

El partido cartel

La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos

Richard S. Katz y Peter Mair

INTRODUCCIÓN

Una línea común que ha recorrido la literatura centrada en los partidos políticos, fundamentalmente desde los tiempos de Ostrogorski (1902), y que asimismo ha atravesado la gran mayoría de tipologías y análisis (tanto normativos como empíricos) presentes en esta literatura ha sido la visión de que los partidos han de ser clasificados y entendidos sobre la base de su relación con la sociedad civil (véanse, por ejemplo, Duverger 1954; Neumann 1956 y Panebianco 1988). Esto ha tenido dos consecuencias. La primera ha sido la tendencia a presentar el modelo de partido de masas como el estándar a partir del cual todo debe ser juzgado (Lawson 1980, 1988; Sainsbury 1990). La segunda tendencia ha sido la de subestimar hasta qué punto las diferencias entre parti-

"Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1, 1995: 5-27. Traducción de María Jiménez Buedo.

Esta es una versión considerablemente revisada de una ponencia presentada en el Workshop on Democracies and the Organization of Political Parties, ECPR Joint Sessions, Limerick, 1992, y está basada en un trabajo que ha sido financiado en parte por el National Science Foundation (SES8818439).

dos pueden ser también entendidas en función de sus relaciones con el Estado.

La tesis que sostenemos aquí es que ambos supuestos se fundamentan en bases erróneas. Como demostraremos, el modelo de partido de masas está vinculado a una cierta concepción de la democracia (véase también Pomper 1992) y a una visión ideal y ya caduca de la estructura social, que no es representativa de las sociedades post-industriales. Además, el modelo de partido de masas lleva implícito un proceso lineal de desarrollo de los partidos que, incluso cuando pretende tener en cuenta los cambios más recientes (por ejemplo, el partido escoba de Kirchheimer o el partido electoral-profesional de Panebianco), conduce a un punto de llegada cuyas únicas opciones son la estabilidad o el declive, y que, como cualquier hipótesis sobre el fin de la evolución, resulta necesariamente sospechosa. Contra esta visión, nosotros sostenemos que la evolución de los partidos en las democracias occidentales refleja un proceso dialéctico en el que cada nuevo tipo de partido genera una reacción que estimula un nuevo desarrollo, y que por tanto lleva a su vez a un nuevo tipo de partido, y a un nuevo conjunto de reacciones, y así sucesivamente. Desde esta perspectiva, el partido de masas es simplemente un estadio en un proceso continuo.

Asimismo argumentamos que los factores que facilitan esta dialéctica no provienen tan sólo de los cambios que se producen en la sociedad civil, sino también de las transformaciones en las relaciones entre los partidos y el Estado. En particular, sostenemos que en los últimos años existe una tendencia hacia una simbiosis cada vez más estrecha entre los partidos y el Estado, y que es ésta la que establece las condiciones para la emergencia de un nuevo tipo de partido, que nosotros definimos como "el partido cartel". Al igual que los otros tipos de partido ya existentes, el partido cartel implica una concepción particular de la democracia; además, y también como en el caso de anteriores tipos de partido, su surgimiento estimula la reacción y siembra el terreno para ulteriores evoluciones.

EL PARTIDO DE MASAS Y EL PARTIDO *CATCH-ALL*

El énfasis en el partido de masas como modelo lleva consigo dos supuestos. Uno de ellos tiene que ver con el significado esencial y los requisitos institucionales de la democracia, mientras que el otro está relacionado con los requisitos organizativos del éxito electoral. Ambos supuestos han sido desarrollados principalmente por Duverger (1954), pero están también presentes en el modelo de democracia británica descrito por Beer (1969: cap. 3) bajo el epíteto de "democracia socialista", así como en una gran variedad de prescripciones para la democracia norteamericana generalmente identificada como el "gobierno del partido responsable" (Ranney 1962).

En el modelo arquetípico de partido de masas, las unidades fundamentales de la vida política están constituidas por grupos sociales predefinidos de contornos precisos, y la pertenencia a éstos afecta a todos los aspectos de la vida del individuo (Neumann 1956: en especial la p. 403). La política está fundamentalmente basada en la competición, el conflicto y la cooperación de estos grupos, y los partidos políticos son los agentes mediante los cuales estos grupos, y por tanto, sus miembros, participan en la política, formulan sus demandas al Estado y, en última instancia, intentan controlar el Estado mediante la colocación de sus representantes en puestos clave. Cada uno de estos grupos tiene un interés, que se articula en el programa de "su" partido. No obstante, este programa no es un mero conjunto de políticas, sino un todo coherente y lógicamente conectado. De esta manera, la unidad y la disciplina de partido no sólo son ventajosas desde una perspectiva pragmática, sino también normativamente legítimas. Esta legitimación depende, a su vez, de la implicación popular en la formulación del programa del partido y, desde una perspectiva organizativa, esto conlleva la necesidad de una estructura de agrupaciones locales o células que canalicen el *input* de las masas hasta el seno del partido en los procesos de formulación de las políticas. La implicación popular, asimismo, conlleva la necesidad de la supremacía de la dimensión extra-parlamentaria del partido, tal y como se articula en los congresos de los partidos.

En este modelo, la opción electoral individual está delimitada por la absorción del grueso del electorado dentro de alguno

de los grupos subculturales representados por los partidos, de manera que la competición electoral no se refiere tanto a las tasas diferenciales de conversión como a las tasas diferenciales de movilización. No obstante, en el nivel sistémico, el modelo de partido de masas o socialista permite el control popular prospectivo de las políticas, ya que los votantes apoyan uno u otro partido en función de unos programas precisos, y el partido (o coalición de partidos) que obtiene una mayoría de votos accede al gobierno. Los partidos, según esta visión, proporcionan el (y no sólo uno de entre varios) vínculo esencial entre los ciudadanos y el Estado (Lawson 1988: 36). Este hecho también comporta una concepción particular de la eficacia organizativa. Dado que la competición electoral está sobre todo centrada en la movilización y no en la conversión, el requisito clave para el éxito de un partido es el de aumentar el nivel de compromiso de aquellos que ya estén predispuestos a ofrecer su apoyo —o sea, los miembros de su electorado “natural”—. Por consiguiente, debido tanto a razones de legitimidad como de conveniencia, acabó generándose la expectativa de que se produciría un “contagio desde la izquierda”, según el cual los partidos representativos de otros intereses o sectores de la sociedad estarían obligados a adoptar los principales rasgos y la estrategia del modelo de partido de masas o socialista, y que de no hacerlo, estarían condenados al ocaso (Duverger 1954: xxvii). Desde esta óptica, el partido de masas acabó considerándose el partido del futuro.

El nacimiento de lo que Kirchheimer (1966) dio en llamar el “partido *catch-all*” supuso un gran desafío a la noción del partido como representante de sectores sociales predefinidos. En primer lugar, el desdibujamiento paulatino de las líneas de división sociales a finales de los años cincuenta y durante la década de los sesenta trajo consigo un debilitamiento de lo que hasta entonces habían sido identidades colectivas claramente distinguibles, e hizo más difícil la identificación de grupos diferenciados dentro del electorado a los que atribuir intereses comunes a largo plazo. En segundo lugar, el crecimiento económico y la importancia creciente del Estado del Bienestar facilitaron la formulación de programas electorales sin que éstos tuvieran necesariamente que ser ni partidistas ni de confrontación, pudiendo proclamar el servicio a los intereses de todos o casi todos. En tercer lugar, con el desarrollo de los medios de comunicación de

masas, los líderes políticos dispusieron de la capacidad de hacer llamamientos al electorado en su conjunto, electorado este que iba aprendiendo progresivamente a comportarse más como un consumidor y menos como un participante activo.

Todo esto resultó en la formulación de un nuevo modelo de partido, y asociada a éste, surgió una nueva concepción de la democracia, que algunos observadores, aunque no de manera sistemática, identificaron como la “americanización” de la política europea. Pasó a considerarse que las elecciones se reducían fundamentalmente a optar entre líderes y no entre políticas o programas, mientras que la formulación de esas mismas políticas o programas pasó a ser la prerrogativa de las elites de los partidos más que de los militantes. El control popular y su capacidad para pedir cuentas a los políticos dejaron de asegurarse prospectivamente, sobre la base de alternativas claramente definidas, para pasar a ser retrospectivos, basados en la experiencia y el historial (por ejemplo, Fiorina 1981). Así, dejó de considerarse que el comportamiento electoral estaba moldeado por predisposiciones para pasar a ser concebido como el producto de una elección (Rose y McAllister 1986). Dejaron también de enfatizarse tanto la movilización de los votantes como su conversión, ya que ambos procesos presuponían la capacidad de formar lealtades afectivas. En lugar de esto, pasó a concebirse a los votantes como si, carentes de compromisos, flotaran libremente, disponibles y susceptibles de ser captados por cualquiera de los partidos en competición.

El problema de este nuevo modelo era que —al contrario que la concepción anterior de los partidos, que los entendía como elementos esenciales en el funcionamiento de la democracia, dando así por descontada su supervivencia organizativa— en esta nueva concepción de los partidos, y de la democracia, el papel de aquéllos resultaba mucho más contingente. Por tanto, y aunque la modalidad hubiera cambiado, los partidos seguían siendo evaluados fundamentalmente en base al vínculo entre el partido y la sociedad civil, siendo precisamente este vínculo el que se estaba debilitando. De ahí la abundante literatura sobre “el declive de los partidos”¹, y por tanto, también la panoplia de

¹ Por ejemplo Lawson y Merkl (1988: 3) señalan que “el fenómeno de declive de los principales partidos, con frecuencia mencionado en el contexto del sis-

intentos de explicar cómo podían sobrevivir éstos a tales cambios (por ejemplo, Pizzorno 1981). Cuando, al contrario, fijamos nuestra atención en los vínculos entre el partido y el Estado, tanto la supervivencia como la evolución de los partidos políticos resultan más fácilmente comprensibles. A ello dedicaremos los apartados que siguen.

LAS FASES DEL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS

Los modelos de partido que hemos presentado hasta aquí asumen una clara distinción entre partidos políticos y Estado. El partido de masas clásico es un partido de la sociedad civil, que emana de alguno de los sectores del electorado, y que pretende penetrar el Estado y modificar las políticas públicas en el interés a largo plazo de aquellos sectores del electorado ante los que ha de rendir cuentas. El partido *catch-all*, al no nacer como un partido de la sociedad civil, sino como uno que se sitúa entre la sociedad civil y el Estado, también pretende influir sobre el Estado desde fuera, mediante el control temporal de las políticas públicas con el fin de satisfacer, a corto plazo, las demandas de sus pragmáticos consumidores². En pocas palabras, a pesar de ser bien distintos en sus relaciones con la sociedad civil, ambos tipos de partido se sitúan fuera del Estado, que aparece, en principio, como una arena neutral, no partidista.

Aunque el supuesto de que los partidos políticos están nítidamente separados del Estado es bastante convencional y constituye un lugar común, es una idea que sólo está presente en periodos históricos concretos. Si la nitidez de la línea divisoria entre el partido y la sociedad civil varía con el tiempo (una de-

tema político americano, está haciéndose más evidente en otros sistemas políticos"; o Selle y Svåsand (1991: 459-60), que apuntan una perspectiva "bastante pesimista" en la literatura desde los años setenta, reflejando unas tendencias que han llevado a algunos a concluir "que los partidos ya no funcionan tan bien como solían". De hecho, los comentarios sobre el declive de los partidos han pasado a ser tan frecuentes que ya en los ochenta Stephen L. Fisher (1980) escribió una tesis sobre "El declive de los partidos" sin necesidad aparente de citas ulteriores. Véase también Finer (1984).

² Lo mismo puede decirse del partido electoral-profesional de Panebianco, que se distingue del partido *catch-all*, sobre todo, en que su organización está compuesta por profesionales y consultores más que por burócratas del partido.

marcación muy definida en el periodo del partido *catch-all* y una fusión en el caso del partido de masas), también puede variar la nitidez de las fronteras entre el partido y el Estado. En lugar de una simple tricotomía estática (partidos, Estado, sociedad civil), podemos observar un proceso evolutivo, que se extiende aproximadamente desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días, y que es impulsado por una serie de estímulos y respuestas, modificando tanto las relaciones entre partidos, Estado y sociedad civil como la nitidez de las líneas de demarcación entre éstos. Este proceso puede quedar resumido en cuatro estadios diferenciados.

El primero de estos cuatro estadios es el de un régimen censitario liberal característico de finales del siglo XIX y principios del XX, basado en un sufragio de requisitos restrictivos y otros elementos limitativos de la actividad política de los no propietarios. Aunque la distinción entre la sociedad civil y el Estado resultaba entonces válida en el nivel conceptual, no lo era tanto en términos prácticos. Con la excepción de las organizaciones que movilizaban (tanto social como políticamente) a los individuos privados del derecho del voto, la población que constituía los segmentos políticamente relevantes de la sociedad civil y la población que ocupaba posiciones de poder en el Estado estaban tan íntimamente relacionadas que ambos grupos, si no directamente equivalentes, estaban, como mínimo, fuertemente interconectados. Este período histórico se caracterizaba así por una concepción de la política que suponía la existencia de un único interés nacional, mientras que la principal tarea del gobierno era encontrarlo o definirlo y llevarlo a término. En este contexto, los partidos políticos que surgían espontáneamente sostenían ser, tal y como Burke describió, grupos de "hombres" a la búsqueda del interés público, o quizá a la búsqueda de su interés privado, como una lectura menos benévola de la historia apuntaría. En semejante contexto, no habría mucha necesidad de una organización formal o muy estructurada. Los recursos necesarios para el proceso electoral, que a menudo implicaban estatus o contactos en el nivel local además de los más imprescindibles recursos tangibles, se recaudaban a nivel local, y aquellos que estaban en posición de elevar sus demandas al Estado no necesitaban de intermediario alguno.

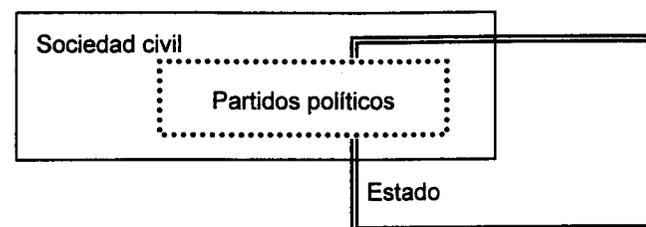
Claramente la compatibilidad entre intereses era mucho más evidente en la teoría que en la práctica, y también lo era desde la

perspectiva de la clase gobernante que desde la de los excluidos. De esta manera, las ventajas asociadas tanto a la organización en áreas con un electorado burgués o pequeño burgués relativamente numeroso (por ejemplo, la camarilla de Birmingham, de Joseph Chamberlain) como a emprender acciones concertadas dentro del parlamento, pronto resultaron evidentes, viciando, así, el talante anti-partidista que en términos generales caracterizó esa época. Aun así, según esta concepción de los partidos políticos, éstos continuaron siendo fundamentalmente partidos de cuadros o de notables, y de manera esquemática tendrían que ser descritos como puede verse en el gráfico 1, en la intersección entre el Estado y la sociedad civil. Esto es, los partidos eran básicamente comités formados por aquellos que conjuntamente constituían tanto el Estado como la sociedad civil.

Conforme se desarrollaron la industrialización y la consiguiente urbanización, aumentó el número de personas que cumplían los requisitos para el voto en un régimen censitario, a la vez que estos últimos se iban relajando. Además, las barreras a la organización de la clase obrera empezaron a ser vistas, cada vez más, como un elemento incompatible con la lógica liberal del Estado burgués y, en todo caso, esas barreras no pudieron impedir que la clase obrera se organizara y actuara en la esfera política además de en la industrial. En su conjunto, todos estos procesos crearon una separación mucho más clara entre el Estado y lo que era ya una parte mucho mayor de la sociedad civil políticamente relevante. Esta nueva sociedad civil políticamente relevante iba incluyendo a un número creciente de individuos que no tenía conexiones personales con aquellos que controlaban el Estado, y que entendía el Estado en términos de “ellos”, más que de “nosotros”.

El partido de masas, con una militancia organizada, una estructura formal, reuniones periódicas, etc., es la forma característica de este segundo estadio en las relaciones entre partidos, Estado y sociedad civil. El partido de masas surgió fundamentalmente de entre los elementos de la sociedad civil recién activados, y con frecuencia, desposeídos del derecho al voto, como parte de su (en última instancia exitosa) lucha por obtener voz dentro de, y en última instancia, el control sobre, las estructuras gubernamentales del Estado. Mientras que los antiguos partidos de cuadros contaban con la calidad de sus apoyos, los emergentes

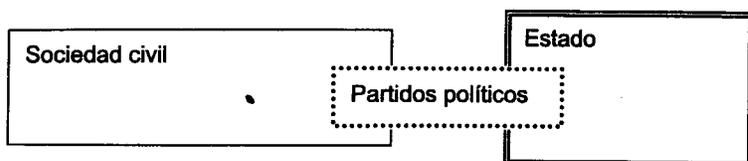
GRÁFICO 1. PARTIDOS DE CUADROS O DE TIPO “CAUCUS”



partidos de masas obtuvieron su fuerza de la cantidad de afiliados, intentando así compensar la falta de financiación individual a gran escala con un gran número de pequeñas contribuciones de sus afiliados, supliendo su carencia de individuos influyentes con la acción colectiva y organizada, y contrarrestando a través de la prensa de partido su escaso acceso a la prensa comercial.

Como instrumentos de los políticamente excluidos, lógicamente estos nuevos partidos fueron dominados por aquellos cuya principal base de apoyo estaba dentro del partido y no dentro del gobierno. Dado que su fuerza residía en la organización formal, esta tendencia de lo que acabó llamándose partido extra-parlamentario fue formalizándose, y por tanto resistió, como una cuestión de principio, incluso cuando los nuevos partidos obtuvieron el voto de su electorado y finalmente poder en el gobierno. Como reflejo de una agenda política de corte fuertemente activista, de las experiencias vitales de sus partidarios y de un talante de lucha, estos partidos se decantaron de forma natural por una concepción fuerte de la cohesión de partido, y por una disciplina que era en parte ajena a los partidos burgueses de notables. En este sentido, fueron estos nuevos partidos, significativamente, los primeros que explícitamente se atribuyeron la representación de los intereses de un único sector de la sociedad. Como resultado de esto, la labor del representante era menos la de buscar el interés nacional que la de actuar como el agente de “su” sector de la sociedad, persiguiendo su interés particular. El partido político era así el foro en el que se articulaba el interés político del grupo social al que representaba. Por tanto, no sólo era apropiado mantener la disciplina de partido desde un punto de vista práctico y empírico, sino también aconsejable desde una perspectiva normativa.

GRÁFICO 2. PARTIDOS DE MASAS QUE ACTÚAN COMO NEXO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



En este sentido, la aparición de los partidos de masas, y finalmente, del sufragio universal, quedó asociada a una redefinición de lo políticamente apropiado. No sólo se democratizó un sistema oligárquico a través de la extensión del sufragio a casi todos los ciudadanos adultos, sino que además se cambió la idea que se tenía acerca de lo que debía ser una relación deseable entre los ciudadanos/votantes, numerosos o no, y el Estado. Las elecciones se transformaron para acabar siendo una selección de “delegados” más que de tutores, y por tanto, dejaron de ser meros vehículos mediante los cuales el electorado consentía en ser gobernado por los políticos electos para pasar a ser el instrumento mediante el cual podía exigírsele al gobierno que rindiera cuentas ante el pueblo. El partido político fue el mecanismo que posibilitó todo esto. De manera esquemática las relaciones entre partidos, sociedad civil y Estado en esta concepción de la política quedarían como refleja el gráfico 2, con el Estado y la sociedad civil claramente separados, y los partidos sirviendo de puente o vínculo entre ambos. Los partidos, aun así, continuaron claramente anclados en la sociedad civil, a pesar de haberse introducido en el Estado mediante nombramientos clientelistas del cuerpo funcional, o a través de la ocupación de cargos ministeriales.

Tanto el modelo de democracia asociado a los partidos de masas como el propio partido de masas en tanto que modelo organizativo supusieron un importante desafío para los partidos establecidos, al cual sus organizaciones —fueran del tipo que fueran— tenían que dar respuesta. Por un lado, con un electorado cifrado ya en millones y no en miles, las redes informales propias del partido de notables dejaron de ser suficientes para captar, movilizar y organizar a los simpatizantes. Por otro lado,

la creciente aceptación del modelo de democracia basado en los partidos de masas (control popular del gobierno mediante la elección entre partidos unificados) fue minando el apoyo, incluso entre sus propias bases electorales, de los estilos organizativos y de gobierno más tradicionales, característicos de los partidos establecidos.

Dicho esto, una de las alternativas que claramente no estaba a disposición de los partidos tradicionales era la de adoptar el estilo de los partidos de masas en su totalidad. En particular, los partidos tradicionales no podían aceptar la idea de que el partido representara sólo a algún sector preciso de la sociedad, ya que los sectores que les hubieran correspondido a los partidos tradicionales (propietarios de tierras, empresarios, etc.) estaban llamados a constituir, de manera cada vez más clara, una minoría. De igual manera, la idea de que debía predominar la organización extra-parlamentaria resultaba poco atractiva para aquellos que ya estaban situados en el gobierno. Además, estos partidos, aun necesitando la movilización y organización de sus simpatizantes, no dependían tanto de éstos para obtener recursos materiales; como partidos de las clases medias y altas, contaban con importantes contribuciones individuales; como partidos gobernantes podían también utilizar recursos del Estado en su propio beneficio; y como partidos del *establishment* tenían un acceso privilegiado y de afinidad a los canales de comunicación no partidistas.

Como resultado de todo ello, los líderes de los partidos tradicionales establecieron organizaciones formalmente parecidas a las de los partidos de masas (miembros permanentes, sedes, congresos, prensa de partido), pero que en la práctica, a menudo, seguían haciendo hincapié en la independencia de las actividades parlamentarias del partido. En lugar de enfatizar el papel del partido en el parlamento como agente de la organización de masas, subrayaron el papel de la organización de masas como un apoyo del partido en el parlamento. Igualmente significativo era el hecho de que, aunque estos partidos continuaban captando militantes, no quisieran limitar, y en términos prácticos no hubieran podido hacerlo, su oferta a ninguna clase en particular, teniendo que ofrecer reclamos más amplios, e intentando así obtener apoyos en todas las clases, con resultados que variaban claramente en función de la clase social. En términos ideológicos,

por tanto, pudieron continuar defendiendo su compromiso con la idea de un único interés nacional que atravesaba las barreras sociales.

Mientras los viejos partidos de la derecha iban adoptando el nuevo modelo *catch-all*, fueron surgiendo una serie de factores que acabaron debilitando el modelo de partido de masas, tanto en términos de ideal normativo como de imperativo práctico. En más de un sentido, los partidos de masas acabaron siendo víctimas de su propio éxito. Las “grandes batallas” por los derechos políticos y sociales habían unido a las bases emergentes de los partidos de masas en un modo que acabaría resultando insostenible una vez conquistados esos derechos. La demanda de solidaridad se redujo aún más cuando el Estado comenzó a proveer universalmente los servicios educativos y de bienestar que hasta entonces habían corrido a cargo del partido y su *parentela*. Además, la mejora en las condiciones sociales, la movilidad creciente y el desarrollo de los medios de comunicación de masas contribuyeron a reducir la singularidad de las experiencias de lo que hasta entonces habían sido grupos de apoyo sociales diferenciados (véase, por ejemplo, Einhorn y Logue 1988). Además, no sólo se erosionaron los prerrequisitos sociales y políticos de los partidos de masas, sino que a medida que éstos participaron en el gobierno, y sobre todo al comenzar a gobernar en solitario, fueron los propios líderes parlamentarios de los partidos de masas los que empezaron a fijarse en los atractivos del modelo *catch-all*. Habiendo disfrutado de las prerrogativas del triunfo electoral —que incluían la capacidad de afectar las políticas en la dirección que convenía a su electorado— estos políticos, lógicamente, quisieron seguir ganando, y por tanto se interesaron por la ampliación de sus reclamos electorales más allá de su tradicional *classe gardée*. Además, una vez en el gobierno, estos partidos tuvieron que realizar ulteriores concesiones forzados por los límites y las obligaciones del ejercicio del gobierno, así como por la necesidad de cooperar con grupos que estaban entre sus oponentes electorales más feroces.

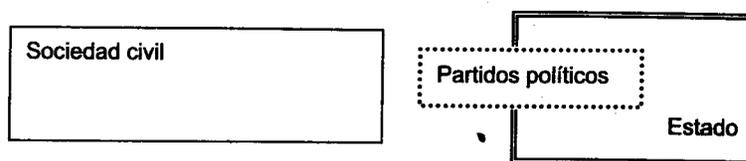
Todo esto dio lugar a un tercer estadio de evolución, en el que los antiguos partidos de masas comenzaron a emular las respuestas que los viejos partidos habían dado a su propio surgimiento, y de esta manera, los partidos tradicionales tanto de la izquierda como de la derecha fueron convergiendo hacia el mo-

delo de partido *catch-all*. Aunque éstos tengan (o sigan teniendo) miembros, dejan de intentar encapsularlos; de esta manera, militar en un partido pasa a ser una de las muchas causas independientes entre sí a las que un individuo puede decidir adscribirse. En lugar de enfatizar la homogeneidad social de su afiliación, el partido acepta militantes de todos los sectores donde los encuentra, y recluta afiliados en función de la afinidad programática y no de la identidad social. En vez de una estrategia electoral defensiva propia del partido de masas, que ponía el acento en la movilización y mantenimiento de una base electoral fija, los partidos pasan a adoptar una estrategia ofensiva, intercambiando “la efectividad en profundidad por un público más amplio y por un éxito electoral más inmediato” (Kirchheimer 1966: 184). En la consecución de esta transición se produce un desdibujamiento de las distinciones ideológicas o programáticas de los partidos y, con la emergencia de un consenso programático creciente, la necesidad y la capacidad de mantener un electorado diferenciado se debilitan aún más. Además, los cambios en los sistemas de comunicación de masas, en particular, el ascenso de la televisión como la fuente más extendida de información política, contribuyen a reforzar las condiciones que permiten, o más bien obligan, a los partidos a dirigirse directamente a los votantes mediante llamamientos universalistas, en lugar de comunicarse con ellos a través de sus apoyos electorales de base.

Al mismo tiempo cambia también la relación entre los partidos y el Estado, sugiriendo ya un nuevo modelo, que queda ilustrado en el gráfico 3. En este modelo, los partidos dejan de ser los agentes de la sociedad civil que penetran el Estado y actúan sobre él, para pasar a ser más los intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, con el partido en el gobierno llevando una existencia desdoblada. Por un lado, los partidos agregan las demandas de la sociedad civil y las presentan ante la burocracia estatal, mientras que, por otro, constituyen los agentes de esa burocracia en su defensa de las políticas ante el público.

Aunque los partidos de masas también llevan a cabo estas funciones, éstas están profundamente alteradas debido al debilitamiento, implícito en el modelo *catch-all*, del vínculo entre cada partido y cada segmento de la sociedad. A pesar de que sigue habiendo diferencias entre los partidos con respecto a su receptividad al *input* de los diferentes grupos y con respecto a las

GRÁFICO 3. PARTIDOS QUE ACTÚAN COMO AGENTES O *BROKERS* ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



políticas que están dispuestos a defender —esto es, aunque siga importando cuál sea el partido que ocupe el gobierno (por ejemplo, Castles 1982)— la mayoría de los grupos esperan que sea posible la colaboración con cualquiera que sea el partido en el gobierno (y en el mismo sentido, se espera de los grupos que sean capaces de colaborar con el gobierno sin importar el partido que lo ocupe). Así, por ejemplo, aunque sigue habiendo vínculos formales entre los sindicatos y los partidos socialdemócratas, los sindicatos no sólo negocian directamente con los partidos burgueses cuando éstos detentan el poder, sino que además lo hacen de una manera muy similar a la que emplean cuando son los partidos socialdemócratas los que están en el gobierno. Al mismo tiempo, los partidos socialdemócratas pueden llegar a defender políticas contrarias al sindicato si circunstancias fuera de su control les hacen considerarlo necesario.

La idea de que los partidos actúan como intermediarios resulta particularmente consonante con una concepción pluralista de la democracia que, no por casualidad, se desarrolló de manera paralela a ésta (Truman 1951; Dahl 1956). Desde esta perspectiva, la democracia se basa fundamentalmente en las negociaciones y el encaje de intereses independientemente organizados. Los partidos construyen con estos intereses coaliciones en continua mutación, y es vital que cada uno de los partidos esté abierto a diversos intereses para poder cumplir su función como facilitadores de pactos y garantes que impidan la explotación abusiva de unos grupos sobre otros. Los procesos electorales consisten en la elección de un equipo de líderes más que el concurso entre grupos sociales cerrados o ideologías fijas. El antiguo partido de masas, como sugirió Michels (1962 [1911]), puede acabar dominado por sus líderes y dejar de encarnar la verdadera democra-

cia implícita en su ideología. Sin embargo, en esta nueva concepción de la democracia, la oligarquía de partido pasa a ser una virtud y no un vicio. Por tanto, el modelo *catch-all* es atractivo no sólo desde una perspectiva autointeresada, sino que es concebido como un modelo normativamente válido.

La visión de los partidos como intermediarios tiene varias implicaciones importantes con respecto a la evolución de la naturaleza y actividades partidistas. En primer lugar, el papel de los partidos como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado conlleva admitir que los partidos pueden tener intereses distintos de los de sus clientes en ambos lados. Por otra parte, los partidos pueden de hecho obtener una comisión por sus servicios. Aunque no suele expresarse en estos términos, el papel asignado a las recompensas personales derivadas del cargo en, pongamos por caso, el modelo político racionalista downsiano (Downs 1957), correspondería a las comisiones percibidas por los servicios prestados³. Estas comisiones pueden no limitarse a las recompensas materiales dirigidas individualmente (por ejemplo, las prebendas asociadas al cargo), sino que pueden también incluir pagos al partido como organización, así como la deferencia hacia sus preferencias en términos de políticas, sean éstas las del partido o las de individuos en particular. En segundo lugar, la capacidad de un partido para llevar a cabo la función de intermediación no sólo depende de su habilidad para atraer al electorado, sino también de su habilidad para manipular al Estado en interés propio. De esta manera, como ya señaló Epstein (1986: 171) con respecto al modelo americano de “partido como servicio público”, “es posible imaginar que los partidos, como muchas de las empresas de negocios reguladas [consigan] utilizar el poder del Estado para proteger sus intereses”.

Lo que resulta más relevante es que, si se conciben los gráficos del 1 al 3 como un todo dinámico en vez de como tres fotos fijas independientes, se plantea la posibilidad de que el desplazamiento de los partidos, que los aleja de la sociedad civil y los lleva hacia el Estado, pudiera continuar hasta que los partidos aca-

³ Éstos son precisamente los términos empleados por David Mayhew (1974) para describir los réditos personales de los puestos de liderazgo en el congreso americano. Gran Bretaña es un caso curioso en el que el comportamiento asociado al modelo de partido cartel está siendo cada vez menos predominante.

baran siendo parte del aparato mismo del Estado. Nuestra tesis es que es precisamente ésta la dirección hacia la que los partidos políticos de las democracias modernas se encaminan desde hace dos décadas.

LOS PARTIDOS Y EL ESTADO

Pueden señalarse varias tendencias sociales, culturales y sobre todo políticas como elementos facilitadores, o incluso impulsores, de la evolución de los partidos hacia un mayor anclaje dentro del Estado. Estas tendencias incluyen el declive general en los niveles de participación e implicación en la actividad partidista, con una ciudadanía que prefiere invertir su esfuerzo en otras esferas, especialmente en grupos en los que pueden desempeñar un papel más activo, en los que la probabilidad de sintonía con un conjunto más estrecho de intereses es mayor y donde sienten que su participación tiene algún impacto. La arena local, más inmediata, se vuelve más atractiva que la arena nacional, siendo esta última más remota y proclive a las inercias, mientras que los grupos centrados en un único tema de movilización (*single-issue groups*) resultan más atractivos que las organizaciones jerárquicas de los partidos tradicionales (véanse, por ejemplo, Lawson y Merkl 1988; Dalton y Kuechler 1990). Una de las consecuencias de esto es que se ha resentido, tanto en número como en compromiso, la militancia en los partidos, al no haber podido responder por un lado al crecimiento del electorado y, por otro, a los crecientes costes de la actividad partidista.

Los partidos, por tanto, se han visto obligados a buscar recursos en otra parte, y en esta búsqueda su papel como gobernantes y legisladores les ha llevado a mirar hacia el Estado. Una de las principales estrategias que pueden adoptarse es la de la provisión y regulación de las subvenciones estatales a los partidos políticos, que si bien varía según los países, a menudo ha pasado a constituir uno de los mayores recursos materiales y financieros con que cuentan los partidos para llevar a cabo sus actividades tanto en el ámbito parlamentario como en el social (véanse Katz y Mair 1992; Mair 1994).

El crecimiento de las subvenciones estatales en las dos últimas décadas y la promesa de un mayor crecimiento en los años

venideros han constituido algunos de los cambios más significativos en el entorno en el que actúan los partidos. Al mismo tiempo, sin embargo, debe señalarse que este cambio en el entorno dista de ser exógeno a los partidos, ya que han sido éstos, en su actuación desde posiciones de gobierno, quienes en última instancia son responsables tanto de la regulación de las subvenciones estatales como de las cantidades de dinero y recursos de que se dispone. Es importante asimismo subrayar que es precisamente el hecho de que estas subvenciones estén ligadas a los resultados o la posición previa del partido, tanto si éstos están definidos en términos de éxito electoral o de representación parlamentaria, lo que garantiza el mantenimiento de los partidos existentes a la vez que constituye una barrera al surgimiento de nuevos grupos. De forma parecida, las reglas de acceso a los medios audiovisuales que, a diferencia de los impresos, están sujetos al control sustancial y/o la regulación por parte del Estado, ofrecen un medio por el cual los que detentan el poder pueden adquirir acceso privilegiado, mientras que aquellos al margen del poder pueden ser ignorados. De nuevo, las reglas varían de un país a otro, y en algunos casos son claramente menos restrictivas y menos determinantes que en otros; sin embargo, la combinación de la importancia de los medios audiovisuales como vía de comunicación política, por un lado, y el hecho de que estos medios estén regulados por el Estado, y por tanto por los partidos en el Estado, por el otro, conceden a los partidos un recurso que antes resultaba inconcebible.

En resumen, el Estado, invadido por los partidos, con las reglas que lo rigen, determinadas por los partidos, deviene una fuente de recursos mediante la cual estos partidos no sólo pueden asegurar su propia supervivencia, sino que también es un instrumento mediante el cual pueden reforzar su capacidad de resistencia ante los retos que surgen de alternativas de movilización recientes. En este sentido, el Estado se convierte en una estructura institucionalizada de apoyo, respaldando a los *insiders* y excluyendo a los *outsiders*. Los partidos pasan a ser absorbidos por el Estado, dejando de ser meros intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. Habiendo anteriormente asumido el papel de tutores, más tarde de delegados, y después, en el apogeo del partido *catch-all*, de empresarios, los partidos se han convertido en agencias semi-estatales.

No obstante, esta estrategia conlleva riesgos, y uno de los más importantes entre ellos es el de que el partido se haga dependiente del acceso continuo a los recursos que en principio están fuera de su control. En particular, existe el peligro de que un partido que esté fuera del gobierno quede también al margen del acceso a los recursos. Con los anteriores modelos de partido, ganar o perder las elecciones podía ser muy importante con respecto a los objetivos políticos de un partido, pero era poco determinante para su supervivencia, ya que los recursos necesarios para la sostenibilidad organizativa del partido provenían de su propia reserva de apoyos. Con el nuevo modelo, por el contrario, ganar o perder puede tener menos importancia con respecto a los objetivos políticos de un partido, dada la ausencia de grandes batallas políticas, pero en cambio puede ser determinante en su supervivencia, ya que los recursos para su sostenibilidad proceden, cada vez más, del Estado. No obstante, debe subrayarse que los partidos no necesariamente compiten por los recursos para la supervivencia de la misma manera en que antes competían por determinar las políticas; ya que, si bien sólo puede implementarse un tipo de política a la vez, todos los partidos pueden sobrevivir simultáneamente. Es en este sentido en el que se dan las condiciones idóneas para la formación de un cartel, cuando todos los partidos comparten recursos y todos ellos subsisten.

EL SURGIMIENTO DE LOS PARTIDOS CARTEL

De hecho, las diferencias en la posición material entre ganadores y perdedores se han reducido dramáticamente. Por un lado, el conjunto de "partidos gobernantes" ya no es tan reducido como antes. Aun a riesgo de generalizar demasiado, casi todos los partidos relevantes pueden ser considerados partidos con posibilidades de gobernar. Todos ellos pueden acceder al gobierno. No obstante, hay que señalar que sigue habiendo una minoría de partidos extremistas que continúa al margen del poder, incluyendo a los partidos del Progreso noruego y danés; aun así, un catálogo exhaustivo de tales excepciones serviría tan sólo para enfatizar que son pocos los partidos que quedan excluidos, incluso cuando se añaden los partidos regionales o subnacionales. Por otro lado, incluso cuando un partido está excluido del gobierno,

o incluso cuando, como en el caso del Partido Laborista británico, un partido permanece por un largo periodo en la oposición, esto raramente implica la imposibilidad de acceso a la "tarta" del Estado, ni al menos, a una parte de los cargos clientelistas. Las más de las veces, el acceso a los medios no está determinado por el acceso al gobierno. Como tampoco lo está el acceso a las subvenciones estatales; de hecho, en algunos sistemas, como el irlandés y el británico, los partidos en la oposición consiguen mayores niveles de subvención precisamente por carecer de los recursos inmediatos con los que cuenta el partido gobernante.

De ahí que podamos hablar del surgimiento de un nuevo tipo de partido, el partido cartel, caracterizado por la interpenetración entre el partido y el Estado, y por un patrón de colusión inter-partidista. En este sentido, sería quizá más correcto hablar de la emergencia de los partidos cartel, ya que este desarrollo se basa en la colusión y cooperación entre aparentes rivales, y en los acuerdos que necesariamente requieren del consentimiento y cooperación de todos, o casi todos los participantes relevantes. No obstante, mientras que en un sentido este desarrollo está relacionado con el sistema de partidos en su conjunto, tiene también importantes implicaciones para el perfil organizativo de cada uno de los partidos dentro del cartel, de manera que podemos hablar del partido cartel en singular.

Este proceso se encuentra todavía en sus inicios. Además, dada la naturaleza de las condiciones que facilitan la emergencia de los partidos cartel, se trata de un proceso irregular, siendo más evidente en aquellos países en los que la ayuda estatal y el apoyo a los partidos están más extendidos, y en los que las ocasiones para fenómenos como el clientelismo, *lottizzazione* y control partidista son más frecuentes. Finalmente, es también un proceso que puede desarrollarse en mayor medida en países como Austria, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Noruega y Suecia, donde la tradición de cooperación inter-partidista se combina con la amplia presencia de apoyo estatal a los partidos, y con una posición privilegiada de los partidos en lo referente a nombramientos o puestos clientelares. A la inversa, el proceso tiene menos posibilidades de desarrollarse en un país como Gran Bretaña, donde la tradición de política confrontacional se combina con un limitado apoyo estatal a las organizaciones de los parti-

dos, y donde las posibilidades de clientelismo, aunque al alza, continúan siendo relativamente escasas⁴.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO CARTEL

Como se ha señalado anteriormente, la distinción más clara entre los diferentes modelos de partido —el partido de élites o cuadros, el partido de masas, el partido *catch-all* y, ahora, el partido cartel— está relacionada con el contexto social y político concreto en el que cada uno de estos partidos ha surgido, y que por simplificar, puede ser identificado con períodos históricos concretos (véase la tabla 1, donde se muestran las características de los cuatro modelos de partido). Sin embargo, al mismo tiempo, éste dista de ser el único factor influyente en el desarrollo de los partidos, ya que, como hemos visto, con frecuencia los tipos de partido concretos han sobrevivido a las circunstancias que facilitaron su surgimiento en un primer momento. De esta manera, los partidos de masas no desplazaron *tout court* a los partidos de élites; ambos continuaron coexistiendo incluso con el advenimiento del sufragio universal, de manera muy similar a como continuaron existiendo los partidos de masas incluso cuando se produjo el desarrollo de los partidos *catch-all* y como, más recientemente, han continuado existiendo los partidos *catch-all* a pesar de la emergencia de los partidos cartel. Además, los partidos actuales no son necesariamente partidos cartel completamente, ni completamente partidos *catch-all*. Más bien, todos estos modelos representan tipos polares útiles desde un punto de vista heurístico, a los que los partidos concretos pueden aproximarse más o menos en un momento dado.

⁴ Aunque el énfasis en el partido parlamentario parecería facilitar la formación de un cartel, esto depende de las expectativas de alternancia en el poder. La clara incapacidad de los laboristas para volver al gobierno, y el claro arraigo de los conservadores en el poder, han conducido a un comportamiento anti-cartel. Así, por ejemplo, el laborismo está ahora más dispuesto favorablemente hacia la representación proporcional, que rompería el monopolio bipartidista (ahora, *de facto*, un monopolio unipartidista) en el gobierno, mientras que los conservadores son ahora menos favorables a compartir nombramientos y honores con los miembros del partido laborista (véase Webb, 1994).

Entre las características clave que han ido variando con el tiempo, están aquellas que tienen que ver con los fines de la política y la base de la competición partidista. En el período de dominio del partido de élites, los fines políticos y los conflictos giraban sobre todo en torno a la distribución de privilegios, y los partidos competían en base al estatus al que sus apoyos estaban adscritos. Según fueron desarrollándose los partidos de masas, la contraposición clave de la política comenzó a girar en torno a la cuestión de la reforma social (o alrededor de la oposición a esta reforma) y los partidos comenzaron a competir en base a su capacidad representativa. Con el surgimiento del partido *catch-all*, los fines de la política continuaron siendo fundamentalmente intencionales, pero acabaron centrándose en las cuestiones de mejora social y no tanto de reformas integrales, con unos partidos que competían menos basándose en su capacidad representativa y centrándose más en su efectividad para implementar políticas. Finalmente, con el surgimiento de los partidos cartel, se inicia un período en el que los fines de la política, al menos por ahora, se hacen más auto-referenciales, y la política deviene una profesión en sí misma —una profesión cualificada, claro está, y en la que la competición partidista limitada que se produce se basa en la lucha por convencer al electorado de que el partido en cuestión es la opción que garantiza mejor una gestión más efectiva y eficiente.

Las tendencias de la competición electoral, en consecuencia, también han ido cambiando. Entre los partidos de élites, la competencia era gestionada y controlada de forma efectiva. Esta tendencia fue radicalmente socavada con la extensión del sufragio y la emergencia de los partidos de masas, que perseguían la victoria electoral mediante la movilización popular. Este nuevo estilo de competición electoral podría interpretarse, y así lo ha sido, como un intento de los partidos de masas de segmentar el electorado en una serie de bases electorales excluyentes, y Lipset y Rokkan (1967: 51) se refieren a este fenómeno como el intento “de estrechar el mercado de apoyos”. Con los partidos *catch-all*, las estrategias electorales se hicieron más competitivas. Los votantes podían ser conquistados, y los partidos comenzaron a considerar que merecía la pena conquistarlos, incluso si la competición dejaba de estar basada en cuestiones fundamentales y comenzaba a basarse en cuestiones de efectividad en la ges-

TABLA 1. LOS MODELOS DE PARTIDO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Características	Partido de elites	Partido de masas	Partido catch-all	Partido cartel
Periodo	Siglo XIX	1880-1960	1945-	1970-
Grado de inclusión socio-política	Sufragio restringido	Extensión del sufragio y sufragio universal	Sufragio universal	Sufragio universal
Nivel de distribución de los recursos políticos relevantes	Altamente restringido	Relativamente concentrado	Menos concentrado	Relativamente difuso
Principales objetivos importantes de la política	Distribución de privilegios	Reforma social (u oposición a ésta)	Mejora social	La política como profesión
Base de la competición partidista	Estatus adscrito	Capacidad representativa	Efectividad política	Habilidades de gestión, eficiencia
Modelo de competición electoral	Gestionado	Movilización	Competitivo	Contenido
Naturaleza del trabajo de partido y de la campaña	Irrelevante	Intensivo en el factor trabajo	Intensivo en capital y en trabajo	Intensivo en capital
Fuente principal de recursos	Contactos personales	Cuotas de miembros y contribuciones	Contribuciones provenientes de numerosas fuentes	Subvenciones estatales
Relaciones entre afiliados y elite del partido	No hay más militantes que la elite	De abajo a arriba (<i>pace</i> Michels); la elite es responsable ante los miembros	De arriba abajo; los militantes son animadores organizados de las elites	Estratocracia; autonomía mutua

Carácter de la militancia	Reducida y elitista	Amplia y homogénea; reclutada activamente y encapsulada; la pertenencia al partido es consecuencia lógica de la identidad; énfasis en los deberes y derechos	Militancia abierta a todos (heterogénea) e incentivada; la pertenencia es marginal en la identidad del individuo	No son importantes ni derechos ni obligaciones (la distinción entre miembros y no miembros se desdibuja); énfasis en los miembros como individuos y no como un grupo organizado; los miembros son valorados por su contribución al mito legitimador
Canales de comunicación	Redes interpersonales	El partido dispone de sus propios canales de comunicación	El partido compite por el acceso a los canales no partidistas de comunicación	El partido obtiene acceso privilegiado a los canales de comunicación regulados por el Estado
Posición del partido entre la sociedad civil y el Estado	Frontera imprecisa entre el Estado y la sociedad civil políticamente relevante	El partido forma parte de la sociedad civil, inicialmente como representante de los segmentos de la sociedad civil recientemente relevantes políticamente	Los partidos compiten en la intermediación entre Estado y sociedad civil	El partido forma parte del Estado
Estilo de representación	Tutoría	Delegación	Empresarial	Agente del Estado

tión de las políticas. No obstante, puede decirse que ese patrón está en cuestión, ya que, con el surgimiento de los partidos cartel, la competición queda una vez más contenida y manejada. Ciertamente, los partidos siguen compitiendo, pero lo hacen a sabiendas de que comparten con sus contendientes el interés común de la supervivencia organizativa colectiva, y en algunos casos, incluso el incentivo limitado asociado a la competición se ha visto reemplazado por un incentivo positivo ligado a la no competición. Quizá sea el caso italiano el que mejor ejemplifica esto, en el que los principales partidos, incluyendo a los comunistas, comparten la gestión clientelar mientras supuestamente están en la oposición. Otros ejemplos claros incluyen el reparto de escaños y la rotación de la presidencia del Consejo Federal Suizo por parte de los cuatro partidos principales, el reparto de las alcaldías en Holanda y, en Norteamérica, el blindaje electoral fraudulento en muchas decisiones de reforma de distritos a nivel estatal.

Este nuevo estilo de competición ha tenido consecuencias sobre, aunque también en parte se debe a, los cambios en las fuentes de recursos de los partidos, en el tipo de trabajo dentro del partido y de campaña que es necesario desarrollar. Los partidos de elites, como ya se ha señalado, obtenían muchos de sus recursos, financieros y otros, a través de contactos personales y consideraban poco necesarias las campañas. Los partidos de masas, por otro lado, constituyeron organizaciones muy intensivas en el factor trabajo, financiando sus actividades mediante las cuotas de los militantes y la recogida de fondos, y desarrollando sus propios canales de comunicación independientes. En el caso de los partidos *catch-all*, estos factores han sido menos importantes, y aunque continuaban apoyándose fuertemente en los militantes para la obtención de recursos financieros y para el trabajo de campaña, comenzaron también a conseguir contribuciones de otras fuentes, y empezaron a decantarse por una estrategia de campaña más intensiva en capital. Estos nuevos partidos de comunicación y comenzaron a enfatizar los canales propios de comunicación y comenzaron a dedicar sus esfuerzos a competir por el acceso a los canales de comunicación no partidistas, destinando cada vez más recursos al empleo de publicistas profesionales y expertos de los medios (Panbianco, 1988: esp. cap. 12). Esta última tendencia ha sido últimamente llevada más allá por parte de los partidos cartel, cuyas campañas son ya casi exclusivamente intensivas en capital,

profesionalizadas y centralizadas, y se apoyan, cada vez más, en la obtención de recursos provenientes del Estado, como subvenciones y otras ayudas.

Todo esto tiene consecuencias sobre el cariz de la militancia y las relaciones entre los militantes y los líderes del partido. Para el partido de elites, los líderes constituyen, claro está, los únicos miembros del partido, de manera que no surge este tipo de cuestiones. En el partido de masas, por contra, existe una gran y homogénea militancia que se atribuye el derecho a controlar a la elite del partido, que a su vez actúa en nombre de la militancia. Sin embargo, si bien los miembros, reclutados activamente, disfrutan de derechos y privilegios en el partido, la militancia *catch-all* también enfatiza la militancia y concede a sus miembros derechos dentro de la organización, pero abre sus posiciones a un abanico mayor de apoyos y no requiere ya el mismo grado de compromiso. Los líderes ya no tienen que rendir cuentas sólo ante sus militantes, sino ante un electorado más amplio. En este sentido los militantes son más bien animadores, y el esquema de autoridad es de arriba a abajo y no de abajo a arriba. Por último, aunque los militantes del partido cartel pueden llegar a tener más derechos que los del partido *catch-all*, su posición es con frecuencia menos privilegiada. La distinción entre militantes y no militantes se desdibuja, al invitar los partidos a todos sus simpatizantes, tanto si están formalmente inscritos como si no, a participar en las actividades y decisiones del partido. Más importante aun, cuando los militantes ejercen sus derechos, tienden a hacerlo de manera individual y no tanto a través de sus delegados, práctica esta que queda ejemplificada en la selección de candidatos y líderes a través de votaciones por correo, en lugar de en reuniones de selección o congresos. Esta concepción atomizada de la militancia queda intensificada al permitirse la afiliación de la gente directamente a través de la sede central del partido, obviando así la necesidad de las organizaciones locales, y también, por tanto, la de los organizadores locales. Cabe incluso la posibilidad de imaginar un partido que gestione sus asuntos desde su sede central, y que simplemente subdivida sus listas de correo por circunscripciones, regiones o ciudades, cuando tenga que elegirse un conjunto de candidatos o cuando gan que aprobarse un conjunto de políti

El resultado es un liderazgo que puede legitimar su posición tanto dentro como fuera del partido haciendo referencia a una militancia numerosa a la que formalmente se le ha otorgado el poder. Al mismo tiempo, como resultado del debilitamiento de la posición de los activistas locales como intermediarios necesarios y de que una militancia atomizada es menos capaz de convertirse en un desafío, se acentúa su autonomía de los líderes. Por supuesto, los partidos siguen necesitando, y queriendo, que existan agrupaciones/secciones locales, y éstas pueden llegar a representar un problema para la cúpula central del partido si apoyan políticas o estrategias que van en contra de aquellas defendidas por el liderazgo del partido a nivel nacional. Hecha esta salvedad, los líderes locales tendrán desincentivos para intervenir en los asuntos nacionales al ser conscientes de que los líderes nacionales, si se sienten desafiados, pueden comunicarse directamente y sin intermediación con los militantes individuales. Por otro lado, en lo que se refiere a los asuntos locales, ambas partes tienen interés en impulsar la autonomía local. Desde el punto de vista de los líderes locales, disfrutar de autonomía es siempre deseable, mientras que para la sede central un partido local autónomo tiene una mayor tendencia a impulsar el compromiso y la participación, y es más capaz de presentar un partido atractivo ante los miembros y simpatizantes potenciales. Ambas partes, por tanto, tienen un interés en tratarse con manga ancha. El resultado de esto es la *estratarquía*.

LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS CARTEL

Del mismo modo en que los modelos de organización de partido que lo precedieron (partido de elites, partido de masas, partido *catch-all*) estaban asociados a un cierto modelo de democracia, el surgimiento del modelo de partido cartel como fenómeno empírico está asociado a una revisión del modelo normativo de democracia. En este modelo revisado, la esencia de la democracia yace en la posibilidad de que los votantes puedan elegir entre un menú fijo de partidos políticos. Los partidos son grupos de líderes que compiten por la posibilidad de ocupar puestos gubernamentales y por ser, en las siguientes elecciones, responsables de la actuación del gobierno. En un cierto sentido, ésta es simplemente una ver-

sión extrema del modelo de democracia del partido *catch-all* o del liberal-elitista, y el elemento definitorio es justo el que está ausente en esta formulación. La democracia reside en que las elites satisfagan las preferencias del público, y no en la implicación pública en el proceso de formulación de las políticas. Los votantes deben interesarse por los resultados más que por las políticas, que son del dominio de los profesionales. Los partidos son asociaciones de profesionales y no asociaciones de, o para, los votantes.

En otros sentidos, sin embargo, el modelo de democracia del partido cartel es fundamentalmente distinto. En los modelos anteriores la idea de la alternancia en el poder era central —no sólo quedaba clara la distinción entre los partidos que estaban “dentro” y los que estaban “fuera”—, sino que además el temor de ser expulsado del cargo por los votantes era considerado el mayor incentivo de los políticos para ser receptivos ante la ciudadanía. En el modelo cartel, en cambio, ninguno de los principales partidos está totalmente “fuera”. Como resultado, existe crecientemente la percepción de que la democracia electoral debe ser vista como el procedimiento por el cual los gobernantes controlan a los gobernados, y no al contrario. En la medida en que los programas electorales se asemejan cada vez más entre sí, y en que las campañas tratan, en cualquier caso, sobre fines compartidos por todos, y no sobre medios controvertidos, se produce una limitación del grado en que los resultados electorales puede determinar las acciones del gobierno. Además, a medida que se desdibuja la distinción entre los partidos en el gobierno y aquellos fuera de él, se reduce el grado en que los votantes pueden castigar a los partidos, incluso en el caso de una insatisfacción generalizada. Al mismo tiempo, la participación en el proceso electoral implica al votante, y al considerarse las elecciones como el canal legítimo de la actividad política, se deslegitiman relativamente otros canales potencialmente más efectivos. La democracia se convierte en una manera de alcanzar la estabilidad social y no tanto el cambio social, y las elecciones se convierten en “solemnes” procedimientos constitucionales.

Dicho de otro modo, la democracia deja de ser vista como un proceso por el cual la sociedad civil impone límites o controles al Estado, y pasa a ser un servicio que el Estado proporciona a la sociedad civil. El liderazgo político necesita ser renovado y las elecciones constituyen un ritual pacífico para conseguirlo.

Los gobernantes, para poder actuar de una manera satisfactoria para la mayoría, necesitan información por parte de los gobernados, y las elecciones competitivas, que indican la satisfacción (o insatisfacción) con las políticas y los resultados, proporcionan esta información. Por eso el Estado organiza elecciones competitivas. Y dado que las elecciones democráticas, al menos tal y como las conocemos, requieren partidos políticos, el Estado también proporciona (o garantiza la existencia de) partidos políticos. Al final, claro está, son los partidos en el poder los que conforman el Estado y dan este servicio, y por tanto es su propia existencia la que se está garantizando.

El reconocimiento de la política de partido como una profesión a tiempo completo implica aceptar, e incluso incentivar, varias tendencias consideradas indeseables por anteriores concepciones de la democracia. Aunque existe una relación directa entre éstas y la idea de un partido cartel, bien como precondiciones o como consecuencias probables, el resultado es una reorientación hacia los partidos y las elecciones. Más importante aun es el hecho de que los políticos sienten una creciente necesidad de reducir los costes de la derrota electoral. Esto, por supuesto, es un deseo universal que ha llevado con frecuencia a la suspensión total de las elecciones en algunos países sin normas electorales claramente establecidas. En los países occidentales, en los que, evidentemente, ésta no es una opción viable, la alternativa es la de proporcionar subvenciones y ayudas a todos, permitiendo que diferentes coaliciones ocupen el gobierno en distintos niveles o en distintos lugares. Esto lleva consigo una limitación de la competición. Además, como los políticos tienen carreras de larga duración, acaban por considerar a sus oponentes políticos como colegas profesionales, enfrentados a las mismas presiones, con similares deseos de seguridad laboral, y con los que habrá que compartir asuntos a largo plazo. La estabilidad se convierte en algo más importante que el triunfo; la política pasa a ser un trabajo y no una vocación.

LOS DESAFÍOS AL PARTIDO CARTEL

Aunque los partidos cartel son capaces de limitar la competición entre ellos, se muestran no obstante incapaces de eliminar la

oposición política de forma general. Esto es particularmente cierto cuando los partidos, tanto individualmente como en grupo, están cada vez más ligados al Estado, y cuando los canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado dejan de ser efectivos. En lugar de ser los partidos los que trasladan demandas al Estado en nombre de grupos concretos dentro de la sociedad civil, estos grupos se ven constreñidos a formular sus demandas ante el partido/Estado. De manera creciente, por tanto, la articulación de las demandas pasa a ser competencia de los grupos de interés. En algunos casos, claro está, y sobre todo en el caso de los grupos de interés más amplios y mejor establecidos (por ejemplo, los sindicatos y la patronal), se han entablado relaciones con el Estado similares a las desarrolladas por los partidos. Este fenómeno ha sido denominado "neocorporatismo" y, entre otras cosas, implica la concesión a algunos grupos de una posición privilegiada y asegurada a cambio de un "buen comportamiento". Pero, precisamente por el hecho de que estos grupos han sido cooptados por el sistema, se muestran reticentes o incapaces para formular algunas demandas, y esto, a su vez, puede llevar al surgimiento de organizaciones alternativas, que suelen durar poco y caracterizarse por la fuerte protesta.

Como todo esto sugiere, los mecanismos de auto-protección generados por los partidos cartel tienen sus propias contradicciones internas. En la medida en que los partidos cartel limitan la posibilidad de desacuerdos intra-organizativos, minimizan las consecuencias de la competición dentro del cartel y se protegen de las consecuencias de la insatisfacción electoral, están impidiendo que las elecciones sirvan para cumplir incluso la función mínima de *feedback* que el nuevo modelo de democracia le atribuye. Esta situación se hace más evidente cuando los mayores grupos de interés se alinean bajo el paraguas protector de los acuerdos neocorporatistas. Al mismo tiempo, esto no evita que surjan desafíos desde fuera del cartel, incluso cuando pueden ponerse obstáculos en el camino de nuevos partidos hacia la entrada en el sistema, como por ejemplo, la condicionalidad de las subvenciones estatales basada en resultados electorales previos o la restricción de acceso a la papeleta. Además, los intentos de exclusión pueden llegar a ser contraproducentes, proporcionando a los neófitos excluidos un arma con la que movilizar el apoyo de los desafectos. De igual forma que los partidos de elites

crearon las condiciones sociales y políticas para el surgimiento y consolidación de los partidos de masas, y los partidos de masas, a su vez, crearon las condiciones para el surgimiento y consolidación de los partidos *catch-all*, y los partidos *catch-all* propiciaron las condiciones de surgimiento de los partidos cartel, el más reciente auge de los partidos cartel genera, inevitablemente, su propia oposición.

Es evidente que los nuevos partidos en espera de irrumpir dentro del sistema pueden hacer campaña basándose en una gran variedad de reclamos ideológicos. Sin embargo, y de manera creciente, la experiencia sugiere que un reclamo particularmente atrayente, al que recurren muchos de los nuevos partidos y que parece especialmente efectivo a la hora de movilizar apoyos (véase, por ejemplo, la experiencia reciente de Ross Perot en la campaña estadounidense y la campaña del partido reformista canadiense), es la consigna de "romper el molde" de la política tradicional (véanse, por ejemplo, Poguntke 1994; Scarrow 1994). En muchos casos, esta consigna es sobre todo retórica y sus protagonistas, sobre todo aquellos que buscan el apoyo de las nuevas clases medias —partidos que van desde los Democrats 66 en Holanda a los Liberal Democrats en Gran Bretaña y los Progressive Democrats en Irlanda— a menudo demuestran estar mucho más dispuestos a engrosar las filas del *establishment* de lo que inicialmente declaran. Incluso, como de hecho ocurre con muchos de los partidos verdes, en casos en los que la oposición tiene raíces más profundas, estas demandas acaban demostrándose susceptibles de ser acomodadas y cooptadas.

No obstante, en algunos casos, la protesta se sirve de una desafección más radical. Éste es claramente el caso de la mayoría de los nuevos partidos de extrema derecha, como el Vlaams Blok en Bélgica, el Frente Nacional en Francia, la Acción Nacional en Suiza, e incluso posiblemente la Nueva Democracia sueca, que intentarían seguir el camino de los Partidos del Progreso en las vecinas Dinamarca y Noruega. Éste es también el caso del ya establecido, pero cada vez más ruidoso y excluido, Partido de la Libertad en Austria. Todos estos partidos parecen mostrar una oposición profundamente antidemocrática, con frecuencia xenófoba, al consenso establecido en la mayoría de las democracias europeas, siendo ésta, claramente, una de las principales bases de su éxito. Pero, lo que probablemente sea más chocante,

es que muchos de estos partidos también parecen estar logrando sacar partido de su supuesta capacidad de romper con lo que a menudo señalan como acuerdos "de amigos" entre las alternativas políticas establecidas. En efecto, por tanto, operando como un cartel, intentando asegurar que no haya claros ganadores ni perdedores entre las alternativas establecidas y explotando el control del Estado para generar recursos a repartir entre ellos, los partidos cartel proveen, sin querer, las municiones de las que los nuevos activistas de la derecha se sirven en sus guerras. Estos nuevos actores no representan un desafío a los partidos en sí; su protesta está, en cualquier caso, organizada a través de un partido. Pero sí creen representar un desafío a los partidos cartel, un desafío que puede estar alimentado por las propias acciones de los partidos cartel y que, a largo plazo, pueden por tanto legitimar su protesta.

Tal y como señalamos al comienzo de este artículo, gran parte de la literatura contemporánea se centra en el declive o el fracaso de los partidos, énfasis este que, desde nuestra perspectiva, es equivocado. En realidad hay poca evidencia que demuestre que la era de los partidos ha terminado. Al contrario, aunque en algunos aspectos los partidos tienen menos poder que antes —contando, en general, con lealtades partidistas menos intensas, menores porcentajes de simpatizantes, identidades políticas menos diferenciadas—, en otros aspectos su posición se ha visto fortalecida, en parte como resultado del aumento de los recursos que el Estado (los partidos en el Estado) pone a su disposición. Parece claro que si se toma como referencia el modelo de partido de masas, como gran parte de la literatura hace, los partidos convencionales aparecen como menos fuertes que antes. Pero ésta, como hemos explicado, es una referencia equivocada, ya que no tiene en cuenta las fórmulas que los partidos pueden adoptar para asegurar su supervivencia, y es también una referencia que soslaya los puntos fuertes que los partidos pueden desarrollar para compensar las debilidades que se han puesto de manifiesto. En resumen, se trata de partidos distintos. Hablar de los desafíos a los que se enfrentan los partidos, en lugar de hablar de declive o fracaso, supone quizás hablar sobre bases más seguras, aunque también algo inexactas. Esto es así debido a que lo que se observa en las democracias occidentales no es tanto un desafío a los partidos en general como, inevitablemente, un desafío a los partidos cartel.