

EL MARGEN DE MANIOBRA DE UN PARTIDO DE GOBIERNO*

José Juan González Encinar

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá de Henares

1. LA INTERNACIONALIZACION DE LA POLITICA

La crisis económica mundial que se desencadena a mediados de los años sesenta contribuye a hacer progresivamente claro que:

- la línea de frontera entre los factores de producción capital-trabajo viene determinada, cada vez en mayor medida, por los mercados internacionales de capital;
- por tanto, las posibilidades de dirección global de la economía en el marco del Estado-Nación resultan cada vez más exiguas;
- por consiguiente, la «doble obligación»: de asegurar simultáneamente la acumulación de capital y la prosperidad social, encierra dos obligaciones que se manifiestan incompatibles.

La «crisis fiscal» del Estado, que se origina como consecuencia de la crisis económica, obliga a modificar el enfoque tradicional de algunos temas básicos. En la medida en que la posibilidad de corregir el «primado de lo económico» escapa cada vez más de las manos de un gobierno nacional, resulta obligado replantearse el papel de los partidos (nacionales) y las reales diferencias entre éstos.

Los partidos habían venido siendo tradicionalmente analizados como instituciones que trasladan los *inputs* de la sociedad al proceso de toma de decisiones en el Estado. Movilización, socialización y reclutamiento de élites venían a ser así las funciones de los partidos que centraban la atención de los investigadores. Pero, evidentemente, los partidos no sólo contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular; cumplida esa función los partidos no desaparecen, sino que se quedan ahí, forman también la voluntad del Estado y desde el Estado forman y conforman la voluntad popular. ¿Cómo? De

* Lo que sigue es parte del material de trabajo utilizado para impartir un curso sobre los Partidos Políticos, en el CEC, en febrero del 89.

varias maneras, pero una de ellas, ciertamente, adoptando unas u otras decisiones, llevando a cabo una determinada política en sentido material (*policy*).

Lo que conforma un sistema político no son solamente sus estructuras, sino sobre todo —para bien o para mal— las decisiones que emanan de esas estructuras. Tan importante como las instituciones es el uso que se puede o se quiera hacer de ellas, y en ese sentido juegan un papel decisivo la «cultura política» del país de que se trate y el partido o partidos que estén en el gobierno. Pero si es evidente que los *outputs* del sistema en decisiones políticas y en políticas materiales vienen condicionados por la actividad de los partidos, de lo que se trata ahora es de saber, dadas las limitaciones impuestas por una serie de factores, no sólo nacionales, sino también, y a veces básicamente, supranacionales, cuál es el «margen de maniobra» que tienen los partidos en el gobierno del Estado-Nación y cómo, en ese margen, se diferencian los unos de los otros.

2. LAS EXIGENCIAS DEL MODO DE PRODUCCION: EL PRIMADO DE LA ECONOMIA

En los países con un sistema económico capitalista, la libertad de acción de un partido de gobierno viene limitada, en primer lugar, por lo que pudiéramos llamar la «norma fundamental». No me refiero ahora a la Constitución, sino a aquella norma, directa o indirectamente incluida en la propia Constitución, por la que se define la esencia político-económica del sistema. Se trata de una norma, en cierto modo, previa a la propia Constitución.

«Todas las sociedades de clase, puesto que su reproducción se basa en la apropiación privilegiada de la riqueza producida por la sociedad, tienen que resolver el siguiente problema: distribuir el producto social de manera desigual y sin embargo legítima. Lo solucionan mediante la coacción estructural, o sea, por medio del hecho de que las oportunidades legítimas de satisfacción de las necesidades se encuentran fijadas en un sistema de normas respetado» (Habermas).

Con objeto de que aquella contradicción fundamental del sistema capitalista entre producción social y apropiación y empleo privado de la plusvalía no sea tematizada, «las instituciones y los procedimientos de la democracia formal han sido diseñados para que las decisiones del gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de los motivos de los ciudadanos. Esto se logra con un proceso de legitimación que provee motivos generalizados (una lealtad de masas difusa en su contenido)» (id.). El «reverso», la otra cara, de esa que hemos llamado «norma fundamental» del sistema es que consolida el sistema económico (modo de producción), como una barrera para la propia acción del gobierno.

El Estado, al querer aparecer como Estado distribuidor, tiene que mantener intactas las bases materiales de la prosperidad nacional.

Cuanto más «social» es un Estado es al mismo tiempo más «Estado de impuestos», lo que presupone una correspondiente productividad y ganancia de la industria, en la medida en que la economía capitalista —o con deformaciones monopolistas— funciona como economía de mercado. Mientras el modo de producción del capitalismo tardío siga siendo productivo, el Estado, es decir, todo gobierno, está obligado, dada su dependencia financiera de aquél, a asegurar las condiciones de reproducción del proceso capitalista. Dicho en pocas palabras: «cualquier gobierno de una sociedad capitalista depende del capital» (Offe-Runge).

3. EL POTENCIAL INNOVADOR DE LA COMPETENCIA ENTRE PARTIDOS

¿Puede un partido o una coalición de partidos, al alcanzar el poder político en esas circunstancias, introducir cambios fundamentales en la política de un país, es decir, determinar la política de ese país de manera importante? Veamos cómo sintetiza Lehbruch las distintas posturas al respecto.

3.1. *Valoración positiva*

La relación entre competencia de partidos e innovación política ha sido analizada bajo el presupuesto de que, en determinadas condiciones, la competencia interpartidista tiene un alto potencial regulador. Así, por ejemplo, el sistema bipartidista (como más tarde la alternancia de coaliciones) ha sido especialmente valorado en su capacidad innovadora desde dos enfoques distintos.

Los dos partidos de un sistema bipartidista, con claras posibilidades de alternancia, estarían —según algunos autores (Lowi, por ejemplo)— especialmente interesados en la «innovación», como instrumento o medio para la conquista o/y para el mantenimiento del poder. Desde esta perspectiva, por «innovación» se entiende: «redefinición de viejos problemas, introducción de nuevos temas en el debate político, representación de nuevos intereses y nuevas minorías, cambios estructurales en el sistema de gobierno (reformas) y nuevas formas de organización y movilización de los electores» (Lehbruch). El partido de la minoría, es decir, la oposición al gobierno, sería, desde esta perspectiva, la más motivada para asumir la responsabilidad de innovaciones, en orden a movilizar a nuevos grupos como potenciales apoyos. Esta teoría presupone, obviamente, la teoría de pluralismo de intereses, la cual ve, a su vez, como posible una gran variedad de coaliciones entre los diferentes grupos de intereses.

Es frecuente entre los autores que defienden el mencionado enfoque, la defensa simultánea del sistema electoral mayoritario, y en concreto del sistema de mayoría relativa tipo inglés. Al haberse demostrado que el sistema de coaliciones alternantes resulta equiva-

lente al de partidos alternantes (RFA, después de 1969, por ejemplo) ha cedido en parte el énfasis en la defensa de los sistemas mayoritarios.

Una aproximación distinta es la de aquellos que contemplan la competencia en un esquema bipolar derecha-izquierda (partidos o coaliciones). Aquí hay ya un contenido no sólo formal, sino también material de la idea de «innovación». El partido o la coalición innovadora sería la izquierda, frente a una derecha que se contempla como defensora del *statu quo*. Las expectativas electorales de la izquierda se acrecentarían, según el análisis, allí donde la base social sintiese mayores necesidades de transformación. Duverger es uno de los autores representativos de este enfoque.

3.2. Escasa valoración

Bajo este epígrafe pueden resumirse aquellas teorías que ven la competencia entre partidos básicamente como un factor de integración y estabilidad del sistema y como productora de legitimación. Buena parte de estas teorías valoran positivamente estas funciones, pero el mismo hecho de convertir a esas funciones en el resultado básico de la competencia entre partidos quiere decir que valoran escasamente el potencial innovador de la misma.

La teoría que ve al sistema de partidos como un mecanismo que produce legitimación tiene también distintas versiones. Con una teoría política elaborada en base al comportamiento electoral en los Estados Unidos, Talcott Parsons contempla al poder como la capacidad de una sociedad para movilizar sus recursos hacia el logro de fines colectivos. En un proceso de intercambio, el sistema político recibe un «apoyo generalizado» de la sociedad y devuelve a ésta un liderazgo efectivo, presupuesto para la adopción de decisiones vinculantes que conduzcan hacia los fines deseados. El sistema de partidos y las elecciones no tienen en este contexto más que la función de conseguir el *generalized support*, el apoyo generalizado, y por tanto difuso, la lealtad al poder no relacionada con específicas contraprestaciones.

Puesto que cuanto menor sea el número de partidos de un determinado sistema político, mayor será el grado de integración de intereses plurales que los partidos tendrán que llevar a cabo y menor, por tanto, la posibilidad del elector de esperar contraprestaciones concretas a sus específicos intereses, es lógico que desde esta perspectiva el bipartidismo aparezca como la solución óptima. En un sistema pluripartidista se darían más posibilidades de que el votante de un partido persiguiera como objetivo ya no sólo una orientación política general, sino también contraprestaciones concretas, lo que operaría en detrimento de la integración del sistema. Ahora bien, como ha puesto de relieve Luhmann, en la medida en que aumenta el carácter «difuso» del apoyo a los partidos, es decir, en la medida en

que ese apoyo proviene de fuentes cada vez más heterogéneas, en la misma medida se reduce «el margen de maniobra de un partido en el gobierno».

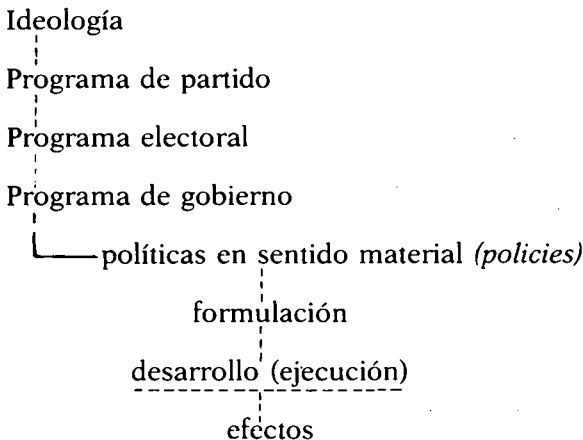
La indirecta recepción de la teoría funcionalista de los sistemas en la «teoría crítica» de la Escuela de Frankfurt (Habermas, Offe, Streeck, etc.) ha llevado a ésta a ver en los partidos políticos, como en general en el sistema de legitimación de la democracia formal, un mecanismo para producir la «lealtad de masa», que asegura la relativa autonomía del aparato del Estado. Los partidos vendrían a contribuir, de ese modo, al objetivo de dejar sin consecuencias el proceso de participación. La cultura política «mixta» (Almond y Verba) de unos ciudadanos que deben de participar «pero no demasiado», que deben influir pero aceptar, que deben ser deferentes hacia las élites, sería el contexto cultural que abrigase esa función de los partidos: defender al Estado contra el procedimiento «legitimador» de la democracia formal.

Por su parte, también los economistas conservadores que combaten la política económica nekeynesiana de la socialdemocracia coinciden en afirmar la escasa capacidad de maniobra de un partido de gobierno, frente a las exigencias imperativas del mercado.

Los extremos se tocan. Neoconservadores y neomarxistas coinciden en la escasa relevancia que otorgan al «color» del partido en el gobierno. La única diferencia entre ellos reside —como observa von Beyme— en que mientras para los primeros el primado de la economía sigue estando ahí, aunque el sistema se transforme en un sistema socialista, para los segundos los partidos desempeñarán un papel no transformador mientras se mantenga el sistema capitalista.

4. FASES DEL POLICY-MAKING

En términos generales podríamos decir que la política de un partido se va concretando a través de las siguientes fases:



La distancia entre los extremos de ese *continuum* se han ido progresivamente acortando. Las ideologías se han ido operacionalizando (Beyme). Los programas electorales de partido se van aproximando paulatinamente, como consecuencia del cada vez más reducido margen de maniobra y de las exigencias electorales (maximalización del voto, apertura a hipotéticas coaliciones) (Carlos de Cabo). La «formulación» del programa de gobierno viene lógicamente condicionado por el programa(s) del partido(s) que lo integran, por los medios con que se cuenta para llevarlo a cabo y por las circunstancias, que condicionan el orden de prioridades. Para la formulación y ejecución de las políticas en sentido material (*policies*) ha de tomarse, también, en cuenta el papel de la tecnoburocracia, el de los diferentes grupos de presión y el «modelo de regulación de los conflictos» imperante en el sistema político de que se trate.

Pero es que, además, entre el desarrollo o ejecución de las «políticas» concretas y los «resultados» o «efectos» de las mismas, o, lo que es lo mismo, entre los resultados que se esperan y los que se consiguen, puede existir, y existe de hecho con frecuencia, una no escasa distancia. Y ello, porque no son, ciertamente, las instituciones de la política económica, sino las medidas o decisiones que éstas adoptan las que influyen sobre los problemas económicos; pero es que, además, tampoco estas decisiones producen necesariamente los resultados que se buscan. Dichas medidas pretenden, a través de normas o de estímulos y señales indirectas, influenciar la conducta de los «sujetos económicos», es decir, de los concretos inversores, ahorradores, productores, consumidores, patronos y trabajadores. Pero en un Estado con distintos niveles de poder y en una Sociedad pluralista y progresivamente internacionalizada, los estímulos e incentivos llegan, no de uno, sino de varios puntos a la vez. Y, puesto que los actores de la política económica tienen y persiguen intereses económicos e institucionales distintos, y cada cual opera con un análisis propio de la situación, la coordinación de esos actores en una estrategia común es por principio problemática (Scharpf).

5. FILTROS DE LA POLITICA ESTATAL

A efectos de análisis, los filtros de la política estatal pueden agruparse en cinco grupos de variables (M. G. Schmidt):

1. Estructuras y coyunturas socioeconómicas.
2. Valores socioculturales y líneas de conflicto extraeconómicas.
3. Relaciones de poder y acuerdos políticos en el ámbito extra-parlamentario.
4. Efectos de las políticas ya realizadas o iniciadas.
5. Estructuras políticas: recursos parlamentarios, organización del Estado, papel del banco emisor, control de la Administración, etc.

En el grupo primero se incluyen, además de los datos de la coyuntura económica mundial, y de los condicionantes regionales, los de las «cuatro esquinas» de la política económica: crecimiento económico (producto interior bruto), estabilidad monetaria (*vs.* inflación), tasa de ocupación (*vs.* paro) y equilibrio (*vs.* desequilibrio) de la balanza de pagos. El segundo grupo abarca la cultura política del país (modos y formas de conocimiento y valoración de lo político) y las posibles *cleavages* o líneas de conflicto religiosas, étnicas, lingüísticas, etc. El tercer grupo se refiere básicamente a los niveles de organización, estructura, fuerza y modo de relación (más o menos corporativista) entre las organizaciones de empresarios y los sindicatos de la clase trabajadora y, en su caso, el gobierno. El quinto grupo engloba cuestiones como fuerza relativa del gobierno (mayoría, minoría, coalición), fuerza de oposición, centralización-descentralización del aparato del Estado, control de la Administración, relaciones entre el banco emisor y el Gobierno, etc.

6. FACTORES QUE CONDICIONAN LA EFICACIA

Del estudio de la política seguida por diferentes países europeos para sobremontar la crisis económica que comienza en los años setenta han derivado distintos enfoques o modos de valorar los factores que condicionan el potencial innovador de un gobierno.

Para Manfred G. Schmidt, la «hipótesis cero» sobre la política de partido es cierta, es decir, no existen diferencias políticas sistemáticas entre «todos» los gobiernos burgueses y «todos» los gobiernos socialdemócratas, pero sí existen, sin embargo, apreciables diferencias cuando se dan condiciones específicas. Estas condiciones específicas —independientes del color político del partido en el Gobierno— tienen un valor para aclarar las diferencias políticas. Pero lo que contribuiría a aclarar éstas no serían tanto —como cree algún otro autor— los acuerdos político-institucionales (federalismo, bicameralismo, estilo de la oposición) o la situación económica (prosperidad *vs.* crisis), sino más bien la relación de fuerzas en el nivel «infraestructural» de partidos y clases, el grado de armonía-inarmonía entre ese nivel y el nivel «superestructural» del gobierno, y los patrones culturales de comportamiento relacionados con las circunstancias anteriores y aceptadas por gobernantes y gobernados.

Los estudios empíricos (Stephens, Schmidt, Castles...) muestran que el color político del gobierno no es indiferente, pero que la política de un partido en el gobierno sólo conduce a resultados acordes con el color del mismo, si se dan además condiciones específicas complementarias. Favorables para un *surplus* socialdemocrático en intervención en la política social y económica son, por ejemplo, junto al grado y fuerza de la participación socialdemócrata en el Gobierno, un movimiento sindical con una organización fuerte, defensor de la modernización e ideológicamente unitario; una burguesía dividida a

nivel ideológico y de organización, es decir, un partido de la derecha débil; la ausencia de conflictos étnicos o religiosos y una relativamente fuerte cohesión del campo de la izquierda.

Bajo esas circunstancias —que se daban, por ejemplo, en Suecia, hasta 1976, y en Noruega, hasta 1981, casi en forma pura— el «primado de la economía» puede ser neutralizado. Nos encontramos en ese caso con una clara armonía entre las constelaciones de fuerzas del gobierno, del sistema de partidos y del sistema de relaciones industriales. Cuando esas circunstancias se dan, entonces tienen los partidos socialdemócratas la posibilidad de llevar a cabo sus proyectos hasta el punto de un «empate o tablas» entre las clases sociales, con expansión económica, política de pleno empleo y Estado-social avanzado, como realidades no antagónicas (Noruega y Austria). Lo mismo vale para los gobiernos burgueses, cuyas posibilidades de realizar el proyecto propio aumentan en la medida en que cuentan con una clara armonía entre la constelación de fuerzas en el gobierno, la del sistema de partidos y la de las relaciones industriales (Estados Unidos y Japón pueden ser aquí los ejemplos) (Schmidt).

Bien diferente es la situación para los partidos de gobierno que actúan frente a circunstancias de una clara falta de armonía entre el nivel del gobierno y el de la «infraestructura» política. Un gobierno burgués en Suecia o en Noruega se ve confrontado con una base política dominada por la socialdemocracia que hace prácticamente imposible desarrollar una política de austeridad y que le obliga a una sensible continuidad política. Por el otro lado, lo propio le ocurre a un gobierno socialista (Francia o Grecia desde 1981) que se ve enfrentado a una sociedad cuyo centro de gravitación está más inclinado hacia el lado burgués (Schmidt).

De acuerdo con los resultados de los más recientes análisis comparados, se puede, pues, decir que la composición política de un gobierno es uno de los factores, pero no necesariamente el más importante, para explicar las diferencias de política económica y social en las democracias capitalistas.

La dirección y el contenido de una política social y económica vendrían dados, en primer lugar, por una serie de condiciones o factores que no son absoluta pero sí bastante independientes del color político del gobierno (Schmidt):

1. La relación de fuerzas entre la derecha y la izquierda en el sistema de partidos políticos y en el plano extraparlamentario.
2. El grado de armonía o falta de armonía entre el color político del gobierno y la relación de fuerzas en el sistema de partidos y en el nivel de las relaciones industriales de clase.
3. Forma de regular los conflictos de clase (el sistema corporativista ofrece condiciones más favorables para un equilibrio entre desarrollo económico, nivel de paro, inflación y expansión del Estado social).
4. Normas o principios de actuación compartidos por gobernantes

tes y gobernados, que lógicamente vienen dados por la relación de fuerzas en el plano político. (Resulta aquí curiosa, como observa Schmidt, la equivalencia funcional desde 1973-1974 entre economías de capitalismo paternalista como el Japón, y el sistema de valores del movimiento tradicional socialdemócrata; en ambos casos, a condición de que exista armonía entre el nivel sociopolítico y el de gobierno, se defiende una política contra la crisis que es exitosa en el sentido económico-capitalista, pero que además mantiene cuotas bajas de paro e incrementa los gastos del Estado en materia social.)

Especial interés tiene el trabajo de Fritz Scharpf (*Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, 1987), quien, sin descartar el valor de la hipótesis del neocorporativismo, llama la atención sobre el hecho de que en los últimos años las variaciones en resultados económicos que no se explican por las diferencias político-institucionales son abundantes. Países que ocuparían los primeros lugares en una escala de corporativismo experimentan importantes dificultades con sus crecientes tasas de paro, mientras que, por ejemplo, los Estados Unidos, con una estructura política nada corporativista, sino de pluralismo extremo, han tenido más éxito, no sólo en la lucha contra la inflación, sino también en el porcentaje de crecimiento y en la tasa de ocupación.

Scharpf deduce de la comparación de las políticas seguidas por varios países europeos la importancia trascendental de la *estrategia* con que un gobierno responde a la concreta situación. Junto al color político del gobierno y a las estructuras del sistema político, sería sobre todo la diferencia de «estrategias» lo que explicaría el mayor o menor éxito de los gobiernos tomados en consideración en el estudio. No la orientación ideológica de la política económica (neoclásica o neokeynesiana), sino el modo de explorar, experimentar y reaccionar frente a la realidad de la crisis económica, sería, según este autor, lo que básicamente explicaría éxitos y fracasos. Para Scharpf, es sobre todo la estrategia lo que hace que una situación buena pueda empeorar o la que hace que una situación mala pueda mejorar.

7. A MODO DE CONCLUSION

La sucinta enumeración de algunas cuestiones que se refieren al margen de maniobra de un partido de gobierno no tiene, en este momento, más objeto que el de indicar la necesidad de ir desplazando el centro del debate en materia de partidos. En nuestro país, en donde las especiales circunstancias de la historia anterior aconsejaron en 1977-78 «reforzar» a los partidos, y, por consiguiente, guardar un respetuoso silencio, incluso en la crítica constructiva, parece llegada la hora de entrar en una nueva fase.

Si los partidos no existiesen habría que volver a inventarlos, porque ni hemos descubierto ningún sistema mejor que el sistema democrático, ni conocemos, en democracia, ninguna otra forma más efectiva de traducir en términos políticos el pluralismo social. Pero hay que desmitificar a los partidos. Hay que explicar claramente que su libertad de acción, en el marco del sistema económico de las democracias occidentales, es claramente reducida. Junto a la que hoy parece ser la cuestión fundamental: ¿qué partido se elige para gobernar?, convendría que empezásemos a preguntarnos también: ¿qué puede realmente hacer un partido de gobierno? Sólo así, desmitificando a los partidos —sin dejar de reconocer su carácter imprescindible—, se podrán ir borrando los restos de una «cultura de súbditos» y se podrá progresar hacia una cultura política de auténticos ciudadanos.

Alguien ha dicho, supongo que como *boutade*, que socialismo es lo que hacen los socialistas. Lo contrario es evidentemente lo cierto: socialistas son los que hacen socialismo. Pero aquella *boutade* refleja ciertamente el sentir de buena parte de nuestros gobernantes y de no pocos de nuestros gobernados: son los partidos quienes legitiman sus propios actos. Habrá, por tanto, que comenzar a explicar lo obvio, es decir, lo opuesto: que son sus actos, y el resultado de sus actos, lo único que legitima a los partidos.

INDICACIONES BIBLIOGRAFICAS

El libro de Fritz W. Scharpf *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa* (Frankfurt/New York, 1987) me parece uno de los trabajos más interesantes para valorar la relación entre factores externos y posición ideológica, a la hora en que un gobierno formula o desarrolla su política económica.

Las citas de Habermas son de *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Amorrortu, Buenos Aires, 1975; la edición original es de 1973). La de Offe/Runge, del artículo «Theses on the theory of the State» (*New German Critique*, 6, 1975).

El libro de Carlos de Cabo *La crisis del Estado Social* (Barcelona, 1986) es, sin duda, la obra en castellano que mejor sintetiza el proceso de operacionalización de las ideologías, aproximación de los programas y reduccionismo electoral, explicando la relación del mismo con la crisis del Estado Social.

Sobre la valoración del potencial innovador de la competencia entre partidos hemos seguido básicamente la clasificación de Gerhard Lehmruch: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* (Berlín, 1976).

En cuanto a los factores que condicionan la eficacia de una determinada política debe verse: Klaus von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien* (Munich, 1982; hay traducción al castellano), y la crítica

El margen de maniobra de un partido de gobierno

de Manfred Schmidt, «Staatliche Politik, Parteien und der politische Unterbau» (*Politische Vierteljahresschrift*, 1982, 1), alguna de cuyas tesis hemos citado en ese apartado. La cita de Schmidt sobre las variables en que pueden agruparse los filtros de la política estatal es de su libro *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen* (Frankfurt/New York, 1982).

