

TEMA 7. PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE INTERÉS y MOVIMIENTOS SOCIALES.

En este tema se estudia la denominada participación política colectiva y en sus tres variantes como son los partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales. El objetivo es estudiar las principales características, sus diferencias, formas de actuación, organización y objetivos.

Primero se presentan los partidos políticos, después los grupos de interés y finalmente los movimientos sociales.

7.1. Los partidos políticos

Los partidos políticos son una pieza fundamental en las sociedades contemporáneas muy especialmente, pero no sólo, en las sociedades democráticas. De hecho, su principal razón de ser es la canalización de demandas desde diferentes perspectivas ideológicas de la sociedad a las instituciones. Desde su origen en la Europa Occidental del siglo XIX a nuestros días, la evolución de los partidos políticos ha sido paralela a la de nuestra sociedad y los cambios que han sufrido han sido tan dinámicos como los de las sociedades donde operan.

7.1.1. El concepto y funciones de los partidos políticos

Encontrar una definición de partido político que capture la realidad de todos los partidos políticos existentes en las sociedades es una tarea complicada. Con este matiz podemos considerar a los partidos políticos como organizaciones estables y duraderas en el tiempo, con una voluntad deliberada de sus dirigentes de tomar y ejercer el poder (no sólo influir en él) y el deseo de buscar el apoyo popular a través de elecciones u cualquier otro medio. Al día de hoy, los partidos son actores esenciales en el funcionamiento del sistema democrático mediante la competencia electoral entre ellos.

Entre sus funciones más básicas están las de ejercicio de acción de gobierno, reclutamiento de élites, diseño de agenda política y representación de intereses. Todo ello ha ido en paralelo a las críticas sobre su incidencia en el declive de la calidad de las democracias por corrupción e ineficacia. De hecho, el impacto negativo en su imagen queda reflejado en estudios de opinión pública y los registros de afiliación.

En los siguientes apartados se explica cómo se han organizado y los sistemas de partidos y sus relaciones con los ciudadanos.

7.1.2 La organización de los partidos

La universalización del sufragio remodeló drásticamente la organización de los partidos políticos que, hasta entonces, se organizaban en base a la capacidad de influencia económica y social de sus simpatizantes, que decidían apoyar a un u otro grupo político concreto. Las organizaciones no contaban con organizaciones estables en el tiempo ni grandes vertebraciones administrativas. Estos partidos se denominaban partidos de cuadros o notables (Weber, 1922; Duverger, 1951, Katz y Mair, 2002). Este tipo de partido se vertebraba principalmente en el parlamento y tuvo su auge en el siglo XIX. Poco a poco, estos notables fueron sustituidos por políticos más profesionales, adquiriendo los partidos una estructura estable y permanente y más profesionalizada. El objetivo de este proceso era simplemente el deseo de obtener y ejercer el poder. La nueva estructura más profesionalizada, estable y vertebrada geográficamente, hacía inviable prácticamente, las aspiraciones de ningún candidato a diputado fuera de los partidos.

Esta nueva estructura les daría a los partidos mayores cuota de influencia y de eficacia. (Michels, 1911).

La extensión paulatina del sufragio electoral hizo que el objetivo de los partidos cambiase y centrara en los nuevos actores: las nuevas masas de votantes y de ahí el nuevo modelo de partido: los partidos de masas. Este nuevo modelo de partido configura una estructura piramidal con una gran base: las masas de votantes, los simpatizantes, los afiliados, los cuadros medios y líderes. Sin embargo, ese sistema mucho más participativo derivó en organizaciones oligárquicas con líderes privilegiados cuyo liderazgo y privilegio dependía del éxito del partido y de que siguieran en sus puestos de control. Esto es lo que Michels denominó la Ley de Hierro de las Oligarquías: los partidos generan una oligarquía dirigente que prioriza su propia supervivencia por encima de cualquier otro objetivo, quedando las bases marginadas y generándose así un déficit democrático. La manipulación sobre las masas y su desapego hizo el resto para la consolidación de este modelo de partido.

La evolución de las sociedades después de la II Guerra Mundial (GM) llevó al ocaso a este modelo de partido y al surgimiento de su modelo sucesor: los partidos “atrápalo-todo” o catch-all (Kirchheimer, 1966). Después de la II GM tuvo lugar una reducción de las diferencias de clase, una mayor homogeneización de los electorados, y un acceso más generalizado a los medios de comunicación. La clase media se estaba asentando, así como el Estado del Bienestar, que generalizó como nunca antes el nivel de vida, mejorando especialmente el de las tradicionales clases trabajadoras permitiendo el trasvase de sectores tradicionalmente obreros a clases medias.

Esto generó un electorado más volátil para cuya conquista electoral se necesitaban nuevas formas de hacer política y, por ende, nuevas formas de organización partidista. El apoyo incondicional de clase empezaba a ser historia. Los partidos de masas se centraban en la clase social y el nuevo contexto había generalizado un nuevo actor, la citada clase media. Los nuevos partidos catch-all eran la respuesta idónea a esa nueva situación de electorados más independientes y cambiantes. Ante esta situación los medios de comunicación, el marketing político y la imagen de los líderes ganaban relevancia y la perdieron las bases. Los partidos se convertían en maquinarias electorales dispuestas a convencer a cualquier votante y la contienda electoral se hizo más férrea. Ante esta nueva situación la ideología perdió peso como elemento determinante del voto.

Finalmente, desde los años 1970s se desarrolló un nuevo modelo fruto de la evolución del anterior. Era el denominado partido cártel. (Katz y Mair 1992). El punto más relevante es su conexión con las administraciones públicas y con las instituciones en general. Los partidos colaboran con el Estado por un lado y por otro utilizan sus recursos (financiación estatal,...). La separación total anterior entre partido y Estado se difumina.

Los partidos con conexiones con el Estado participan en la regulación legislativa y, por ende, determinan el acceso de nuevos partidos competidores por recursos del Estado. Los partidos nuevos no disfrutaban de los recursos ni ayudas públicas lo que los limita en su pugna por el acceso al poder. Los cuadros dirigentes son ya totalmente profesionales basados en la experiencia y en la eficacia y en el uso del capital más que en el uso masivo de recursos humanos. Sus estructuras se hacen menos piramidales. Se crean agencias y niveles en los partidos con sus propios liderazgos.

Al margen del modelo de organización interna de los partidos políticos, es necesario entender sus relaciones de poder. La interrelación de los partidos entre sí, así como el número de ellos generan sistemas de partidos.

7.1.3. Los sistemas de partidos

No todos los partidos que existen en un país forman parte del sistema de partidos del mismo, sino que depende de su capacidad de influencia y duración en el tiempo (Sartori, 1980). Básicamente, los factores determinantes para formar parte del sistema de partidos son la posibilidad de formar parte del ejecutivo y la capacidad de vetar al mismo.

El número de partidos determina si nos encontramos ante un sistema de partido único, dominante, bipartidista o multipartidista limitado (4 o 5 partidos) o extremo (más de 5). En los sistemas de partido único sólo existe un partido legal (Argelia durante los 80). Son evidentemente sistemas no democráticos. En los sistemas de partido predominante, existen varios, pero sólo uno tiene de facto la capacidad de formar gobierno (Sudáfrica desde 1994). En los sistemas bipartidistas son sólo dos partidos los que pueden formar gobierno de facto y de alternar en el poder (si no hay alternancia, sería predominante). En los multipartidistas las opciones son varias y la capacidad de sus dirigentes de llegar a acuerdos puntuales o estables y la distancia ideológica existente entre ellos determinará la posibilidad de formar gobierno y la estabilidad del mismo.

En este sentido, otro aspecto relevante es la polarización de los partidos. En casos de polarización partidista fuerte suele haber partidos antisistema por ambos extremos del espectro ideológico y una gran distancia ideológica tanto entre líderes de partidos como entre votantes. En estos casos las posibles coaliciones de gobierno son difíciles por no decir imposibles. Sin embargo, cuando la polarización es menor, los gobiernos de coalición surgen como posibilidades reales o gobiernos en minoría con apoyos puntuales generalmente estables.

7.2. Los grupos de interés

Los partidos políticos son un elemento clave en la participación política en las democracias contemporáneas, sin embargo, no son la única, ni por defecto la más eficaz forma de participación política. Existen otros grupos que también intervienen en política e influyen en el proceso de toma de decisiones como son los grupos de interés que se estudiarán en este apartado

De hecho, en los años 50 y 60 del siglo XX ya se apuntaba que las asociaciones de empresarios, sindicatos, agricultores y similares estaban desplazando a los parlamentos y partidos políticos como los actores principales en la contienda y confrontación políticas. Ya Tocqueville había vislumbrado tiempo atrás el poder y la capacidad de influencia que tenían los grupos de interés en América. En definitiva, los grupos de interés estaban desplazando a los partidos como actores principales.

7.2.1. Definición de grupo de interés

Los grupos de interés son aquellos grupos organizados y estables que no aspiran directamente a ejercer el poder político (formar gobierno) sino “sólo” a influir en él y presionar a aquellos que sí lo ejercen ya sean éstos el ejecutivo, legislativo o administraciones públicas. Aquí reside la principal diferencia con los partidos políticos: No aspiran a formar gobierno, a ocupar el poder

sino a influir en él. Esta influencia se hace a través de distintas estrategias y relaciones con el resto de actores en la esfera política.

Estas relaciones de poder y la teoría de grupos se encuentran ya en las obras de Bentley (1908) y Truman (1951) quienes observaron que el proceso de toma de decisiones públicas y diseño de políticas públicas son producto de un entramado de relaciones interdependientes donde los grupos de interés son parte activa y vital en ese proceso de interrelaciones.

En 1955, Finer utiliza por primera vez la palabra Lobby para referirse a estos grupos de interés, aludiendo a los espacios en el parlamento donde determinadas personas intermediaban entre los miembros de la Cámara y sus representantes defensores de determinados intereses. Básicamente, ejercer el lobbying es trasladar el deseo de determinados sectores a los centros neurálgicos de toma de decisiones. Paralelamente también encontramos a los grupos de presión, los think tanks, y las organizaciones grass roots.

Básicamente, los grupos de interés son organizaciones que en base a ciertas necesidades o deseos compartidos realizan reivindicaciones ante otros grupos sociales y administraciones públicas con el fin de que se establezcan pautas de conducta o apliquen medidas necesarias para la consecución de dichas necesidades o deseos. Resumiendo, para que el diseño de las políticas públicas cumpla sus expectativas.

Al igual que los partidos políticos, los grupos de interés son organizaciones intermedias situadas entre sociedad e instituciones con el objetivo de habilitar a determinados ciudadanos para influir en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos. Por ello, básicamente, cumplen la función de articulación intereses (Almond y Powell, 1966).

En otras palabras, expresan y articulan demandas y los deseos de varios grupos de la sociedad y sus características básicas son la existencia de una organización estable y duradera, la defensa de sus intereses concretos y particulares, y la no ocupación del poder político sino la influencia sobre el mismo.

7.2.2. Evolución, tipos y estrategias de presión de los grupos de interés

Los grupos de interés han evolucionado en forma de oleadas a lo largo de la historia. Los primeros atisbos de organizaciones de interés datan de 1830 en EEUU. Aunque la primera gran oleada se sitúa en 1880 con la aparición de asociaciones en defensa de los trabajadores y empresarios. Posteriormente, en las primeras dos décadas del siglo XX surgen las Cámaras de Comercio y asociaciones de agricultores y en los años 60 florece el activismo de carácter más social. El desarrollo de las grandes infraestructuras de comunicación nacional favoreció el asentamiento y diversificación de estas organizaciones en Norteamérica. En España es con la transición política cuando surgen con más fuerza este tipo de organizaciones, por razones obvias de permisividad política y jurídica.

Von Beyme (1986) distingue entre organizaciones de empresarios; sindicatos; grupos profesionales y corporativos; grupos de promoción y asociaciones cívicas y asociaciones políticas. Esta tipología está muy influenciada por la diversidad en las formas de actuación que van desde la corrupción y soborno, la persuasión, utilización de contactos/agenda hasta la amenaza y agresión violenta.

Paralelamente es común hablar de grupos de interés y grupos de presión. No hay una verdadera diferenciación entre ellos. Los grupos de interés (por ejemplo el lobby en defensa del uso de las

armas de fuego) suelen tener alguna organización formal para aspectos de comunicación mientras que los grupos de presión (por ejemplo, un sindicato) casi siempre se formalizan estrictamente con una estructura estable en el tiempo. Los grupos de presión siempre están regulados mientras que en los grupos de interés la regulación es más tenue. Los grupos de interés tienden más a la persuasión y actúan más en la sombra mientras que los grupos de presión hacen un mayor uso de la coerción y la manifestación pública.

7.2.3. Teorías sobre grupos de interés

La relevancia de los grupos de interés depende del enfoque desde el que se analicen. Aunque no únicas, son dos las principales teorías que explican los modelos de organización y funcionamiento de los grupos de interés: El pluralismo y el análisis corporatista.

La teoría pluralista ofrece la visión más positiva en tanto consideran a los grupos de interés como defensores de los intereses individuales frente a los gobiernos y promueven la rendición de cuentas y control de los gobiernos. La fragmentación del poder implica un menor riesgo de abuso por parte de las instituciones. Éste está disperso entre varios grupos de la sociedad con intereses diferentes y con diferente capacidad de influencia. El resultado final en términos de políticas públicas será el resultado de las negociaciones de dichos grupos entre sí (Dahl, 1961). Desde este enfoque, los grupos de interés generan equilibrio.

En la mayoría de las democracias, el poder político no lo monopoliza un grupo particular o una combinación de grupos vinculados que forman una élite de poder estrechamente trabada. Así, el pluralismo promueve tanto la libertad de asociación y autonomía de los ciudadanos para la defensa de sus intereses así como la competencia por la influencia sobre los núcleos de toma de decisiones.

Habida cuenta de las ventajas que implica la participación a través de grupos de interés surge a pregunta de ¿por qué hay individuos que no participan? De hecho, la no participación da lugar al fenómeno del *Freerider* (“gorrón”) consistente en el individuo que no participa para no invertir tiempo, ahorrarse las posibles consecuencias y costes pero beneficiarse de lo obtenido por el grupo en caso de que se consiga para todos los miembros de la organización. En este sentido, Olson (1992) asume que los individuos participan cuando los beneficios superan los costes con lo que los incentivos selectivos incrementan la participación de los individuos (o los beneficios que sólo perciben quienes son miembros de la organización).

Por otro lado, la teoría corporatista se centra en la incorporación de determinados intereses clave y determinantes al proceso de toma de decisiones. Asume en definitiva que ciertos grupos tienen una posición privilegiada respecto a la relación con el gobierno lo que les permite tener una influencia mayor en el proceso de toma de decisiones. Los grupos de interés junto a los partidos políticos se transforman en los verdaderos vertebradores del sistema mediante una semi-institucionalización con relaciones jerárquicas e interdependientes en función de su capacidad de influencia en el Estado.

Aquí hay una representación formal y reglada de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones en el Estado. Determinados grupos y asociaciones son reconocidas legalmente con dicho derecho de representación formal por parte del gobierno. Dichos grupos deben por su parte conseguir la adhesión de sus miembros a los pactos que se consigan en las deliberaciones con las instituciones evitando así incidencias en el normal funcionamiento del sistema. En este

modelo, las organizaciones se diferencian escasamente del Estado con el que negocian las políticas públicas que les afectan.

Otras teorías que explican la participación política a través de grupos de interés incluyen la teoría marxista, para la cual existen unos intereses centrales que son los de la clase dirigente con el control de los medios de producción. El resto queda marginado con capacidad de influencia en función de no menoscabar los intereses de los primeros.

En los últimos años, el estudio de los grupos de interés se ha visto modificado poniendo énfasis en las redes de gestión de políticas públicas, que son resultado de interacción de actores públicos y privados. Por ello el estudio se centra más que en los grupos en sí, en la red de relaciones de poder que se forma.

7.3. Los movimientos sociales

Hay determinados grupos sociales que también intervienen en política, pero no pueden ser considerados como grupos de interés: los movimientos sociales. Estos se diferencian principalmente por la organización, los objetivos y por las modalidades de participación.

Los movimientos sociales también se incluyen en la categoría de participación política colectiva como los partidos políticos y grupos de interés. Sin embargo, cuentan con una menor organización administrativa, una estructura más horizontal, una comunidad de objetivos e intereses unas pautas de acción coordinada y una voluntad manifiesta de intervenir en política; cuentan con un discurso generalmente, transversal y con una intención de cambio global (sus aspiraciones exceden a los intereses particulares de sus miembros). Su actuación suele ser de carácter no convencional generalmente y buscan tener una gran repercusión mediática.

Los movimientos sociales surgen cuando los ciudadanos asumen que ni los Estados ni partidos políticos ni grupos de interés/presión va a actuar o están actuando ante determinadas preocupaciones o cuando no lo están haciendo como, según su criterio, deberían (Tarrow, 1994). Requisitos básicos son la adhesión de los miembros y su compromiso moral con el movimiento, cobertura y simpatía de los medios, limitar las acciones de control social de sus rivales y, finalmente, influir en el proceso político. (McAdam, 1999)

Su desarrollo sobre todo a partir de los años 60 del siglo XX con los movimientos ecologistas, feminista, pacifista y demás. Además, se sitúan fuera de lo que podríamos llamar política convencional (partidos, administración pública y elecciones). Su crítica no sólo se centra en el fondo (problema) sino en el cómo (procedimiento) siendo muy críticos generalmente con los partidos tradicionales y las instituciones.

En los años 70 y 80 mostraron el auge de los valores postmaterialistas, en términos de autonomía, calidad de vida, autoexpresión y nuevas formas de participación (Inglehart, 1998). Los postmaterialistas tienden más a implicarse en actividades políticas no convencionales que los materialistas. Los primeros son aquellos que han crecido en condiciones de cierta seguridad sobre todo económica y que asumen la misma por garantizada con lo que tienen más tiempo para nuevas formas de participación política no convencional (Dalton, 1996)

Finalmente es necesario apuntar que el estudio de los movimientos sociales se hace en términos del espacio en el que surgen, su organización y su capacidad de impacto.

El surgimiento depende de la capacidad de acceso a las elites gubernamentales, existencia de socios o aliados y cobertura internacional. (Tilly, 1978). Son considerados como actores colectivos que desafían discurso establecido y dominante planteando una alternativa al mismo (Touraine, 1981).

La organización de los movimientos suele ser poco estructurada y muy transversal y sus actuaciones van desde la acción violenta como actuaciones institucionalizadas como manifestaciones y huelgas legales. En cualquier caso, el objetivo es la sensibilización, la movilización de mayores cuotas de adeptos y el impacto mediático. Para ello es necesario la definición de situaciones determinadas como injustas, construir un colectivo sensibilizado con dicha injusticia, un colectivo responsable de la misma y otro (puede que el mismo) responsable de su rectificación.

Finalmente, en cuanto a su eficacia, es decir, en cuanto a su capacidad real de cambio social, es muy difícil determinar el impacto real en términos de cambio social que un movimiento social ha conseguido, luego su eficacia es muy cuestionable desde este punto de vista. En cualquier caso es innegable su impacto en términos de cambio de valores, actitudes y conductas; en la creación de nuevos procedimientos administrativos y en cuanto a la extensión de derechos civiles y políticos.