

## La dualidad fundamental en el estudio de los partidos políticos

Ricardo Espinoza Toledo\*

El estudio de los partidos políticos ha experimentado una evolución notable en las últimas décadas. Desde la obra fundadora de Moisei Ostrogorski, *La democracia y los partidos políticos*,<sup>1</sup> hasta nuestros días, el tema de los partidos políticos ha sido objeto de atención en los distintos países, en distintas lenguas, con enfoques diferenciados y por una gama muy amplia y variada de autores.<sup>2</sup> A pesar de las diferencias en las formas de abordar el estudio, hay, no obstante, cierta coincidencia acerca de la importancia atribuida a los partidos políticos en la modernidad.

La explicación de los partidos políticos ha alcanzado cada vez mayores grados de complejidad. Stefano Bartolini,<sup>3</sup> por ejemplo, refiere distintos “enfoques” en el estudio de los partidos y de los sistemas de partidos, como el genético, el morfológico, el de competición espacial e institucional o el histórico-conflictivo, en los cuales busca clasificar las distintas contribuciones; por su lado, Angelo Panebianco<sup>4</sup> discute lo que

\*Profesor-investigador de la UAM-I Área de Procesos Políticos.

<sup>1</sup> Aparecida en inglés en 1902 y en francés en 1903.

<sup>2</sup> Basta con revisar la bibliografía referida por Giovanni Sartori en (1994), *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, para tener una idea aproximada.

<sup>3</sup> “Partidos y sistema de partidos”, en *Manual de Ciencia Política* (1986), Madrid, Alianza Universidad.

<sup>4</sup> *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos* (1990), Madrid, Alianza Universidad.

él llama el prejuicio sociológico y el teleológico y los modelos racional y el del sistema natural en el estudio de los partidos, para luego proponer su modelo de análisis, o bien la revisión elaborada por Ramón Cotarelo;<sup>5</sup> lo anterior sólo por citar algunos autores. Intentar dar cuenta del muy rico abanico de aportes<sup>6</sup> o examinar el estado actual de la investigación sobre los partidos, sin embargo, es una tarea que rebasa los propósitos de este texto.

Nuestro objetivo es más modesto y consiste en presentar la explicación de los partidos destacando dos aspectos básicos: las relaciones internas de autoridad y las relaciones externas del partido, o el propósito deliberado de controlar su ambiente. En otras palabras, organizaremos nuestra reflexión en torno a dos preguntas que derivan del conjunto de aportes privilegiados en esta ocasión, a saber, qué son y qué hacen los partidos políticos vistos individualmente. Una primera aproximación a la respuesta conduce a la confirmación de la dualidad inevitable en el estudio de los partidos políticos, esto es, los partidos existen en sí y por sí, pero sólo pueden realizar sus objetivos de gobierno en interacción con el medio.

## **El partido como bloqueo de la democracia**

A principio del siglo xx, para la ciencia política europea el partido era un instrumento de formación política que, en tanto tal, constituía la premisa de una instancia de formación y de preparación de la sociedad futura; el partido existía por fuera del cuadro constitucional y no era aún una institución ordinaria de la política. El partido era, en suma, una suerte de demagogia en el sentido clásico del término, es decir, un educador político, o en otras palabras, una necesidad para movilizar nuevas energías políticas en la estructura compleja de la sociedad industrial.<sup>7</sup>

Robert Michels<sup>8</sup> se ubica en esta perspectiva en su crítica de la oligarquía como elemento de bloqueo de la democracia. El objeto del estudio de Michels es el partido como instrumento que, al transformar sus objetivos, deviene un fin en sí y produce un mecanismo paralelo de tendencia al crecimiento numérico y a la creación de una

<sup>5</sup> *Los Partidos Políticos* (1996), Madrid, Sistema.

<sup>6</sup> Véase Víctor Alarcón Olguín (1999), "Los partidos políticos en el siglo xx", en *Revista del Senado de la República*, vol. 5, núm. 14, enero-marzo.

<sup>7</sup> Paolo Pombeni (1992), *Introducción à l'histoire des Partis Politiques*, París, PUF, p. 195.

<sup>8</sup> *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (1996), Buenos Aires, Amorrortu Editores. La primera edición en alemán apareció en 1911.

“armada profesional de liderazgo”. Este fenómeno encuentra sus raíces sociopsicológicas tanto en la tendencia de masas a mostrarse agradecidas hacia sus jefes y a venerarlos, como en raíces estructurales, o sea la capacidad de sus dirigentes para construir los mecanismos de consolidación del poder, por ejemplo, el control de la prensa, una burocracia interna a su servicio e instancias de integración de los líderes disidentes.<sup>9</sup>

Resulta entonces una transformación del carácter mismo de la función dirigente de las grandes organizaciones políticas. De ese fenómeno deriva una forma absolutista de la organización en vez de una forma democrática: para decirlo simbólicamente, se atribuye al líder del partido (o al grupo oligárquico dirigente) el eslogan: “el Estado soy yo”, transformado, en este caso, en “el partido soy yo”.<sup>10</sup> Después, Michels pasa a lo que él llama el análisis social del liderazgo, en el que considera necesario integrar el elemento intelectual en la estructura interna de los partidos obreros (“es históricamente imposible un movimiento obrero político sin desertores burgueses”).

Finalmente, Michels llega a su conclusión: la demostración de lo que le parece una nueva ley sociológica: “la ley de hierro de la oligarquía”. En verdad, dice Paolo Pombeni, en esto Michels está en gran deuda con Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto<sup>11</sup> porque es sobre la base de sus teorías que Michels formula su conclusión definitiva: “Debemos esperar que un grupo, una vez en posesión de los instrumentos del poder colectivo, haga todo para conservarlo en sus manos”.<sup>12</sup>

De cualquier modo, la vida de las organizaciones partidistas estará dominada por el antagonismo irreductible y permanente entre dos grandes tendencias: la propensión a la concentración de poderes entre las manos de una oligarquía inamovible y la aspiración a la participación general.<sup>13</sup>

De acuerdo con Michels, el problema del socialismo no es solamente económico, que pueda resumirse en saber si, y hasta qué punto, una distribución justa y económicamente más sana de la riqueza es realizable; es también un problema de democracia, tanto en un sentido técnico-administrativo como psicológico. Eso ilustra el

<sup>9</sup> Pombeni, *ibid.*, (1971:209) y René Rémond, prefacio a Michels, *Les partis politiques*, París, Flammarion, p. 7.

<sup>10</sup> Pombeni, *idem*.

<sup>11</sup> Pombeni, *ibid.*, pp. 209-210.

<sup>12</sup> Seymour Martín Lipset (1996), Introducción a Robert Michels, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, y Pombeni, *ibid.*, p. 210.

<sup>13</sup> Pierre Rosanvallon (1979), Introducción a Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, París, Editions du Seuil, p. 9.

pesimismo de Michels: “Aparte de la tendencia de los líderes a organizarse y a reagruparse y de la pasividad espiritual de las masas, las causas son principalmente la necesidad que tienen los dirigentes de afirmarse y demostrar que son técnicamente indispensable [...] La organización es la causa misma de la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los que delegan”. Para comprender bien la obra de Michels es preciso tener presente el carácter esencialmente *moral* de su posición.<sup>14</sup>

El partido, en tanto formación exterior, en tanto que mecanismo, no se identifica automáticamente con el conjunto de miembros o con la clase misma. El partido no debe ser más que un medio para alcanzar un fin. Si se convierte en un fin en sí, con sus propios intereses y objetivos, entonces se separa teleológicamente de la clase que representa. Es este, justamente, el problema que a Michels le parece irresoluble.

Pombeni precisa que, a pesar del título, el partido no es el objeto central de la obra de Michels, sino que el partido sólo presenta el cuadro en el que analiza el problema de la ley de hierro de la oligarquía: un cuadro privilegiado porque, en abstracto, el partido (y en particular un partido socialista) debería contener los elementos de democracia que impidieran la afirmación de esta lógica.<sup>15</sup> Para Michels no parece haber solución: los grupos dirigentes del partido siempre establecen una relación perversa con el poder. Pero pierde de vista que, en la sociedad moderna, la democracia es integradora del conflicto de los grupos organizados que compiten por el apoyo popular, razón por la cual ningún grupo logra asegurarse una base de poder y mando sobre la mayoría sin enfrentar a fuerzas y grupos antagónicos, escribe Lipset, y remata: “En la medida en que la humanidad reconozca las ventajas de la democracia será menos probable que se sienta estimulada a retornar a la aristocracia”.<sup>16</sup>

## **El partido, empresa necesaria para la democracia**

A principios del siglo xx, los partidos son vistos instrumentalmente como máquinas organizacionales que suponen una devoción total a la causa de sus líderes, sin que eso se riña necesariamente con su calidad de instrumentos de manipulación ideológica a disposición de los gobernantes. Con esa ambigüedad se expresa la “crisis del Estado moderno” en que se inscribe el pensamiento de Max Weber.

<sup>14</sup> Pombeni, *ibid.*, p. 211.

<sup>15</sup> Pombeni, *ibid.*, p. 210.

<sup>16</sup> Lipset, *idem.*

En *Economía y sociedad*,<sup>17</sup> Weber se refiere a los partidos y su tipología. Escribe:

Llamamos partidos a las formas de “socialización” que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de “socialización” efímeras o de cierta duración, y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores, “según una concepción del mundo”). El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partido de patronazgo). O pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamentos o de clases (partidos estamentales y clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos ideológicos = concepciones del mundo).<sup>18</sup>

Otros tipos de partidos distintos de los organizados como asociación legal-formal, pueden ser, sobre todo, estos: partidos carismáticos, partidos tradicionalistas, partidos doctrinales y partidos de mera apropiación.<sup>19</sup>

Sobre la estructura del partido, escribe:

Allí donde el gobierno depende de una *elección* (formalmente) libre y las leyes se hacen por votación, son fundamentalmente organizaciones para el reclutamiento de votos electorales; y puesto que se trata de votaciones dentro de una dirección predeterminada son así partidos legales. Estos significan *siempre* prácticamente, por consecuencia de su fundamento teóricamente *voluntario* (reclutamiento libre), que la actividad de la política es una actividad de “interesados” (en esto no nos referimos al concepto de interesados “económicos”; se trata de interesados *políticos*, o sea, ideológicamente o en el *poder* orientados como tales). Es decir, que el partido está en manos de:

- a) los dirigentes y un estado mayor —al lado de los cuales,
- b) aparecen los miembros activos, la mayor parte de las veces sólo como aclamadores y en ciertas circunstancias como instancias de control, de amonestación, de discu-

<sup>17</sup> Existe edición en español por el FCF.

<sup>18</sup> *Economía y sociedad*, *op. cit.*, pp. 228-229.

<sup>19</sup> *Economía y sociedad*, *op. cit.*, pp. 223-224.

sión o de reorganización en caso de transformaciones rápidas del partido, mientras que;

- c) las masas no activamente asociadas (de electores y votantes) sólo son objeto de sollicitación en épocas de elección o votación (“simpatizantes”);
- d) los mecenas del partido, que regularmente permanecen *ocultos*.<sup>20</sup>

Inicialmente, a Weber los partidos le parecían máquinas productoras de un grupo dirigente sin ideal, burocracias de naturaleza perversa al servicio de intereses personales, en perfecta concordancia con Michels. Fue hasta después de la primera Guerra Mundial cuando propone y defiende la instauración de un sistema parlamentario completo, en el plano institucional, y declara que sólo la política, en tanto que concurrencia organizada (en consecuencia obligatoriamente estructurada a través de partidos), podía permitir la selección de una clase dirigente a la altura de los retos de una sociedad capitalista.<sup>21</sup> Desde entonces, el partido fue considerado por Weber como el más capacitado para resistir el impacto de la crisis del sistema político mientras el grupo dirigente de las burocracias del partido era revalorizado al dar muestras de ser capaz de desempeñar una función importante contra la crisis.

Weber imaginó una antinomia institucional: al peso inevitable de la burocracia se oponía una clase dirigente que, habiendo sido seleccionada sobre la base de su capacidad para establecer su legitimidad a través de la competencia, estaba en posibilidad de controlar la competencia (el jefe es precisamente el que, gracias a su reconocimiento, permite superar las divisiones de la comunidad). Se trata, entonces, de una clase dirigente que expresa y controla la tensión social.<sup>22</sup>

Es precisamente el precio que hay que pagar por una dirección basada en los jefes —escribe Weber. Pero no hay más que una alternativa: sea una democracia de jefes basada en una “máquina”, sea una democracia sin jefes, lo que significa la dominación de “políticos profesionales” sin vocación, sin las cualidades carismáticas innatas que consagran precisamente a un jefe.<sup>23</sup>

De acuerdo con Max Weber, estas nuevas formaciones son las hijas de la democracia, del sufragio universal y de la necesidad de reclutar y organizar las masas.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> *Economía y sociedad, op. cit.*, p. 229.

<sup>21</sup> *Economía y sociedad, op. cit.*, pp. 107 y ss; Pombeni, *ibid.*, p. 204.

<sup>22</sup> Pombeni, *ibid.*, p. 205.

<sup>23</sup> *Economía y sociedad, op. cit.*, p. 1094; Pombeni, *ibid.*, pp. 205-206.

<sup>24</sup> Max Weber (1959), “La vocation de l’homme politique”, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, citada por Pierre Rosanvallon en la Introducción a Moisei Ostrogorski (1979), *La démocratie et les*

Max Weber define los partidos como asociaciones voluntarias cuyo fin es conducir a sus jefes al poder, quienes de esa manera ofrecen a sus militantes ventajas espirituales y materiales, como la instrumentación de algunas políticas y beneficios personales. El partido es visto por nuestro autor como una empresa cuyo objetivo es el poder —que es a la política lo que el beneficio es a la economía— y en el cual uno de los factores de producción esencial es el militatismo “retribuido”. Puede decirse que, al igual que Robert Michels, Weber ofrece de los partidos la imagen de una organización dominada por su dirección, de los militantes la imagen de una masa encargada de aclamar a los jefes y de los electores la imagen de simples peones en el juego del poder,<sup>25</sup> pero con una diferencia sustancial entre ambos, porque para Weber los partidos se revelan como organizaciones necesarias para el funcionamiento de la vida política.

## Una comunidad dotada de una estructura particular

Maurice Duverger<sup>26</sup> presenta a los partidos como comunidades dotadas de una estructura particular. “Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados por instituciones coordinadoras.”<sup>27</sup> Ello supone un armazón, miembros con distinto grado de compromiso y, desde luego, una dirección. En Duverger se observa la influencia tanto de Max Weber como de Robert Michels.

La estructura de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad. Con el mismo nombre designa cuatro tipos sociológicos diferentes por sus elementos de base, por su armazón general, por los lazos de dependencia que se anudan y por las instituciones dirigentes. Los partidos de tipo burgués toman como base a los comités (grupos selectos y reducidos), se caracterizan por ser descentralizados y de carácter semi-estacional, su armazón es de tipo embrionario y sólo se preocupan por problemas de tipo político; los partidos socialistas atraen el mayor número que sea posible de masas

---

*partis politiques*, París, Editions du Seuil, p. 8. Se puede ver en español de Max Weber (1982), “La política como vocación” en *Escritos políticos*, Tomo II, México. Folios Ediciones.

<sup>25</sup> Jean Charlot, “Partis Politiques: pour une nouvelle synthèse théorique”, en los estudios reunidos por Yves Mény (1989), *Ideologies, partis politiques et groupes sociaux*, París, Presses de la Fondation National de Sciences Politiques, p. 211.

<sup>26</sup> *Los partidos políticos*, cuya primera edición en francés data de 1951; en español existe la edición del FCE, que tomamos como referencia.

<sup>27</sup> Duverger, pp. 46-47.

populares, se organizan en secciones (grupos de trabajo más extensos y abiertos, donde la educación política de los miembros ocupa un importante lugar al lado de la actividad puramente electoral), cuentan con un mecanismo de cotizaciones y desarrollan una burocracia; los partidos comunista y fascista son opuestos entre sí, aunque tienen en común una centralización muy aguda: la base política del partido comunista es de la clase obrera y se apoya en células empresariales de carácter clandestino; la base política del partido fascista se sustenta en las milicias privadas, es aristocrático, el campesino encarna el valor supremo, y es destructor de régimen democrático.<sup>28</sup>

Los partidos pueden ser de estructura directa e indirecta: la estructura directa supone que los miembros (individuos que han firmado una papeleta de adhesión) forman en sí la comunidad del partido; el partido de estructura indirecta se compone por grupos de base como sindicatos, cooperativas, etc.,<sup>29</sup> a través de los cuales se ingresa al partido. Los hay de articulación fuerte y débil: los partidos con articulación fuerte son una comunidad organizada, donde todos los elementos de base tienen un lugar e importancia definidos, no así en el de los partidos de articulación débil; pueden tener enlaces verticales u horizontales: el enlace vertical es el que une dos organismos subordinados uno a otro, por lo que los grupos de un mismo escalón no pueden comunicarse entre sí más que a través de la cima; se considera horizontal, por el contrario, un enlace entre dos organismos colocados en el mismo nivel; finalmente, la diferencia entre partidos centralizados y partidos descentralizados radica en que en los primeros las decisiones esenciales son tomadas por las direcciones centrales, mientras que en los segundos las decisiones las toma el cuadro local.<sup>30</sup>

Los miembros de los partidos son los militantes, simpatizantes y electores. “La medición del partido por el número de sus miembros es difícil, pues los partidos no publican siempre los censos de sus miembros, tampoco dan a conocer el número de ellos porque a veces ellos mismos lo ignoran o prefieren mantenerlo en secreto.”<sup>31</sup> Los electores son el círculo más amplio y votan en secreto por los candidatos propuestos por el partido; los simpatizantes se encuentran en medio de los electores y los militantes, porque así como votan por su partido también reconocen públicamente su preferencia hacia el partido; los militantes son los miembros activos del partido. Pero es importante aclarar que no son dirigentes, sino ejecutantes.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Duverger, pp. 31-68.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 35-36.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 70-84.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 109-110.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 120-139.



La dirección de los partidos presenta una apariencia democrática, junto a una realidad oligárquica, pero como se forma por medio de elecciones, menciona que a pesar de ello tiene un carácter democrático. Los jefes pueden ser aparentes o reales: los aparentes son elegidos y tienen el poder teórico, mientras que los jefes reales son designados autocráticamente y son quienes ejercen el poder. Una verdadera clase de jefes constituye una casta más o menos cerrada, un círculo interior de difícil acceso, muy favorecido por el conservadurismo de las masas.<sup>33</sup> En otras palabras, los partidos poseen una estructura heterogénea.

## El partido-*clivage*

El propósito de definir los partidos pasó también por la teoría conocida como familias de partido, que denominaremos como partido-*clivage*. Esta teoría busca definir cada partido por un solo y único proyecto, que lo deja asociado, por tanto, a un *clivage* único. De acuerdo con ello, en el origen de cada partido se encuentra un conflicto social inicial: sobre la división propietarios-trabajadores aparecen los partidos burgueses y los partidos obreros; del conflicto iglesia-Estado surgen los partidos clericales y los partidos anticlericales; de la confrontación centro-periferia aparecen los partidos centralistas y los partidos autonomistas, y de la división entre centros urbanos y agrarios, los partidos agrarios. Aun si eso les permite cambiar eventualmente de posición, los partidos quedan condenados a expresar eternamente un único y viejo conflicto social en la escena política, proveniente de la reforma o de la revolución industrial.<sup>34</sup>

Esa clasificación excluye la posibilidad, heredada de la Revolución rusa, de distinguir entre, por una parte, partidos “totalitarios”, como los partidos comunistas para los cuales todo es político y la sociedad civil debe estar completamente comprendida o por lo menos controlada por el partido-Estado y, por otra, los partidos “especializados”, como los partidos socialdemócratas, que reconocen cierta autonomía de la sociedad civil respecto a la política y al Estado.<sup>35</sup> En términos de Jean Charlot,<sup>36</sup> la teoría del partido-*clivage* es una simplificación.

<sup>33</sup> Duverger, pp. 165-181.

<sup>34</sup> S. Rokkan, en Lipset y Rokkan (1967), *Partis systems and voter alignments*, Nueva York, Free Press.

<sup>35</sup> S. Rokkan, en Lipset y Rokkan (1967), *op. cit.*, y Daniel-Louis Seiler, *Partis et familles politiques*, París, PUF, y también *De la comparaison des partis politiques*, París, Economica, citado por Charlot (1986), *art. cit.*, p. 208.

<sup>36</sup> Charlot, *idem*.

## El partido-enlace

Otra perspectiva de análisis es el partido-enlace de Kay Lawson.<sup>37</sup> Para este autor, sólo los partidos políticos aseguran la conexión entre las masas y el poder político al conducir a sus representantes a cargos desde donde pueden ejercer el poder a nombre de las masas. En su explicación propone dos modos generales y dos formas particulares de conexión. Los modos generales son: la conexión por penetración (los gobernantes ubican a sus agentes políticos en las asociaciones de ciudadanos; los ciudadanos conducen a sus representantes al poder); la conexión por reacción (los gobernantes adaptan sus políticas a la reacción de los ciudadanos; gobernantes y ciudadanos intercambian favores contra votos); las cuatro formas particulares de conexión son: los partidos sirven de conexión entre los ciudadanos y el poder (conexión por participación política); aseguran la conexión entre las políticas gubernamentales y las expectativas de los electores (conexión por adaptación de políticas); desempeñan la función de intermediarios en las relaciones de clientela (conexión por intercambio de favores); son el brazo secular del poder sobre los individuos (conexión autoritaria). Aquí los partidos son agencias e instrumentos para la conquista del poder; la conexión política se sitúa en una dinámica de sostén y ventajas recíprocas,<sup>38</sup> lo que no acaba de resolver la explicación del partido político.

## Las colectividades no efímeras con algunos objetivos comunes

Uno de los aspectos fundamentales es la definición del partido político, que sin embargo había sido tratado sólo tangencialmente hasta entonces. William R. Schorfeld<sup>39</sup> hace notar cómo muchos autores hablan de los objetivos esenciales de un partido o de lo que se propone hacer, pero no dicen lo que el partido es. Entre ellos refiere a Schnattschneider,<sup>40</sup> Schumpeter,<sup>41</sup> Janda,<sup>42</sup> Lovel,<sup>43</sup> McChesney Sait,<sup>44</sup>

<sup>37</sup> *The Comparative Study of Political Parties* (1980), Nueva York, Yale University Press.

<sup>38</sup> Charlot, *art. cit.*, pp. 209-211.

<sup>39</sup> "Les partis politiques: que sont-ils et comment les étudier", en Yves Mény (1989), *Ideologies, partis politiques et groupes sociaux*, París, Presses de la Fondation National de Sciences Politiques.

<sup>40</sup> *Party Government* (1942), Nueva York, Holt, Rinehart en Winston.

<sup>41</sup> *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), Nueva York Harper and Row.

<sup>42</sup> *Political Parties: A Cross-National Survey* (1980), Nueva York, The Free Press.

<sup>43</sup> *Public Opinion and Popular Government* (1913), Nueva York, Londres, Bombay y Calcuta, Longmans, Green and Company.

<sup>44</sup> *Political Institutions: A Preface* (1938), Nueva York, Appleton-Century Crofts, Inc.

Epstein<sup>45</sup> y Schlesinger,<sup>46</sup> para quienes el fin esencial del partido es la conquista del poder por medio de la competencia electoral, con una desventaja complementaria: esa definición excluye de su campo a los partidos de los Estados no democráticos.<sup>47</sup>

Para Schonfeld, los partidos políticos son ante todo colectividades no efímeras de individuos que comparten, en grados diversos, un conjunto de objetivos comunes. En ese sentido, son comunidades relativamente permanentes de gente que coincide en algunos objetivos. Por tanto, estas agrupaciones pueden resumirse en tres puntos: *a)* los partidos son organizaciones; *b)* son durables, pero no necesariamente eternas; *c)* sus miembros y adherentes tienen al menos algunos objetivos comunes.

Los partidos pueden desempeñar distintas acciones, como estructurar el voto, integrar y movilizar a los ciudadanos, reclutar dirigentes políticos o unificar intereses, pero no necesariamente ejecutan toda esa gama de funciones y es probable que no ejerzan ninguna de ellas. Lo cierto es que se distinguen de las otras colectividades —familia, escuela, grupo de interés, organización cívica, armada o iglesia— por el hecho de que pretende reclutar de entre sus miembros al personal capaz de gobernar la nación, solos o si es necesario en alianza con otros partidos.

El partido puede ser visto como escuela de formación del personal gobernante. En particular, los modos de actividad y de interacción reconocidos, y el comportamiento de las elites partidistas así como la forma, el contenido y la frecuencia de las relaciones con los otros grupos de su entorno, crean parámetros y precedentes de comportamiento para cuando controlen el aparato estatal. Dicho de otra forma, la pertenencia a la elite del partido sirve como escuela de formación para un cargo en el gobierno.<sup>48</sup>

Esta idea no significa únicamente que los gobiernos son reclutados de las elites del partido; va más allá: se ajusta a la fórmula expresiva de Eldersveld, de acuerdo con la cual los partidos son “sistemas políticos en miniatura”,<sup>49</sup> pero ello sugiere más puntualmente una simbiosis latente entre la dirección del partido y la del gobierno.<sup>50</sup>

De manera complementaria, Giovanni Sartori reconoce que los partidos surgieron porque eran necesarios para unos fines, desarrollados mucho más como cuestión práctica que teórica, y conformados con base en tres premisas: *a)* los partidos no son

<sup>45</sup> *Political Parties in Western Democracies* (1967), Nueva York, Washington y Londres, Praeger.

<sup>46</sup> “Party Unites” en *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1968), Nueva York, The Macmillan Company y The Free Press.

<sup>47</sup> Schonfeld, *art. cit.*, pp. 189-190.

<sup>48</sup> Schonfeld, *art. cit.*, p. 190-193.

<sup>49</sup> Samuel J. Eldersveld (1964), *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, p. 1.

<sup>50</sup> Schonfeld, *art. cit.*, p. 193, y Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 95.

facciones; *b*) un partido es parte de un todo; *c*) los partidos son conductos de expresión entre el gobierno y la sociedad.<sup>51</sup>

## El partido como organización compleja

La teoría organizativa de los partidos, de Angelo Panebianco,<sup>52</sup> parte de una preocupación central: cómo estudiar a los partidos. Sobre la base de la teoría de la organización partidaria concebida como decisivo instrumento de las minorías —las clases políticas— sobre las mayorías, Panebianco propone un modelo para el análisis de los partidos vistos individualmente. Los partidos, ante todo, sostiene, son organizaciones complejas, y como tales debe tratarseles.

Hay varios prejuicios en la literatura sobre los partidos, asegura Panebianco: el prejuicio sociológico consiste en verlos como el producto de las “demandas” de grupos sociales, que hace de los conflictos internos el resultado de “distorsiones” en la representación de los intereses sociales; o el prejuicio teleológico, que consiste en definir los partidos a través de sus fines declarados, y entonces aparecen partidos burgueses, obreros, etc. En este caso se da por descontado que los partidos son grupos que persiguen la obtención de ciertos fines o bien que sus documentos formales definen el tipo de relaciones de autoridad que se establece en su interior. O sostener, como lo hace la teoría económica de la democracia, que “los partidos desarrollan políticas para ganar las elecciones; no ganan las elecciones para desarrollar la política”, como si fuera sencillo hacer pasar a un partido de derecha hacia la izquierda y viceversa. Esos caminos conducen el análisis por derroteros poco apropiados, afirma el autor. Esas formulaciones olvidan que un partido no es, ni en su organización ni en su política, un equivalente de las desigualdades sociales; no obstante, el partido puede ser productor de desigualdades internas (las desigualdades organizativas), y es en estas donde Panebianco encuentra la causa principal de los conflictos internos.<sup>53</sup>

Con base en la idea de Maurice Duverger, para quien “un partido es una comunidad de estructura particular”, Panebianco avanza una primera apreciación para distinguir los partidos de las demás organizaciones: los partidos —al igual que cualquier otra organización— se distinguen por el ambiente específico en el que desarrollan

<sup>51</sup> Sartori, *op. cit.*, pp. 51-57.

<sup>52</sup> *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos* (1990), Madrid, Alianza Universidad.

<sup>53</sup> Panebianco, *ibid.*, pp. 29-30.

una actividad específica. Hay dos palabras clave: *ambiente* y *actividad*. El ambiente de los partidos es la escena electoral (y más generalmente el sistema político y todos los elementos que en él interactúan); su actividad es competir por los votos. Los partidos son a un tiempo *burocracias* que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las propias jerarquías internas, y *asociaciones voluntarias* que deben contar con un mínimo de participación no obligada, y que, por tanto, deben distribuir simultáneamente incentivos, selectivos y colectivos.

Los círculos concéntricos de que hablaba Duverger permiten al autor delimitar a los destinatarios de los incentivos. Los selectivos (puestos, comisiones, etc.) explican el comportamiento de las elites que compiten entre sí dentro del partido por el control de los cargos, así como de los *clientes* que intercambian votos contra beneficios materiales, y de los militantes que pretenden ascender en su carrera. Esto genera y alimenta los *intereses* en favor de la continuidad de la organización; los incentivos colectivos (servicios asistenciales, recreativos, etc.) van dirigidos a los electores y simpatizantes; sobre todo refuerzan los lazos de identificación y la solidaridad organizativas. Los incentivos colectivos están ligados a los fines oficiales, a la ideología declarada de la organización, por la cual muchos se adhieren al partido. De los incentivos dependen las *lealtades* organizativas. Pero al mismo tiempo, la ideología tiene por función *ocultar* la distribución de los incentivos selectivos: gracias a ella se refuerza el compromiso y la credibilidad en el partido.

Una primera idea para el estudio de los partidos tiene que ver con el momento fundacional de las instituciones. La fase originaria determina la fisinomía de las organizaciones, aun cuando bajo el efecto del medio se operen modificaciones posteriores. De ahí la importancia de la experiencia histórica como fundamento para la formulación o generalización de los cambios políticos. Esta primera idea está ligada a la relación entre “modelo originario” (los rasgos que caracterizan a la organización en el momento de su surgimiento) y grado de institucionalización (los rasgos que caracterizan a la organización una vez consolidada).

Las relaciones del partido con su “entorno” son elementos a tener presentes. ¿El partido domina su ambiente o se adapta (se somete) a él? En términos generales, a los líderes del partido no les interesa arriesgar la estabilidad organizativa con estrategias ofensivas, de conquista, susceptibles de provocar reacciones igualmente ofensivas por parte de otras organizaciones y grupos que puedan sentirse amenazados. Pero, por otro lado, como el partido es un instrumento para la realización de sus fines oficiales no puede adaptarse pasivamente al propio ambiente sino que debe desarrollar invariablemente actividades que le empujan a dominarlo, a plegarlo en la dirección

marcada por sus fines oficiales.<sup>54</sup> Tiene que definir, por tanto, un espacio social de influencia (“territorio de caza particular”), al tiempo de establecer relaciones de conflicto o de cooperación con los demás partidos.

El partido es una organización que busca la propia supervivencia, equilibrando en su interior demandas de una pluralidad de actores y que trata, por tanto, de garantizar la continuidad de la organización. En ese marco se desarrolla una diversidad de “juegos estratégicos” entre actores que tienen cada uno sus propios intereses. La libertad de elección o el grado de libertad de elección de que goza la coalición decisional mayoritaria no son absolutos, pero tampoco desaparecen; asistimos en permanencia a una serie de movimientos, estratégicos, se entiende, en el que los líderes buscan escapar a los mecanismos que tienden a limitar su capacidad de maniobra.<sup>55</sup>

Con el desarrollo de la organización asistimos a una *articulación de los fines*: los fines oficiales no desaparecen, pues erosionarían la identidad colectiva, pero se *atenúan*. La ideología manifiesta se convierte en latente; los fines oficiales quedan desfasados respecto a los comportamientos del partido. A los líderes corresponde establecer los puentes entre ambos niveles, cuidando siempre seleccionar de entre esos dos niveles aquellos elementos compatibles con la estabilidad de la organización. Puesto que el *sistema organizativo* constituye un *orden negociado*, podemos decir que un partido es una organización que se desplaza en el cuadro de una serie de exigencias contradictorias de cuyo equilibrio depende su supervivencia.<sup>56</sup> El sistema organizativo, por tanto, es el resultado de una negociación permanente entre las distintas demandas que surgen en la organización y la exigencia de estabilidad. De aquí surge la articulación de los fines y hace inteligible los comportamientos y las actividades de las organizaciones; la configuración de la coalición dominante es aquí definitiva. Preservar la *estabilidad organizativa* es la función esencial de los líderes.

Con la institucionalización, un partido pasa de un sistema de solidaridad a un sistema de intereses. Lo primero se refiere a una comunidad, lo segundo a una sociedad con fines particulares contrapuestos; en el primer caso encontramos la cooperación para realizar los fines comunes, en el segundo la competencia para satisfacer intereses divergentes. Se pasa entonces de un principio fundado en “áreas de igualdad” a su sustitución por nuevas relaciones desiguales. El partido se institucionaliza, es decir, se profesionaliza, es decir, pasa a una fase en que se estabiliza y se burocratiza.

Para comprender la organización del partido, Panebianco destaca el estudio de las relaciones internas de autoridad. El poder dentro del partido puede ser definido como

<sup>54</sup> Panebianco, *ibid.*, p. 46.

<sup>55</sup> Panebianco, *ibid.*, p. 50.

<sup>56</sup> Panebianco, *ibid.*, p. 52.

una relación de intercambio, asimétrica, pero *recíproca*, que se manifiesta en una “negociación desequilibrada”, en un *intercambio desigual*. El éxito en la negociación depende de quién controle las “áreas de incertidumbre” (éstas son los factores en torno de los cuales se desarrollan las actividades vitales para la organización: la competencia, la gestión de las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, el financiamiento de la organización y el reclutamiento de miembros) y de quién posee los *atouts* (o recursos utilizables en los juegos de poder), es decir, de quién puede distribuir los incentivos, selectivos o colectivos. Aquí se trata de los medios para ejercer el control organizativo sobre los procesos de diferenciación interna o, dicho de otra forma, del manejo de los premios y castigos que, a su vez, refuerza la jerarquía del partido. Para muchos la única opción es lo que su partido les ofrece: en este caso la relación de intercambio está fuertemente desequilibrada en favor de los líderes; en otros habrá una relación de influencia recíproca. Pero, como en todo lo comentado, en la realidad no hay casos puros.

Lo determinante en la vida de un partido es la caracterización del modelo originario, por su relación con la institucionalización. Hay varios factores. De acuerdo con el primero, la construcción de un partido puede ser por penetración territorial, por difusión territorial o por ambas. En el primer caso, un “centro” controla, estimula y dirige la constitución de las agrupaciones locales e intermedias del partido; en el segundo, las elites locales son las que, en un primer momento, constituyen las agrupaciones locales del partido y sólo a continuación estas se integran en una organización nacional. El primer caso revela gran cohesión de la coalición dominante y de liderazgo: genera una institución fuerte; el segundo es más difuso y complejo, que a menudo conduce a una integración por federación de los diversos grupos: produce una institución débil.

El segundo factor es la presencia o ausencia de una institución externa que “patrocine” el nacimiento del partido. Eso modifica las fuentes de legitimidad de los líderes. Puede haber partidos de *a) legitimación interna* (va a generar una institución fuerte; en general se trata de partidos surgidos de una elite parlamentaria en torno de un líder de situación, de gran prestigio) o *b) de legitimación externa*, que a su vez se subdivide en: nacionales (iglesia o sindicato: produce una institución débil, por ejemplo, los partidos laboristas y confesionales) y extranjeras (que desemboca en una institución muy fuerte, por ejemplo, los clásicos Partidos Comunistas en Francia e Italia o el Partido Socialdemócrata Alemán).

El tercero es el carácter carismático del partido. Encontramos el carisma de situación, un recurso provisional y eficaz para la construcción de un partido sin suplantarlo a la organización: el partido surge de una diversidad de impulsos. Por tanto, el control sobre las zonas de incertidumbre de la organización no está concentrado en el líder. El carisma puro es lo inverso: el partido aparece como una criatura del líder.

El carisma puro desalienta la institucionalización. Ambos son el punto de cohesión del electorado.

En la fase de gestación del partido, los líderes o empresarios políticos se encargan de elaborar las metas ideológicas del partido y seleccionan la base social de la organización, aspectos sobre los cuales plasman la organización en proceso de construcción. En esta etapa originaria, se crea, pues, la *identidad colectiva* y la organización aparece frente a sus partidarios como un *instrumento* para la realización de ciertos fines. Hasta aquí, la identidad se define a partir de las metas ideológicas. Y hasta aquí la utilidad del modelo racional. Con la institucionalización se da un salto cualitativo: la organización deja de ser un instrumento cuyo valor proviene de los fines para convertirse en un valor en sí mismo y los fines se incorporan a la organización (ya no la organización a la ideología): lo que es “bueno” para el partido tiende a verse como integrando sus fines.<sup>57</sup> Las metas ideológicas se articulan con las exigencias de la organización, al grado que para muchos es la propia organización, su permanencia, lo más valorado.

Dos procesos hacen posible llegar a este punto: los *intereses* coincidentes en mantener la organización y el desarrollo y difusión de las *lealtades* organizativas: el partido adquiere el carácter de una comunidad existente, el partido adquiere cuerpo y, por lo mismo, se “autonomiza” del medio exterior. Ello enriquece la idea de autoconservación de la organización. Ambos fenómenos se encuentran estrechamente ligados a los incentivos, como puede apreciarse.

No todos los partidos siguen el mismo camino: algunos desembocan en instituciones *fuertes*, otros en instituciones *débiles*. “Los partidos se diferencian por el grado de institucionalización alcanzado, el cual, a su vez, está en función de las modalidades del proceso de formación del partido, del tipo de modelo originario” y de la influencia de su entorno.<sup>58</sup> La institucionalización depende de si una organización es autónoma o dependiente del medio ambiente. Es autónoma si logra controlar los procesos de intercambio con el ambiente (al extender su “imperialismo” sobre el medio reduce las zonas de incertidumbre ambiental); al contrario, es dependiente si los recursos indispensables para su funcionamiento son controlados desde el exterior (es una organización que se adapta: no va a conquistar el poder sino a estar cerca del gobierno).

Pero la institucionalización tiene que ver también con el grado de sistematización, control u homogeneidad interna entre las diversas partes de la organización. A mayor sistematización mayor interdependencia entre las diversas partes, mayor es el control

<sup>57</sup> Panebianco, *ibid.*, p. 55-81.

<sup>58</sup> Panebianco, *ibid.*, pp. 107-116.



centralizado de los recursos organizativos y de los intercambios con el entorno, mayor es también el control sobre las zonas vitales de incertidumbre.<sup>59</sup> A mayor sistematización, más fuerte es la institucionalización. Inversamente, a mayor sistematización mayor fragilidad: un golpe repercute de inmediato en todas las partes de la organización; igualmente, dada su rigidez, los cambios son más lentos y limitados.

De todo ello resulta que un partido fuertemente institucionalizado es un partido burocratizado y centralizado; las agrupaciones locales tienden a organizarse de manera semejante en todo el territorio; el partido cuenta con una pluralidad de fuentes para el financiamiento de sus actividades (con lo que refuerza su control externo); las organizaciones externas al partido se configuran como sus “correas de transmisión” y el desfase entre los fines declarados del partido y su práctica tiende a ser menor (hay una relación interna de autoridad más transparente y reconocida) que en los de débil institucionalización. Las fronteras entre un partido fuertemente institucionalizado y su entorno están bien definidas: nadie puede penetrar o ejercer autoridad desde el exterior (la carrera interna, burocrática, está bien estructurada, la participación es más profesional, etcétera).

En un partido de fuerte institucionalización, la coalición dominante se encuentra subdividida en tendencias; en uno débil, se conforman facciones o grupos cerrados, con autoridad propia y con gran autonomía frente a las demás partes. “Cuanto más institucionalizado se halle el partido, menos organizados serán los grupos internos. Y correlativamente, cuanto menos institucionalizado se halle el partido, más organizados serán los grupos internos.” En el primer caso, el reclutamiento de las elites es por el centro, mientras en el segundo es por la periferia y la presencia, de notables es mayor.

Cuando se trata de los partidos de gobierno, el análisis es menos sencillo: debe considerarse la disponibilidad de recursos del partido: a mayores recursos disponibles más débil es la institucionalización, debilidad que se ve reforzada por la preeminencia de los líderes frente a una burocracia casi inexistente y por el hecho de que los incentivos selectivos pasan por los cauces del gobierno (la Democracia Cristiana Italiana —de legitimación externa— y la Democracia Cristiana Alemana —de legitimación interna—, para el de débil institucionalización; en el caso contrario están los conservadores ingleses).

A sistemas burocráticos distintos, y a tipos diferentes de relación entre gobierno y burocracia, así como a diferentes niveles de intervención estatal en la economía, corresponden distintos niveles de institucionalización de los partidos.

<sup>59</sup> Panebianco, *ibid.*, pp. 125, 126.

Otro factor es el grado de competitividad del sistema político: a menor competitividad, menor desafío para la coalición dominante. Pero eso complica las cosas, porque entonces la muy cercana relación del gobierno con la coalición dominante hace que los conflictos del gobierno se reflejen en el partido y viceversa, a lo que debe agregarse un efecto propio de la cercanía con el poder, según el cual se multiplica la cantidad de grupos de interés que establecen relaciones privilegiadas de intercambio con una pluralidad de grupos organizativos fuera del partido, que pueden usarlas para mejorar su posición frente a la burocracia. Eso acaba por debilitar y fragmentar a la coalición dominante.

### **A manera de conclusión: el partido dual**

Un partido es una representación y una manera de decir y de hacer la política.<sup>60</sup> Un partido debe comprenderse en su dinámica histórica y su complejidad sociopolítica. Un partido no es un todo dado de una vez por todas. El modo de funcionamiento de un partido se debe, al mismo tiempo, a la antigüedad de su institucionalización, al tipo de capital social y político que son invertidos y a los beneficios colectivos e individuales que sus portavoces (o agentes sociales) reciben sobre el mercado político, y más precisamente sobre el mercado electoral.<sup>61</sup> La combinación de la dimensión interna y la externa revela que el factor esencial para entender el partido es su estructura de poder interno. Estas organizaciones, que pretenden poder reclutar en sus filas el personal capaz de gobernar la nación, tienen por objetivo el control del poder político. Los partidos son “organizaciones de combate”, que para multiplicar sus posibilidades de ganar las batallas políticas necesitan de la mayor cohesión y dirección posibles.

El ejercicio del poder y la ideología conlleva una dualidad. Por una parte, los partidos buscan sobre todo conquistar y ejercer el poder político. De otra, al presentar su ideología —su programa, sus posturas políticas, y de un modo general sus actitudes políticas— los partidos permiten a los ciudadanos decidirse de modo más claro por el gobierno de su elección. La consecuencia de esta duplicidad es que los partidos aparecen, a menudo, como oportunistas y carentes de principios. Para decirlo brevemente, creador de ideología y de proyectos políticos cuando de se trata de asegurarse los votos de una mayoría o de una parte importante del electorado, una vez llegado al poder el partido no duda en “traicionar” su propio programa, sin dudas

<sup>60</sup> Panebianco, pp. 126 y ss.

<sup>61</sup> Charlot, *art. cit.*, p. 213.

para mantenerse en el gobierno. El poder es el fin último; los principios (la ideología) sólo son medios, por utilizar si conducen al éxito, por desechar o transformar en caso contrario.<sup>62</sup>

Para los partidos con posibilidades de alcanzar el poder político, el triunfo en las elecciones tiene una importancia decisiva. Los otros objetivos de estas organizaciones, fundamentalmente los planteados en sus programas, en sus plataformas, en sus posiciones políticas (es decir, su ideología declarada), pueden ser modificados y adaptados en función de las necesidades electorales. Eso no significa que los partidos no se sientan comprometidos con sus principios, sino que algunos de estos principios pueden sacrificarse para permitir a la organización alcanzar al menos otros de sus objetivos.

Finalmente, todo partido es dual en la medida en que existe en sí y por sí (los dirigentes y sus miembros) y en la que no puede alcanzar sus objetivos (el poder político, la realización de sus proyectos políticos) sino “en interacción con las otras agencias de poder en un ambiente restrictivo, por medio de la movilización de apoyos siempre limitados (sobre todo electorales) y, de ser posible, por la transformación de su ambiente siempre incompleto. Para aprehender mejor la realidad, es preciso analizar el partido en su dualidad fundamental.”<sup>63</sup> La dualidad de la vida interna y las relaciones exteriores de un partido son, en efecto, fundamentales para la explicación y el estudio de los partidos, pero su campo de acción debe extenderse a otros aspectos, como el relativo a las funciones legislativas de estas organizaciones.

<sup>62</sup> Michel Offerlé (1987), *Les Partis Politiques*, París, PUF.

<sup>63</sup> Schonfeld, *art. cit.*, pp. 200-203.