medida respuesta a las opciones electorales ofrecidas a los votantes, con bastante independencia de las características socioeconómicas y culturales del electorado, fue V. O. Key; véase especialmente su *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, Knopf, 1963 y *The Responsible Electorate*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 1966. En los setenta, la idea fue tomada y desarrollada en una serie de estudios. Véase, por ejemplo (y para mencionar sólo dos de las obras más influyentes), G. Pomper (1975): *Voters' Choice*, Nueva York, Dodd, Mead, o N. H. Nie, S. Verba y J. R. Petrocik (1976): *The Changing American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press. En recientes estudios franceses también se resalta el papel determinante de las opciones ofrecidas al electorado. Véase en particular, A. Lancelot (1985): «L'orientation du comportement politique», en J. Leca y M. Grawitz (eds.), *Traité de science politique*, volumen III, París, Presses Universitaires de France; D. Gaxie (ed.) (1985): *Explication du vote*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

el comportamiento normal del voto en la democracia representativa, generando la impresión de que estamos ante una crisis de la representación. Como, hemos visto, sin embargo, el papel predominante de las etiquetas de los partidos en las elecciones es sólo la característica de un tipo particular de representación, la democracia de partidos. Es igual de posible considerar la actual transformación como un retorno a un rasgo del parlamentarismo: la naturaleza personal de la relación representativa.

Aunque la creciente importancia de factores personales puede detectarse también en la relación entre cada representante y su circunscripción, donde es más perceptible es a nivel nacional, en la relación entre el ejecutivo y el electorado<sup>37</sup>. Los analistas llevan tiempo observando que en los países democráticos hay una tendencia a la personalización del poder. En los países en los que el jefe del ejecutivo se elige directamente, las presidenciales tienden a convertirse en la elección más importante y da forma al conjunto de la vida política. En las naciones en las que el jefe del ejecutivo es también líder de la mayoría en el parlamento, las campañas legislativas y las elecciones se centran en la persona del líder. Los partidos siguen desempeñando un papel fundamental. Proporcionan recursos cruciales tales como las redes de contactos e influencias, la capacidad para la recolección de fondos y el trabajo voluntario de los militantes, pero tienden a convertirse en instrumentos al servicio del líder. En oposición al parlamentarismo, el jefe del gobierno, más que el parlamentario, es considerado el representante *par excellence*. Sin embargo, como en el parlamentarismo, el vínculo entre el representante así definido y sus electores tiene un carácter esencialmente personal.

La situación actual parece obedecer a dos causas. Primera, los canales de la comunicación política afectan a la naturaleza de la relación representativa: mediante la radio y la televisión, los candidatos pueden, de nuevo, volverse a comunicar directamente con

sus circunscripciones sin la mediación de la red del partido. Ha pasado la época del activista y del hombre de partido. Además, la televisión otorga especial realce y fuerza a la individualidad de los candidatos. Los medios de masas, no obstante, favorecen determinadas cualidades personales: los candidatos exitosos no son los notables locales, sino lo que calificaríamos de «personajes mediáticos», personas que tienen un mejor dominio de las técnicas de la comunicación mediática que otras. Lo que estamos percibiendo hoy no es una desviación de los principios del gobierno representativo, sino un cambio en los tipos de élites seleccionadas. Las elecciones siguen otorgando cargos a individuos con características distintivas; conservan el carácter elitista que siempre tuvieron. No obstante, una nueva élite de expertos en comunicación ha reemplazado al activista político y al burócrata del partido. La democracia de audiencias es el gobierno de los *expertos en medios*.

Segunda, el creciente papel de las personalidades a costa de los programas es una respuesta a las nuevas condiciones en las que los cargos electos ejercen su poder. Durante los últimos siglos, ha aumentado sustancialmente el ámbito de actividad gubernamental. El gobierno ya no regula simplemente el marco general de la existencia social; ahora, interviene en toda una serie de áreas (especialmente de la esfera económica), tomando decisiones concretas. A los candidatos les resulta más difícil efectuar promesas detalladas: los programas que así lo intentaran se convertirían en torpes e incomprensibles. Lo que es más importante, desde la Segunda Guerra Mundial el entorno en el que actúan los gobiernos se ha vuelto mucho más complejo. Como consecuencia de la creciente interdependencia económica, el entorno al que ha de enfrentarse cada gobierno es el resultado de las decisiones tomadas por un creciente número de agentes. Esto significa, a su vez, que los problemas que han de afrontar los políticos una vez en el cargo se vuelven cada vez más impredecibles. Cuando se presentan a un cargo, los políticos saben que tendrán que enfrentarse a lo imprevisto; así que no están inclinados a atarse las manos comprometiéndose con programas detallados.

<sup>37</sup> Sobre el papel de la personalidad en las elecciones al Congreso, véase B. Cain, J. Ferejohn y M. Fiorina (1987): *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

La naturaleza y el entorno de la actividad gubernamental moderna exige, por lo tanto, poderes discrecionales, cuya estructura formal puede ser comparada a la antigua noción del poder de «prerrogativa». Locke definió la prerrogativa como el poder de tomar decisiones en ausencia de leyes preexistentes. En el *Segundo Tratado*, afirma que la necesidad de un tal poder está justificada por el hecho de que el gobierno puede llegar a afrontar lo imprevisible, mientras que las leyes son normas fijas promulgadas con anterioridad<sup>38</sup>. Por analogía, se puede afirmar que los gobiernos contemporáneos precisan poderes discrecionales respecto de los programas políticos, ya que aumenta la dificultad de prever todos los acontecimientos a los que el gobierno ha de dar respuesta. Si las circunstancias actuales exigen cierta forma de poder discrecional, es lógico que los candidatos presenten sus cualidades personales y sus aptitudes para tomar buenas decisiones más que atarse las manos con promesas concretas. Los votantes saben igualmente que el gobierno ha de tratar acontecimientos impredecibles. Desde su punto de vista, entonces, la *confianza* personal que inspiran los candidatos es un criterio más adecuado para la selección que la evaluación de planes de acción futuros. La confianza, tan importante en los orígenes del gobierno representativo, vuelve a asumir un papel central<sup>39</sup>.

En consecuencia, los votantes contemporáneos han de conceder a sus representantes una cierta discrecionalidad respecto de los programas políticos. En realidad, éste siempre ha sido el caso desde que se tomara la decisión de prohibir los mandatos imperativos. La situación actual sólo hace más visible una característica permanente de la representación política. Sin embargo, poder

<sup>38</sup> «Hay muchas cosas que las leyes no pueden en modo alguno estipular y esas hay que dejarlas necesariamente a la discreción de quien tiene el poder ejecutivo en sus manos, para que sean ordenadas por él a medida en que el bien y la ventaja pública lo requieran» (Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno*, capítulo 14, § 159; véase también todo el Capítulo 14).

<sup>39</sup> Sobre la noción de la confianza y su continua importancia en cuanto a la acción política desde Locke a nuestros días, véase John Dunn (1991): *Interpreting Political Responsibility*, Oxford, Polity Press, especialmente el ensayo «Trust and political agency».

discrecional no significa poder irresponsable. Los votantes contemporáneos siguen conservando el poder decisivo que siempre tuvieron en los gobiernos representativos, el poder de despedir a los representantes cuyo historial encuentren insatisfactorio. Es probable que haya pasado la época de votar los programas de los candidatos, pero puede estar comenzando la era de votar el historial de los gobernantes.

### *El papel de la opción electoral en general*

Aparte de la individualidad de los candidatos, los estudios electorales actuales resaltan cómo el comportamiento de los votantes varía según los términos de la opción electoral. Por ejemplo, los ciudadanos votan por partidos diferentes en las elecciones presidenciales, legislativas y locales. Esto sugiere que la decisión del voto depende de las percepciones que se tengan sobre lo que está en juego en cada elección, más que de características socioeconómicas y culturales. Similarmente, las decisiones de los votantes parecen ser sensibles a las cuestiones formuladas en las campañas electorales. Los resultados electorales varían significativamente, aun entre breves lapsos temporales, dependiendo de qué temas figuren destacadamente en las campañas<sup>40</sup>. Los votantes parecen *responder* (a términos particulares ofrecidos en cada elección), más que *expresar* (sus identidades social o cultural). A este respecto, la situación actual marca una desviación respecto de la formación de las preferencias políticas en la democracia de partidos. Ahora, predomina la dimensión reactiva del voto.

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, Nie, Verba y Petrocik, *The Changing American Voter*, pp. 319, 349: «A lo largo de este libro corre un simple pero importante tema: el público responde a los estímulos políticos que se le ofrecen. El comportamiento político del electorado no está determinado sólo por fuerzas psicológicas y sociales, sino también por los asuntos del día y por el modo en que son presentados por los candidatos» (p. 319, la cursiva es mía).

Una elección siempre comporta un elemento de división y diferenciación entre votantes. Por un lado, una elección necesariamente separa a los que apoyan a un candidato de los que no lo hacen. Además, los individuos se movilizan y unen con mayor eficacia cuando tienen adversarios y perciben diferencias entre ellos y los demás. Un candidato, por lo tanto, no tiene sólo que definirse a sí mismo, ha de definir también al adversario. No sólo se presenta a sí mismo, presenta una diferencia. En todas las formas de gobierno representativo, los políticos necesitan diferencias que puedan resaltar para movilizar a los seguidores. Las divisiones sociales, que fuera de las elecciones dividen a la masa de la ciudadanía, son un recurso esencial.

En las sociedades en las que una división es duradera y especialmente sobresaliente, los políticos saben antes de la elección qué fracturas explotar. Pueden enmarcar los principios diferenciadores a partir de tales datos. En esas situaciones, los términos de la opción ofrecida por los políticos parecen una transposición de la división preexistente. Esta es la dinámica esencial de la democracia de partidos. Sin embargo, la situación actual en una serie de sociedades occidentales es diferente. Ninguna división socioeconómica o cultural es evidentemente más importante o estable que otras. Evidentemente, los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser dividida de cualquier manera por las opciones que se ofrecen, pero las líneas divisorias sociales y culturales son numerosas, se entrecruzan y cambian con rapidez. Un electorado así es *susceptible* de ser escindido en una serie de divisiones. Los políticos han de decidir cuál de esas divisiones será más eficaz y ventajosa para ellos. Pueden activar una u otra. En consecuencia, los que establecen los términos de las opciones tienen un grado de autonomía en la selección de la fractura que deseen explotar.

En una situación así, la *iniciativa* de los términos de la opción electoral compete al político no al electorado, lo que explica por qué la decisión del voto tiene hoy ante todo un carácter reactivo. En realidad, en todas las formas de gobierno representativo, el voto constituye, en parte, una reacción del electorado ante los

términos propuestos. No obstante, cuando los propios términos son reflejo de una realidad social independiente de las acciones de los políticos, el electorado aparece como el origen de los términos con los que responde en las elecciones. El carácter reactivo del voto queda eclipsado por su dimensión expresiva. Cuando, por el contrario, los términos resultan en gran parte de las acciones relativamente independientes de los políticos, el voto es todavía una expresión del electorado, pero su dimensión reactiva adquiere mayor importancia y es más visible. Por tanto, el electorado aparece, sobre todo, como una *audiencia* que responde a los términos que se le presentan en el escenario político. Por eso aquí llamamos a esta forma de gobierno representativo «democracia de audiencia».

Los políticos, sin embargo, tienen sólo una cierta autonomía en su selección de las cuestiones divisorias: no pueden inventar con libertad absoluta las líneas de fractura. No todas las divisiones son posibles porque antes de las decisiones de los candidatos existen ya las diferencias sociales, económicas y culturales. Además, los políticos no pueden siquiera elegir como les plazca entre las divisiones ya existentes. Saben que no toda división posible es de la misma utilidad: si un candidato promueve una línea divisoria que no moviliza efectivamente a los votantes, o una que eventualmente actúe en su contra, perderá las elecciones. Los políticos pueden tomar la iniciativa y proponer un principio de división u otro, pero las elecciones arrastrarán su propia sanción a su iniciativa autónoma. Los candidatos no saben por adelantado qué principio divisorio será el más eficaz, pero tienen interés en buscarlo. En comparación con la democracia de partidos, aumenta la autonomía de los políticos, pero al mismo tiempo tienen que estar identificando constantemente qué divisiones apropiadas han de explotar. Pero como las divisiones más eficaces políticamente son las que se corresponden con las preocupaciones del electorado, el proceso tiende a producir una *convergencia* entre los términos de la opción electoral y las divisiones entre el público. En la democracia de partidos, en cambio, puede haber una correspondencia

inmediata entre las dos series, ya que los políticos saben por adelantado y con una certeza razonable cuál es la división fundamental del electorado. En la democracia de audiencia, la convergencia se establece por sí misma y con el tiempo a través de un proceso de prueba y error: el candidato toma la iniciativa de proponer una línea de división o bien durante la campaña o —con menor riesgo— guiándose por los sondeos de opinión. La audiencia responde después a la línea de división propuesta y, finalmente, el político corrige o mantiene la propuesta inicial dependiendo de la respuesta del público.

Se puede observar además que la opción final ofrecida a los votantes no es el resultado de un plan consciente o deliberado. Cada candidato propone la cuestión o término que cree que dividirá al electorado del modo más eficaz y beneficioso. Pero la opción que es finalmente presentada y la división que activa resultan de la combinación de los términos ofrecidos por todos los candidatos. La configuración final de la opción es el producto de una pluralidad de acciones no coordinadas.

Como demuestra el frecuente uso de la expresión «el mercado electoral», la metáfora económica del mercado ha llegado a dominar el estudio de las elecciones. Por definición, toda metáfora es parcialmente inadecuada para el objeto al que se aplica. La metáfora del mercado, sin embargo, presenta dificultades particulares o provoca un malentendido crucial. Es, desde luego, justificable describir a los políticos como empresarios en competencia por los votos y maximizadores de sus beneficios —las recompensas materiales y simbólicas del poder. Pero es mucho menos apropiado caracterizar a los votantes como consumidores. Un consumidor que entra en el mercado económico sabe lo que quiere: sus preferencias son independientes de los productos ofrecidos. La teoría económica presupone que las preferencias de los consumidores son exógenas. En política, sin embargo, tal presuposición es irreal y contraria a la experiencia. Cuando un ciudadano entra en lo que se puede llamar el mercado político, sus preferencias no están todavía formadas; se desarrollan mediante el seguimiento de debates

públicos. En política, la demanda no es exógena; en general, las preferencias no existen antes de las acciones de los políticos<sup>41</sup>.

No se ha apreciado lo suficiente que el propio autor generalmente considerado como el fundador de las teorías económicas de la democracia, Joseph Schumpeter, reconociera que en política no hay una demanda independiente de la oferta. Schumpeter insiste en que en el campo de los «asuntos nacionales e internacionales» no está justificado suponer que los individuos tengan voliciones bien definidas e independientes de las propuestas políticas. Tales voliciones existen en materias de importancia inmediata para el individuo y de las que tiene conocimiento directo: «Las cosas que le atañen directamente, o a su familia su ciudad o su barrio, su clase, su iglesia, su sindicato o cualquier otro grupo del que sea miembro activo»<sup>42</sup>. Dentro de este «estrecho campo», la experiencia directa de la realidad permite la formación de preferencias definidas e independientes. No obstante, «cuando nos alejamos de las preocupaciones privadas de la familia y de los negocios hacia las regiones de los asuntos nacionales e internacionales falta un vínculo directo e inconfundible con tales preocupaciones privadas», la sensación de realidad se debilita<sup>43</sup>. Schumpeter escribe lo que sigue:

Esta sensación reducida de la realidad no sólo produce una limitada sensación de responsabilidad, sino también la *ausencia de volición efectiva*. Uno tiene sus frases, por supuesto, y sus deseos y ensoñaciones y sus quejas; uno tiene especialmente personas que le gustan y personas que no. *Sin embargo, por lo común no alcanzan hasta formar lo que llamamos voluntad*, la contraparte psíquica de la acción responsable decidida.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Para una argumentación más detallada sobre este punto, véase Manin, «On legitimacy and political deliberation», en *Political Theory*, volumen 15, 3, agosto de 1987, pp. 338-68.

<sup>42</sup> Joseph Schumpeter (e.o.1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper & Row, 1975, p. 258.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>44</sup> *Ibid.* (La cursiva es mía.)

Es notable que en este pasaje Schumpeter niegue no sólo el carácter responsable o racional de la voluntad individual más allá del estrecho círculo de las preocupaciones privadas, sino también la propia existencia de la volición. Más adelante Schumpeter observa que los votantes no tienen una voluntad política independiente de la influencia de los políticos. «En el análisis de los procesos políticos nos vemos en gran medida ante una voluntad manufacturada, no genuina.»<sup>45</sup>

Si la demanda exógena no existe realmente en la política, la analogía entre opción electoral y mercado se vuelve especialmente problemática, oscureciendo una de las características fundamentales de la esfera política. Tampoco la acción de los que establecen los términos de la opción puede ser conceptualizada como oferta si lo que ha de enfrentar no es una demanda en el sentido empleado por la teoría económica. El único elemento válido en la metáfora del mercado es la noción de que el inicio de los términos de la opción compete a agentes que son distintos y relativamente independientes de los que finalmente acaban eligiendo. Por lo tanto, aunque imperfecta, la metáfora del escenario y la audiencia es más adecuada para representar esta realidad. Únicamente expresa las ideas de distinción e independencia entre los que proponen los términos de la opción y quienes optan. Es este, en cualquier caso, el sentido que tiene aquí.

Lo que estamos viendo surgir en la actualidad es una nueva forma de representación. Los representantes son personas que toman la iniciativa a la hora de proponer una línea de división. Tratan de identificar divisiones en el electorado y trasladar algunas de ellas al escenario público. Presentan al conocimiento público esta u otra división social, llamando la atención sobre una fractura social que antes no era aparente. Los representantes ya no son, consecuentemente, portavoces; la personalización de la opción electoral les ha convertido, en cierta medida, en fideicomisarios. Pero son también *actores* seleccionando y exponiendo divisiones.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 263.

### *Autonomía parcial de los representantes*

Generalmente se reconoce que los representantes actuales son elegidos por su «imagen», tanto la imagen personal del candidato como la de la organización o partido a la que pertenecen. El término «imagen», sin embargo, puede dar lugar a confusiones. A menudo se emplea oponiéndolo a «sustancia» para denotar percepciones vagas y superficiales desprovistas de contenido político. Votar a partir de la imagen se suele contrastar con votar sobre la base de propuestas políticas detalladas, habitualmente como preludeo para deplorar cómo aquellas prácticas están ganando el terreno a éstas. Una concepción así de la imagen política fomenta la sensación de crisis de la representación. De hecho, los estudios de opinión muestran que las imágenes que se forman los votantes no están libres de contenido político. Es cierto, por tomar un sólo ejemplo, que en 1981, en las elecciones francesas ganadas por los socialistas, el electorado no tenía ideas ni preferencias claras sobre la política económica propuesta por los socialistas (nacionalizaciones, fomento de la demanda interna). Los votantes franceses no llevaron al poder a los socialistas a partir de un programa concreto. Aun así, se ha demostrado que la victoria socialista fue en gran parte resultado de una percepción que, aun vaga, incluía cierto contenido: la idea de que la crisis económica fue consecuencia de la política seguida por los que estaban en el poder y que era posible restablecer el crecimiento económico y el pleno empleo<sup>46</sup>.

Una campaña electoral, hay que señalarlo, es un proceso de *careo*, contrapone varias imágenes. Tomadas aisladamente, cada imagen puede significar casi cualquier cosa, pero el error estriba precisamente en considerarlas aisladas. A los votantes se les presentan una variedad de imágenes en competencia. Incluso aunque cada una de ellas sea bastante difusa, no son completamente indeterminadas o sin límites, ya que una campaña electoral crea un

<sup>46</sup> Véase Elie Cohen (1986): «Les Socialistes et l'économie: de l'âge des mythes au déminage», en Gérard Grunberg y Elisabeth Dupoirier (eds.), *La drôle de défaite de la Gauche*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 78-80.

*sistema de diferencias*: hay una cosa al menos que la imagen de un candidato no puede determinar, la imagen de su competidor. Las campañas electorales se pueden comparar con el lenguaje tal y como lo caracteriza el fundador de la lingüística, Ferdinand de Saussure: el significado de cada término es el resultado de la coexistencia de varios términos que se diferencian unos de otros.

Estas imágenes son, en realidad, representaciones mentales muy simplificadas y esquematizadas. La importancia de las representaciones esquemáticas se debe, por supuesto, al hecho de que gran número de votantes no son lo suficientemente competentes para captar los detalles técnicos de las medidas propuestas y de las razones que las justifican. Pero el uso de representaciones simplificadas es también un método para resolver el problema de los costes de información. Hace tiempo que se ha señalado que uno de los mayores problemas con los que se enfrentan los ciudadanos en las grandes democracias es la desproporción entre los costes de la información política y la influencia que esperan ejercer sobre el resultado electoral. En la democracia de partidos, este problema no se da realmente porque las decisiones de los votantes están dirigidas por una sensación de identidad de clase. Puede aducirse que la identificación con el partido es la solución al problema de los costes de información en las democracias de partidos. Pero, en cualquier caso, cuando la identidad social o la identificación con el partido pierde su importancia como determinante del voto, surge una necesidad de buscar atajos alternativos en la costosa búsqueda de información política.

Al ser elegidos los representantes a partir de estas imágenes esquemáticas, tienen cierta libertad de acción una vez en el cargo. Lo que conduce a su elección es un compromiso relativamente difuso que se presta necesariamente a varias interpretaciones. En lo que aquí denominamos «democracia de audiencia», la independencia parcial de los representantes, que siempre caracterizó a la representación, está reforzada por el hecho de que las promesas electorales adoptan la forma de imágenes relativamente nebulosas.

### *Libertad de la opinión pública*

El hecho crucial es que, en la democracia de audiencia, los canales de la comunicación pública (periódicos, televisión, etc.) son en su mayor parte políticamente neutrales, es decir, no partidistas. Esto no significa por supuesto que estos canales de información ofrezcan un reflejo no distorsionado de la realidad. Introducen sus propias distorsiones y prejuicios. Pueden tener incluso sus propias preferencias políticas, pero no están vinculados *estructuralmente* con los partidos que compiten por los votos. Razones tecnológicas y económicas han conducido al declive de la prensa partidista. Ahora los partidos políticos no suelen tener sus propias publicaciones de amplia circulación. Además, la radio y la televisión están establecidos sobre base no partidista. El auge de los medios populares no partidistas tiene una importante consecuencia: sean cuales sean sus preferencias políticas, todo individuo recibe la misma información sobre un determinado asunto que cualquier otro. Por supuesto, las personas siguen formándose opiniones divergentes sobre cuestiones políticas, pero su percepción de la propia cuestión tiende a ser independiente de las inclinaciones partidistas individuales. Esto no significa que los temas y los hechos —como algo distinto de los juicios— sean percibidos de modo objetivo, sin distorsión por parte del medio de comunicación, sino sencillamente que son percibidos de un modo relativamente uniforme a lo largo del espectro de las preferencias políticas. Por el contrario, cuando la prensa se encuentra en gran parte en manos de los partidos políticos (como en la democracia de partidos), la fuente de información de cualquiera es seleccionada según sus inclinaciones partidistas; los hechos y los temas son considerados tal y como los presenta el partido al que se vota.

El paralelismo entre la crisis del Watergate y el asunto Dreyfus, dos situaciones en las que la opinión pública tuvo un papel crucial, puede servir para ilustrar este punto. Se ha mostrado que durante la crisis del Watergate, los americanos en su conjunto tuvieron la misma percepción de los hechos, independientemente

de sus preferencias partidistas y de sus juicios. En el caso Dreyfus, en cambio, parece que la percepción de los mismos hechos difería según los sectores de opinión: cada segmento de la población francesa percibía los hechos a través de órganos de prensa que reflejaban sus inclinaciones partidistas<sup>47</sup>. De modo similar se ha demostrado que una de las características destacadas de las recientes elecciones francesas es la homogeneización de las imágenes de los partidos en el electorado. Parece, por ejemplo, que en las elecciones parlamentarias de 1986, los votantes tenían aproximadamente la misma percepción de los programas de los partidos. Por supuesto, se formaban juicios divergentes sobre los partidos y se votaban en consonancia, pero los temas que juzgaban eran percibidos casi idénticamente por todos, fuese cual fuese el partido por el que votasen<sup>48</sup>.

Parece, entonces, que la percepción actual de los asuntos y temas públicos (como algo distinto, repetimos, de los juicios que se forman sobre ellos) es menos homogénea o menos dependiente de las preferencias partidistas de lo que era el caso en la democracia de partidos. Las personas, no obstante, pueden adoptar posiciones divergentes sobre un determinado tema. La opinión pública se divide entonces sobre el asunto en cuestión. Pero la resultante división de la opinión pública no reproduce ni coincide necesariamente con las fracturas electorales: el público puede estar dividido a lo largo de algunas líneas en las elecciones y a lo largo de otras en asuntos concretos. Vuelve así un rasgo desaparecido con la democracia de partidos: la expresión electoral y no electoral del pueblo sobre las cuestiones del día puede no coincidir.

Esta posible falta de coincidencia obedece en gran parte a la neutralización de los canales de comunicación a través de los cuales se forma la opinión pública, pero es también la consecuencia

<sup>47</sup> Véase G. E. Lang y K. Lang (1983): *The Battle for Public Opinion: The President, the Press and the Polls during Watergate*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 289-291.

<sup>48</sup> Véase G. Grunberg, F. Haegel y B. Roy, «La bataille pour la crédibilité: partis et opinion», en Grunberg y Dupoiriet, *La drôle de défaite de la Gauche*, pp. 125-7.

del carácter no partidista de nuevas instituciones que desempeñan un papel crucial en las expresiones de la opinión pública: las instituciones de los sondeos de opinión.

Hay que subrayar cómo los estudios de opinión operan según la estructura formal que caracteriza a esta nueva forma de gobierno representativo: escenario y audiencia, iniciativa y reacción. Quienes redactan los cuestionarios de los sondeos no conocen por adelantado qué preguntas van a obtener las respuestas más significativas y van a sacar a la luz las divisiones más importantes de la población. Por lo tanto, toman la iniciativa de un modo relativamente autónomo. Como hemos visto, los sondeos de opinión no son ciertamente expresiones espontáneas de la voluntad popular. Más bien son artificios, pero a las instituciones de sondeos les interesa proporcionar a sus clientes resultados que tengan algún valor predictivo y que saquen a la luz líneas divisorias significativas. Al igual que los políticos, proceden mediante prueba y error.

El factor más importante, sin embargo, es que la mayor parte de las organizaciones demoscópicas, como ocurre con los medios, son independientes de los partidos políticos. Esto no significa que no introduzcan distorsiones, ni que no tengan preferencias políticas, sólo que no están conectadas estructuralmente a las organizaciones que compiten por los votos. Y operan según principios comerciales, no políticos. Mientras los partidos tienen interés en sacar a relucir la división que consideran como la fractura decisiva en todos los campos, las organizaciones demoscópicas pueden, sin molestia, sacar a la luz líneas de división que no son las explotadas por los candidatos. Por tanto, los estudios de opinión contribuyen a disociar las expresiones electorales y no electorales de la voluntad popular. Debe señalarse también que, en contraste con la democracia de partidos, las expresiones de la opinión pública son solicitadas aquí por un grupo diferente de personas. Los activistas y burócratas de los partidos eran quienes convocaban a los ciudadanos a manifestarse o a firmar peticiones. Quienes ahora invitan a la expresión de opiniones son personas con formación en ciencias sociales y empleados en empresas comerciales.



En cierto sentido, encontramos en la democracia de audiencia una configuración que se asemeja al parlamentarismo, con la diferencia de que las encuestas de opinión confieren un carácter bastante específico a la manifestación no electoral del pueblo. Primero, las encuestas de opinión reducen los costes de la expresión política individual. Participar en manifestaciones acarrea grandes costes de tiempo y energía y firmar peticiones a veces comporta riesgos. Por el contrario, responder anónimamente a cuestionarios sólo impone costes mínimos. En oposición al parlamentarismo, donde los grandes costes de las manifestaciones y peticiones tendían a reservar las expresiones políticas no electorales a los ciudadanos muy motivados, las encuestas de opinión dan voz a ciudadanos «apáticos» o no interesados. Segundo, los sondeos de opinión facilitan la expresión de opiniones políticas porque son pacíficos, mientras que las manifestaciones van acompañadas a menudo del riesgo de violencia, especialmente cuando las opiniones están altamente polarizadas. Como consecuencia de ello, la expresión del pueblo «a las puertas del parlamento» está más regularmente presente que en el parlamentarismo: el pueblo no hace sentir su presencia sólo en situaciones excepcionales. La voz extraparlamentaria del pueblo se hace más pacífica y se convierte en habitual.

### *Juicio mediante la discusión*

Con la notable excepción del Congreso de los Estados Unidos, los parlamentos no son foros de discusión pública. Cada partido se agrupa alrededor de una figura dirigente y cada grupo parlamentario vota de modo disciplinado en apoyo de su líder. Individualmente, sin embargo, los representantes se reúnen y consultan con grupos de interés y asociaciones de ciudadanos. En esas reuniones, las posiciones no están rígidamente fijadas y hay, en consecuencia, algunas discusiones deliberativas.

Lo auténticamente novedoso de este tercer tipo de representación está en otro lugar. Durante las últimas décadas, los estudios

electorales han resaltado la importancia de la inestabilidad electoral. Aumenta el número de votantes flotantes que no depositan su voto sobre la base de una estable identificación partidista. Un creciente segmento del electorado tiende a votar según los problemas planteados en cada elección. En realidad, siempre existió un electorado inestable, pero éste se componía predominantemente de ciudadanos poco interesados en política y de escasa formación educativa. Lo nuevo del votante flotante de hoy en día es que está bien informado, interesado en política y bastante bien instruido. El nuevo fenómeno se debe en gran parte a la neutralización de los medios de información y de opinión: los votantes interesados en política y que buscan información están expuestos a opiniones encontradas, mientras que en la democracia de partidos los ciudadanos más activos e interesados veían reforzadas sus opiniones por sus fuentes de información. La existencia de un electorado informado e interesado, que puede inclinarse hacia un lado u otro, crea un incentivo para que los políticos presenten las propuestas políticas directamente al público. El consentimiento de una mayoría en torno a medidas políticas puede construirse dentro del mismo electorado. La discusión de temas concretos ya no se limita al parlamento (como en el parlamentarismo) o a comités consultivos entre los partidos (como en la democracia de partidos); tienen lugar dentro del mismo público. La forma de gobierno representativo que ahora está emergiendo se caracteriza, por lo tanto, por tener un nuevo protagonista en la discusión pública, el votante flotante, y un nuevo foro, los medios de comunicación.

Lo que hoy se interpreta como una crisis de la representación política aparece bajo una nueva luz si recordamos que el gobierno representativo fue concebido en oposición explícita al gobierno del pueblo y que sus instituciones centrales han permanecido sin variación. Es cierto que los que hoy dominan (o lo hacen cada vez más) el escenario público no son fiel reflejo de la sociedad. Los políticos y los profesionales de los medios de comunicación constituyen una élite dotada de características valoradas positivamente, que les distingue del resto de la población. Esta valoración positiva

no resulta solamente del juicio explícito del electorado. Pero tampoco los notables y burócratas que dominaron, respectivamente, en el parlamentarismo y la democracia de partidos debían su preeminencia exclusivamente a la opción deliberada de sus conciudadanos. Responsable de su ascendiente fue, al menos en parte, la preeminencia social, en un caso, y en el otro las restricciones de la organización. Los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élites distinguidas del grueso de la ciudadanía por su posición social, modo de vida y educación. A lo que estamos asistiendo hoy no es más que *al auge de una nueva élite y el declive de otra*.

La impresión de malestar en la representación se debe sobre todo a la percepción de que, con el auge de esta nueva élite, la historia está dando un giro inesperado. Cuando los activistas y los burócratas ocuparon el lugar de los notables, la historia parecía reducir la brecha entre élites gobernantes y ciudadanos corrientes. Ciertamente los análisis de Michels mostraron que los partidos de masas estaban dominados por élites diferentes de la base, pero era razonable pensar que la distancia entre burócratas de partidos y ciudadanos corrientes era menor que la que separaba a los notables del resto de la población. Además, fuese cual fuese la verdadera distancia entre los modos de vida de los líderes y de los votantes corrientes, los partidos de masas lograron crear una identificación entre éstos y aquéllos. El hecho es que los trabajadores se reconocían a sí mismos en los dirigentes de los partidos socialdemócratas y los veían como «a sí mismos». La sustitución de los notables por funcionarios de partido significó, en efecto, un paso hacia la identidad (real o imaginada) entre élites gobernantes y los gobernados. Es imposible tener ahora esa impresión. El desfase social y cultural entre la élite y la masa del pueblo es algo difícil de precisar, pero no hay razones para pensar que las actuales élites políticas y mediáticas estén más cerca del pueblo de lo que estuvieron los burócratas de partidos. Tampoco hay signos de que las élites estén en situación de inspirar sentimientos de identificación entre los votantes. Más que la sustitución de una élite por otra, lo que ha provocado

la sensación de crisis es la persistencia, posiblemente incluso la agravación, de la brecha entre gobernados y la élite gobernante. Los actuales acontecimientos desmienten la idea de que la representación estaba destinada a avanzar cada vez más hacia una identidad entre gobernantes y gobernados.

De modo similar, cuando el pueblo votaba por un partido con un programa, gozaba de una mayor capacidad para establecer la política futura que cuando elegía a un notable que inspiraba personalmente su confianza. La llegada de la democracia de partidos facilitó al pueblo el voto prospectivo. Los cambios habidos en nuestra época frustran, aquí también, las expectativas de que las oportunidades de votación con orientación futura seguirían creciendo. Cuando hoy se elige a un candidato por su imagen y trata de persuadir a los votantes de que está mejor preparado que el resto para afrontar el futuro, los votantes tienen menos capacidad para determinar lo que va a hacer que cuando un partido presentaba una lista de medidas que trataba de llevar a cabo. En este sentido también el gobierno representativo parece haber detenido su progreso hacia el autogobierno popular.

La impresión de crisis que hoy prevalece refleja la frustración de expectativas anteriores sobre el rumbo de la historia. Al expandir enormemente su base, indudablemente el gobierno representativo se ha vuelto más democrático de lo que nunca lo haya sido desde su establecimiento. Esta tendencia no se ha revertido; la historia ha confirmado lo que se creía. No obstante, la democratización de la representación, el estrechamiento de la brecha entre representantes y representados y la creciente influencia de los deseos de los gobernados sobre las decisiones de los gobernantes, han resultado ser, como se ha visto, menos duraderas de lo esperado. Aunque se pueda afirmar con certeza que la democracia se ha ampliado, no se puede decir con igual certeza que sea más profunda.

Hemos de recordar, no obstante, que en el arreglo originario, el elemento democrático en la relación entre gobernantes y gobernados nunca aspiró a la semejanza entre ellos, ni tampoco que aquéllos debían cumplir las instrucciones de éstos. La instituciones

representativas estaban destinadas a someter a los que gobiernan al veredicto de los gobernados. Es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y la representación actual aún contiene ese momento supremo en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el gobierno representativo haya seguido siendo el mismo durante la historia o que los cambios hayan sido meramente superficiales. La democracia de partidos fue, desde luego, profundamente distinta del parlamentarismo. La representación, un sistema concebido por aristócratas ingleses, terratenientes americanos y abogados franceses, fue transformada cien años después en un mecanismo que permitió aliviar el conflicto industrial al integrar a la clase trabajadora. Los padres fundadores no habían, desde luego, anticipado ese resultado. El arreglo que se diseñó hacia finales del siglo XVIII resultó ser asombrosamente flexible. Mostró una capacidad, probablemente insospechada al principio, para adoptar diferentes formas que encajaran en diversas circunstancias. Ni las diferencias en sus formas ni la persistencia de la estructura captan *la* verdad de la representación. Del mismo modo que el gobierno representativo presenta a la vez aspectos democráticos y no democráticos, siendo estos últimos no menos esenciales que los otros, es capaz también de adoptar a lo largo del tiempo formas distintas y seguir permaneciendo igual.

CUADRO 1. PRINCIPIOS Y VARIACIONES EN EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Democracia de partidos</i>	<i>Democracia de «audiencia»</i>
<i>Elección de representantes</i>	Elección de una persona de confianza. Expresión de vínculos locales. Notables.	Lealtad a un único partido. Expresión de pertenencia a una clase. Activista/burócrata de partido.	Elección de una persona de confianza. Respuesta a los términos de oferta electoral. Experto en medios de comunicación.
<i>Grado de autonomía de los representantes</i>	Los miembros electos votan como les dicta su conciencia.	El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa.	Elección inducida por imágenes.
<i>Libertad de opinión pública</i>	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. La voz del pueblo ante las «puertas del parlamento».	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral. Oposición.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. Encuestas de opinión.
<i>Juicio mediante la discusión</i>	Parlamento.	Debate dentro del partido. Negociaciones entre partidos. Neocorporativismo.	Negociaciones entre gobierno y grupos de interés. Debate en los medios/votante flotante.