

¿GOBERNAR EL VACÍO?

El proceso de vaciado de las democracias occidentales

Hace ya casi cincuenta años que se acuñó el concepto de «pueblo semi-soberano», para sugerir que el control sobre la toma de las decisiones políticas pudiera estar fuera del alcance de los ciudadanos¹. En la década de 1960, las tesis de Schattschneider fueron objeto frecuente de discusión para una gran variedad de intelectuales en lo que se llamó el debate entre pluralistas y elitistas. A mi modo de ver el tema sigue vigente, no ha perdido actualidad y se plantea ahora con más fuerza y de manera aún más inequívoca. En nuestros días, incluso la semisoberanía parece estar desapareciendo, y los ciudadanos están volviéndose efectivamente *no soberanos*. Estamos asistiendo al crecimiento de una idea de democracia carente de su componente popular: democracia sin el pueblo. A continuación voy a examinar los procesos paralelos de separación de elites y ciudadanía respecto a la política electoral, prestando especial atención a la transformación de los partidos políticos, para concluir con una exposición de las consecuencias de este proceso para las democracias liberales de occidente.

Cuando empecé a considerar el concepto de no soberanía, lo asocié en primer lugar con la indiferencia: hacia la política y evidentemente hacia la democracia. Éste ha sido uno de los elementos más descuidados en los estudios realizados a finales de la década de 1990 sobre la credibilidad o falta de credibilidad de la política². De cualquier forma, podría decirse que la evidente hostilidad que algunos ciudadanos mostraban hacia sus dirigentes políticos tenía menos importancia que la indiferencia con que muchos otros veían el mundo de la política en general. Desde luego, la línea divisoria entre indiferencia y hostilidad no está siempre muy clara, y como señaló Tocqueville, la pérdida de la función puede fácilmente engendrar desprecio hacia aquellos que continúan basando sus privilegios

¹ Elmer Eric Schattschneider, «The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America», Chicago 1960. Una versión anterior de este trabajo se recogía en «Democracy Beyond Parties», Center for the Study of Democracy, UC Irving, 2005. Está disponible en la red: repositories.cdlib.org/csd.

² Véase por ejemplo, Susan Pharr y Robert Putnam (eds.), «Disaffected Democracies», Princeton, 2000; Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens*, Oxford, 1999.

en su ejercicio. Sin embargo merecía la pena reconocer que la política y los políticos sencillamente podían ser considerados irrelevantes por muchos ciudadanos.

A finales de la década de 1990, la indiferencia popular se veía agravada por la nueva retórica de los propios políticos. Un caso sobresaliente era el de Tony Blair, que durante su mandato inicial como primer ministro proclamaba «realmente nunca he estado metido en política [...] ni siquiera ahora, me considero a mí mismo como un político»³. Para Blair, el papel de la política «progresista» no era el de proporcionar soluciones desde arriba mediante el ejercicio de la acción del gobierno, sino el de juntar los «mercados dinámicos» y las comunidades fuertes para ofrecer «sinergia y oportunidades»⁴. En el mundo ideal de Blair, los políticos serían finalmente superfluos. Como más tarde remarcaría uno de sus colegas de gabinete más cercanos, «despolitizar la llave de la toma de decisiones es un elemento vital para acercar más el poder al pueblo»⁵. En cierto modo, esto era una simple estrategia populista que utilizaba la retórica «popular» para sugerir que había habido una ruptura radical con estilos anteriores de gobierno. Por otro lado, encajaba perfectamente con los principios de lo que entonces se veía como las nuevas escuelas de «gobernanza» y con la idea de que «la sociedad se encuentra suficientemente bien organizada a través de redes de autoorganización, de forma que cualquier intento por parte del gobierno de intervenir sería ineficaz y probablemente contraproducente»⁶. Bajo esta perspectiva, el gobierno ya no busca ni empuñar el poder ni ejercer la autoridad. Su relevancia disminuye a medida que aumenta la de prácticas e instituciones no gubernamentales. En los términos que utiliza Ulrich Beck, la dinámica se mueve de Política con P mayúscula a política con minúscula, o lo que él llama «subpolítica»⁷.

Los sentimientos antipolíticos se hicieron más evidentes en los estudios realizados a finales de la década de 1990. En 1997 apareció un influyente artículo en *Foreign Affairs* expresando la preocupación por el carácter «demasiado político» que estaba tomando el gobierno de Estados Unidos. Su autor era Alan Blinder, un reputado economista y número dos de la Reserva Federal, que aconsejaba extender el modelo de independencia de los Bancos Centrales a otras áreas clave de la política, de manera que fueran los expertos independientes quienes tomaran las decisiones sobre la salud y el bienestar del Estado⁸. El papel de los políticos en la políti-

³ «Blair's Thousand Days», BBC2 (30 enero 2000). Una discusión sobre el Nuevo Laborismo aparece en mi artículo: «Partyless Democracy», *NLR* 2 (marzo-abril 2000); «Democracia sin partidos», *NLR* 3, Madrid, (julio-agosto 2000).

⁴ Tony Blair, «Third Way, Phase Two», *Prospect* (marzo 2001).

⁵ Lord Falconer, citado por Matthew Flinders y Jim Buller «Depoliticisation, Democracy and Arena-Shifting», artículo inédito, 2004.

⁶ Guy Peters, «Governance. A Garbage-Can Perspective», ISA, Viena, 2002.

⁷ Ulrich Beck, «Risk Society», Londres, 1992, pp. 183-236.

⁸ Alan Blinder, «Is Government too Political?», *Foreign Affairs* LXXVI, 6, 1997.

ca y a la hora de diseñar e implementar las políticas correspondientes se limitaría a aquellas áreas en las que el juicio de los expertos no bastara para legitimar los resultados. En el panorama europeo también surgían argumentos similares. En 1996 Giandomenico Majone, por ejemplo, sostenía que el papel de los expertos en la toma de decisiones era más importante que el de los propios políticos porque podían valorar mejor los intereses a largo plazo. Los políticos, por definición, trabajan a corto plazo y permitir que las decisiones se vean sometidas a las consideraciones que suponen los ciclos electorales es arriesgarse a obtener peores resultados: «la segmentación del proceso democrático en periodos relativamente cortos tiene consecuencias negativas importantes cuando los problemas a los que se enfrenta la sociedad requieren soluciones a largo plazo». Una vez más, la solución ofrecida es delegar poderes en lo que Majone define como «instituciones no mayoritarias» que, «por su carácter no son directamente responsables ante los votantes o ante sus representantes»⁹. Los expertos están más capacitados que los políticos electos para enfrentarse con las complejidades técnicas de la legislación moderna. A medida que las formas tradicionales de control del estado se sustituyen por esquemas reguladores más complejos, el conocimiento especializado parece ser más efectivo que el juicio político¹⁰. De nuevo, es la política la que queda devaluada.

En resumen, a finales de la década de 1990 parecía que ni los ciudadanos ni los responsables políticos concedían demasiado valor al papel de la política en la toma de decisiones. Sin embargo, mientras la evidencia señalaba una indiferencia ampliamente extendida hacia la política y los políticos, resultaba menos claro que esa indiferencia se extendiera hacia la democracia como tal. Realmente, los debates y estudios más teóricos que se producían en aquél momento acerca de las reformas constitucionales, daban la impresión de la existencia de un interés creciente y amplio por la democracia y, especialmente, por el funcionamiento de los sistemas democráticos y lo que significan en realidad. Un grado de interés que no se había alcanzado en los veinte o treinta años anteriores. Lejos de ser tratada con indiferencia, la democracia se había convertido en objetivo prioritario de investigación tanto para las ciencias políticas como para la teoría política. Los catálogos de las publicaciones académicas rebosaban de títulos sobre el tema. Oxford University Press, por ejemplo, situaba en 2002 a la cabeza de las publicaciones de teoría política *Reflective Democracy*, de Robert Goodin, seguida de cerca por *Inclusión and Democracy*, de Iris Young, *Deliberative Democracy and Beyond*, de John Dryzek y *Democratic Autonomy*, de Henry Richardson. Cada vez más, la democracia estaba presente en la agenda política diaria. En la política occidental tomaban cuerpo los debates sobre las reformas institucionales y

⁹ Giandomenico Majone, «Temporal Consistency and Policy Credibility», European University Institute, Working Paper 96/57, 1996.

¹⁰ G. Majone, «The Politics of Regulation and European Regulatory Institutions», Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford, 2003, p. 299.

el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales ponían énfasis en el «gobierno participativo». Las discusiones sobre la reforma de la política de gobierno de la Unión Europea alcanzaron un grado de notoriedad inimaginable diez años antes. Para finales de la década de 1990, la democracia, ya fuera asociativa, deliberativa o reflexiva, global, transnacional o inclusiva, electoral, no liberal e incluso cristiana, era un tema de candente actualidad.

¿Más allá de la participación de las masas?

Lo que nos lleva a un rompecabezas. Por un lado, tenemos una evidencia consistente respecto a la indiferencia popular hacia la política convencional y, más discutiblemente, hacia la democracia. Por otro, en el terreno intelectual y a veces en el de las reformas institucionales, ha habido una reafirmación significativa del interés por la democracia (que no por la política). ¿Cómo encajamos estos fenómenos?

Hay dos posibilidades: la primera es que, de hecho, están relacionados. El crecimiento del interés intelectual e institucional por la democracia, su significado y su extensión, es en parte, una respuesta dirigida a combatir el aumento de la indiferencia popular. Dicho de otra manera, potenciar la democracia se convierte en una tarea en el instante en que la democracia corre el riesgo de volverse irrelevante. Pero aunque el momento sugiere que éste podría ser el caso, el contenido actual de la discusión apunta en otra dirección. Lejos de buscar el fomentar una mayor participación, o tratar de potenciar el significado de la democracia para el ciudadano corriente, muchas de las contribuciones sobre las reformas institucionales o la teoría de la democracia parecen coincidir en favorecer opciones que realmente desaniman el compromiso de las masas. Esto puede detectarse tanto en la importancia que la «democracia asociativa» y «el gobierno participativo» atribuyen a la implicación de los sujetos en los asuntos que directamente les atañen dejando de lado, por el contrario, la participación electoral, como en el tipo de debate excluyente que se encuentra en la democracia «deliberativa» y en la «reflexiva». En ningún caso se busca un campo de acción que permita amparar modalidades clásicas de democracia de masas. La nueva importancia concedida a la «legitimidad orientada hacia los resultados» en las discusiones que se están produciendo en el seno de la UE y la idea correlativa de que la democracia en la Unión Europea requiere «soluciones que están “más allá del Estado” e incluso más allá de las convenciones de las democracias liberales de corte occidental» se hallan igualmente desvinculadas de la implicación de las masas¹¹. En otras palabras, hacer la democracia más atractiva para las masas no es la respuesta que produce la

¹¹ Jo Shaw, «Constitutional Settlements and the Citizen», en Neunreither y Wiener (eds.), *European Integration after Amsterdam*, Oxford, 2000, p. 291.

preocupación por el problema de la indiferencia popular. Para Philip Pettit, por ejemplo, que plantea el tema de la renovación de la democracia en el contexto de los debates que la acompañan y la despolitización que sufre, la cuestión salta a la actualidad porque «la democracia es demasiado importante para dejarla en manos de los políticos o, incluso, de la gente que vota en un referéndum». Para Fareed Zakaria, en su trabajo más divulgado, la renovación es necesaria porque «lo que necesita la política en la actualidad, no es más democracia sino menos»¹².

Abordemos, pues, la segunda posibilidad. La renovación del interés intelectual e institucional por la democracia no pretende extender o revitalizar su práctica, sino más bien redefinirla de manera que no necesite ningún énfasis especial sobre la soberanía del pueblo para poder afrontar mejor el declive de la participación de las masas. En última instancia, es un intento de redefinir la democracia en ausencia del pueblo. Una parte de este proceso de redefinición descansa en resaltar la distinción entre lo que se ha llamado «democracia constitucional» y lo que podemos llamar «democracia popular»; una división que se solapa y recuerda la primitiva distinción que realizaba Robert Dahl, entre «democracia madisoniana» y «democracia populista»¹³. El componente constitucional enfatiza la necesidad de controles y equilibrios entre las instituciones e implica el gobierno *para* el pueblo; el componente popular hace énfasis en el papel de los ciudadanos y la participación popular e implica el gobierno *por el* pueblo. Los dos elementos coexisten y se complementan mutuamente en una acepción «unitaria» de la democracia. No obstante, en la actualidad asistimos a la separación y enfrentamiento de ambos elementos, tanto en la teoría como en la práctica. De ahí la reciente aparición de conceptos como democracia «no liberal» o «electoral» y los intentos de distinguir aquellas democracias que combinan las elecciones libres, la democracia popular, con la restricción de los derechos y el abuso potencial del poder ejecutivo¹⁴. Como parecen indicar muchos de los estudios realizados sobre la «tercera ola» de las democracias, los elementos popular y constitucional ya no están necesariamente unidos.

No solamente está creciendo la distinción conceptual entre los dos componentes, sino que se está produciendo, en la práctica, un amplio divorcio, en el que el componente popular se ve degradado respecto al constitucional. Para Zakaria por ejemplo, la presencia del componente constitucional es lo que resulta esencial para la supervivencia y salud de la democracia. En su opinión:

¹² Philip Pettit, «Deliberative Democracy and the case for Depoliticising Government», *University of NSW Law Journal* LVIII, 46, 2001; Fareed Zakaria, «The Future of Freedom», Nueva York, 2003, p. 248.

¹³ Robert Dahl, «A Preface to Democratic Theory», New Haven, 1956. Véase también Yves Mény e Yves Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke, 2002; R. Dahl «The Past and Future of Democracy», Occasional Paper v, CSPC, Siena 1999; Shmuel Eisenstadt, «Paradoxes of Democracy», Washington DC, 1999.

¹⁴ Larry Diamond, «Is the Third Wave Over?» *Journal of Democracy* VII, 3, 1996.

lo que ha caracterizado durante gran parte de la historia moderna a los gobiernos de Norteamérica y Europa y lo que los ha hecho diferentes de los existentes en el resto del mundo no ha sido la democracia, sino el constitucionalismo liberal. El «modelo occidental» está mejor representado por el juez imparcial que por los plebiscitos de masas¹⁵.

Desde este punto de vista, no son las elecciones como tales las que construyen la democracia, sino la combinación de los tribunales con otras formas de participación no electoral. En lo que respecta a los países en vías de desarrollo, como gran parte de los estudios sobre el «buen gobierno» dan a entender, la fórmula está muy clara: ONG + tribunales = democracia. Es decir, mientras el énfasis en la «sociedad civil» es oportuno y la confianza en los procedimientos legales es esencial, las elecciones como tales no son necesarias¹⁶.

En muchos de los debates acerca de la reforma constitucional, encontramos razonamientos similares, donde la democracia resulta redefinida en términos que rebajan la importancia de su componente popular. Michelle Everson, en su reflexión sobre el trabajo de Majone, señala:

El pensamiento no mayoritario [...] afirma enérgicamente que la separación entre las prácticas de gobierno y las fuerzas políticas es útil para el objetivo de la democracia, al defender los logros democráticamente alcanzados de las tendencias depredadoras de una elite política coyuntural¹⁷.

En este caso, las posiciones están claras: por un lado, los objetivos de la entidad política correspondiente; por otro, los clamores de una elite transitoria –por su dependencia electoral– y depredadora como consecuencia de ello. La primera se sustenta sobre las redes de la buena gobernanza; la segunda sobre el simple poder y ambición de las políticas electorales. Del mismo modo, un reciente estudio de las nuevas modalidades de delegación pone de manifiesto la importancia creciente de la «legitimidad de los procedimientos», que «descansa en un proceso de toma de decisiones por parte de instituciones no mayoritarias que resulta más efectivo que las deliberaciones de gabinetes y ejecutivos, las cuales se hallan caracterizadas por su aislamiento y su frecuente secretismo». Así, los beneficios de la transparencia, de la legalidad y de facilitar el acceso a todos los elementos que participan en el proceso, se enfrentan a las limitaciones y distorsiones inducidas por políticas partidistas, y se considera que conducen a un proceso que puede ofrecer «un razonable y democrático sustituto de la responsabilidad electoral»¹⁸.

¹⁵ F. Zakaria, «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs* VXXVI, 6, 1997, p. 27.

¹⁶ Ver también Amy Chua, *World on Fire*, Nueva York, 2003.

¹⁷ Michelle Everson, «Beyond the Bundesverfassungsgericht», en Zenon Bankowski y Andrew Scott (eds.), *The European Union and its Order*, Oxford 2000, p. 106.

¹⁸ Mark Thatcher y Alec Sweet, «Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions», *West European Politics* XXV, 1, 2002, p. 19.

El papel de los partidos

¿Qué impacto ha tenido, sobre los partidos políticos, esta degradación del componente popular de la democracia? Y ¿qué papel han desempeñado los propios partidos en este proceso? Alrededor de veinte años antes de publicar *El pueblo semisoberano*, Schattschneider proclamaba que, sin los partidos, la democracia era impensable. La frase misma viene del párrafo que abre *El gobierno de los partidos*, y merece ser citada en su propio contexto:

El ascenso de los partidos políticos es indudablemente una de las principales características del gobierno moderno. Los partidos, de hecho, han desempeñado un papel trascendental como *constructores* de gobiernos; más en concreto, han sido los constructores de los gobiernos democráticos. Desde el principio debe quedar claro que este trabajo está consagrado a la tesis de que los partidos políticos crearon la democracia y que la democracia moderna es impensable salvo en términos de partidos. En realidad, la situación de los partidos es la mejor evidencia posible sobre la naturaleza de cualquier régimen. La diferencia más importante en la filosofía política moderna, la diferencia entre democracia y dictadura, se observa más claramente en términos de partidos políticos. No son por lo tanto un mero apéndice de los gobiernos modernos sino que se encuentran en el centro y juegan un papel determinante y creativo en ellos¹⁹.

Como sucede en los escritos de este periodo, la democracia era a la vez popular y constitucional; era la democracia de las elecciones, los mandatos, la responsabilidad popular y el gobierno representativo, al mismo tiempo que la del equilibrio y control. Esta era la democracia que Schattschneider encontró impensable excepto en términos de partidos, habiendo llevado lo cabal de su convicción a que su planteamiento haya pasado a ser una referencia obligada para los estudiosos de los partidos, generalmente en defensa de los mismos. Normalmente se acepta que si la supervivencia de la democracia está garantizada, ello significa que la de los partidos también. Pero también podemos darle la vuelta a este razonamiento para sugerir que el fracaso de los partidos puede significar el fracaso de la democracia, o por lo menos del gobierno representativo.

Siguiendo a Schattschneider, sin los partidos nos quedaríamos con algo que todavía podría llamarse democracia pero que habría sido redefinida de tal manera que degradaría o incluso excluiría el componente popular, ya que es ese componente, precisamente, el que depende tan estrechamente de los partidos. En otras palabras, sin partidos nos encontramos con una versión desnuda de la democracia constitucional, o con algún sistema moderno de gobierno que busca combinar la «par-

¹⁹ E. Schattschneider, *Party Government*, Nueva York, 1942, p.1.

ticipación de todos los agentes» con «la eficacia a la hora de resolver los problemas».²⁰ No es una fórmula impensable, pero sí supone que la democracia popular convencional juegue un papel pequeño o insignificante y que ni las elecciones ni los partidos mantengan una posición de privilegio. Cuando la democracia en los términos de Schattschneider se vuelve impensable, rápidamente pasan a primer plano otras formas de democracia. De ahí viene el interés intelectual contemporáneo por la renovación democrática y el interés práctico en proponer nuevas formas de políticas institucionales. Todos estos planteamientos se dirigen a encontrar o definir una idea de democracia que: (a) funcione; (b) sea considerada legítima y que, sin embargo, (c) no siga situando en su centro la idea del control popular o la responsabilidad ante el electorado.

Las tendencias en Occidente

Pero ¿en qué sentido están fracasando los partidos? En primer lugar ha quedado sobradamente demostrado que los partidos ya no son capaces de conectar con los ciudadanos corrientes. Los ciudadanos no solamente están votando cada vez en menor número y con menor sentido de coherencia partidista; también se muestran cada vez más reacios a comprometerse con ellos en términos de identificación o militancia. En este sentido, los ciudadanos están renunciando al compromiso político convencional. En segundo lugar, el partido ya no sirve de manera adecuada como base para las actividades y estatus de sus propios líderes, que de manera creciente dirigen sus ambiciones hacia las instituciones públicas, ajenas a ellos, de donde obtienen sus recursos. Los partidos pueden proporcionar a los líderes políticos una plataforma necesaria, pero sirven cada vez más de trampolín para alcanzar otros puestos. En resumen, los partidos están fracasando como resultado de una retirada *mutua*: los ciudadanos se retiran hacia su vida privada o hacia formas más especializadas de representación y los dirigentes de los partidos se retiran hacia las instituciones, presentando sus términos de referencia más fácilmente desde su papel de gobernantes o titulares de cargos públicos. El terreno tradicional de la democracia de partidos, considerado como la zona de encuentro de los ciudadanos con sus dirigentes políticos, está quedando abandonado.

Sobre la cuestión de la falta de compromiso de los ciudadanos respecto a la política convencional, habría que hacer desde el principio dos matizaciones significativas. La primera es que este proceso está lejos de haberse completado. De hecho, en muchos aspectos aunque no en todos, por ahora lo que se observa no es sino un goteo, por lo que es-

²⁰ Beate Kohler-Koch, «European Government and System Integration», *European Governance Papers* C-05-01, 2005.

tamos hablando de un proceso que todavía no ha llegado a su fin. En segundo lugar, aunque en algunos aspectos se trata de una dinámica familiar que ha recibido una significativa atención por parte de estudios académicos y artículos de divulgación, todavía no se ha reunido en una valoración global y accesible el arco completo de las características de este proceso persistente y de gran alcance. Es justo eso lo que quiero hacer aquí, reflejando la amplitud y variedad de esta falta de compromiso, incluso aunque algunos aspectos sean menos importantes que otros.

Nos encontramos, de hecho, con dos rasgos que normalmente no son comunes a los cambios transnacionales en el ámbito de la política de masas. El primero de ellos es que prácticamente todas las tendencias particulares que se recogen aquí apuntan en la misma dirección. Esto es en sí mismo poco frecuente. Los analistas de datos relacionados con las políticas de masas cuentan, de manera casi invariable, con encontrar tendencias antagónicas en los diferentes indicadores, con unos que señalan en una dirección y otros en otra. Las políticas de masas raramente se mueven en bloque como sucedía antes, pero en este caso, es precisamente la uniformidad de las tendencias lo que resulta llamativo. El segundo rasgo es que prácticamente todos estos movimientos son comunes a todas las democracias avanzadas de la OCDE. Esto, de nuevo, es poco frecuente. Las expectativas normales en la investigación política comparativa son que mientras las tendencias concretas se pueden manifestar claramente en algunos países, prácticamente nunca lo hacen de la misma manera de modo universal. Algunos países pueden moverse juntos, pero es extremadamente raro que todos o la mayoría se muevan de la misma manera y al mismo tiempo. Sin embargo, los indicadores muestran claramente una convergencia transnacional de las tendencias que tiene importancia. En otras palabras, no solamente están apuntando en la misma dirección, sino que lo hacen prácticamente en todas partes. Es en este sentido en el que las tendencias, aunque incipientes en algunos casos, resultan muy significativas.

Entropía electoral

Empecemos con el primer y más evidente indicador: los niveles de participación en las elecciones nacionales. Después de lo que se ha señalado sobre el absentismo ciudadano, es en este terreno en el que podríamos esperar identificar algunas de las tendencias más llamativas. A pesar de que durante algunos años las expectativas sobre el posible declive de la participación electoral han sido corrientes, con frecuencia se les ha otorgado poco peso en el conjunto de los datos. Aunque a la estabilidad en los niveles de participación a largo plazo le ha seguido un ligero descenso de los mismos, este descenso no se ha considerado suficientemente importante como para provocar preocupación sobre el funcionamiento saludable de vida democrática.

¿Se trata de una conclusión razonable? A primera vista y refiriéndonos concretamente a los datos sobre Europa, la interpretación parece plausible²¹. En las cuatro décadas que van desde 1950 a 1980, los porcentajes de participación en Europa Occidental apenas variaron, incrementándose mínimamente desde el 84,3 por 100 en la década de 1950 al 84,9 en la de 1960, y descendiendo ligeramente después, desde el 83,9 de los años 1970 al 81,7 de 1980. Esencialmente, fue un periodo de estabilidad²². Es decir, el descenso en las décadas de 1970 y de 1980, aunque pequeño, mostraba una marcada consistencia entre las democracias europeas de larga tradición, donde solamente tres de las quince (Bélgica, Noruega y Holanda) mostraban una tendencia diferente. Considerado a escala transnacional, el descenso podía considerarse marginal, pero era prácticamente universal y por ello podía haber justificado cierto grado de preocupación.

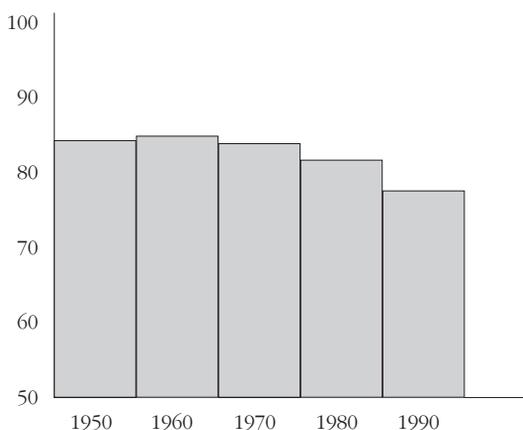
Pero lo que es más importante de señalar es que, en toda Europa Occidental este cambio marginal se acentuó en la década de 1990, en la que los porcentajes de participación cayeron desde el 81,7 al 77,6 por 100 a lo largo de la misma. Pero incluso con estos porcentajes, que son los más bajos registrados en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la participación permanece relativamente alta, con un porcentaje de electores emitiendo su voto, en las elecciones celebradas durante todo el periodo, ligeramente superior al 75 por 100. Unas cifras claramente superiores a las registradas en las elecciones celebradas en Estados Unidos. Sin embargo, aún reconociendo el hecho de que esta caída es inferior al 5 por 100, resulta llamativo comprobar que las cifras que se refieren a Europa en su conjunto, caían por debajo del 80 por 100 por primera vez en cincuenta años. Aún más, hay una llamativa coherencia entre los países, que se manifiesta en que once de las quince democracias estudiadas registraron los porcentajes más bajos en la década de 1990. Las excepciones a este comportamiento están de nuevo en Bélgica, donde la participación más baja se produjo en la década de 1960, Dinamarca y Suecia donde se produce en la de 1950. De cualquier forma, incluso en estos tres casos, debe señalarse que el porcentaje de participación en la década 1990 fue inferior al registrado en la década anterior. La cuarta excepción es el Reino Unido que alcanzó el índice más bajo durante la década de 1980, siendo el único de estos quince países que presentaba porcentajes ligeramente superiores en la de 1990 que en la de 1980. Sin embargo, la participación sufrió un desplome récord en 2001 quedándose en el 59 por 100.

²¹ Para más detalles, véase P. Mair, «In the Aggregate. Mass Electoral Behaviour in Western Europe, 1950-2000», en Hans Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics*, Londres, 2002.

²² Pippa Norris, *Democratic Phoenix*, Cambridge 2002, pp. 54-55; Mark Franklin, «The Dynamics of Electoral Participation», en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, 2002.

Esta tendencia ha continuado en el siglo *xxi*. Sumándose al Reino Unido, las elecciones celebradas en 2001 en Italia y Noruega, las del 2002 en Francia, Portugal e Irlanda, así como las celebradas en España en 2000, marcaron los porcentajes de participación más bajos de todos los tiempos. Porcentajes próximos a los mínimos históricos se alcanzaron en Grecia en 2000, Austria en 2002 y Finlandia y Suiza en 2003 (el último año recogido en esta investigación). En resumen, se han seguido manteniendo las tendencias hacia índices de participación cada vez más bajos. Por su carácter tanto unidireccional como generalizado, suponen un llamativo indicador del creciente debilitamiento del proceso electoral.

Gráfico 1. Índices de participación en Europa Occidental.
Décadas 1950 a 1990 (%)



Por último, antes de cerrar estas crudas estadísticas, merece la pena detenerse en otro rasgo que presentan. Los indicadores a los que nos referimos son, de alguna manera, parecidos a los que se refieren al cambio climático: las variaciones no se producen necesariamente a grandes saltos, y no son siempre lineales. Por estas razones se puede subestimar la importancia de lo que frecuentemente es una tendencia ligera y desigual. Los expertos en el clima han hecho frente a este problema prestando menos atención a las tendencias como tales, pero señalando en cambio pausas en el ritmo y la frecuencia de los valores máximos. Así, por ejemplo, la evidencia del calentamiento global se obtiene señalando que la década más calurosa registrada ha sido la más reciente, la de 1990, y 1998, seguido de 2001, han sido los años más calurosos. Más evidencias se deducen del hecho de que los ocho años más calurosos se han producido desde 1990, aunque en el mismo periodo, concretamente en 1992, 1993 y 1994, las temperaturas fueron apenas más altas de las alcanzadas a finales de la década de 1970²³. En otras palabras, el modelo es evidente

aunque la tendencia no sea completamente uniforme. Con los niveles de participación y otros indicadores del comportamiento político de las masas, sucede algo parecido, y por ello, frecuentemente se subestima la extensión del cambio a este nivel. Aunque, por ejemplo, no existe un descenso ininterrumpido en los niveles de participación, los mínimos históricos se presentan ahora con mayor frecuencia y en mayor número de unidades políticas.

El cuadro 1 recoge las tres elecciones celebradas en las quince democracias europeas de mayor tradición que registraron los niveles más bajos de participación. En él puede observarse que más del 75 por 100 de estas 45 elecciones han tenido lugar desde 1990. Esta década en Europa occidental no solamente tiene el récord de menor participación desde la posguerra, sino que dentro de cada uno de estos países, la mayor parte, y en algunos casos todas las elecciones que han supuesto récord de abstención, se han producido desde 1990. Las dos claras excepciones son Dinamarca y Suecia, donde aparentemente por razones contingentes, los niveles más bajos se produjeron en la década de 1950. Al margen de estos casos, las únicas excepciones son Bélgica (1960), Bélgica y Reino Unido (1970) y Francia y Luxemburgo (1980). Los treinta y cuatro casos restantes se producen en 1990 o más tarde. Por pequeños que puedan parecer los cambios en su conjunto constatamos, sin embargo, que se agrupan de modo notable. Por si fuera poco, la tendencia también se produce en las nuevas democracias del sur de Europa: en Grecia, tras la dictadura, los tres índices más bajos de participación se produjeron en 1974 (las primeras elecciones libres), 1996 y 2000; en Portugal en 1995, 1999 y 2002, y en España en 1979, 1989 y 2000. En estos países, al igual que en las democracias más consolidadas, cuanto más reciente son las elecciones más probable es que se produzca un mínimo de participación. De la misma manera que sucede con el modelo puesto de manifiesto por el cambio climático, los datos pueden en algunas ocasiones alejarse de la tendencia general pero, a largo plazo, la dirección del cambio en su conjunto es inequívoca y supone la primera indicación evidente del aumento del distanciamiento popular respecto a la política convencional²⁴.

²⁴ Esta es también la conclusión obtenida por Thomas Paterson en su valioso estudio sobre la situación en América, *The Vanishing Voter*, Nueva York, 2002; véase también P. Mair, «Voting Alone», *European Political Science* IV, 4, 2005, pp. 421-429, que aborda partes de la presente discusión.

Cuadro 1. Mínimos de participación

(a) Récord mínimo de participación, 1950-2003		(b) Frecuencia de récord mínimo de participación		
	<i>Años de participación mínima</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Austria	1994, 1999, 2002	1950-1959	6	13,3
Bélgica	1968, 1974, 1999	1960-1969	1	2,2
Dinamarca	1950, 1953 (i), 1953 (ii)	1970-1979	2	4,4
Finlandia	1991, 1995, 1999	1980-1989	2	4,4
Francia	1988, 1997, 2002	1990-2003	34	75,6
Alemania	1990, 1994, 2002	<i>Todos</i>	<i>45</i>	<i>100,0</i>
Islandia	1995, 1999, 2003			
Irlanda	1992, 1997, 2002			
Italia	1994, 1996, 2001			
Luxemburgo	1989, 1994, 1999			
Holanda	1994, 1998, 2002			
Noruega	1993, 1997, 2001			
Suecia	1952, 1956, 1958			
Suiza	1995, 1999, 2003			
Reino Unido	1970, 1997, 2001			

El votante volátil

El segundo indicador se refiere a los ciudadanos que sí participan, y mide la consistencia de las preferencias partidistas. Los ciudadanos que siguen votando, están todavía claramente comprometidos con la política convencional, aunque sea en menor grado²⁵. De cualquier forma, a medida que el compromiso popular se desvanece, podemos anticipar que aquellos que continúan participando se volverán más volátiles en sus preferencias; no solamente la buena disposición para votar, sino incluso el compromiso partidista empezará a desvanecerse. Las preferencias se mostraran más dependientes de factores a corto plazo. En la práctica, esto significa que los resultados electorales se volverán menos predecibles; los nuevos partidos y candidatos pueden alcanzar mayores éxitos y las alternativas tradicionales entrar en crisis. La falta de consistencia y la indiferencia caminan de la mano.

Al igual que sucedía con los índices de participación, en los últimos años han sido corrientes las predicciones sobre el aumento de la volatilidad de los votantes. También en este caso, sin embargo, a nivel general, el regis-

²⁵ Por ejemplo, Geraint Parry, George Moyser y Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, 1992.

tro empírico de los datos normalmente se alejaba de las expectativas. Mientras que durante las décadas de 1970 y de 1980 algunos países experimentaron una sustancial variación en la dirección del voto, otros parecían mantener mayor estabilidad, ofreciendo como resultado una tenue variación de las tendencias en el conjunto de Europa Occidental²⁶. Pero de nuevo nos encontramos un cambio de panorama en la década de 1990, que registra los puntos más altos de volatilidad electoral, con un porcentaje del 12,6; cuatro puntos por encima del registrado en las décadas de 1970 y de 1980. De aquí no se deberían sacar demasiadas conclusiones; con una escala teórica que va del cero al cien y unos porcentajes de las distintas décadas que se mueven entre el 2,5 de Suiza (década de 1950) al 22,9 de Italia (década de 1990), un valor medio de 12,6 todavía refleja más (a corto plazo) la estabilidad que el cambio. Por otro lado, de las cinco décadas posteriores a la guerra, la de 1990 es la primera en la que la media conjunta de inestabilidad supera el umbral del 10 por 100; también es la primera en registrar una desviación semejante de las medias anteriores.

La importancia de la década de 1990 viene subrayada por las experiencias nacionales individualmente consideradas. Exceptuando cuatro países (Dinamarca, Francia, Alemania y Luxemburgo), la década de 1990 refleja los puntos más altos de volatilidad, que en la mayoría de los casos fácilmente superan el 10 por 100. Esta confluencia también carecía de precedentes, y de nuevo señala que las tendencias del fin de siglo son significativamente diferentes a las de los primeros años de la posguerra²⁷.

Como sucedía con los datos de participación, no hay señales de que estos máximos vayan a disminuir en el nuevo siglo. En 2002, tanto Austria como Holanda experimentaron máximos de inestabilidad, y lo mismo sucedió en Italia en 2002. En esos años, Francia, Noruega y Suecia asistieron también a un significativo aumento de los niveles de volatilidad, aunque no se llegara a superar los niveles máximos. Como se refleja en el cuadro 2, de manera general, una clara mayoría de las elecciones celebradas desde 1950 y que mostraron un alto grado de volatilidad, fueron posteriores a 1990. En este caso nos encontramos con una tendencia con dos caras: los datos sobre volatilidad inevitablemente son más erráticos que los de participación, al ser una respuesta tanto a las crisis políticas como a cambios socioestructurales. No obstante, el periodo que arranca de 1990 parece excepcional: no solamente más de la mitad de los máximos se produjeron en este periodo, sino que ninguna otra década se aproxima a esta distribución. Con las excepciones marginales de Dinamarca y Luxemburgo, parece que cuanto más reciente es el proceso electoral, menos fácil resulta prever sus resultados.

²⁶ Stefano Bartolini y Peter Mair, *Identity, Competition and Electoral Availability*, Cambridge, 1990.

²⁷ El auge de la volatilidad electoral fuera de Europa occidental –Japón, México y la India por ejemplo– durante la década de 1990, aunque ha sido ampliamente estudiado, queda fuera del ámbito de este trabajo.

Desde 1990, los niveles de participación permanecen razonablemente altos, pero parece que, más que nunca, cada vez menos votantes están dispuestos a ejercer su derecho; mientras que entre aquellos que sí participan, las probabilidades de que cambien de preferencias de una elección a otra, van en aumento²⁸. Las excepciones han sido Luxemburgo, que ha tenido una participación muy baja pero en cambio una volatilidad moderada; Suecia, que registraba una alta volatilidad pero una participación no excepcionalmente baja, y Dinamarca donde ambos indicadores se alejaban de la tendencia. Al margen de estos casos, la evidencia de comportamientos inusuales desde 1990 es tanto llamativa como consistente. Por toda Europa Occidental, los electores no solamente están votando cada vez en menor número, sino que también está decayendo su compromiso partidista.

Cuadro 2. Elecciones con mayor índice de volatilidad

(a) Niveles récord de volatilidad, 1950-2003		(b) Frecuencia del récord de alta volatilidad		
	<i>Años de mayor volatilidad</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Austria	1990, 1994, 2002	1950-1959	5	11,1
Bélgica	1965, 1981, 2003	1960-1969	2	4,4
Dinamarca	1973, 1975, 1977	1970-1979	7	15,6
Finlandia	1970, 1991, 1995	1980-1989	6	13,3
Francia	1955, 1958, 2002	1990-2003	25	55,6
Alemania	1953, 1961, 1990	<i>Todos</i>	45	100,0
Islandia	1978, 1991, 1999			
Irlanda	1951, 1987, 1992			
Italia	1992, 1994, 2001			
Luxemburgo	1954, 1984, 1989			
Holanda	1994, 1998, 2002			
Noruega	1989, 1997, 2001			
Suecia	1991, 1998, 2002			
Suiza	1987, 1991, 1999			
Reino Unido	1974 (i), 1978, 1997			

²⁸ Esto contradice una observación anterior de Lance Bennet, basada en datos sobre Estados Unidos, señalando que aunque la participación en la política convencional pudiera estar en declive, «aquellos que continúan participando muestran estabilidad y solidez en sus opciones electorales así como en la formación de sus opiniones y en las discusiones políticas.» L. Bennet, «The Uncivic Culture», *Political Science and Politics*, diciembre 1998, p. 745.

Las adhesiones partidistas

Ésta es también la conclusión que ofrecen los datos de las investigaciones, las evidencias recogidas por los trabajos sobre las elecciones, y las encuestas de voto, que se corresponden plenamente con el conjunto de valores sobre la participación y la volatilidad. Muchos de estos últimos han sido recogidos por Dalton y Wattenberg en su extenso trabajo *Parties without Partisans*, y de nuevo tanto la consistencia como la ubicuidad son llamativos. Uno de los indicadores clave es el grado en que los votantes individuales se sienten pertenecientes o comprometidos con partidos políticos concretos. En diecisiete de los diecinueve países de los que se dispone de datos (las dos excepciones son Bélgica y Dinamarca), los porcentajes de votantes que muestran cierta identificación con los partidos ha caído en las dos décadas pasadas. De manera más significativa aún, el pequeño porcentaje de electores que muestran una marcada identificación o militancia ha caído decididamente, y en este caso en todos y cada uno de los países estudiados. Como señala Dalton, no es sólo la magnitud del declive lo que es importante, sino más aún el hecho de que sucede en cada uno de los casos sobre los que existen datos. «La similitud de tendencias entre tantas naciones nos obliga a buscar explicaciones que van más allá de la idiosincrasia o de las características específicas [...] Para que las corrientes de opinión sean tan uniformes en tantas naciones tiene que estar sucediendo algo profundo y muy amplio»²⁹.

La diversificación del voto de los electores entre diferentes partidos en diferentes escenarios electorales es un fenómeno creciente en todos los países sobre los que hay datos (Australia, Canadá, Alemania, Suecia y Estados Unidos). Un votante comprometido e involucrado, con una fuerte lealtad partidista, indudablemente votará por el mismo partido independientemente del escenario de la elección; por ejemplo, si vota por los demócratas en las elecciones presidenciales, lo hará en las elecciones al Congreso, las del Estado y las locales. Un compromiso partidista menor parece ir más asociado con una mayor disposición a diversificar el voto. Los votantes también se sienten menos dispuestos o menos capaces de decir a los encuestadores qué van a votar. Con la única excepción de Dinamarca, prácticamente todos los estudios realizados registran un incremento del porcentaje de votantes que deciden su voto durante la propia campaña electoral o poco antes del día de la votación. De nuevo «la tendencia está clara: los electores contemporáneos se encuentran menos predispuestos a enfrentarse a un proceso electoral partiendo de posiciones partidistas previas. Por ello no resulta sorprendente que estos votantes se muestren reacios a comprometerse en las campañas electorales, a asistir a reuniones, a trabajar para el partido, a hacer donaciones o a rea-

²⁹ Russell Dalton, «The Decline of Party Identification», en R. Dalton y Martin Wattenberg (eds.) *Parties without Partisans*, Oxford, 2000, p. 29.

lizar propaganda a favor de algún candidato concreto. En prácticamente todos los países de los que se tienen datos, todas estas actividades se encuentran en declive: los electores están menos predispuestos a participar. Para muchos, en lo que se refiere por lo menos a la política convencional, es suficiente con ser meros espectadores³⁰.

Los votantes se encuentran menos dispuestos a asumir las obligaciones asociadas a la militancia partidista. De nuevo, es significativo señalar no sólo el simple descenso del número de militantes, sino también la generalización del fenómeno en todas las democracias más consolidadas. Aunque en este caso la tendencia está mucho más acentuada que las que se refieren a participación o a volatilidad, hasta la década de 1980 se mostraba de manera más ambigua. En 1992, los primeros estudios –frecuentemente basados en datos oficiales de los propios partidos– mostraban que, aunque el índice de militancia en su conjunto había caído en los principales países europeos (con las excepciones de Bélgica y Alemania Occidental), los índices absolutos con frecuencia habían aumentado³¹. Este hecho corroboraba en escasa medida la idea de que estos países estuvieran experimentando «una desilusión creciente con las políticas de partido»³².

Cuadro 3. Cambios en la afiliación a partidos. 1980-2000

País	Periodo	Afiliación como porcentaje del electorado		Cambio en el número de afiliados	Cambio en la afiliación (%)
		Inicio del periodo	Fin del periodo		
Francia	1978-1999	5,05	1,57	-1.122.128	-64,59
Italia	1980-1998	9,66	4,05	-2.091.887	-51,54
Reino Unido	1980-1998	4,12	1,92	-853.156	-50,39
Noruega	1980-1997	15,35	7,31	-215.891	-47,49
Finlandia	1980-1998	15,74	9,65	-206.646	-34,03
Holanda	1980-2000	4,29	2,51	-136.459	-31,67
Austria	1980-1999	28,48	17,66	-446.209	-30,21
Suiza	1977-1997	10,66	6,38	-118.800	-28,85
Suecia	1980-1998	8,41	5,54	-142.533	-28,05
Dinamarca	1980-1998	7,30	5,14	-70.385	-25,52
Irlanda	1980-1998	5,00	3,14	-27.856	-24,47
Bélgica	1980-1999	8,97	6,55	-136.382	-22,10

³⁰ Russell Dalton, Ian McAllister y Martin Wattenberg, «The Consequences of Partisan Dealignment», en R. Dalton y M. Wattenberg, *Parties without Partisans*, cit., pp. 49, 58.

³¹ Véase R. S. Katz, P. Mair *et al.*, «The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960-90», *European Journal of Political Research* XXII, 3, 1992, pp. 329-345.

³² P. Norris, *Democratic Phoenix*, cit., pp. 134-135.

Alemania	1980-1999	4,52	2,93	-174.967	-8,95
Portugal	1980-2000	4,28	3,99	50.381	17,01
Grecia	1980-1998	3,19	6,77	375.000	166,67
España	1980-2000	1,20	3,42	808.705	250,7

De cualquier forma, a finales de la década de 1990, la tendencia mostrada por los datos agregados había perdido cualquier ambigüedad. Como muestra el cuadro 3, en Europa occidental los índices de militancia habían caído claramente desde la década de 1980 hasta final de la de 1990³³. En 1980, el porcentaje medio de electores que eran miembros de partidos se situaba en el 9,8 por 100; para finales de la década de 1990, este porcentaje había caído hasta el 5,7. Todavía más llamativo resulta que para las diez democracias europeas sobre las cuales se dispone de datos referidos a 1960, el índice de militancia se situaba en el 14 por 100; en la mayoría (seis de diez) más de uno de cada diez electores eran miembros de partidos políticos. A finales de la década de 1990, había veinte democracias sobre las cuales había datos. En las veinte, el índice de militancia se quedaba en el 5 por 100, y solamente Austria registraba un valor superior al 19 por 100³⁴.

Estos valores se veían reforzados por la caída del índice absoluto de militancia en partidos respecto a los valores alcanzados en 1992. En todas y cada una de las democracias, el nivel de militancia había descendido, en muchos casos hasta un 50 por 100 respecto a valores de la década de 1980. En ningún país se había producido un aumento. Todo ello suponía una salida a gran escala, tanto en términos de alcance como de dirección. El análisis concluía que en todas las democracias tradicionales los partidos estaban sufriendo una hemorragia de militantes³⁵.

¿Qué conclusiones se pueden sacar de este breve repaso de la situación? En primer lugar suponen un respaldo a la tesis de que los ciudadanos están desvinculándose del escenario tradicional de la política. Incluso cuando votan –lo que hacen con menor frecuencia y en menor proporción–

³³ La tabla está basada en los datos de Peter Mair e Ingrid van Biezen, «Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000», *Party Politics* VII, 1, 2001, donde se analizan con más detalle. Véase también Susan Scarrow, «Parties without members» en R. Dalton y Martin Wattenberg, *Parties without Partisans*, cit., pp. 86-95.

³⁴ La pauta de comportamiento es similar a la que se produce en las democracias consolidadas de otros lugares. En Australia en 1967, había 251.000 miembros de partidos, que suponía el 4,1 por 100 del electorado. En 1997 la cifra había bajado hasta los 231.000, lo que suponía el 1,9 por 100 de un electorado mucho mayor. Canadá contaba con 462.000 miembros en 1987 y 372.000 en 1994: del 2,6 al 1,9 por 100. Nueva Zelanda, pasa de 272.000 en 1981 (12,5 por 100), a 133.000 en 1999 (4,8 por 100). Webb y otros, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2002, pp. 355, 389-390, 416-429.

³⁵ P. Mair e I. van Biezen, «Party Membership in Twenty European Democracies», cit.

sus preferencias se concretan en los días que preceden a la votación y se guían menos por afinidades partidistas. En este sentido, el electorado se está desestructurando, proporcionando mayores oportunidades para que aparezcan nuevas alternativas, y obligando a partidos y candidatos a un mayor esfuerzo de campaña. Muchos de estos cambios no se han hecho notar hasta finales de la década de 1980.

Obviamente, nos enfrentamos a un conjunto de pruebas que en algunos casos son realmente fragmentarias mientras que los cambios constatados son en ocasiones relativamente marginales: todo ello se asemeja en algunos casos más a un goteo que a un torrente. Pero cuando las piezas de evidencia dispersas se reúnen, ofrecen una clara indicación del cambio neto que se está produciendo en las pautas de comportamiento predominantes de la política de masas, el cual es coherente no solo en cuanto a su núcleo –todos estos indicadores apuntan en una misma dirección–, sino también en lo que se refiere a su impacto en los distintos países europeos. La conclusión es totalmente clara: en todas las democracias de Europa occidental, y con toda probabilidad en todas las democracias avanzadas, los ciudadanos están abandonando del teatro de la política nacional.

A principios del 2002 Anthony Giddens señalaba el cambio que se había producido en los medios de comunicación, a través de la creciente popularidad de los *reality-show*. «Anteriormente, la televisión era algo que reflejaba un mundo externo que la gente observaba. Actualmente la televisión es cada vez más un medio en el que puedes participar»³⁶. En contraste con esto, la política tradicional se ha dirigido por un camino opuesto. Anteriormente y con probabilidad hasta la década de 1970, se consideraba que la política pertenecía a los ciudadanos y que era algo en lo que los ciudadanos podían participar. En la actualidad, se ha convertido en un mundo exterior que la gente observa desde fuera; un mundo de políticos separado del mundo de los ciudadanos. Es la transformación de la democracia de partidos en la «democracia de la audiencia»³⁷. Si la creciente desvinculación del electorado es la causa de esta nueva forma de política, o si se trata de una nueva forma de política que provoca la desvinculación de los votantes, es algo que por ahora, no está claro. Lo que en cambio queda fuera de discusión es que cada una de estas líneas alimenta a la otra. La retirada de los ciudadanos de la escena política nacional produce inevitablemente el debilitamiento del principal actor que permanece en ella: los partidos políticos. Y esto a su vez es parte y provoca una democracia de la audiencia o, formulado de otra manera, la «vídeo política». Los partidos tradicionales sufren problemas para mantenerse cuando la política se vuelve un espectáculo deportivo.

³⁶ Entrevista con Henk Jansen en *Facta* XI, 1, febrero 2003, p. 4.

³⁷ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997, pp. 218-235.

De la sociedad civil al Estado

Vistas las dificultades que se encuentran para vincular a los ciudadanos al escenario político tradicional se podría esperar que los dirigentes políticos realizaran un considerable esfuerzo para mantener viva la política y su significado. Como se ha señalado, pocas veces se ha producido una discusión tan amplia sobre las reformas institucionales. Pero por debajo de las lamentaciones oficiales y de la angustia aparente ante la pérdida de contenido de la política de masas, en la práctica existe una tendencia clara de las elites políticas de acompañar la desvinculación de los ciudadanos con su propia desvinculación. De la misma manera que los votantes se retraen hacia sus propias esferas de interés, políticos y dirigentes de partidos se retraen hacia el mundo cerrado de las instituciones de gobierno. Ambas partes están soltando amarras.

En los últimos tiempos, los cambios que se han producido en la política de partidos se pueden resumir en dos grandes líneas: la *posición* de los partidos y su *identidad política*. En lo que se refiere a su posición, las décadas pasadas han sido testigos de una gradual pero inexorable retirada de los dirigentes de los partidos del reino de la sociedad civil hacia el del gobierno y el Estado. El mismo periodo ha registrado también la erosión continua de las identidades políticas de los partidos y el desvanecimiento de las fronteras entre ellos. Ambos procesos paralelos han llevado a una situación en la que cada partido tiende a alejarse de los votantes que pretende representar, mientras que al mismo tiempo se va acercando a los protagonistas varios con quienes se supone que tiene que competir. Las distancias entre los partidos y los votantes se han ampliado, mientras las distancias entre los propios partidos se han reducido. Ambos procesos contribuyen a reforzar una creciente indiferencia y falta de confianza de los ciudadanos hacia los partidos y de manera general hacia las instituciones políticas.

Si consideramos que el papel y la situación de los partidos en una entidad política democrática se encuentra en una zona intermedia entre la sociedad y el Estado, entonces podemos considerar que se han desplazado a lo largo de este *continuum*, desde una posición en la que se podían definir como actores sociales –como sucedía en los modelos clásicos de partidos– hacia otra en la que se definen mejor como actores estatales. Como hemos visto, de manera prácticamente universal, el grado de identificación del electorado con los partidos está en clara decadencia. Al mismo tiempo, los antiguos privilegios de la pertenencia a los partidos también tienden a desaparecer a medida que los dirigentes miran al electorado por encima de su propia militancia. La voz del ciudadano común parece tener para los partidos la misma importancia que la de los miembros activos del propio partido, y las opiniones de sectores concretos más importancia que la de los delegados de las conferencias³⁸.

³⁸ Sirva como ejemplo el encogimiento de hombros con el que los dirigentes del Partido Laborista afrontaron su derrota, cuando la conferencia anual del partido votó a favor de resta-

Por si fuera poco, el amplio marco organizativo en el que se apoyaban los partidos tradicionales sufre un proceso de dispersión y atomización. En Europa, los partidos de masas, tanto los partidos obreros como los religiosos, rara vez se mantenían por sí mismos. Más bien constituían el elemento central de un entramado más complejo de sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales, cooperativas y clubes sociales. Esto ayudaba a enraizar los viejos partidos de masas en la sociedad y estabilizaba y diferenciaba a su electorado. Sin embargo, en los últimos treinta años esta amplia red de ha desintegrado mayoritariamente. Esto se produce, por una parte, por el debilitamiento de las propias organizaciones en sí mismas, con las iglesias, sindicatos y otras formas tradicionales de organización perdiendo tanto miembros como sentido de compromiso con la colectividad. La creciente individualización de la sociedad ha producido un debilitamiento de la identidad colectiva tradicional y de la afiliación a organizaciones.

Los dirigentes de los partidos también han intentado reducir el peso de sus lazos con los grupos organizados y devaluar los privilegios que suponían la afiliación a organizaciones³⁹. Paralelamente, los partidos tienden a considerarse a sí mismos organizaciones autosuficientes y especializadas, dispuestas a escuchar a todos los actores en general pero evitando formalizar los lazos con ellos. Los dirigentes se han alejado de la sociedad civil y de sus instituciones sociales, al mismo tiempo que se relacionaban más estrechamente con el mundo del gobierno y del Estado. A continuación, podemos resumir los puntos clave de este proceso.

En primer lugar y como se reconoce de manera general, los partidos en la mayoría de las democracias occidentales han pasado de tener su supervivencia organizativa basada en los recursos proporcionados por miembros, fundaciones y organizaciones afiliadas, a encontrarse cada vez más dependientes de los fondos públicos y del apoyo del Estado. En la mayoría de los países, y especialmente en las democracias más recientes, la principal fuente de financiación de los partidos en la actualidad ha pasado a ser el erario público⁴⁰.

En segundo lugar, los partidos están cada vez más sometidos a nuevas leyes y regulaciones que en algunos casos llegan a determinar la organización interna de su funcionamiento. Muchas de estas regulaciones se

blecer la relación entre pensiones e ingresos reales. La votación había arrojado un resultado de 60/40 en contra de la dirección, y Gordon Brown respondió: «No voy a aceptar la propuesta de los delegados [...] es el país el que tiene que juzgar; la política del gobierno no se establece en función de unas cuantas propuestas, sino en función de la comunidad entera, y yo estoy escuchando a la comunidad entera», *The Guardian*, 28 de septiembre de 2000.

³⁹ Una tendencia recogida por Otto Kirchheimer en su profético análisis «The Transformation of West European Party Systems», en Joseph LaPalombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, pp. 177-200.

⁴⁰ I. van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns*, Estrasburgo, 2003.

introdujeron como consecuencia de la aportación de fondos públicos y la distribución de subvenciones estatales que, inevitablemente, exigían un sistema más riguroso de control y registro de los partidos. El control del acceso de los partidos a los medios de comunicación públicos ha hecho necesario un sistema nuevo de regulaciones, que a su vez actúa como control del estatus de los partidos y de sus actividades. De haber sido durante mucho tiempo asociaciones «privadas» y voluntarias, los partidos se han visto sometidos a un marco de regulaciones que produce el efecto de proporcionarles un estatus cuasi oficial. A medida que su vida interna y sus actividades externas se ven reguladas por la legislación, los partidos se transforman en organismos de servicio público, con el correspondiente debilitamiento de su propia autonomía organizativa.

Por último, y quizá sea lo más obvio, los partidos han cimentado su conexión con el Estado concediendo una prioridad creciente a su papel como organismos de gobierno en contraposición al papel de organismos de representación. Dicho con los términos de la ciencia política, «buscan más el despacho». Un puesto en el gobierno no es solamente una expectativa normal, sino un fin en sí mismo. Un estudio realizado hace unos cuarenta años, convertido hoy en un clásico, centraba el análisis de los desarrollos políticos en las democracias occidentales en el tema de «la oposición»⁴¹. Actualmente la oposición, cuando se estructura como tal, es cada vez con más frecuencia ajena a las políticas convencionales de los partidos, y se manifiesta en forma de movimientos sociales, políticas de calle o protestas populares. En el otro lado, los partidos están gobernando o a la espera de hacerlo. Con esta nueva situación se ha producido una degradación del papel «del partido sobre el terreno» y un cambio en el centro de gravedad de su organización hacia aquellos elementos que atienden sus necesidades en el gobierno y el parlamento. Este cambio también puede verse como la culminación de la idea clásica de Down o Schumpeter que considera a los partidos «equipos de dirigentes compitiendo» y en la que la organización del partido, al margen de las instituciones políticas, se desvanece. Lo que permanece es una clase gobernante.

Masas pasivas y privatizadas

Todo esto tiene grandes implicaciones sobre las funciones que los partidos realizan en la unidad política en general. De manera convencional se supone que integran y, si es necesario, movilizan a la ciudadanía; que articulan y suman intereses para convertirlos en políticas públicas; que reclutan y promueven a líderes políticos y que organizan el parlamento, el gobierno y las instituciones clave del Estado. Esto es, de la misma mane-

⁴¹ R. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966.

ra que intentan combinar el gobierno para el pueblo con el gobierno del pueblo, intentan combinar las funciones claves de representación con las de procedimiento, todo dentro de la misma organización. De cualquier forma, como los partidos han cambiado y el modelo de partido de masas se ha quedado atrás, las funciones que realizan en las unidades políticas contemporáneas también han cambiado, centrándose en la actualidad mucho más en las funciones de procedimiento. Este cambio va de la mano con su desplazamiento desde la sociedad al Estado, y es una parte del proceso por el que los partidos y sus dirigentes se separan del escenario de la democracia popular. En un sentido amplio del término, los partidos se han convertido en organismos que gobiernan, más que organismos que representan; más que dar voz, lo que hacen es imponer el orden. En este sentido también podemos hablar de la falta de compromiso o la retirada de las elites; mientras el éxodo de ciudadanos se dirige hacia mundos más privatizados, los políticos migran hacia un mundo institucional: un mundo de funcionarios públicos.

Con todo esto, el proceso se refuerza mutuamente⁴². Los ciudadanos pasan de ser participantes a espectadores, mientras las elites ganan más espacio para perseguir los intereses que comparten. Como señalaba un comentarista:

Nuestros gobernantes se han convertido en una elite que se perpetúa a sí misma y que gobierna –o más bien administra– a masas de gente pasivas o privatizadas. Los representantes no actúan como agentes del pueblo, sino simplemente en lugar de él [...] Son profesionales, arraigados en los despachos y en las estructuras de los partidos. Inmersos en su propia cultura, rodeados por otros especialistas y aislados de las realidades diarias del electorado, viven no ya físicamente, sino también mentalmente «dentro de la campana»⁴³.

Podemos señalar brevemente los resultados de este divorcio. En primer lugar, el vacío resultante ha servido en algunas ocasiones de motor para una movilización popular normalmente (pero no únicamente) hacia la derecha. En otras palabras, parcialmente como resultado de esta retirada, la propia clase política se ha convertido en un elemento de contención en un gran número de democracias. En segundo lugar, como se ha señalado, la creciente distancia entre ciudadanos y dirigentes políticos también ha provocado que las elites políticas encontraran argumentos para reclamar una toma de decisiones menos dependiente de criterios mayoritarios, y mayor protagonismo para organizaciones no partidistas y no políticas como jueces, organismos reguladores, bancos centrales y organizaciones internacionales.

⁴² Ver también John Hibbing y Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy*, Cambridge 2002.

⁴³ Hanna Pitkin, «Representation and Democracy», *Scandinavian Political Studies* XXVII, 3, 2004, p. 339.

Con la separación entre las funciones de representación y de procedimiento de los partidos, y el desplazamiento desde la sociedad al Estado se refuerza la distinción entre democracia popular y democracia constitucional. Con el partido, era la misma organización la que, desde dentro de la democracia de masas, daba voz a los ciudadanos y gobernaba en su nombre. En semejante contexto, la democracia popular o la constitucional eran más o menos inseparables. Con el creciente vacío entre los ciudadanos y sus dirigentes políticos, se vuelve mucho más difícil efectuar esta clase de simbiosis. Se crea un espacio en el que los rasgos de una democracia popular, considerados más o menos por sí mismos, pueden sopesarse en relación a los de la democracia constitucional; el «gobierno por el pueblo» se juzga en relación con el «gobierno para el pueblo». En esta evaluación, normalmente es la democracia popular la que sale perdiendo.

Las dificultades son mayores. En otros trabajos he sostenido que la separación entre las funciones de representación y de procedimiento, y el especial énfasis que se hacía sobre el segundo, era parte de un proceso de adaptación más o menos necesario: precisamente porque no funcionaban tan eficazmente como representantes, los partidos buscaron una compensación fortaleciendo su papel dentro de las instituciones. Por ello no se trataba en mi opinión de partidos en declive, sino de adaptaciones a unas circunstancias nuevas, en las que se busca sobrevivir en el contexto de un equilibrio organizativo nuevo⁴⁴.

Esta interpretación puede resultar excesivamente optimista. Los partidos tratan de compensar la pérdida de espacios en una dirección buscándolos en otra; pero no hay ninguna garantía de que lo consigan. Por el contrario, pueden ser capaces de copar la Administración pública, pero si han abandonado su papel de representación también han perdido la capacidad de justificar el por qué lo hacen. Dicho en otras palabras, si los partidos como gobernantes necesitan mantener su credibilidad, y si el partido gobernante necesita ser legítimo, parece claro que necesitan ser considerados representativos. Para un político elegido no es suficiente ser un buen gobernante; sin un cierto grado de legitimidad representativa, ni los propios partidos ni sus dirigentes, ni siquiera el proceso electoral que les permite resultar elegidos será considerado con suficiente fuerza o autoridad. El resultado sería fomentar la falta de credibilidad y el escepticismo.

Desde luego que el escepticismo respecto a los políticos elegidos no es nada nuevo. Hace cerca de sesenta años Schumpeter invitaba a no confiar en exceso en aquellos que surgían de un proceso electoral, y sugería que «las cualidades intelectuales y de carácter que producen un buen candidato, no son necesariamente las que producen un buen administra-

⁴⁴ P. Mair, «Political Parties and Democracy. What Sort of Future?», *Central European Political Science Review* iv, 13, 2003.

dor; y la selección a través del éxito en las urnas podría volverse en contra de la gente que podría triunfar al frente de los negocios⁴⁵. Desde entonces, este argumento se ha repetido muchas veces. Pero aunque el escepticismo puede no ser nuevo, adquiere unas bases más firmes cuando se articula en un contexto en el que la democracia popular se ha distanciado de la democracia constitucional.

De hecho, lo que estamos viendo es en gran parte un proceso de autoafirmación. A medida que la competencia política y la competencia entre los partidos se vacía de contenido, se producen mayores estímulos para la política del espectáculo y de las carreras de caballos. Lo cuál, a su vez, es lo más apropiado para producir el tipo de candidatos y políticos electos con cualidades que, siguiendo a Schumpeter, son aún menos parecidas a las que se supone que deben tener los buenos administradores.

¿Cuáles son las consecuencias de estos procesos para el futuro de las democracias occidentales? Yo he sugerido que la transformación del papel de los partidos –su abandono de las funciones de expresión y representación y la tendencia a convertirse cada vez más en apéndices del Estado– ha jugado un papel fundamental en la separación de los componentes populares y constitucionales de la democracia. Cualquier consideración más amplia del por qué está sucediendo esto, y por qué ahora, escasamente una década después del pregonado «triumfo de la democracia», se están produciendo intentos de devaluar su soporte popular y limitar su alcance, debe tener en cuenta un número de cuestiones que quedan fuera del propósito de este artículo: el impacto del fin de la Guerra Fría, el declive del «liberalismo embridado», el deterioro del arraigo del gobierno de los partidos y la aparición de los procesos de globalización y europeización. Pero hacer recaer la atención sobre los partidos hace que sea imposible ignorar una ironía más: el triunfo de la democracia así concebida supone auténticos problemas de legitimidad representativa para la nueva clase gobernante.

⁴⁵ Joseph Schumpeter, [1942], Nueva York, 1947, p. 288.