
DOCUMENTOS

CAMPAÑAS ELECTORALES Y PARTIDOS DE MASAS

El presente artículo resume algunas ideas "sobre la Evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas", expuestas por Luis López Guerra en la REVISTA ESPAÑOLA DE OPINION PUBLICA, Nº 45 (1976). Contiene los planteamientos de la tesis doctoral defendida por su autor en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, en junio de 1975. Luis López Guerra es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Doctor en Derecho, Master of Arts in Political Science, por la Michigan State University, en la que actualmente acaba el PH.D. en Ciencia Política. Actualmente se halla en prensa su tesis: "Campañas electorales en la Sociedad de Masas".

I.- Evolución de los estudios sobre partidos políticos

Como en los demás campos de la Ciencia Política, se ha manifestado en el estudio de los partidos -

políticos, una tendencia a dejar en un segundo plano los trabajos meramente descriptivos o históricos, para sustituirlos por la elaboración de teorías que vayan más allá de la descripción, y que pretendan explicar, e incluso predecir, el desarrollo de los fenómenos políticos.

a) Aspecto instrumental de los partidos políticos

El enfoque teórico que arranca de los años 50, se ha producido principalmente en cuatro direcciones:

- Estudio de la estructura interna y de poder de los partidos (Roberto Michels, Maurice Duverger)

- Estudio de las diferencias ideológicas entre los partidos (Anthony Downs, Giovanni Sartori)

- Estudio de sistemas y búsqueda de tipologías (Joseph Lepalombasa, M. Weiner)

- Estudio de las funciones de los partidos dentro de los procesos llamados de modernización (D. Apter, T. Lowi).

Todas estas direcciones consideran a los partidos como algo connatural a la vida política moderna. La Ciencia Política ha procedido a aceptar su existencia como autojustificada, sin pasar a mayores preguntas sobre su origen y papel, al menos en lo que se refiere a los países occidentales "desarrollados".

Sólo muy recientemente ha vuelto a cobrar

importancia el aspecto instrumental del partido, retomando la línea de Ostrogorski, por el replanteamiento de las relaciones del partido con el electorado, la articulación del partido con la vida cotidiana, y la acción de sus mecanismos de persuasión, sobre todo durante la campaña electoral (Mónica Charlot en Francia, David Butler en Gran Bretaña, Robert Agranoff en U.S.A.).

El presente trabajo se centra en los efectos que un factor, la evolución de las técnicas de persuasión, parece haber provocado en tiempos recientes en la organización y estructura de los partidos, así como en el papel de la organización estatal frente a ellos.

b) La organización como arma electoral

El partido político y su organización moderna aparecen esencialmente como un arma electoral, esto es, como medio de comunicación entre los candidatos provenientes de las élites políticas y el electorado, como consecuencia obligada de las grandes ampliaciones del sufragio que se producen en Europa y América en la segunda mitad del siglo pasado (Ostrogorski, S. M. Lipset).

Las categorías que da Duverger, si bien son útiles para el conocimiento de la estructura formal, y de poder de los partidos, no dejan de ofrecer ciertos inconvenientes cuando la atención se centra más bien en el proceso de comunicación electoral que desempeñan, en bene-

ficio de las élites políticas.

La presente exposición se sitúa en la perspectiva de considerar el partido como instrumento de comunicación, y en este sentido la historia de los partidos políticos modernos puede así interpretarse como la historia del desarrollo de sus técnicas organizativas para alcanzar al electorado. Por ello, parece más conveniente, - distinguir cuatro tipos, en el proceso de desarrollo de la organización partidista, tipos ligados a los dados por Duverger, pero no coincidentes, más centrados en el aspecto de la persuasión política que en la organización formal:

1.- La organización tradicional: organizaciones basadas en los medios de presión tradicional (deferencia, coacción, explotación electoral del status)

2.- Las organizaciones basadas en la corrupción política y el patronazgo (la "machine" y el caciquismo),

3.- La organización esporádica de activistas (integrados o paralelos), y

4.- Las organizaciones basadas en la propaganda de masas con encuadramiento directo y permanente de activistas.

La paulatina extensión del sufragio supuso la necesidad de pasar de las presiones tradicionales a mecanismos más complicados. Y, ante la inexistencia de medios de comunicación rápida y generalizada (pues incluso la prensa no conoció una difusión considerable hasta bien

entrado el presente siglo), el contacto humano, cara a cara, se estableció como el medio más eficaz. El caso latinoamericano es semejante como puede verse en C. Anglade: "Party Finance models and the classification of Latin American Parties"; en R. Rose y A. Heidenheimer: "Comparative Political Finance. A Symposium", volumen especial del Journal of Politics, agosto, 1963, págs. 180 y sgs.

Para el momento en que aparece el libro - de M. Duverger (1951) los partidos se configuran como gigantescas máquinas propagandísticas, impres indíbles para acceder al Parlamento, como se demuestra en la eliminación de candidatos "independientes" con éxito.

II.- Los Cambios en los instrumentos de la propaganda electoral

Pero, precisamente de 1950 a nuestros días, los cambios en las técnicas de comunicación han forzado - una evolución en que los partidos políticos -o, mejor dicho, su dirección- han ido cambiando el acento en lo que se refiere a los métodos de persuasión, pasando de los contactos cara a cara, propios de la organización de masas, al uso reciente de técnicas de propaganda de tipo impersonal, basadas en la perfección de los medios de comunicación modernos.

Estos cambios se han hecho evidentes en el uso de la prensa comercial, la radio, la televisión y el

empleo de los nuevos métodos de investigación de la opinión pública.

a) La prensa

Desde 1945 se ha acentuado la decadencia de la prensa de partido, otra arma principalísima de propaganda electoral.

En Estados Unidos este tipo de prensa es prácticamente inexistente. En Europa es mínima. Por ejemplo el SPD alemán contaba a principios de siglo con una prensa que publicaba un millón y medio de ejemplares, y desde 1961 su principal órgano de partido "Vorwärts" se vió reducido a 60.000 ejemplares. Parecida suerte corren el "Bayerkürrier" del CSU (25.000) y el "Merkur" del CDU -- (67.000), cifras ridículas en comparación con los diarios de la prensa independiente o comercial. Incluso "L'Humanité", uno de los diarios políticos de mayor tirada, no sobrepasaba en 1970 los 200 mil ejemplares, mientras "Le -- Soir" pasaba del millón y medio.

La Prensa de partido ha cedido paso a la prensa independiente en la propaganda electoral: los candidatos se orientan, no hacia la inserción de propaganda en el periódico del partido, sino hacia la producción de pseudo-eventos que faciliten su aparición en la prensa independiente. Las reuniones y mítines electorales, antes medio real de comunicación, se convierten ahora en pre-- texto para alcanzar mediante prensa, televisión etc., una

audiencia más amplia.

b) La radio y la televisión

Aun en los países de monopolio estatal - de la radiodifusión (R y TV) su uso ha ido incrementándose en las campañas.

En Estados Unidos la era de la radio se inició en 1924 y alcanzó su apogeo en los años 30. La audiencia estimada de las emisiones electorales pasó de 5 millones en 1924 a 90 millones en 1932. En Europa, y sobre todo en Gran Bretaña fueron los años que van de 1945 a 1955 los que presenciaron la expansión de la radio como instrumento de la persuasión electoral. En 1945 la audiencia media de las emisiones electorales en Gran Bretaña -- era del 44,9 %, casi la mitad de la población adulta.

Las precisiones de Lazarsfeld, en el sentido de que la radio no influye directamente, sino a través de líderes de opinión, no viene a disminuir la importancia del hecho: como se ha indicado, los medios de comunicación alcanzan indiscriminadamente a líderes y seguidores, y al político le es igual que su charla influya directa o indirectamente en el elector, siempre que efectivamente influya.

La utilización electoral de la TV, iniciada en gran escala en los Estados Unidos en 1950 ha sido -- una constante en la vida política americana. Lo que es de explicar si se tiene en cuenta que, de 1950 a 1973, el --

porcentaje de hogares con televisión pasó de un 9 a un 98%.

A su vez el presupuesto dedicado a televisión ha crecido considerablemente: cerca de 5 millones de dólares en 1956, 11 en 1964, más de 20 en 1968, contribuyendo a encarecer el esfuerzo electoral.

En Europa, a pesar de que predomina el régimen de R-TV pública (G.B., Francia, Alemania) ha sido -- evidente la tendencia al uso de estos medios. Aún más, se ha indicado cómo el empleo de la R-TV ha afectado al estilo de las campañas electorales, por sus exigencias técnicas, eliminando el discurso retórico y efectista propio del mitin electoral y sustituyéndolo por series de impresiones rápidas y concentradas en un punto: técnica esta derivada del hecho, pronto percibido, de que la propaganda política es una forma de propaganda impuesta a la audiencia, frente a la previa asistencia voluntaria a actos electorales.

Para evitar la huida que genera esta imposición se prefieren usar anuncios políticos rápidos, ofrecidos junto a los anuncios comerciales entre programas, - de forma que el espectador tenga un incentivo para quedar se frente al aparato.

c) La aplicación de técnicas de investigación social: el uso de sondeos

Los precios crecientes de las campañas -

exigían que los recursos disponibles se empleasen adecuadamente. El estudio de la opinión pública había desarrollado técnicas que podían dar unas directrices muy precisas sobre los efectos de la propaganda, y no es extraño, por tanto, que precisamente el origen de una de las más famosas agencias de sondeos investigadores de la opinión, la Agencia Gallup, parta de la campaña presidencial de 1936 en Estados Unidos.

No siendo suficientes los sondeos que las agencias realizaban periódicamente, con destino a su publicación, los partidos han procedido a encargar sondeos privados, más especializados, realizados por agencias particulares sobre aspectos concretos de la campaña. En 1968, por ejemplo, la organización electoral del candidato presidencial Richard Nixon empleó en tal tipo de sondeos más de medio millón de dólares (Charles Roll y A. H. Cantril: "Polls: Their Use and Abuse in Politics", Basic Books, N. Y. 1972).

La adopción de sondeos por los partidos políticos europeos fue más lenta. La élite política de los partidos no aceptaba lo que consideraban convertirse en meros seguidores de las corrientes pasajeras del electorado. Sin embargo, el creciente aumento de la complejidad y el costo de las campañas acabó forzando a los candidatos a echar mano de este "marketing" político. En Gran Bretaña fue el partido conservador quien inició su uso en 1963. Le siguió el partido laborista, a pesar de la resis

tencia de alguno de sus líderes. En Alemania su uso se ha generalizado, y en Francia en 1973 se calculó que se habían llevado a cabo más de 100 sondeos privados, a iniciativa de los candidatos a elecciones legislativas.

b) La creciente importancia de los técnicos y especialistas

El uso de las técnicas modernas de comunicación y propaganda ha aumentado la independencia de las direcciones de los partidos con respecto a la organización de sus militantes, pero ello ha sido a costa de hacer a los candidatos dependientes de un núcleo de técnicos y especialistas en propaganda.

Frente a los técnicos tradicionales en movilizaciones ("precinct captain" americano, "agente electoral" inglés, los "Vertrauenmänner" alemanes y los secretarios de sección socialistas) ha surgido un tipo de nuevos profesionales diferenciados de los anteriores en que mantienen una relación ambigua con los partidos en lugar de hallarse integrados en una organización. En muchos casos se trata de profesionales independientes, o de empleados de agencias publicitarias, y en algunos casos, no tienen inconveniente en trabajar sucesivamente para partidos opuestos.

La aparición de estos profesionales tuvo lugar primeramente en Estados Unidos. A pesar de la crea-

ción de la Oficina Central de la Publicidad por parte del partido Democrático en 1929, fueron agencias privadas las que tomaron en sus manos el desarrollo y aplicación de -- técnicas de propaganda política con la consigna de vender sus servicios al mejor postor (Campaigns Inc. 1933; Whiteker and Baxter; Spencer Roberts and Associates; Asociación Internacional de "Campaign Consultants" etc.

El caso europeo ha revestido características especiales, ya que los profesionales aparecieron tardíamente y más vinculados a la organización de los partidos, por preferir el empleo de hombres de confianza. Pero de todas formas, el factor técnico cobra cada vez más importancia. A partir de 1965 el partido conservador inglés contrató a la firma ORC. En Alemania la CDU/CSU empleó a la Agencia Egget y en 1969 al Institut für Demoskopie - y a la agencia Dr. Hegermann GmbH & Co, encargados también, por ejemplo, de la publicidad de la firma Avon. Entre las agencias publicitarias más destacadas en el campo político francés figura la sección electoral de DEMOS (Département d'Etudes en Marketing. En Organization et en Sociologie).

e) El aumento de los costos económicos de la propaganda

Si las técnicas actuales de propaganda política exigen menos hombres, requieren, sin embargo, -- cuantiosas sumas de dinero. Los costos de la propaganda -

política por radio y televisión, comprados a los precios de la publicidad comercial, son astronómicos. Y a ellos hay que añadir los gastos en servicios de información del mercado, en la organización de mítines, propeganda gráfica, etc.

COSTOS TOTALES DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Estados Unidos		Alemania		Gran Bretaña	
Año	Millones de dólares	Año	Millones DM.	Año	Miles de L.
1920.....	20	1949.....	10	1959.....	1.624
1952.....	140	1953.....	25	1964.....	2.529
1956.....	155	1957.....	55	1966.....	2.230
1960.....	175	1961.....	75	1970.....	3.476
1964.....	200	1965.....	90	1974(feb)	2.008
1968.....	300	1969.....	120		
1972.....	400	1972.....	200		

Tales gastos representan claramente la - eliminación práctica de los enfrentamientos electorales, por mera imposibilidad económica, de aquellos partidos o candidatos que no cuentan con abundantes recursos (perso_ nales o derivados del apoyo de organizaciones empresaria_ les o sindicales). Y este problema comienza a afectar in

cluso a grandes partidos, como lo demuestran las dificultades por las que han atravesado últimamente los partidos laborista y conservador británicos.

III.- Las consecuencias políticas

Resumiendo las consecuencias de los cambios técnicos arriba expuestos, podría decirse que, en definitiva, es ya posible un contacto candidato-elector sin necesidad de una máquina organizativa de masas intermedia.

a) Decadencia de las organizaciones de masas

La tesis aquí mantenida, siquiera a nivel especulativo y exploratorio, sería que el avance de las técnicas y la neutralización política de la administración pública ha ido convirtiendo a las organizaciones partidistas intermedias de todo tipo, en inasequibles e innecesarias. Por lo que se refiere a la organización basada en la corrupción (caciquismo y "machines") comenzó a ser desmontada por las reformas administrativas iniciadas en Francia e Inglaterra primeramente (XIX) y por las reformas de Roosevelt a raíz del "New Deal". Por otro lado, el desarrollo de los medios masivos ha colaborado con la reforma administrativa en la tarea de hacer inútiles las organizaciones electorales. Así la acción típica de las organizaciones de partido se ve cada vez más restringida.

Desde luego, tal afirmación ha de entenderse como hipotética, debido fundamentalmente al escaso lapso de tiempo transcurrido entre aparición de los modernos medios de comunicación y el momento actual (25 años).

Aun así, es ya posible apreciar que la evolución de los partidos políticos no ha seguido la línea que parecía desprenderse de la exposición de Duverger en 1951, esto es, la extensión y aumento de la fuerza y complejidad de los partidos de masas. Desde 1945 es ya visible una --- cierta decadencia, no de los partidos --como ha pretendido la crítica antiliberal-- pero sí de las organizaciones de --masas, que podrían explicarse por los razonamientos dados más arriba, esto es, su obsolescencia técnica.

En Gran Bretaña han disminuido considerablemente los contactos personales entre militantes y electores, antes base de la actividad partidista, y en el Continente europeo tal tipo de actividad ha quedado reservada a grupos marginales, sobre todo de extrema izquierda, demasiado débiles económicamente para echar mano de técnicas más modernas.

Por otra parte en Europa no han aparecido nuevos partidos de masas aparte de los tradicionales y estos ven disminuir su número de participantes. Según Giorgio Galli la social democracia italiana contaba en 1949 -- con 250.000 inscritos oficiales, pero con menos de 50.000 reales; el caso más claro es el de los partidos socialistas occidentales: la SFIO vió disminuir sus miembros de --

354.000 en 1946 a menos de 100 mil en 1960; ni siquiera - los partidos comunistas se han librado de esta decadencia el PCF bajó de 804.000 en 1946 a 425.000 en 1959, y el PCI apenas parece mantener cierto incremento con bajas estacionarias.

Finalmente en los Estados Unidos, donde van desapareciendo hasta el mismo concepto de "afiliación" al partido, la lucha electoral es protagonizada por los candidatos y sus equipos publicitarios.

Si antes el crecimiento en el número de votos venía íntimamente ligado al desarrollo de la organización del partido, en la época actual se está produciendo - una desconexión entre ambos fenómenos, de modo que en ocasiones, la decadencia numérica de la organización se corresponde con un aumento, y no con una disminución, de los votos. Esta decadencia ha sido acompañada de un florecimiento del papel electoral de los voluntarios esporádicos.

Más importante aún que la decadencia organizativa puede llegar a ser otra consecuencia de la tecnificación de las campañas: la dependencia en que partidos y candidatos se ven respecto a sus fuentes de financiación - debido al aumento de los costos electorales. Los candidatos sólo pueden contar, sobre todo en Estados Unidos, con su fortuna personal o familiar o con el apoyo (legal o ilegal, encubierto o no) de empresas, hombres de negocios y organizaciones sindicales.

c) La respuesta del Estado

Los cambios en la forma de producirse la publicidad y comunicación políticas no han dejado de afectar la posición de los partidos dentro del sistema político, integrándolos considerablemente a la organización estatal y haciéndolos más dependientes de ella.

En la época pre-electrónica los partidos se limitaban a exigir unas libertades formales que asegurasen el ejercicio de los derechos de libre asociación, expresión y reunión, indispensables para el proceso de propaganda y comunicación electoral. La organización del partido se encargaba de lo demás.

Ahora bien, en la época actual la intervención estatal positiva respecto a las actividades electorales aparece como ineludible al menos en dos aspectos: en lo que se refiere a la propaganda radiada y televisada, y en el sostén económico de la actividad electoral. Intervención que provoca resultados ya evidentes en lo que se refiere a sus consecuencias en la perpetuación del statu quo político.

La primera consecuencia ha sido el establecimiento de acuerdo con las autoridades estatales. Las regulaciones favorecen de hecho a los grupos ya situados políticamente en posiciones ventajosas y que, pese a su aparente imparcialidad, vienen a cerrar el paso a posibles competidores, contribuyendo así a congelar el sistema de -

partidos.

El aspecto particular de cada legislación varía: así, en Estados Unidos, se traduce en la doctrina del "equal time" para los candidatos con abundantes disponibilidades; en los países europeos la cuantía de las emisiones concedidas gratuitamente por el Estado, se hace depender de los escaños obtenidos previamente en el Parlamento, es decir, de la pertenencia cualificada al "Establishment político".

El segundo campo en que la acción positiva del Estado ha sido relevante es el que se refiere a los costos económicos. Los intentos de frenar la carrera ascendente de los gastos electorales han motivado su intervención, pero la imposición de límites a los desembolsos de los partidos y candidatos no ha dado resultado positivo: o han sido burlados sin ambages, como en los Estados Unidos, o han caído en la más completa inaplicación, como en Francia, o han sido eludidos en forma indirecta como en Gran Bretaña.

Los gastos electorales han seguido aumentando, y ello ha llevado, en el momento actual, a la necesidad de un apoyo económico estatal a las direcciones de los partidos, ante la incapacidad de autofinanciamiento -- por medio de las cuotas de sus miembros, estancados o en descenso.

El desarrollo de las técnicas de comunicación, amparado en los cambios de orden jurídico y adminis-

trativo, parece haber convertido en obsoleta la figura del agitador de partido, que para Max Weber marcaba el paso de la política de individualidades a la política de organizaciones.

Conclusiones

Si en los momentos actuales parece obvio el presumir que los partidos políticos seguirán siendo el eje de la vida política en los países occidentales, no está tan clara, sin embargo, la supervivencia de sus formas clásicas de acción. Como hemos tratado de mostrar en las líneas anteriores, el partido como máquina organizacional, basada en una ideología, puede que ceda paso, de acuerdo con numerosos síntomas, a una nueva concepción, caracterizada por las notas de órgano o agente público, protegido y financiado por el Estado, y de partido-séquito, compuesto por unos pocos líderes, con un staff personal, y con una débil vinculación entre sus "miembros".

Esta oficialización y personalización de los partidos políticos, eliminando su carácter "de masas", no puede, desde luego, ser aceptada más que como hipótesis a comprobar. Contra ella podrían aducirse, por ejemplo la repentina renovación de organizaciones de masas semi-mgribundas, como es el caso del socialismo francés, o podría indicarse que, al limitar el presente análisis a Europa Occidental y Estados Unidos, la razón de la decadencia de las organizaciones de masas podría buscarse más en

la coyuntura propia del período 1945-1975, que en razones estructurales.

En todo caso, la aceptación de la hipótesis propuesta no puede por menos de introducir serios problemas en la teoría democrática relativa a la justificación del poder. ¿Con qué criterios se decide qué partidos y qué personalidades han de ser reconocidas y subvencionadas por el Estado para protagonizar el proceso electoral, con medios de comunicación, y fondos públicos?. ¿Hasta qué punto tal oficialización de los partidos no supone el peligro de una rigidificación del sistema, y la pérdida de contacto con la voluntad popular, base teórica de la democracia liberal?. La moderna sociedad de masas exige, en este y otros aspectos, un desarrollo de la teoría democrática que tome en cuenta el fenómeno de la "explosión" de los medios de comunicación.

Jesús Ma. Aguirre
