

CAPÍTULO 4  
LA REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN LA ACTUALIDAD

1. La representación política en las democracias contemporáneas	125
2. Los mecanismos fundantes de la representación . . . . .	132

## LA REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTUALIDAD

*La voluntad colectiva, dentro de la inevitable  
pugna de intereses acreditada por la experiencia,  
si no ha de ser la expresión unilateral  
del interés de un grupo, sólo puede consistir  
en la resultante o transacción de intereses divergentes,  
y la articulación del pueblo en partidos políticos  
significa propiamente la creación de condiciones  
orgánicas que hagan posible aquella transacción  
y permitan a la voluntad colectiva  
orientarse en una dirección equitativa.*

H. Kelsen

Todas las sociedades estatalmente organizadas han enfrentado —y enfrentan— el problema de la integración de la autoridad política que administre la norma (Kelsen, 1949) y ejercite la coacción dentro del ámbito territorial que les es propio (Weber, 1964). Más allá de las apreciaciones éticas, ideológicas o filosóficas que ello nos merezca, esta afirmación, según la evidencia histórica disponible, constituye un juicio de hecho general. De éste puede inferirse una implicación simple y categórica: que en los

contextos estatales, la política, al menos desde un ángulo formal, es —y probablemente siempre será— reducible a la relación entre las pequeñas minorías que gobiernan, es decir, que toman decisiones y pueden imponerlas con autoridad, y las grandes mayorías gobernadas que, por coacción, por consenso —o por una combinación de ambas— se someten al mandato de aquéllas.<sup>1</sup>

Principal, aunque no exclusivamente, la alineación estructural «pequeñas minorías mandantes-grandes mayorías obedientes» se asienta en la cuestión numérica. En otras palabras, el tamaño de la población es razón suficiente para entender la imposibilidad de que todo el *demos*, aun en sus connotaciones más restrictivas,<sup>2</sup> pueda siquiera eventualmente establecer relaciones cara-a-cara en el tratamiento de cualquier asunto público. Así que, recuperando nuestro trabajo conceptual desarrollado en el capítulo primero, podemos sostener que la política en los contornos de cualquier Estado presupone pequeñas minorías con capacidad de tomar decisiones vinculativas, es decir, coactivas; y que ello basta para acreditar la conexión estrecha, y quizás hasta indisoluble, entre vida estatal y representación política.

El mencionado nexo es sólo útil en cuanto marca los parámetros de la cuestión, aunque resulta poco fructífero para develar la especificidad histórica de la representación política en las democracias contemporáneas. Para no ir muy lejos, en los Estados constitucionales europeo-

<sup>1</sup> Esta aseveración acredita, ciertamente, la asunción de la teoría clásica del elitismo de la política (Michels, Pareto), aunque no en su totalidad, pues como ha sido puesto de relieve por posteriores indagaciones, aún aceptando el consustancial carácter piramidal de la política, en su interior caben muchos tipos de interacción elite-masas, los cuales resultan incomprensibles con el esquema unidireccional que subyace en los supuestos clásicos.

<sup>2</sup> David Held (1992) sostiene con notable consistencia que aun en las pequeñas *polis* griegas, donde el *demos* sólo incluía a la minoría propietaria, masculina y no-extranjera, había áreas de política no sometidas a las asambleas deliberativas. Es decir, que existían ciertas esferas de la acción pública destinadas a ser ocupadas por representantes. (Para abundar sobre esta tesis véase también capítulo 2).

occidentales hasta antes de 1850 —a decir de muchos historiadores, la época dorada del Estado liberal *«laissez-fairista»*, era por completo extraño que los partidos políticos tuviera algún papel en la ocupación de los cargos públicos y el funcionamiento mismo del Estado, según coinciden en señalar Duverger (1957) y Sartori (1980). Y la razón es simple: porque no existían.<sup>3</sup>

Cien años después —constata Duverger (1957)— los partidos políticos no sólo son parte importante en el funcionamiento de las maquinarias político-estatales,<sup>4</sup> sino que podría incluso sostenerse que constituyen su elemento esencial, a tal grado que la política misma resulta actual y prospectivamente poco menos que inimaginable sin su presencia y participación. Al ponderar su importancia en la vida social, Duverger (1957: 378) asevera que:

Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora el papel de los partidos, tiene una visión falsa de los regímenes políticos contemporáneos, quien conoce el papel de los partidos e ignora el derecho constitucional clásico, tiene una visión incompleta, pero exacta, de los regímenes políticos contemporáneos.

La evidencia es, pues, apabullante: la cuestión que da especificidad a la anatomía y la fisiología de la política en las democracias contemporáneas —con independencia de la discusión acerca de si alguna vez existió como

<sup>3</sup> Este juicio se basa en la siguiente afirmación de Duverger (1957:15): “En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas.”

<sup>4</sup> La importancia de los partidos políticos, siendo rigurosos, trasciende el ámbito de las democracias modernas, tal como lo demuestran las experiencias exitosas de control político logradas por los formidables partidos comunistas en el mundo exsocialista o los partidos “oficiales” en el mundo periférico.

---

realidad el Estado liberal clásico y su inherente «modo ciudadano de hacer política»— es la intermediación de los partidos entre los individuos y el poder del Estado. En otras palabras, lo distintivo estriba en que la organización estatal contemporánea, a diferencia de todas las modalidades precedentes, es, por necesidad e incluso por convicción, estado de partidos.<sup>5</sup>

Así planteado, el problema de la representación política en las sociedades contemporáneas no puede discutirse al margen del fenómeno partidista, de este tercero en discordia que parece haber llegado para quedarse. En este orden de ideas, lo que hay que discutir es si los partidos políticos *representan*, en qué sentido lo hacen y qué retos implica la representación política en las modernas sociedades democráticas, objetivo que se abordará en el primer apartado. En el segundo se hará una presentación de los mecanismos típicos en que se funda la representación política. En el tercero, por su parte, se discutirán las principales variables que dan cuenta del funcionamiento interno de los partidos en relación con la representación política. Y, por último, en el cuarto apartado se procederá a una breve elucidación de los principales determinantes exógenas a que están sometidos los partidos políticos en tanto agentes especializados en la representación política.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> De esta afirmación no se colige que necesariamente todo estado de partidos implique un régimen democrático. La experiencia de la mayor parte de los Estados en Asia, África y América Latina ilustran el caso de partidos en sistemas político-electorales donde la competencia está sistemáticamente obstaculizada por las elites en el poder.

<sup>6</sup> Esta estrategia analítica que consiste en estudiar por separado a los partidos de acuerdo con sus determinantes endógenas y exógenas, no es en absoluto original. Más bien se desprende del ejemplo seguido por dos de los ensayos científicos más influyentes. Me refiero a *Los partidos políticos* de Duverger y a *Partidos y sistemas de partidos* de Sartori.

---

## 1. *La representación política en las democracias contemporáneas*

En opinión compartida por destacados científicos de la política, Huntington (1992), Sartori (1993), Dahl (1987), entre otros, las democracias en el mundo contemporáneo son más bien un fenómeno marginal. De la abrumadora mayoría de los sistemas políticos en el mundo, sin gran dificultad, puede decirse que «padecen» alguna forma de autocratismo.<sup>7</sup> Resulta entonces prudente reconocer que es más bien precario el referente empírico del concepto «democracia», pero al mismo tiempo es de vital importancia discutir en el plano de la teoría los nexos causales existentes entre democracia y representación política, principalmente porque —quiérase o no— con la aniquilación del «socialismo real» y de la ideología a él asociada, la democracia liberal se transformó en el referente político universal, al menos hasta ahora.

Las razones aludidas aconsejan no dar por supuesto lo que se quiere significar con el término «democracias contemporáneas», puesto que de lo contrario resultaría difícil problematizar sus nexos con la representación política.

### **1.1. *El modelo democrático-liberal: dimensiones básicas***

De entrada, una cuestión importante de aclarar es que la democracia contemporánea —la democracia occidental capitalista— se distingue de las formas previas por su componente liberal. De ahí que, para designarlas, la locución apropiada sea de «democracias liberales». Lo liberal de las democracias modernas estriba en que en ellas

<sup>7</sup> En el apartado intitulado «Lo que no es democracia», Sartori (1993) desarrolla una precisa argumentación *ex adverso*, en la que demuestra que el contradictorio de la democracia es la autocracia.

---

las personas gozan de un conjunto de derechos individuales establecidos constitucionalmente. Básicamente, se trata de tres grandes grupos de derechos: derechos individuales a las libertades individuales (palabra, prensa, asociación, etcétera), derechos individuales a la propiedad privada (libertad de empresa, de oficio, de transacciones, etcétera) y derechos individuales a la propiedad colectiva sobre el Estado (sufragio individual, iniciativas populares: el referéndum, plebiscito), también denominados derechos políticos.

Si se mira en perspectiva histórica este conjunto de derechos, nos encontramos comparativamente con un desarrollo temprano de los dos primeros —los derechos liberales, propiamente— que según los historiadores debió haberse iniciado con el quiebre cultural del sistema tradicional que experimentó la Europa occidental entre 1350 y 1550, y que encuentra sus momentos culminantes en la «Revolución Gloriosa» (1688), impulsada por los *levellers* de Cromwell, y la Revolución francesa (1789).<sup>8</sup> Los derechos político-democráticos, con especial énfasis en el sufragio universal, en cambio, exhibieron un desarrollo posterior. Fue hasta avanzado el siglo XIX cuando comenzaron a declinar tanto las restricciones censatarias como las que exigían *virtudes* especiales para hacerse acreedores a la membresía dentro del cuerpo electoral. Pero la universalización del derecho al sufragio no se dio sino hasta el siglo XX, más específicamente, según establece Aldcroft (1989), en el lapso histórico que se sitúa entre las dos guerras mundiales, con la eliminación de las restricciones que negaban tal derecho a las mujeres.

No existe duda alguna en señalar que lo que marca el punto de inflexión, a la vez que configura una nueva modalidad en la organización y funcionamiento estatales, es la expansión del *demos*, vía la universalización del derecho al sufragio, un hecho sin precedentes en la

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Romano y Tenenti, 1971.

---

historia política de la humanidad; por este acto, las masas, al disponer del recurso de elección periódica de sus gobernantes, se convirtieron en —por decirlo así— «propietarios» asociados del Estado.

Son múltiples e importantes las implicaciones del acceso masivo a la cuestión crucial de la ocupación de los cargos públicos. Por principio de cuentas, tuvo el efecto de hacer transparente lo que ya era un hecho: la relevancia del poder político en tanto instrumento de realización de las aspiraciones colectivas. Esto es, para ser más precisos, el aparato estatal quedó colocado visible y abiertamente como el centro y referente por excelencia de la lucha de los diversos grupos e intereses en pugna y de cara a un vastísimo público que, además, contaba ya con el derecho a participar.

Huelga decir que a la introducción del sufragio universal le es directamente imputable, al menos potencialmente, un efecto de desmitificación de la política y de los políticos. En adelante, los políticos, a lo sumo, serían «dioses temporales» y, además, reemplazables a voluntad. En tales condiciones, la política adquirió, funcionalmente, carácter de esfera autónoma, independiente y diferenciada de la economía y de la cultura; a la vez que se erigía en un ámbito *ex profeso* para discutir y hacer valer intereses individuales y/o de grupo, ámbito regido por el criterio de eficiencia en el logro de los objetivos.<sup>9</sup>

Entre la generalización de la práctica del sufragio y la disolución del principio clientelista de la obligación política no hay distancia, sino una feliz continuidad. De forma casi inmediata, la extensión del

<sup>9</sup> Para el Maquiavelo de *El príncipe* (1981), y en esto consiste su grandeza, esta aseveración era una verdad de Perogrullo. Tan es así que, dándola por supuesto, escribió hacia finales del siglo XV la obra que escandalizó a Europa y lo hizo famoso. Si así lo vemos, la modernidad política no es más que la socialización de la conciencia maquiavélica de la política.



---

sufragio, actuando en el trasfondo de una ideología individualista acumulada por más de cinco siglos, dio por resultado una ciudadanía individualista y políticamente pragmática.

La política, en las democracias liberales, adquiere un nuevo significado que proviene de la tensión y conflictos interindividual y grupal que incentiva y promueve. De un lado, porque la ampliación del *demos* genera una apertura a la manifestación y pugna de los intereses individuales y grupales; y, del otro, porque frente al enorme haz de intereses, que tienen así posibilitada su manifestación, el Estado se erige en el campo de encuentro, de lucha y de competencia entre ellos. Como en buena medida la lucha y la competencia política se orientan hacia la ocupación del aparato estatal — lo que depende esencialmente de la práctica del sufragio universal— el encauzamiento de este último se convierte en el asunto crucial. De este modo, la aludida tensión constituye el terreno fértil para la irrupción histórica de los agentes especializados en tramitar y procesar la nueva complejidad política: los partidos. Que existe una conexión genético-causal entre la extensión del sufragio y la aparición de los partidos es un juicio que compartimos con Duverger (1957: 16), quien afirma: «El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los *comités electorales*». (Subrayado añadido).

Por lo anterior, se entiende que la relación elites-bases sociales, que por supuesto la democracia liberal no abole, adquiere sentido y orientación distintos. Debido a la importancia y periodicidad de los comicios, las elites partidistas se ven sometidas a la influencia intermitente, pero nada despreciable de sus potenciales electores. En las democracias liberales, por lo mismo, se asiste a la institucionalización de nuevas e inéditas relaciones gobernantes-gobernados, en las cuales la legitimidad se torna un asunto crecientemente complica-

---

do para las elites políticas en el gobierno, porque su autoridad,<sup>10</sup> o sea, el ejercicio de la representación política, tiende a depender de que los gobernados se sientan expresados en el contenido y dirección de las políticas gubernamentales, o bien vean satisfechas sus aspiraciones (o, al menos, así lo perciban).<sup>11</sup> Es así que, en buena medida, la tensión y conflictualidad políticas que enfrentan los partidos, en tanto agentes especializados en procesarlas, en realidad tiene dos aristas: producción de representación política legítima y producción de decisiones de política técnicamente eficientes y adecuadas para el mantenimiento de la gobernabilidad. La cuestión es que no siempre es posible obtener éxito en ambas: peor aún, suele ser común que el éxito en una se deba al fracaso en la otra.<sup>12</sup>

## ***1.2. La pluralidad social***

Antes de que la democracia liberal apareciera en los horizontes de la historia, la economía de mercado ya había dominado en el occidente europeo y, por intermediación de éste, se había abierto paso a la civilización industrial-capitalista. Estos procesos, que abarcaron cientos de años, resultaron nada fáciles y hasta dolorosos, porque se abrieron paso disolviendo un sistema cultural, ético-religioso, con gran capacidad de brindar seguridad y certidumbre a las personas; integrado por multiplicidad de mundos de vida microcósmicos. Dicho sistema se erigió sobre fuer-

<sup>10</sup> El concepto de autoridad política entraña, de acuerdo con Weber (1964), una relación en la que el emisor del mandato encuentra, además de respeto a su papel de "mandante", obediencia hacia sus decisiones.

<sup>11</sup> Las presiones que generan las expectativas de los ciudadanos sobre sus respectivos gobiernos en las sociedades democráticas es un tema sobre el que se ha prestado mucho interés. Algunos pensadores importantes, Habermas (1973), Offe (1990) incluso han sugerido que las tendencias a la crisis endémicas del capitalismo tienen más que ver con dichas presiones que con los desequilibrios económicos.

tes tradiciones comunitarias, en las cuales los individuos, por sus firmes asunciones religiosas, se asumían como «criaturas», y no como creadoras, del orden tradicional en que vivían.

Al proceso de disolución del sistema cultural ético-religioso, impulsado por los lazos del mercado y el desarrollo industrial capitalista, ha solido denominársele «modernización social» (Eisenstadt, 1968: 13). Dicho proceso terminó por configurar una estructura social y cultural sumamente diversa. Esto es así, porque las nuevas pautas de socialización, yendo a la par de la división y la especialización del trabajo, estimularon la generalización de un estilo integrativo de tipo «asociativista», es decir, orientado por intereses más que por cuestiones de tipo afectivo. Adicionalmente, contribuyeron también a este proceso el contacto intercultural que tuvo lugar por efectos de la migración rural, los flujos comerciales e informativos y la integración político-territorial de los Estados. Germani (1970) percibió con agudeza el fenómeno al sostener que éste había significado cambios agudos en el contenido y en la forma de la participación social.

Por ser el mercado y el desarrollo industrial y tecnológico, tendencias consustanciales a las sociedades modernas, se infiere que su inherente manera de ser los convierte en multiplicadores y profundizadores de la diversificación social y cultural; es decir, en factor constante de producción de más y más diferencias, separaciones culturales e intereses, así como de más y más grupos portadores de dichas diferencias.<sup>13</sup> Así que su sola «naturaleza económica» torna a estas sociedades en

<sup>12</sup> Para un tratamiento más amplio de este punto, véase el capítulo 5.

<sup>13</sup> Para profundizar en el tema del cambio social, véase Luhmann (1993), la figura principal de los teóricos de sistemas, quien sostiene que los sistemas de sociedad, ante el reto de supervivencia que les plantea su entorno, están compelidos a seguir estrategias permanentes de autodiferenciaciones internas (tesis de la «diferenciación funcional»), así como estrategias también permanentes de interconexión selectiva entre sus partes (tesis de la complejidad sistémica).

---

productoras y reproductoras ampliadas de la pluralidad social. Pero esto no es todo. Cabe agregar que estas tendencias, por actuar primero en el contexto de organizaciones estatales que establecen constitucionalmente los derechos individuales a la libertad y a la propiedad privada y posteriormente en organizaciones que expanden el derecho al sufragio, terminan por «vulgarizar la demanda» (Badie y Hermet, 1993). Precisando, no se trata exclusivamente, para usar la conocida expresión de Hirschman (1977), de que la «voz»<sup>14</sup> está garantizada constitucionalmente, sino también de que, por la generalización del sufragio, se han creado las condiciones que confieren a la demanda capacidad de influencia en el ejercicio de la representación política, canales especiales y, sobre todo, agentes especialmente interesados en captarla: los partidos políticos.

### **1.3. Pluralismo político**

Entre la existencia casi natural de pluralidad sociocultural y la existencia de pluralismo político existe una significativa distancia (Sartori, 1980). En el pluralismo político, las controversias son factores que otorgan dinamismo y variedad a los procesos de diálogo y negociación entre grupos e individuos; constituyen motivos de *disenso creativo*, el único capaz de orientar las fuerzas discordantes a la búsqueda de coincidencias y al establecimiento de consensos.

<sup>14</sup> El término «voz» corresponde a Hirschman (1977), quien lo usa para definir una de las opciones de que disponen los individuos tanto en el ámbito de la economía como en el de la política. Ciertamente, se trata de un concepto muy general que define, con independencia de su contenido o intensidad (desde un simple murmullo hasta el más airado reclamo), la opción de la protesta, de la manifestación del desacuerdo, por contraposición a la opción de la «salida». Tanto por su carácter general que retrata muy bien la dimensión genérica y heterogénea del pluralismo cultural como por ser la opción más socorrida tratándose de organizaciones estatales, donde los costos de salida son altísimos, esta expresión es adecuada a la temática tratada.

---

No puede haber pluralismo político sin pluralidad sociocultural. Más aún, si así lo vemos, la pluralidad sociocultural determina los límites y las potencialidades mismas del pluralismo político, lo cual no quiere decir que entre ambos exista una línea de fácil continuidad. Al contrario, la historia está llena de sociedades plurales que no pudieron o no han podido arribar al pluralismo político, porque, entre otras cosas, carecieron de los mecanismos para procesar sus diferencias sin negarlas, porque no demostraron aptitud y recursos para dar cauce a sus diferencias, evadiendo, o al menos reduciendo a niveles tolerables, la lógica de la aniquilación y el conflicto.

Un juicio de comparación retrospectiva permitiría poner en claro la superioridad notoria de las democracias liberales para procesar las diferencias y controversias. En todo esto resalta por méritos propios la acción histórica de los partidos políticos. Ellos han sido los agentes que se han encargado de dar presencia pública y sistematicidad a muchas de las diferencias que anidan en el cuerpo social, permitiendo así que los individuos y grupos alineados en torno a los asuntos de mayor importancia interactúen y tomen conciencia de sí mismos y sus diferencias.<sup>15</sup>

## *2. Los mecanismos fundantes de la representación*

La representación política tiene por referentes la vasta y cuasiespontánea pluralidad sociocultural, así como la politización que realizan los partidos políticos de esas

<sup>15</sup> A los temas que suscitan conflicto dentro de una organización estatal se les conoce como "fracturas sociales" (*social cleavages*). Su importancia es vital como factor de aglutinación y de producción de identidades colectivas, a tal grado que los partidos políticos suelen definir su perfil ideológico-político por referencia a estas fracturas.

---

diferencias. Así, la representación política tiene que ver con el desarrollo de un doble mecanismo de reducción de complejidad: el primero, por el cual la «maraña» sociocultural de temas sobre problemas sociales, o *agenda social*, da lugar a un cuerpo horizontal y verticalmente organizado de dichos temas, gracias a la emergencia de canales y agentes institucionales (partidos políticos, grupos de interés); y el otro, por el cual dichos agentes, invocando el apoyo social, orientan los temas demandados hacia la autoridad política, construyendo así propiamente la *agenda política*. Al primer mecanismo suele designársele «función expresiva», mientras que al segundo, «función comunicativa». Cada una de estas funciones se encuentra asociada a aspectos problemáticos de singular importancia, por lo que conviene describirlos por separado.

### **2.1. *Función expresiva***

En sí misma, la agenda social carece de valor político. Debido a su composición, presenta una inherente tendencia centrífuga, que dejada a su espontaneidad, obstaculizaría la coincidencia y la posibilidad de alianzas entre individuos y asociaciones, dificultando de esta manera la acción colectiva,<sup>16</sup> sin la cual sería imposible dar sustento a cualquier petición o reclamo frente a la autoridad política. Desde otra perspectiva, es también importante no perder de vista la dificultad o, mejor dicho, la imposibilidad que enfrentaría cualquier autoridad política para maximizar legitimidad y apoyo en sus políticas, si se le presentara el caso de contar con la agenda social como único referente. Esta doble circunstancia es razón suficiente para entender por qué la pluralización

<sup>16</sup> Para profundizar sobre el relevante tema de las posibilidades y dificultades que enfrentan los individuos en cualquier sociedad para superar la tendencia a no cooperar (el problema del *free rider*), véase Hardin (1965) y Olson (1966).

---

cultural de la sociedad ha tenido generalmente, dondequiera que se ha presentado, un doble efecto: de un lado, ha desatado la diversificación de las elites y, del otro, como ha operado en sociedades con estado de derecho, ha ocasionado una aguda competencia entre tales elites para asegurarse sus respectivas bases sociales de apoyo.

Precisamente por la búsqueda competitiva de apoyo social, las elites partidistas enfrentan una serie de retos. En primer lugar, seleccionar, de entre la maraña de temas sobre problemas sociales, aquellos que son de su primordial interés y/o que consideran de relevancia para quienes constituyen sus potenciales adeptos. Dicha selección es materia prima para la elaboración del discurso político de las elites. La diferencia entre las elites a este respecto es de coherencia y sistematicidad. Los temas de protesta y demanda constitutivos de la agenda social sólo se vuelven insumo del discurso político cuando y en la medida en que se incorporan dentro de planteamientos generales de estrategia y táctica, que concitan, o al menos existe la pretensión, a la alineación individual y grupal, sea a su favor o en su contra; éste es el segundo reto.

Que las elites puedan afrontar con éxito la formulación de sus respectivos discursos políticos, es de vital importancia para iniciar el proceso de reducción de la complejidad cultural. Pues, el tercer reto es que las elites logren crear y afianzar sus respectivos vínculos de comunicación con sus potenciales públicos. De otra forma, resultarían inimaginables los flujos de intercambios informativos indispensables para forjar los encuadres básicos que sustentan la vinculación orgánica entre, por una parte, los portadores de los temas de protesta y demanda, léase bases sociales, y las elites, por la otra. Si adoptamos una mirada de conjunto, dichos flujos informativos constituyen los diversos circuitos de diálogo que confieren credibilidad y legitimidad a la pretensión representativa de las elites; sobre esa base se

instauran las relaciones de autoridad con las bases de apoyo social. Para establecer y normalizar las relaciones de autoridad-elites partidarias-bases sociales se requiere la institucionalización de estos circuitos de diálogo para que las elites puedan erigirse como estructura política creíble. En otras palabras, la credibilidad y, por ende, la legitimidad, dependen, en su mayor parte, de esta compleja estructura comunicacional.

Nunca se insistirá de más en la relevancia de la institucionalización de los vínculos elites-masas, por la serie de repercusiones implicadas en este fenómeno. De inicio, porque la sola institucionalización de la demanda-protesta social, reivindicada discursivamente por las elites, produce un fenómeno de cualidad distinta y, siendo rigurosos, históricamente inédito. Nos referimos a la «expresión política».<sup>17</sup> Este concepto sintetiza una serie de determinaciones, a saber: en primer lugar, vuelve sistémica «la función expresiva». Esto es, se vuelve una característica inherente, propia del sistema político, la organización y depuración de temas sobre los problemas sociales. Una vez establecidas las elites especializadas en la expresión política, es decir, en darle forma a la función expresiva, las actividades políticas adquieren una nueva modalidad, ocurre la especialización política moderna. Surge de este modo un nuevo «móvil político», al cual se habrán de volcar las nuevas generaciones de agen-

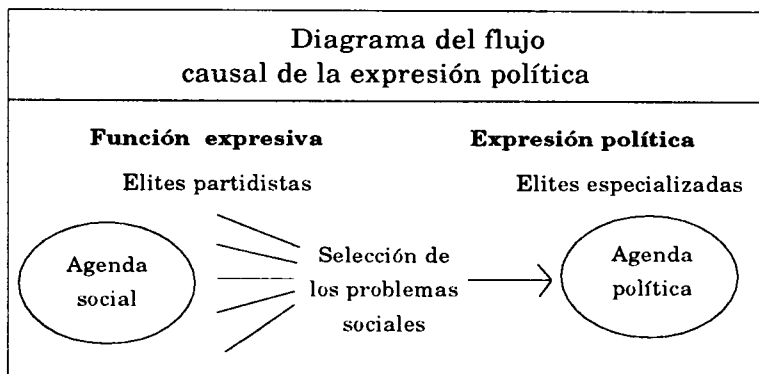
<sup>17</sup> No está por demás aclarar que, tal como aquí se entiende, la «expresión política» no es un rasgo distintivo de las democracias contemporáneas, pues también se da en sociedades no-democráticas. China hasta la actualidad o la ex-URSS en sus buenos tiempos, por ejemplo, ilustran el éxito del vínculo elites-masas a través de sus respectivos partidos comunistas. En todo caso, la diferencia debe ubicarse en que mientras en las democracias la expresión política se forma autónomamente, es decir, con independencia del poder estatal, en las autocracias monpartidistas se hace heterónomamente, o sea, «de manera planificada» estatalmente.



tes políticos.<sup>18</sup> En segundo lugar, no es sólo que dicho canal se institucionalice por efecto de la dinámica que las elites promueven entre sus discursos y los referentes de la agenda social, sino que por acción de tal vínculo, las «masas» se convierten en fuerzas sociales actuantes por medio de la actuación de las elites. Al mismo tiempo, las elites se convierten en sujetos políticos relevantes, reconocidos y hasta necesarios para el funcionamiento del poder estatal.

En resumen, hablamos de expresión política en una sociedad dada cuando y en la medida en que la demanda-protesta encuentra canales seguros y agentes profesionales con capacidad para sistematizar y dar sustento y credibilidad a los intereses en juego.

El esquema que se presenta a continuación intenta graficar la secuencia procesual de las variables que intervienen en la función de expresión política.



<sup>18</sup> Es claro, por lo anterior, que la expresión política no debe confundirse con la «función expresiva». Esta última se refiere a un mecanismo necesario para que se procese de algún modo lo complejo de la agenda social. También debe estar claro que este mecanismo no siempre funciona de manera adecuada: pueden no existir todos los instrumentos para que esta función tenga lugar, pueden no existir los agentes que la cumplan, sobre todo, pueden no estar institucionalizados los factores que la hacen efectiva. En este contexto, el concepto de la expresión política nos ayuda a esclarecer lo anterior. Este término nos remite a situaciones históricamente circunscritas en las que la función expresiva tiene condiciones favorables para que pueda gestarse.

---

Las líneas señalan la reducida selección que hacen las elites partidistas de la vasta y compleja agenda social, tal como se insistió antes, para formar un conjunto de prioridades, según sus intereses, e incidir en la formación de la agenda política. Estos procesos caracterizan a las sociedades modernas, y resultan determinantes en la amplitud, profundidad y sentido del tipo de expresión política propia y distintiva de estas sociedades: una expresión política que en tanto autónoma e independiente del poder estatal, tiende a ser una expresión abierta, contingente en cuanto a contenido. En consecuencia, hablamos de una expresión política signada por la incertidumbre, no en el sentido de que pueda darse o no, sino en cuanto a los resultados específicos a los que da lugar. En fin, una expresión política abierta y flexible frente a la inexorable marcha del pluralismo cultural impulsado por el avance tecnológico.

## **2.2. *Función comunicativa***

Si la función de la expresión política es reducir la complejidad cultural y grupal recortando y definiendo selectivamente los temas y los agentes políticos, la función comunicativa estriba en orientar los temas de demanda hacia la autoridad política, con la pretensión expresa de que éstos sean integrados en la agenda de gobierno. Al igual que sucede con la expresión política, la función comunicativa integra una serie de variables y circunstancias que conviene describir sucintamente.

Si tomamos la expresión política como punto de partida de la secuencia típica del proceso político, entonces aparece el reto problemático de que los potenciales agentes comunicativos, típica aunque no exclusivamente los partidos políticos, se erijan y funcionen, como sostiene Sartori (1980), en *partes de un todo* y no en elementos disruptivos. En otros términos, a partir del momento en que ciertas elites se han hecho de las posiciones institucionales en el proceso político y logran focalizar la

atención del vasto público y de la autoridad política, a partir de ese momento emerge la cuestión de lograr que esa diversidad, heterogeneidad y, quizá, conflictualidad latente, puedan ser procesadas de manera institucional. Este aspecto problemático echa luz sobre las diferencias entre la mera heterogeneidad política animada por el pluralismo cultural y social, por un lado, y el pluralismo político, por el otro. Para Sartori, el pluralismo político «señala hacia la “diversificación del poder” y, en términos más exactos, hacia la existencia de una pluralidad de grupos que son tan independientes como no inclusivos[...]» (1980:32).

Más aún, el pluralismo político da cuenta de un estilo de relaciones que presuponen el disenso<sup>19</sup> como el estado «normal» y esperable. Ciertamente, el pluralismo político comporta un tema de difícil construcción por parte de las sociedades y de no menores dificultades para su conceptualización. Tan es así que, Janda (1993) define operacionalmente al pluralismo valiéndose de un recurso imaginativo. Para él, el pluralismo político se distingue por «la presencia de fisuras que se intersectan».

En resumidas cuentas, para la construcción del pluralismo político no son suficientes, aunque sí indispensables, el pluralismo cultural y el estado de derecho; resulta igualmente necesaria una opinión pública sólida y bien informada, que permita a la pluralidad de asociaciones diferentes definir sus identidades y sus diferen-

<sup>19</sup> Corresponde a Sartori (1980) el mérito de esta precisión, luego de que por algún tiempo las opiniones extremistas habían «endiosado» al consenso unánime o, por contraposición a éste, al conflicto. A decir suyo, la unanimidad tipo Rousseau en sociedades pluralistas era una simple quimera, mientras el conflicto, siendo rigurosos, marca relaciones de oposición extrema en donde incluso está en juego la supervivencia física de los adversarios. En tal contexto, ni uno ni otro extremo resultan funcionales a la instauración de regímenes políticos pluralistas.

cias, así como desarrollar una actitud de recíproca aceptación y tolerancia. De otra forma, para insistir en la imagen de Janda, no podría comprenderse cómo las asociaciones que se saben irreductiblemente diferentes entre sí, podrían llegar a producir los puentes de intersección que se requieren para evitar la fragmentación estatal.

Ubicados en las vastas dimensiones estatal-territoriales de las sociedades modernas, se entiende que la formación de la opinión pública, además de depender de la fortaleza de la «economía de mercado» y de su conexión con la «vida material»,<sup>20</sup> requiere de la acción de agentes especializados en producir y difundir información: los medios de comunicación, base sobre la cual se asienta la posibilidad de que las sociedades generen información sobre sí mismas, sobre sus diferencias y coincidencias; es decir, logren traducir su pluralismo político en identidad y voluntad colectivas.<sup>21</sup>

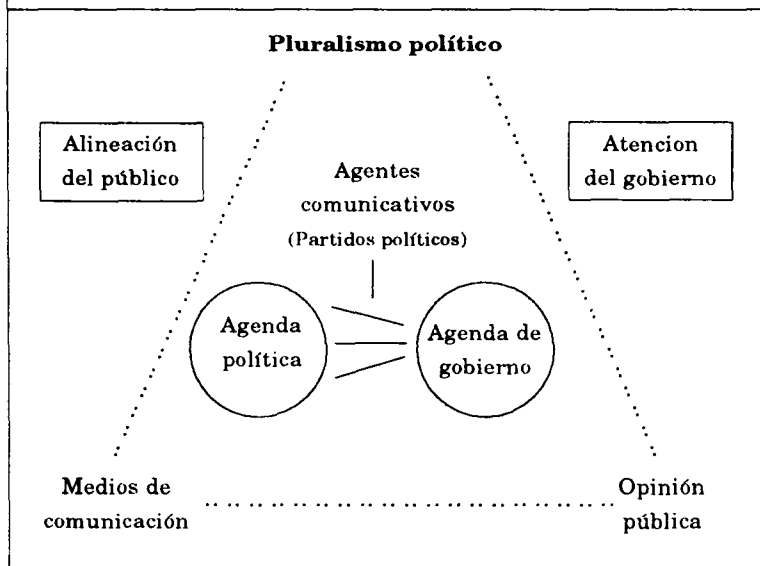
La función comunicativa, así, discurre dentro de los márgenes del triángulo pluralismo político-opinión pública-medios de comunicación, y se realiza en cuanto tal en la medida en que la agenda política «expresada» se encuentra institucionalmente orientada hacia los órganos funcionales de la gestión estatal: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A continuación se presenta un modelo gráfico del flujo de relaciones mencionado.

<sup>20</sup> Por «vida material» Braudel (1986:14) entiende «[...]lo que la humanidad ha incorporado profundamente a su propia vida a lo largo de su historia anterior, como si formara parte misma de las entrañas de los hombres, para quienes estas intoxicaciones y experiencias de antaño se han convertido en necesidades materiales, en banalidades. Y nadie parece prestarles atención.»

<sup>21</sup> Un tratamiento más extenso al respecto en el capítulo 5.

## DIAGRAMA DEL FLUJO CAUSAL DE LA FUNCIÓN COMUNICATIVA



### 2.3. *Expresión, comunicación y representación*

Resulta problemático, e incluso inaceptable, sostener que los partidos son agencias institucionales de representación. En cambio, resultaría más adecuado afirmar que los partidos políticos son agencias de expresión y comunicación<sup>22</sup> políticas. ¿Qué vuelve —vale la pena preguntarse— «prohibitivo» o, si se quiere, delicado, el concepto de representación cuando pretende referírsele a los partidos políticos? Al respecto, presento varias respuestas:

En primer lugar, la indiscutible mediación del conjunto de procesos designados bajo los términos expresión y comunicación, o, para ser más precisos, la intervención de dichos procesos y agentes. No está por demás profundizar en esta cuestión. Aun si partiéramos de la imagen

<sup>22</sup> Sartori (1980)

---

ingenua de que los mecanismos por los cuales la agenda social se depura y organiza son una especie de red aséptica, neutra, que sólo deja pasar lo principal y desecha lo secundario, prevalecerían preguntas del tipo ¿y si la red fuese distinta, acaso no la depuración daría lugar a un resultado diferente? ¿qué red, entonces, resulta más conveniente? o ¿con qué criterios juzgar la superioridad de una u otra?

Esto corresponde a la función de expresión. Pero esto no es todo, las dificultades pueden complejizarse aún más si suponemos que los individuos, como seguramente sucede, están al tanto de la existencia de dichas redes o mecanismos a fin de que los problemas sociales que perciben como prioritarios —o suyos— ingresen en la agenda política. Ello supone que hay un efecto causal sobre el modo, el contenido y el sentido en que usan los individuos el recurso de la «voz». Por tanto, no carece de validez sostener, junto con Badie y Hermet (1993: 236), que

[...]el ejercicio de la palabra del ciudadano es función de las condiciones en las cuales ha tenido acceso a dicha palabra, del contexto en el que la ha tenido que expresar, y de la evolución de los actores políticos que poco a poco se imponen como instancias mediadoras. [...] los comportamientos políticos y la palabra política se forman y se renuevan a partir de lo que el sistema político le pide al ciudadano.

Así, todo parece indicar que la función expresiva, por el solo hecho de producirse, constituye un factor de desviación o de separación entre las demandas tal cual son sentidas o habladas por los individuos en el seno de sus asociaciones con respecto a su integración en el discurso político de las elites, de los grupos de interés o de los partidos políticos.

---

El grado de desviación o separación entre el contenido de la demanda en su momento cuasiespontáneo y en el momento de su expresión, por supuesto, es comparativamente mucho menor en las democracias pluralistas que en cualquier otro sistema político conocido. La razón de ello es que, de todos modos, en estos sistemas los individuos y las asociaciones que constituyen las bases sociales tienen una serie de recursos para imponer costos a las «desviaciones» de las elites. A saber, como diría Hirschman (1977), tienen el recurso de la «voz» para protestar y demandar a sus respectivas elites «mejores servicios de liderazgo»; o bien, tienen el recurso de la «salida» que les permite acercarse a elites rivales y cambiar de líderes; y, además, tratándose de elites que aspiran a ocupar cargos públicos, tienen el recurso periódico del sufragio. Y, sin embargo, si de evaluar se trata qué tanto los partidos «los hacen presentes», es decir, qué tanto expresan en la escena pública los temas demandados por sus seguidores, podemos recurrir a la voz autorizada de Sartori (1990), quien asevera: «A la teoría de la representación no le va muy bien cuando trata de abarcar a los partidos.»

En lo que respecta a la función comunicativa, las cosas no parecen ser del todo distintas. Aunque procesada y selectiva, la expresión política no es sino un insumo respecto de lo que las elites de los partidos decidirán finalmente erigir como demanda ante la autoridad política. Es decir, la función comunicativa introduce un nuevo procesamiento de recorte y reorganización de los temas, el cual se produce y se orienta ante la circunstancia de que esta vez, a diferencia de lo que sucede en la función expresiva, el referente básico no son las propias bases sociales o la opinión pública sino el poder del Estado.

Cualquiera que sea la opinión ética o política que ello nos merezca, el hecho es que las elites dirigentes de los partidos políticos o los grupos de interés enfrentan

en su relación con la autoridad política, la necesidad de «comunicar» selectivamente ciertos temas, ante la evidencia incuestionable de la existencia de elites competidoras igualmente demandantes y la escasez de recursos de la autoridad política para satisfacer el universo de demandas.

Las inevitables desviaciones generadas por el imperativo funcional de «comunicación» pueden ser vistas de diversos modos. Uno de ellos corresponde a lo que podríamos denominar la ineluctabilidad hermenéutica, o, en otras palabras, la necesaria interpretación subjetiva en todo mensaje. Esto viene a colación porque incluso en el supuesto de que las elites políticas de los partidos tuvieran la firme pretensión comunicativa de llevar ante la autoridad política los mismos temas que sus seguidores típicos llevarían en caso de estar en su lugar, el problema de la interpretación correcta persistiría. El problema varía diametralmente si cambiamos este supuesto por otro más realista: que las elites de los partidos y de los grupos de interés tienen intereses propios, diferenciados y diferenciables de los de sus seguidores,<sup>23</sup> porque entonces se incrementan las posibilidades de distanciamiento entre lo que los agentes políticos realmente comunican a la autoridad política y lo que los dirigidos esperarían que se comunicara.

Con todo, si no puede evitarse que la comunicación se realice sino mediante un proceso de reducción de la expresión política, entonces el verdadero problema es el grado de correspondencia, entre ambas. En tal situación, la única opción eficaz, aunque no muy eficiente, para garantizar correspondencia es que los partidos o

<sup>23</sup> No es necesario desarrollar una argumentación profunda sobre el porqué consideramos que el supuesto del «autointerés» de las elites resulta más consistente con la evidencia empírica disponible. Baste decir que Michels (1969), basado en dicho supuesto, desarrolló la que se habría de considerar un teorema fundamental dentro de la teoría política de este siglo: su «ley de hierro de la oligarquía».



---

los grupos de interés se instituyeran como asambleas deliberativas permanentes, lo que se antoja poco esperable. Menos eficaz aunque mucho menos costosa resulta la institución de un sistema político favorable al desarrollo y al fortalecimiento de los mercados políticos<sup>24</sup> y de un sistema de medios de comunicación, autónomo, independiente de la autoridad política y libre competitivo, de manera tal que funden una genuina, más informada y cualificada opinión pública.

Por si lo anterior no fuese suficiente para aceptar la intrínseca imposibilidad de la coincidencia, así como el carácter problemático de la correspondencia entre la agenda social y la agenda política, puede sumarse a esta lista una cuestión hasta cierto punto paradójica, la cual resulta de revisar los nexos posibles y probables entre las funciones de expresión política y de comunicación. Veamos. Por lo expuesto, la expresión política describe el recorrido que va de la agenda social a los canales y los agentes institucionalizados. Esto implica que, por tratarse de las bases sociales —para estos efectos, el sujeto relevante—, los *outputs* de la expresión política perseguidos por las elites son la legitimidad y el consenso. Quien efectúa actividades de expresión política persigue, entre otras cosas, cultivar la adhesión política de segmentos sociales. De este modo, puede inferirse que a mayor correspondencia entre lo que las elites persiguen o dicen perseguir y lo que sus bases sociales creen o perciben al respecto, mayor será la legitimidad de aquéllas.

<sup>24</sup> A este respecto vuelve a colarse la idea de Dahl sobre las ventajas intrínsecas del «pluralismo democrático». Hoy en día, por supuesto, no puede aceptarse, como bien ha señalado Held (1992), que tales ventajas sean estrictamente como aquéllas las presenta. Sin embargo, sin rechazar que existe siempre una ventaja expresiva y comunicativa notoria por parte de los poderosos intereses corporativos, no puede darse por descontado que, en contexto de sistema político y opinión pública abiertos, los intereses atomizados de las mayorías ciudadanas resultan menos vulnerables de lo que serían al margen del pluralismo democrático.

---

El punto relevante es que, en el supuesto realista de que las elites sean portadoras de intereses particulares, no necesariamente idénticos a los de sus adeptos, resulta que a mayor legitimidad proveniente de la función expresiva, mayor también la probabilidad de que las elites, en su función comunicativa, se valgan del capital político que posean para hacer valer sus propios intereses.

Más todavía, si suponemos —y no hay razones para no proceder así— capacidad de comportamiento estratégico y autointeresado (egoísta) a las elites políticas, entonces es evidente esperar que éstas desarrollen una lógica secuencial y diferenciada, buscando maximizar la identificación con las bases sociales en el momento expresivo en tanto paso necesario para maximizar el distanciamiento en favor de sus intereses específicos en el momento comunicativo. Las elites políticas cultivarán legitimidad en el momento expresivo para facilitarse el trabajo de introducir sus propios intereses en el momento comunicativo. Esto, sin duda, puede ser interpretado como una especie de «traición», pero constituye uno de los puntos de mayor complejidad y peligrosidad que entraña el carácter representativo de las democracias contemporáneas.

La parte dramática de esta paradoja es que si el distanciamiento en el momento de expresión política rebasa el umbral crítico de credibilidad, es decir, si se genera un divorcio entre la agenda social y el discurso de las elites —o las bases sociales así lo consideran—, el momento de comunicación se puede volver disfuncional para la reproducción completa del sistema político: no sólo la de por sí imposible correspondencia puntual entre agenda social y comunicación política se vuelve visible, sino que, roto el vínculo elite-base social, los temas de la agenda social quedan sin canal y, además, desprovistos de fuerza política: se configura un cuadro típico de crisis sociopolítica.