

características del sistema productivo, en la especialización funcional de todos los subsistemas sociales —que no sólo se traducen en un aumento de la complejidad sino también en un aumento vertiginoso de la velocidad con la que los cambios se producen— significan que el proceso democrático de toma de decisiones está adquiriendo características nuevas de las que la teoría de la democracia debe dar cuenta.

Lo expuesto demuestra que, a pesar de la caída de los regímenes comunistas y el triunfo indiscutido de la democracia como única forma de gobierno legítima en las sociedades modernas actuales, la democracia está lejos de ser un régimen definido y de características indiscutibles sino que, por el contrario, nuevos debates, nuevos cambios, nuevos problemas son desafíos que debe encarar la teoría democrática para adaptarse a las nuevas sociedades del siglo XXI.

CAPÍTULO 7

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

por Andrés Malamud*

1 El origen

Los partidos políticos, en su acepción más amplia, poseen en la actualidad una característica significativa: la universalidad. En efecto, casi no hay país independiente en el globo que pueda exhibir un sistema político carente de partidos; más allá del tipo de régimen, de la ubicación geográfica o de los antecedentes históricos, prácticamente todas las naciones cuentan con (al menos uno de) estos actores institucionales.

Sin embargo, esta omnipresencia no implica que todos los partidos políticos tengan la misma naturaleza ni que cumplan estrictamente las mismas funciones ni, mucho menos, que las causas de su existencia puedan encontrarse en una pandémica voluntad creadora del hombre. Más bien, y haciendo un paralelo con la evolución histórica de la democracia, los partidos aparecen como la consecuencia no buscada de la masificación de las sociedades y la expansión territorial de los Estados, cuyas dinámicas van a dar lugar a un nuevo concepto: el de la representación política.

La institución de la representación, como mecanismo a través del cual la deliberación pública y las decisiones de gobierno se trasladan desde el titular de la soberanía democrática (el pueblo) hacia quienes aparecen ahora como los agentes de aquel soberano (los representantes), establece la frontera histórica y teórica entre la democracia antigua —o directa— y la moderna —o representativa—, al mismo tiempo que va separando gradualmente

* UBA-UNCPBA.

¹Según la distinción clásica de Benjamín Constant. Al respecto, véase Bernard Manin: "Metamorfosis de la representación" en Mario Dos Santos (coord.): *¿Qué queda de la representación?*, Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

al gobierno por medio de personas —ya sea en asamblea, consejo o monarquía— del gobierno por medio de partidos, o gobierno de partidos.

La condición histórica del surgimiento de los primeros partidos políticos fue el incremento de la participación política, que se verificó fundamentalmente a partir de la profundización del proceso de urbanización de los siglos XVIII y XIX. Asimismo, el sustrato indispensable sobre el que se desarrollaron (y al que robustecieron) los partidos fue el órgano de representación política por excelencia, aquel al que la ascendente burguesía fue constituyendo en herramienta de control de las medidas de gobierno: el parlamento².

En ese ámbito, los portadores de ideas afines, intereses coincidentes o aun simpatías personales, elaboraron los primeros lazos de solidaridad de las que en un principio serían llamadas "facciones". Con una carga de valor negativa, este término hacía referencia a las divisiones políticas subnacionales a las que la concepción organicista, holista y monocrática de la sociedad entonces reinante no podía menos que calificar de antinatural³.

Sin embargo, el grado de importancia que tuvieron los elementos mencionados (aumento de la participación, expansión de las atribuciones del parlamento) es materia de debate aún hoy, y distintas posiciones sobre el tema son sostenidas por relevantes autores⁴.

La primera explicación acerca de las causas del surgimiento de los partidos políticos la esbozó Ostrogorski y la continuó Duverger⁵, constituyendo la vertiente de las llamadas teorías institucionales que ponen el acento sobre la relación con el parlamento. En esta concepción, los partidos se habrían desarrollado a modo de organizaciones auxiliares de las nacientes —o ampliadas— cámaras representativas, con el fin de coordinar la selección y las tareas de los miembros de la asamblea. En consecuencia, puede hablarse de partidos de creación interna (al parlamento) o externa (cuando no son creados dentro de los canales institucionales sino por fuera de ellos, desde la sociedad). Pero este reconocimiento debilita el argumento, ya que relativiza la verdadera influencia del órgano legislativo sobre la formación del partido.

² Se sigue en este caso el resumen de Oppo, Anna: "Partidos políticos" en *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982.

³ Giovanni Sartori describe en detalle este proceso en el primer capítulo de *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.

⁴ Ramón García Cotarelo expone con bastante claridad el estado de la cuestión en: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.

⁵ Para Ostrogorski, M. véase: *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Calman-Lévy, París, 1902; y para Duverger, Maurice: *Los partidos políticos* (1951), Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

En contraposición con esta postura, Stein Rokkan⁶ ha desarrollado un poderoso marco teórico que concilia el método histórico con el comparativo, explicando la aparición de los distintos partidos políticos a partir de una serie de crisis y rupturas históricas que dividieron a las sociedades nacionales cuando aun no estaban consolidadas como tales, y provocaron, en cada quiebre, la formación de agrupamientos sociales enfrentados por el conflicto en cuestión. La crítica que se le hace a este enfoque es que limita su pretensión explicativa al hemisferio occidental, y principalmente al escenario europeo por ser la fuente empírica de su observación de campo.

Por último, La Palombara y Weiner⁷ adscriben más fielmente a las teorías del desarrollo, y justifican la aparición de los partidos como una consecuencia natural de la modernización social y de las necesidades funcionales del sistema político. Como todas las teorías generales, la dificultad de esta aproximación consiste en que las correlaciones detectadas entre las variables no justifican necesariamente un orden causal, ni mucho menos excluyente. Un análisis exigente sobre la génesis de los partidos políticos debería contemplar la medida en que cada caso particular responde a distintos factores, sean éstos institucionales, históricos o estructurales; pero una ponderación global que busque generalizar las regularidades detectadas aún no se ha logrado.

Es necesario mencionar que las descripciones evolutivas que se realizan generalmente acerca del surgimiento de los partidos toman como paradigma el caso británico, porque incluso el francés y el norteamericano difieren en su modalidad y sus tiempos. Empero, en todos los casos, compartieron la mala fama de ser percibidos inicialmente como agrupaciones facciosas, que actuaban en desmedro del bien común persiguiendo sus intereses egoístas⁸.

A pesar de que el origen de los partidos políticos estuvo signado por el desprecio generalizado, su crecimiento en prosélitos y tareas se desarrolló sostenidamente y, sobre todo, sin una justificación teórica suficientemente difundida como para aceptarlos con resignación. Puede tomarse como acta

⁶ La base del desarrollo de Rokkan puede hallarse en Seymour Lipset y Stein Rokkan (1967): "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales" en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992.

⁷ Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966. Lamentablemente, no tenemos noticias sobre si esta obra se halla traducida.

⁸ Por ejemplo, sostuvieron esta opinión en los Estados Unidos los autores de *El Federalista* (Madison, Hamilton y Jay); en Francia, el barón de Montesquieu, y en Inglaterra, el pensador y político Edmund Burke; al respecto, puede consultarse a Sartori, G.: *Partidos...*, op. cit., cap. 1.

de nacimiento formal de los partidos a la *Reform Act* (reforma electoral) dada en Inglaterra en 1832, lo que implica considerar a todas las asociaciones políticas sectoriales anteriores a esa fecha como antecesores de los modernos partidos. Sin desmerecimiento para ellas, como protopartidos calificarían inclusive las fracciones *tories* y *whigs* existentes en Gran Bretaña con anterioridad a la reforma, así como las formaciones prepartidarias de federalistas hamiltonianos y republicanos jeffersonianos en los Estados Unidos posteriores a la jura de la constitución.

Pese a que, como se dijo, los partidos políticos en su acepción moderna empiezan a contar sus años desde principios del siglo XIX, a fines del anterior Edmund Burke⁹ ya había construido lo que sería la primera diferenciación intelectual entre partidos y facciones. Siguiendo sendas transitadas previamente por sus compatriotas Hume y Bolingbroke, llegó más allá al comprender que la existencia de divergencias en el seno de la sociedad (y de sus representantes) era una realidad ineludible, pero que podía ser canalizada para mejorar la organización del gobierno y el control de la monarquía.

El disenso, en suma, debía ser aceptado, ya que el aumento de la tolerancia política y religiosa conduciría al robustecimiento de una sociedad pluralista que, institucionalizando sus diferentes grupos a través de asociaciones representativas de cada parte, los conduciría hacia el objetivo de coadyuvar al interés común del gobierno nacional.

2 La naturaleza

Hay diversos criterios para clasificar a los partidos políticos; el que se vaya a adoptar depende, en todo caso, de las hipótesis que orienten la investigación, aunque históricamente estuvieran predeterminadas por el marco teórico e ideológico de cada autor. Por ese motivo, la desilusión sufrida por Robert Michels respecto del Partido Socialdemócrata alemán lo llevó a buscar la causa del mal funcionamiento de los partidos en su estructura interna de carácter oligárquico¹⁰, mientras que Antonio Gramsci, por el contrario, manifestaba la matriz marxista de su análisis sociopolítico al concebirlos como organizaciones definidas por la clase social que los integra¹¹.

⁹ Más precisamente en 1770, en sus *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*; citado en Sartori: *Partidos...*, op. cit., pág. 29.

¹⁰ Michels, Robert (1911): *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.

¹¹ Gramsci, Antonio: *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1984.

Las controversias respecto del enfoque a través del cual los partidos políticos deben ser estudiados mantienen plena vigencia, y este debate no resuelto ha llevado a algunos autores a negar la existencia de una teoría de los partidos políticos¹². Más bien, lo que sí existen son descripciones bastante detalladas de aspectos parciales de algunos partidos, pero sin que esto sea suficiente para formular una teoría general¹³. En este nivel, el estudio de la materia estaría un paso atrás del que se comprueba para otros fenómenos políticos, como la democracia o el Estado.

Para simplificar la miríada de posiciones sostenidas por los académicos, puede construirse una tipología triple de los partidos políticos en función de los siguientes ejes: 1) su base social; 2) su orientación ideológica; y 3) su estructura organizativa¹⁴. La mayoría de los trabajos sobre esta temática —si no todos— cabalgan sobre uno de estos criterios, o bien sobre una combinación de ellos.

Los enfoques que hacen hincapié en la base social de los partidos políticos provienen, generalmente, de estudiosos de la sociología o bien de los cultores de las diversas versiones del materialismo dialéctico, aunque los escritores populistas y nacionalistas no marxistas también privilegian esta perspectiva desde una valoración opuesta. Así, lo que para unos adquiere sentido en el marco de una sociedad estratificada horizontalmente, comprendiendo a los partidos como agentes portadores de la identidad de clase que los transforma en vehículos de división social, para los otros, a la inversa, los partidos son el instrumento político de un movimiento de integración policlasista, nacional y/o popular, que licua las diferencias de clase y procesa el conflicto de manera vertical. También pueden ser percibidos como parte de este último grupo los partidos de los Estados Unidos, donde la relativa irrelevancia de las diferencias de clase en un contexto de amplia movilidad social ha producido una mayor elasticidad en la identificación política.

La taxonomía más habitual para clasificar a los partidos políticos de acuerdo con su base social es aquella que los divide en obreros y burgueses, aunque es necesario agregar la categoría de partido populista para los casos que abarcan una amplia masa multclasista: los primeros caracterizan sobre todo a Europa, el último predomina en el tercer mundo. En ciertos países, la heterogeneidad social puede llevar a la formación de partidos campesinos, o bien representativos de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. Tal diver-

¹² Para un somero estado de la cuestión véase Tonelli, Luis: *Partidos políticos y modelos de democracia*, Secretaría de Publicaciones CECSO, UBA, Buenos Aires, 1992.

¹³ Por ejemplo, las de Klauss von Beyme (1982): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, y Panebianco, Angelo (1982): *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

¹⁴ La idea base de esta clasificación está tomada de Panebianco, A.: *Modelos...*, op. cit.

sidad, para estos autores, no hace más que corroborar que lo que define a un partido es su sociología¹⁵.

En este aspecto, resulta fundamental el análisis de los *cleavages*¹⁶ sociales, las líneas de ruptura constituidas alrededor de conflictos trascendentes que separan a los miembros de una comunidad en función de sus posiciones al respecto. Los grupos entonces definidos cristalizan sus identidades en torno del problema en cuestión, y los futuros antagonismos y alianzas cobran significado a la luz de las causas que originaron las divisiones. Más adelante se tratará en extenso este tema.

A diferencia de lo anterior, quienes sostienen que el elemento distintivo de cada partido es su orientación ideológica afirman que es el objetivo de la organización, y no su composición social, lo que determina su accionar. La principal tipología, entonces, se construye en torno al par *derecha-izquierda*, que a partir de la Revolución Francesa de 1789 se ha transformado en el criterio por excelencia para ordenar las ideas políticas. A pesar de que la definición de estos conceptos es más bien ambigua, pueden aceptarse como válidos estos dos asertos: por un lado, las fuerzas de izquierda tienden generalmente a cambiar el estado de cosas de la sociedad, preferentemente en favor de los sectores más bajos de la población, mientras que las de derecha pretenden mantener la situación social dentro de los límites estructurales en que se encuentra; y por otro, la izquierda propone una mayor intervención del Estado en la economía y las políticas sociales, al tiempo que la derecha sostiene las bondades de la no injerencia estatal y la primacía del mercado para la más eficaz asignación de recursos entre los hombres.

En función de lo expuesto, resulta obvio que muchas veces la integración social de los partidos políticos y sus programas coinciden, en el sentido de que una mayor base obrera o de sectores trabajadores se asocia con una ideología más combativa y transformadora, en tanto que un partido de composición burguesa o de clases medias tiende a tener menos elementos revolucionarios y de cambios profundos en su discurso que los otros. No obstante, esta asociación no es necesaria: como claramente advirtió Marx, la clase en sí y la clase para sí no siempre van de la mano, y los intelectuales radicalizados o los obreros conservadores no son un fenómeno extraño en la política occidental. Por lo tanto, esta categoría de análisis de los partidos es independiente de la anterior, aunque ambas resulten recíprocamente condicionadas.

Por esta vía que se describe, a la tradición de sindicarse a los partidos po-

¹⁵ Este punto de vista está bien analizado en Are, Giuseppe y Bassani, Luigi: "El sistema de partidos en los Estados Unidos", *Leviatán*, N° 47, Madrid, primavera de 1992.

¹⁶ Término sin traducción literal que puede definirse como "división social políticamente relevante"; es decir, no implica cualquier fractura dentro de una sociedad, sino sólo aquellas que tienen consecuencias sobre el sistema político.

líticos de acuerdo con su ideología como de *izquierda, centro o derecha* se le va a agregar otra que prioriza como elemento distintivo el grado de moderación o radicalización de los postulados programáticos. Queda abierta así la posibilidad de considerar en un grupo a los partidos que, solos o en coalición, se orientan hacia el gobierno y tratan de conseguir el poder dentro de las reglas del régimen político, llamados también partidos moderados o del sistema, y en un segundo grupo a los que, rechazando el sistema tal como está estatuido, se esfuerzan en combatirlo por medios más o menos legítimos con el declarado objetivo de cambiar el régimen antes que al gobierno: éstos son los *partidos antisistema o extremistas*.

Esta tipología, como se ve, considera ante todo la postura del partido hacia el sistema político en particular; pero también pueden evaluarse los fundamentos filosóficos que sustentan tal actitud. En ese sentido, la creación del "hombre nuevo", la supremacía de la nación, la revolución social o la purificación racial aparecen como el elemento sustancial de la ideología partidaria, y su enfrentamiento con el sistema y los demás partidos son el fenómeno consecuente y no el esencial. No obstante, ya sea la cosmovisión profunda o la disposición hacia el régimen, el hecho definitorio de esta *clasificación* es su "idealidad", en oposición a la "materialidad" de la *composición social*.

Finalmente, una tercera perspectiva desplaza del foco tanto a la base social como a la orientación ideológica, para centrarse en aquello que distingue a los partidos modernos de cualquier otro grupo organizado que históricamente haya cumplido funciones similares, a la vez que los acerca al aparato burocrático dentro del cual funcionan y al que sin duda emulan, aspirando a la larga a controlarlo: el Estado. Desde los estudios pioneros de Ostrogorsky, de Michels y de Weber¹⁷, este enfoque ha gozado de una amplia aceptación, aunque luego de las primeras décadas del siglo, principalmente a partir del aumento visible de la amenaza soviética y de sus partidos satélite de Occidente, fue perdiendo terreno en manos de las taxonomías ya mencionadas, en las que la clase y la ideología asumen una mayor capacidad explicativa.

Sin embargo, y sobre todo a partir de los años 80, la *teoría de la organización* ha recuperado para la ciencia política la potencia heurística de este paradigma, que a través de la obra de Angelo Panebianco¹⁸ continúa la tradición histórica iniciada por Weber y sostenida, con mayor o menor fidelidad, por Maurice Duverger y por Anna Oppo¹⁹. De esta cuestión en particular se tratará detalladamente más adelante.

¹⁷ Ostrogorsky, M.: *La démocratie...*, op. cit.; Michels, R.: *Los partidos...*, op. cit.; Weber, M. (1922): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

¹⁸ Panebianco, A.: *Modelos...*, op. cit.

¹⁹ Duverger, M.: *Los partidos...*, op. cit.; Oppo, A.: *Partidos...*, op. cit.

Lo que importa destacar aquí es que los partidos políticos, al ser concebidos en cuanto organizaciones, se suponen movidos por fines propios que trascienden los objetivos que les dieron origen, al tiempo que también superan y transforman los intereses de los individuos que los integran, sean éstos intereses de clase o de cualquier otro tipo. En este aspecto, la aborrecida metamorfosis descrita por Michels no sería una perversión ni una patología, sino, en realidad, el *modus operandi* natural de los partidos: a lo largo de su existencia, la sucesión o articulación de fines toma lugar convirtiendo a la asociación en un ente cada más simbiótico con su ambiente, con menor capacidad (o voluntad) para reformarlo que en sus orígenes. El grado en que un partido político establece estrategias de adaptación o de predominio sobre la realidad exterior depende de la fortaleza de su institucionalización o, en otras palabras, del modo en que la cristalización histórica de sus características fundacionales impactó sobre su autonomía y su nivel de sistematización interna.

Más allá de la perspectiva preferida por cada autor, y aun de la utilidad que una u otra pueda ofrecer para tipos particulares de investigación, parece sugerible evitar cualquier índole de determinismo: ni el sociológico —basado en la composición de clase— ni el teleológico —sostenido por la ideología o los objetivos manifiestos— ni el organizativo —explicado a partir de la estructura interna— ni el sistémico —precisado por la interacción con otros partidos y con las instituciones de gobierno— pueden abarcar por sí solos todas las dimensiones del fenómeno partidario. Más bien, estos aspectos son elementos concurrentes en la conformación de los partidos políticos.

3. Los tipos

La clasificación más extendida de los partidos políticos, retomada con mínimas variaciones por la mayoría de los autores, es la que los distingue primariamente entre partidos de representación individual y partidos de representación de masas²⁰. Aunque el nombre de las categorías puede sugerir que es la base social la que organiza la taxonomía, en realidad el criterio clave es el histórico-organizativo. Esto es así porque los dos tipos de partido son característicos de épocas consecutivas, separadas por el proceso político que condujo finalmente a la adopción del sufragio universal. En consecuencia, y aunque debe advertirse que ambas clases de partidos políticos pueden coexistir simultáneamente, lo que se ha dado es una transformación progresiva

²⁰ Entre otros, Weber, M.: *op. cit.*; Duverger, M.: *op. cit.*; Oppo, A.: *op. cit.*, y Panebianco, A.: *op. cit.*

de un tipo hacia otro, a medida que la necesidad de legitimidad y apoyo (mitificancia, financiamiento y, sobre todo, votos) condujo a la inviabilidad o futi- lidad de una existencia sin respaldo electoral. Si quiere ponerse una fecha, el periodo clave de esta metamorfosis transcurrió entre la última década del siglo pasado y las dos primeras del actual, tanto en la cuna europea como en las nuevas naciones de América.

Quienes tomaron la iniciativa a este respecto fueron los partidos socia- listas y obreros en general, ya que debieron asumir el desafío de canalizar la participación política de las masas que se incorporaron a la arena electoral a partir de la ampliación del sufragio. El referido fenómeno de masificación de la política se manifestó fundamentalmente a nivel de estos auxiliares ins- titucionales del Estado que son los partidos políticos, dado que debieron ade- cuarse a las necesidades de socialización, movilización, reclutamiento y, so- bre todo, búsqueda del sentido que la nueva realidad habría de adoptar pa- ra los nuevos ciudadanos.

Las asociaciones de notables se caracterizaban por su dependencia total respecto de los caballeros o las familias que las habían patrocinado, y cual- quier disputa personal entre sus miembros implicaba la ruptura del partido y el enfrentamiento consiguiente de las nuevas partes en conflicto, constitui- das por los jefes y su séquito incondicional. Con la misma facilidad se produ- cían también los acercamientos y las alianzas, basadas en los intereses co- yunturales que convergían en necesidades comunes. Las maneras en que es- tas formaciones organizaban su accionar resultan inimaginables para quie- nes se hallan inmersos en el accionar de los actuales partidos de masas. El representante parlamentario tenía absoluta libertad para decidir su posición en el recinto legislativo, de acuerdo al leal "saber y entender" que las doctri- nas de la época asignaban a los hombres probos. Las opiniones de los nota- bles se intercambiaban en los clubes, antecedentes lejanos del comité, donde transcurrían las tertulias de las que estaban naturalmente excluidos quie- nes no pertenecieran a los sectores elevados de la población. Los asambleís- tas —comunes, diputados o legisladores, de acuerdo al país— no representa- ban a sus electores más que a título formal (puesto que eran elegidos por dis- tritos territoriales), ya que expresaban sus intereses de grupo en nombre del bien común de la nación.

Para estos primeros partidos el modo de expansión era la cooptación. Es- te mecanismo consistía en la atracción individual de las personas que las ca- marillas de los grupos establecidos consideraran importantes (o peligrosas) para la defensa de los objetivos planteados. Su instrumentación requería muchas veces de la distribución de prebendas o beneficios estatales o de la promesa de una carrera venturosa, puesto que la ideología —y las diferen- cias ideológicas— todavía no eran concebidas como razones para participar en la honorable actividad política. Los casos más notorios, y más antiguos,

de esta clase de partidos políticos lo configuraron las agrupaciones tradicionales inglesas, la de los *tories* (conservadores) y la de los *whigs* (liberales).

Quando los sostenedores de las teorías socialistas, mayoritariamente marxistas, se enfrentaron con la apertura electoral que las luchas obreras habían finalmente conseguido, los partidos que fundaron debieron recurrir a métodos totalmente nuevos de acción política. El principal problema resultaba ser la ignorancia, traducida políticamente como incompetencia, de las masas trabajadoras, por lo que las imprentas se convirtieron en las herramientas fundamentales tanto para la agitación como para el adoctrinamiento. La fuerza de las organizaciones de izquierda en el siglo XIX dependía esencialmente de la importancia de su prensa partidaria. Cabe acotar que en la época de referencia todos los periódicos eran espacios de opinión, ya que la información "objetiva" tal como hoy se la conoce no era técnicamente posible (ni valorativamente deseada).

La incorporación de militantes, una figura política novedosa, comenzó a realizarse a través del procedimiento más masivo del reclutamiento, practicado sobre todo en las fábricas y los sitios de mayor concentración urbana. Una característica relevante fue que los ingresantes de este modo a la estructura partidaria comenzaban su carrera desde abajo, en vez de hacerlo desde la cúpula como ocurría con las figuras en los partidos de notables.

Pero uno de los elementos más trascendentes de esta etapa de la organización partidaria fue, sin duda, la disciplina del bloque en el parlamento. El mandato libre fue rechazado como norma de acción, para adoptar todos los representantes del partido una posición unificada ante cada tema de debate en la cámara. El complemento de esta actitud consistió en que eran las autoridades colegiadas de la organización las que fijaban la línea, a la que los legisladores debían ceñirse so pena de revocación del cargo.

Las consecuencias de esta transformación sobre la teoría de la representación y sobre las ideas políticas resultaron tan impactantes como las de la nueva estructura interna de los partidos lo fueron para la teoría de la organización y las prácticas políticas. Por este último aspecto han sido llamados *partidos organizativos de masas* o, simplemente, *partidos de aparato*, en alusión a la poderosa estructura burocrática que debieron construir para coordinar el gigantesco proceso de movilización de las masas. El modelo histórico más importante de este tipo de partidos políticos fue el Partido Socialdemócrata Alemán, fundado en 1869 por Bebel y Liebknecht y fortalecido en 1875 a partir de su unificación con los lasalleanos, pero virtualmente todas las fuerzas socialistas y comunistas de Europa se organizaron de esta manera. A su vez, los partidos burgueses que pretendieron competir con éxito contra sus nuevos adversarios debieron adoptar meca-

nismos de articulación burocráticos, con funcionarios profesionales de tiempo completo que se dedicaran a las tareas de contraagitación y movilización electoral; en caso contrario, sus posibilidades de supervivencia hubieran sido escasamente satisfactorias.

Poco a poco, sin embargo, el desarrollo económico y los avances tecnológicos fueron modificando la estructura clásica de las sociedades europeas, diluyendo las rígidas fronteras de clase y multiplicando los niveles de estratificación horizontal. En conjunción con el desarrollo de los medios masivos de comunicación, esta transformación fue produciendo el debilitamiento de las identidades subculturales, homogeneizando culturalmente a la sociedad al mismo tiempo que la fragmentaba económicamente. En consecuencia, los partidos debieron acoplar sus estrategias de acumulación a las nuevas condiciones, que exigían una reducción de la pureza doctrinaria para ampliar la base de apoyo —sin perder mientras tanto al electorado tradicional— y, por lo tanto, la consideración de las opiniones de quienes no formaban parte de la estructura pero podían definir su éxito o su fracaso. La lealtad a los partidos políticos deja de ser parte necesaria de la identidad de grupo, pues la diversificación de roles así lo determina, y al mismo tiempo, éstos pierden también su indispensabilidad como organización mutua, pues los servicios brindados previamente sólo por ellos²¹ son ahora garantizados por la estructura del Estado de bienestar.

Los nuevos partidos políticos son ahora definidos como *electorales de masas, profesional-electorales* o, en su más fuerte caracterización, como *partidos escoba o atrapados*²², en función de su apelación a la sociedad en general por encima de las divisiones de clase. Ya no son los notables ni los militantes sino los electores los dueños formales del partido, el que sólo les solicita su adhesión a la hora del voto y trata de reducir los demás costos de la participación. Las peculiaridades de este tipo se observan claramente en los Estados Unidos de América, aunque la tesis de Kirchheimer se refería a la transformación de los partidos de aparato, que nunca han existido como tales en el país del norte. El peso de la autoridad partidaria es menor que el de los representantes en el congreso, lo cual debilita la disciplina partidaria, y es realmente el jefe del ejecutivo (o el líder de la oposición parlamentaria) el que define la línea políti-

²¹ La frase con que mejor se lo ha definido es "desde la cuna a la tumba", haciendo referencia a la atención ofrecida desde guarderías infantiles hasta sepelios y sociedades de cremación; tomado de Sigmund Neumann por Bartolini, Stefano: "Partidos y sistemas de partidos" en G. Pasquino y otros: *Manual de ciencia política* (1986), Alianza, Chile, 1991, pág. 239.

²² Este rótulo se le debe a Otto Kirchheimer; véase "El camino hacia el partido de todo el mundo" en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.) (1968): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1989.

ca. La movilización se realiza especialmente en ocasión de las campañas, y el financiamiento se traslada desde las cuotas de los afiliados y simpatizantes hacia las contribuciones de las empresas, los grupos y, eventualmente, el gobierno²³.

MODELOS DE PARTIDO SEGÚN A. PANEBIANCO

PARTIDO BUROCRÁTICO DE MASAS	PARTIDO PROFESIONAL ELECTORAL
a) Papel central de la burocracia (competencia político-administrativa)	a) Papel central de los profesionales (competencias especializadas)
b) Partido de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical que se dirige sobre todo a un electorado fiel.	b) Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical y que se dirige ante todo al electorado de opinión.
c) Posición de preeminencia de la dirección del partido; dirección colegiada.	c) Posición de preeminencia de los representantes públicos; dirección personificada.
d) Financiación por medio de las cuotas de la afiliados y mediante actividades colaterales.	d) Financiación a través de los grupos de interés y por medio de fondos públicos.
e) Acentuación de la ideología. Papel central de los creyentes dentro de la organización.	e) El acento recae sobre los problemas concretos y sobre el liderazgo. El papel central lo desempeñan los arribistas y los representantes de los grupos de interés dentro de la organización.

FUENTE: Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pág. 492.

El principal contraste observable entre los partidos norteamericanos y los europeos, debido en parte, es cierto, a las distintas necesidades funcionales de los sistemas presidencial y parlamentario, reside en que en el primer caso los partidos políticos actúan simplemente como patrocinadores de candidaturas, mientras que en el viejo continente efectivamente gobiernan. Lo que en los Estados Unidos implica un amplio margen de maniobra y un muy flexible programa político, en Europa se ve restringido por ma-

²³ Para un estudio comparativo sobre las formas de financiamiento partidario, véase Zuleta Puceiro, E.; Ferreira Rubio, D.; Giordano Echegoyen, G. y Orlandi, H.: "Modelos de partido político y su financiamiento. Introducción a un análisis comparativo", *Boletín Informativo Techint*, N° 264, setiembre-diciembre de 1990.

yores obstáculos doctrinarios, financieros y sistémicos, ya que del acatamiento a la disciplina del partido depende la estabilidad del gobierno. Sin embargo, la progresiva dilución de las identificaciones partidarias, el crecimiento lento pero constante de la apatía electoral y la desmesura de las expectativas sociales en relación con la gestión pública de los partidos políticos abre un signo de interrogación sobre las formas futuras de la intermediación partidaria.

4 Definición, funciones y características

Luego de la descripción realizada acerca de la evolución de los partidos políticos y de las formas por ellos asumidas en los distintos periodos históricos, están dadas las condiciones para avanzar hasta el punto por el que, según un criterio estrictamente lógico, hubiera correspondido empezar: la definición del concepto. Esta inversión premeditada del orden de la argumentación se debe a la dificultad de la tarea. En efecto, la simple observación y el sentido común alcanzan para describir a los partidos y para enumerar sus actividades, aunque también generen polémicas sobre el grado en que una variable es más determinante que otra (a la hora de clasificarlo) o una tarea adquiere mayor o menor relevancia (cuando se evalúa su función).

Tanta es la complejidad de la cuestión que uno de los principales especialistas en el tema, Giovanni Sartori, brinda una definición de los partidos políticos que, a pesar de la necesaria generalidad, limita su validez a las naciones occidentales (u occidentalizadas, en el sentido de secularización social) posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Ciertamente es que podría forzarse el concepto para hacer encajar partidos como el Nacional Socialista Alemán, cuya inclusión violaría la definición estricta; pero en ese caso se diluiría la capacidad descriptiva del término y retornaría la ambigüedad semántica.

Sartori concisamente, afirma: "un partido es cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos"²⁴. Los elementos claves pueden enumerarse: grupo político, etiqueta oficial, elecciones, candidaturas viables, cargos públicos. Acerca de los fines, la ideología, la composición social o los valores no se hace mención. ¿Es esto chocante? Sin duda, para el no iniciado sí lo es. No obstante, Sartori no niega que los partidos políticos puedan poseer esas características: lo que objeta es que sean materia constitutiva de ellos. Siguiendo la metodología weberiana para la descripción del Estado y de los mismos partidos, ahora se hace hincapié en

²⁴ Sartori, G.: *Partidos...*, op. cit., pág. 91.

el medio específico de la asociación a explicar, aquel que la distingue de todas las demás: en este caso, la lucha por el poder a través de las elecciones.

Quedan desterrados del paraguas cobertor del término "partidos", entonces, aquellos movimientos autoritarios o totalitarios que, habiéndose adueñado del poder del Estado, proscriben a los demás partidos políticos y anulan las elecciones, sin volver a convocarlas durante su gestión. Pero también se descarta como objeto de la definición a los pequeños partidos que, presentándose en elecciones, no obtienen ningún cargo público por los que se compete: a esto se hace referencia con la frase "candidaturas viables". De este modo se dejan afuera a los elementos irrelevantes, cuya inclusión dificultaría innecesariamente el análisis de lo importante.

Con la definición citada se agregan los ítem dichos, al tiempo que se conservan dos de los principios básicos de la conceptualización de Julien Freund y Carl Schmitt sobre la política²⁵, a saber: el componente agonal o de lucha (amigo-enemigo), y el componente de lo público (público-privado); más embozado, se mantiene en estado de latencia el componente de la dominación (mando-obediencia).

Formando parte esencial de una vertiente alternativa de la ciencia política, la teoría económica de la acción, las obras de Schumpeter primero y de Downs más adelante²⁶ han descripto a los partidos políticos según una imagen en extremo gráfica e ilustrativa. En ellas se realiza una metáfora del funcionamiento del mercado económico, concibiendo a la democracia (o sistema competitivo de caudillos o partidos) como un mercado político en el cual los líderes partidarios cumplen el rol del empresario, que dentro de una firma (obviamente, el partido) desarrolla la tarea de producir, promover e intercambiar una serie de bienes o servicios (decisiones y políticas públicas, o bien cargos y prebendas) por un recurso de poder que hace las veces de dinero: el voto.

En este escenario, el electorado es comparado con el público consumidor (en la visión de Schumpeter, irracional y manipulable masivamente; en la de Downs, compuesto por individuos egoístas maximizadores), que en mayor o menor medida define la suerte de los competidores con su decisión de comprar (votar) la oferta de uno u otro. Más allá de que el acento se coloque sobre los líderes o sobre el elector, la alegoría del mercado abdica definitivamente de la idea de bien común, para centrar la acción del partido en la búsqueda de distintos tipos de recompensa para sus líderes (y seguidores). Esto

²⁵ Schmitt menciona esta coincidencia en Schmitt, Carl (1963): *El concepto de lo político*, Folios, Buenos Aires, 1984, pág. 12.

²⁶ Schumpeter, Joseph (1942): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984; Downs) Anthony (1957): *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.

de ningún modo ignora la posibilidad de la acción altruista: simplemente, la incorpora como una motivación individual más.

Si bien se ha presentado una manera de describir el rol de los partidos políticos, corresponde proponer un criterio que sea aceptado por la mayoría de la comunidad académica más allá de la tradición de pensamiento proveniente. En esta tesitura, la simplificación que se utiliza más comúnmente para conceptualizar a los partidos políticos admite que se los ubique como factores de intermediación entre la sociedad y el Estado: el grado de liberalización de la sociedad y el tipo de régimen político del Estado determinarán con cuál polo de la relación la dependencia es mayor en cada caso histórico.

Lo que resulta más claro es que las funciones de los partidos políticos pueden definirse, en principio, de acuerdo con el carácter ascendente o descendente de la corriente de interacción: cuando fluye desde abajo —la sociedad— hacia arriba —el Estado—, las tareas básicas serán la agregación y el filtro de las demandas (en una sociedad de masas, el gobierno no puede prestar atención a las inquietudes individuales de cada ciudadano; pero, a la vez, la suma de dichas inquietudes personales implica la exclusión de las que no pueden ser compatibilizadas entre sí), la movilización e integración social (sobre todo en los procesos de desarrollo, donde canalizan dentro de los cauces institucionales las emergentes ansias de participación) y la estructuración del voto (no es relación unicausal que los partidos políticos existan porque la gente vota, también la decisión del voto está construida y condicionada en torno de la disposición existente de partidos).

Relativas a la fase descendente de la labor de los partidos políticos, las funciones cumplidas abarcan desde el reclutamiento de las élites y personal político (los líderes se forman dentro de las estructuras partidarias o bien son cooptados por ellas, ya sea para colaborar con el gobierno o para mejorar las chances electorales del partido) hasta la formación de políticas públicas (a través de la formulación de programas o plataformas y su implementación desde los ámbitos de autoridad)²⁷.

En definitiva, la actividad que realizan los partidos políticos puede ser resumida en los conceptos de representación (de la sociedad en el Estado) y gobierno (sobre la sociedad por el Estado). Si predomina la primera se estará en una nación más pluralista y con mayor autonomía de sus grupos de interés o de identidad, respondiendo a lo que Robert Dahl ha denominado poliárquias por el control ejercido sobre los líderes por los no líderes²⁸; si es a la inversa, el caso en estudio responderá a una pauta de menor autonomía,

²⁷ Bartolini presenta una convincentemente exhaustiva enumeración de funciones en Bartolini, S.: *Partidos...*, op. cit., págs. 245 y sigs.

²⁸ La primera elaboración data de 1953, en Dahl, Robert y Lindblom, Charles: *Política, economía y bienestar*, Paidós, Buenos Aires, 1971.

mayor control de los gobernantes sobre los gobernados y una jerarquización más rígida de las relaciones sociales.

Las características que pueden presentar los partidos políticos, y que los diferencian entre sí más allá de sus funciones comunes, están descritas exhaustivamente por Panebianco en su análisis de los modelos de partido. Uno de los momentos más enriquecedores es aquel en que define las seis áreas de incertidumbre, cuyo mayor o menor control por parte de la dirigencia determina el perfil de la organización y sus expectativas de supervivencia y éxito. Ellas son: a) *la competencia*, o indispensabilidad para cumplir una función, lo que excede el mero saber técnico; b) *las relaciones con el entorno*, lo que incluye la capacidad para establecer alianzas y conflictos con otras organizaciones; c) *la comunicación*, esto es, el control ejercido sobre los canales de información interna y externa; d) *las reglas formales*, entendidas como la facultad de interpretación para aplicar u omitir los estatutos; e) *la financiación*, o control del flujo de dinero, y f) *el reclutamiento*, que implica la definición de los requisitos de admisión, carrera y permanencia²⁹. Todos estos recursos, como ya habían percibido, entre otros, Michels y Weber, son tendencialmente acumulativos; por lo tanto, la concentración de algunos tiene como resultado la atracción de los demás.

En consecuencia, la composición de la coalición dominante (nombre con el que Panebianco denomina a la dirigencia partidaria, puesto que la concibe como compuesta por más de un líder y con un alcance más amplio del que los límites formales de la organización permiten apreciar) y su configuración (básicamente su cohesión, estabilidad y poder) dependerán de la medida en que sus miembros logren adueñarse de los recursos de control sobre las áreas de incertidumbre, garantizando el éxito o, al menos, la supervivencia de la organización. Esto se halla causalmente relacionado con el grado de fortaleza institucional alcanzado por el partido, lo que fue mencionado con anterioridad.

5 Sistemas de partido

Se hace evidente al análisis el hecho de que los partidos políticos, por definición, no actúan solos en un medio aislado sino que están en interacción permanente con las otras "partes" (partidos) del ambiente. En este sentido, se diferencian de la burocracia y las demás instituciones estatales porque, a título individual, carecen de monopolio alguno de representación o función.

²⁹ Panebianco, A.: *Modelos...*, op. cit., cap. 3.

Esta característica excluye el caso de los partidos únicos, pero como se ha visto, tal condición distorsiona la idea misma de partido³⁰.

En lugar de detentar excluyentemente las facultades que le son propias, cada partido político compite en un espacio más o menos abierto, de acuerdo con el marco general del régimen político, por la obtención del voto popular que le otorgue mayor capacidad de influir en la toma de decisiones públicas *vis à vis* los adversarios electorales. En consecuencia, su accionar está permanentemente condicionado por las restricciones jurídicas, el ordenamiento social y las pautas culturales, pero también por la presencia, fortaleza y estrategias de los demás partidos. Las corrientes de interrelación que se determinan entre ellos dan lugar a un conjunto interrelacionado de elementos, tal que la modificación de uno de ellos provoca cambios en los demás: esto es, resumidamente, lo que se conoce como sistema de partidos. A su vez, este funciona como parte de un subsistema mayor, el político, en combinación con otros subsistemas como el electoral y el jurídico-institucional.

Aunque las polémicas respecto de la clasificación de los sistemas de partido están siempre vigentes, desde que Sartori planteó en 1976 su innovadora tipología todos los desarrollos posteriores giran alrededor de ella, sea para completarla o para corregirla. En su obra cumbre³¹ el politólogo italiano propuso agregar a la variable clásica —la que considera al número de partidos como criterio suficiente— una variable de control, la ideológica, que evalúa básicamente la medida en que un actor del sistema se adecua a la dinámica de la competencia o pretende, por el contrario, reducirla o eliminarla. En función de esta taxonomía compleja, bidimensional, construye su teoría respecto de la estabilidad o precariedad de los sistemas de partido.

Pero antes de describir la tipología sartoriana, y a título de antecedente histórico, es pertinente mencionar a las dos importantes taxonomías postuladas por Duverger en la década de 1950 y por La Palombara y Weiner en la del 1960³², sobre —o contra— la que Sartori edificó la propia. El primero caracteriza todo escenario en el que actúen partidos políticos como un continuo unidimensional, cuyos dos extremos están definidos por las posiciones ideológicas "derecha" e "izquierda". Entre ellas, y de acuerdo con el tipo de régimen, se ubican uno, dos o más partidos, dividiendo a través de un sencillo criterio cuantitativo al objeto de análisis en tres cate-

³⁰ Cfr. Bartolini, S.: *Partidos...*, op. cit., pág. 218.

³¹ Sartori, G.: *Partidos...*, op. cit.

³² Duverger, M.: *Los partidos...*, op. cit.; La Palombara, J. y Weiner, M.: *Political parties...*, op. cit.

gorías: sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas. Los primeros serían propios de los países totalitarios, como la Unión Soviética y sus satélites; los segundos son presentados como característicos de las democracias estables, principalmente anglosajonas, por lo que se deduce una superioridad funcional sobre los demás; los últimos, en fin, manifiestan el grado de fragmentación política existente en las democracias más inestables, como Francia, Italia o la Alemania de Weimar.

Este agrupamiento fue considerado insuficiente para destacar las diferencias existentes entre casos que calificaban en la misma categoría, por lo que La Palombara y Weiner propusieron para los sistemas competitivos una tipología cuádruple: ideológico hegemónico, pragmático hegemónico, ideológico turnante y pragmático turnante. El inconveniente fue que al dejar de lado la variable numérica, considerando sólo la intensidad de la ideología y la presencia de alternancia, el análisis resultaba demasiado general y perdía información relevante.

Finalmente, Sartori procedería a combinar la dimensión cuantitativa (numérica) con una cualitativa (ideológica) que actuara como variable de control, a fin de establecer cuándo la variación en el número de partidos afecta a la dinámica de la competencia, con efectos consecuentes sobre el sistema político²³. Para este fin definió un formato héptuple, subdividiendo las categorías de Duverger de modo que el unipartidismo se desdoblase en tres clases: sistema a) *de partido único*; b) *de partido hegemónico*, y c) *de partido predominante*; el d) *bipartidismo* permaneciese tal cual estaba; pero el multipartidismo, en cambio, se desagregase en: sistema f) *de partidos limitado*; g) *extremo*, y h) *atomizado*. De este modo, los casos donde sólo un partido está permitido (partido único) se diferenciarían de aquellos en los que, pese a la prohibición legal o fáctica de triunfar, otros partidos políticos pueden presentarse a elecciones (sistema de partido hegemónico); y a su vez, éstos contrastarían con los Estados con competencia libre en los que, sin embargo, gana casi siempre el mismo partido (partido predominante). También es fundamental la distinción entre los sistemas pluripartidarios según tengan más (extremo) o menos (limitado) de cinco partidos. Este número no es mágico, afirma Sartori, sino que alrededor de él se produce un cambio en el sentido de la competencia, transformándose de cen-

²³ Previamente, Sartori definió los dos criterios que definen qué partidos deben contarse. El primero descarta a todos aquellos que no tengan (o, mejor dicho, que no hayan tenido, ya que el modelo describe ex post-facto realidades ya estructuradas) participación en el gobierno, ni siquiera como miembros de una coalición. El segundo rehabilita a los partidos previamente descartados que, pese a estar excluidos del gobierno, poseen la fuerza parlamentaria suficiente como para vetar sus iniciativas, y modifican de este modo la dirección de la competencia: son generalmente partidos extremistas antisistema. Como se ve, quienes no obtienen representación parlamentaria ni siquiera son considerados; véase Sartori, G.: *Partidos...*, op. cit., págs. 156 y 157.

trípeta en centrífuga (considerando siempre un continuo ideológico unidimensional).

En el cuadro siguiente se compara la clasificación de Duverger con la tipología de Sartori, y se observa el reagrupamiento que el último realiza de acuerdo con las características de funcionamiento de los sistemas de partido.

DUVERGER SISTEMA	SISTEMA DE PARTIDO	SARTORI COMPETENCIA	CARACTERÍSTICA
Unipartidista	Unico	No	Unipolar
	Hegemónico	No	Unipolar
	Predominante	Si	Bipolar
Bipartidista	Bipartidario	Si	Bipolar
	Limitado (moderado)	Si	Bipolar
Multipartidista	Extremo (polarizado)	Si	Multipolar
	Atomizado	Si	Multipolar

La cualidad del nuevo ordenamiento reside en que permite determinar claramente, en primer lugar, si hay o no competencia, hecho que el modelo anterior no describía fielmente; y luego, si en los casos competitivos la mecánica es bipolar, moderada y centrípeta, actuando como elemento equilibrador dentro del sistema político, o por el contrario asume una modalidad multipolar, polarizada y centrífuga, acumulando poder los partidos antisistema y radicalizando la lucha electoral y parlamentaria hasta provocar el colapso del régimen. En definitiva, lo fundamental de la innovación teórica introducida por Sartori es que combina dos variables relativamente ponderables para lograr una matriz de análisis compleja, con la que explica las causas de la estabilidad o inestabilidad de los sistemas partidarios y permite predecir rupturas —y prescribir soluciones de ingeniería institucional— para los regímenes democráticos.

Justamente, y dado que los condicionantes históricos y culturales son mucho más estáticos y menos manipulables que los políticos, el acento de los proyectos de reforma del sistema partidario se ha colocado tradicionalmente sobre la variable institucional, y en particular sobre los sistemas electorales. Estos están constituidos por las regulaciones jurídicas que estipulan quiénes

ejercen el derecho al sufragio, de qué manera lo efectúan, cómo se cuentan los votos y cómo se traducen en cargos.

El primero en esbozar una teoría sobre los efectos del sistema electoral en los sistemas de partido fue Duverger, quien postuló las —mal llamadas— leyes conocidas con su nombre: una fórmula mayoritaria (de simple pluralidad) en distritos uninominales favorece un sistema de dos partidos; una fórmula proporcional en distritos plurinominales tiende al multipartidismo, y un esquema de mayoría absoluta con doble vuelta promueve también la competencia entre varios partidos³⁴. Siendo así, la decisión política de implementar una u otra forma dependería del objetivo buscado: si lo que se pretendía era maximizar la representación de los diversos grupos sociales debía adoptarse el criterio proporcional; si, en cambio, se priorizaban la ejecutividad y la elaboración de mayorías de gobierno, resultaría más conveniente la elección por simple mayoría (*plurality*).

La polémica en torno de las leyes de Duverger alimentó buena parte de la bibliografía académica sobre el tema durante las cuatro décadas posteriores a su publicación, pero hoy en día los trabajos de Nohlen y Sartori³⁵ han virtualmente acabado con las objeciones: las relaciones percibidas por Duverger deben ser entendidas, no como determinantes, sino como refuerzo o atenuación de factores estructurales más estables (el grado de fragmentación social y la cultura política) y como complemento de otras dimensiones políticas (la disciplina de los partidos y su fortaleza organizativa y el diseño institucional de los poderes de gobierno).

6 La crisis y los desafíos

Los problemas de gobernabilidad que aquejan a las sociedades modernas, particularmente a las democracias, no han dejado indemnes a quienes son sus principales agentes de gestión. Así es que la crisis fiscal del Estado asistencial y la sobrecarga de demandas que agobia a los gobiernos han transmitido sus efectos deslegitimadores sobre los partidos políticos, que han visto reducirse progresivamente sus bases de identificación social y sus márgenes de autonomía institucional, fundamentalmente respecto de la prensa independiente y de los grupos económicos.

Este fenómeno ha sido genéricamente calificado como crisis de represen-

³⁴ Duverger, M.: *Los partidos...*, op. cit.

³⁵ Nohlen, Dieter (1978): *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; Sartori, G.: "Sistemas electorales", en *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Singular, 1992.

tatividad, haciéndose especial hincapié en el hecho de que los partidos ya no responderían a las exigencias de los ciudadanos (revalorizados en su individualidad, en oposición a la categoría de masas con que anteriormente se los definía) sino a sus propios intereses y los de sus dirigentes, alejándose del sujeto al que decían responder. Sin embargo, la utilización del ambiguo término "crisis" para caracterizar la realidad descrita permite expandir la visión pesimista de los meros manifestantes antipartidos, hasta abarcar también las oportunidades de transformación que se abren ante estas vapuleadas, pero hasta hoy irremplazables, organizaciones.

En esta línea de argumentación no puede ser obviado que una de las más enriquecedoras contribuciones al análisis de los partidos fue la realizada por Lipset y Rokkan³⁶, quienes justamente rastrearon el origen de los partidos políticos occidentales en una serie de cuatro crisis históricas. En primer lugar la que enfrentó, luego del desmembramiento de los grandes reinos medievales, a las zonas del centro imperial con las de la periferia, dando nacimiento a los partidos centralistas o nacionales y a los separatistas o regionales. En segundo término, los intentos de unificación de los Estados nacionales hicieron lugar a una violenta oposición de los poderes terrenales de la Iglesia que, temerosa de ver disminuidas sus atribuciones sobre los territorios reorganizados, encabezó la lucha contra los monarcas seculares y protestantes, fundando los partidos confesionales en oposición a los laicos. En tercera instancia, la rivalidad entre el campo y la ciudad constituyó el eje sobre el cual se organizaron los partidos urbanos y agrarios, divididos en torno de la cuestión de la industrialización. Por último, la más profunda de las líneas de ruptura producidas en la edad moderna fue la que enfrentó al capital y el trabajo, conformando la estratificación en clases sociales que caracteriza a las sociedades del siglo XX —principalmente porque, a diferencia de las demás, esta escisión se manifestó en todas las comunidades nacionales dando lugar, por un lado, a los partidos obreros, y por el otro, a los burgueses.

Como se ve, la utilización misma del concepto de crisis data del origen histórico de los partidos políticos y se funde con sus identidades, lo que disminuye la novedad de su valor para describir la situación actual. Más bien, los problemas contemporáneos pueden ser entendidos, como lo hace Manin, con la idea de la representación: como transformación o, en sus términos, como "metamorfosis"³⁷. El modo en que resuelvan los dilemas que se plantean determinará el tipo de organización que predomine en el futuro, ya sea en el sentido de reforzar la autonomía respecto del ambiente e incrementar las es-

³⁶ Lipset, S. y Rokkan, S. (1967): "Estructuras de división...", op. cit.

³⁷ Manin, B.: "Metamorfosis...", op. cit.

trategias de predominio o, más probablemente, en el de adaptarse al medio aun al costo de reducir los márgenes de acción.

Los desafíos que pusieron en riesgo la capacidad de gestión de los partidos políticos, hasta la fecha, variaron tanto en su naturaleza como en sus consecuencias. De hecho, algunos contribuyeron a definirles nuevos roles por el hecho de constituirse como elementos complementarios en vez de competitivos. Tales los casos del neocorporativismo y de los medios de comunicación social: en un caso, las prácticas centroeuropeas de procesar los conflictos laborales a través de la negociación directa entre empresarios y trabajadores generó un mecanismo de acuerdos paralelo a los sistemas de partido, conciliando la representación de intereses y la político-territorial a través de la delegación en la primera por la segunda de ciertas facultades de orden público, pero manteniendo a la vez su poder de regulación última. Como afirma Philippe Schmitter, el neocorporativismo —también llamado corporativismo liberal o societal— se diferencia del corporativismo totalitario propio del fascismo porque surge desde abajo, y sólo es reconocido por el Estado a posteriori de la efectiva monopolización del poder por sus partes (las organizaciones del capital y el trabajo)³⁸.

En el caso de la masificación de los medios de comunicación, lo que se ha producido es la prescindibilidad de los partidos políticos como comunidades de sentido, como otorgadores de significación de la realidad social. En cambio, la información imparcial y pretendidamente objetiva de la prensa independiente ha reemplazado a las "tribunas de opinión" y a los órganos partidarios de difusión de doctrina, a la vez que, en combinación con la educación básica obligatoria —y generalmente pública—, se han constituido en formadores de valor y socializadores esenciales de los individuos.

Por otro lado las transformaciones de la estructura social; en el sentido de diversificación de la estratificación socioeconómica, han diluido la imagen clásica del antagonismo dual de clases, donde la identidad de cada grupo es relativamente fija e inmutable. En cambio, junto con las identidades fijas agonizan hoy los electorados cautivos, globalizándose cada vez más el fenómeno de la volatilidad del voto que incrementa la imprevisibilidad de los procesos políticos.

Como consecuencia del aumento de la complejidad social, a partir de los años 60 se ha expandido el fenómeno de los nuevos movimientos sociales en todo el mundo occidental, llegando a manifestarse —como movilizaciones pro democratizadoras— incluso en los países no occidentales que carecen de un régimen liberal. Estos agrupamientos de carácter relativamente espontá-

neo, con motivaciones del tipo de demanda única, reclaman antes autonomía que representación, impugnando la legitimidad del viejo sistema institucional para tomar decisiones que afecten el bien custodiado. Los más conocidos de estos movimientos han sido los ecologistas o verdes, los feministas y los pacifistas, y las expectativas que alguna vez generaron respecto de su capacidad para reemplazar a los partidos se han disuelto en ilusión³⁹.

La más reciente encrucijada que enfrentan los partidos políticos es una fuerte embestida *antiestablishment*, ejercida como rechazo al monopolio partidario de las candidaturas y revalorización del rol de la ciudadanía sin ninguna intermediación⁴⁰. Esta actitud se manifiesta en la proliferación de los *outsiders*, personajes sin trayectoria política que desde afuera de los partidos se promueven como alternativas a las viejas dirigencias, alegando su ejecutividad y su relación directa con la gente. Potenciados a través de los medios, principalmente la televisión, los ejemplos más conocidos de estos nuevos líderes pueden encontrarse tanto en países con partidos débiles como los Estados Unidos cuanto en aquellos con fuertes historias partidarias como Italia, con la misma facilidad que en sociedades con sistemas de partido geatinosos como el Brasil o semiagotados como Perú. Los próximos años confirmarán la intensidad y la dirección en que los partidos políticos deberán cambiar para superar los actuales desafíos, y cuál será la forma adoptada para expresar un nuevo renacimiento.

7 La digresión: el caso argentino

En la República Argentina, al igual que en el resto de América latina, los partidos políticos responden a un patrón de desarrollo visiblemente distinto del modelo clásico europeo. En una sociedad preindustrial, de urbanización tardía, con tradiciones populares que se hallaban más arraigadas en valores de la época de la conquista o provenientes del Africa negra antes que en los introducidos por los pensadores iluministas, el proceso de descolonización y la necesidad de construir una nueva autoridad legítima llevó a los líderes posrevolucionarios a aborrecer las diferencias internas, pretendiendo suprimirlas con el fin de fortalecer algún tipo de identidad nacional que consolidara la meta independentista. En esta lucha, la alternativa entre civilización o barbarie —sostenida por unos— o religión o muerte —enarbolada por otros— se inclinó hacia quienes más se aproximaban al sentir predomi-

³⁸ Sobre este tema, véase Klaus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

⁴⁰ A. Panebianco describe esta situación en *Modelos...*, *ob. cit.*, cap. 14.

³⁸ Schmitter, Philippe (1974): "¿Aún el siglo del corporativismo?" en Schmitter, Ph. y Lehmbruch, G.: *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza, Madrid, 1992.

nante de las masas populares, desplazando del poder (y, muchas veces, hasta del mismo territorio) a los que disientían de la postura triunfante.

El caudillismo monista —en el sentido de no pluralista— del siglo XIX y el populismo (más o menos) orgánico del siglo XX son dos manifestaciones históricas de la misma saga, que concibe a la acción política como producto de un movimiento nacional unitario cuyos enemigos son externos (o cipayos), ya que la nación es única y no admite divisiones legítimas. Como se ve, las facciones no están muertas para este pensamiento, y los partidos no son algo diferente de ellas.

Seymour Lipset, en su análisis sobre los orígenes de los Estados Unidos⁴¹, cree descubrir las causas del éxito de la formación de una sociedad pluralista y democrática en dos hechos. El primero lo constituyó la personalidad tolerante y pragmática de su carisma fundante, que permitió que Alexander Hamilton y Thomas Jefferson cointegraran el inaugural gabinete federal a pesar de ser los cabecillas de grupos políticos enfrentados: si George Washington no hubiera gozado de dichas virtudes, probablemente la guerra civil no habría tardado tanto en estallar. El segundo motivo de la sólida instauración de la gran república del norte fue el pronunciado debilitamiento que sufrió el Partido Federal luego de perder las elecciones de 1800, que culminaría años después con su virtual desaparición. Con esto Lipset quiere significar que, cuando las fuerzas de las dos fracciones estuvieron parejas, hubo un poder superior que las moderó; y cuando el equilibrio se rompió, la inviabilidad de la amenaza minoritaria hizo innecesario el ejercicio de prácticas autoritarias por parte del sector más numeroso.

En la Argentina, en contraste, el primer recambio pacífico de gobierno entre distintos "partidos" se dio en 1916, mediante la elección por sufragio universal masculino de Hipólito Yrigoyen para la presidencia de la nación. La segunda se repitió en 1989, con la transferencia del mando de Raúl Alfonsín a Carlos Menem. En las demás oportunidades se registra una serie numerosa de golpes de Estado, revoluciones frustradas, fraudes electorales o hegemonías persistentes, escenario que constituyó el marco institucional en el que los partidos políticos surgieron y actuaron, y al que contribuyeron a desarrollar.

Una rápida síntesis histórica de los partidos argentinos justifica sólo tres menciones: el Partido Autonomista Nacional, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. El primero, una fiel versión del partido europeo de notables, fue creado en los hechos por Julio Argentino Roca, que se apoyó en él para construir su sistema de dominación, regente de la suerte del país des-

⁴¹ Lipset, S. (1963-79): *La primera nación nueva. Los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa*, EUDEBA, Buenos Aires, 1992.

de 1880 hasta 1906. El partido se mantuvo en el gobierno durante una década más, pero una vez que lo perdió en elecciones abiertas jamás pudo recuperarlo dentro de las reglas constitucionales; finalmente, terminó desintegrándose en varios partidos peronistas o incorporando a sus dirigentes a las nuevas estructuras provinciales o incorporando a sus dirigentes a las nuevas estructuras provinciales o incorporando a sus dirigentes a las nuevas estructuras provinciales. Basado en la cooptación de las camarillas dominantes en las provincias del interior, en combinación con el poder de estratégicos caudillos porteños y contando con los recursos del gobierno central, el funcionamiento de la "máquina" roquista fue detalladamente descrito por Natalio Botana⁴².

La Unión Cívica Radical, por su parte, es el más viejo de los actuales partidos nacionales: fundado en 1891 por un desprendimiento de la élite gobernante liderado por Leandro Alem, se transformó merced a la acción de Hipólito Yrigoyen en representante de los excluidos sectores medios, la mayoría de origen inmigratorio, y en 1916 accedió al gobierno federal como resultado conjunto de la reforma electoral realizada cuatro años antes y el voto popular.

El radicalismo fue el primer partido moderno del país, con un sistema de comités locales y provinciales, una convención y un comité nacional y un estatuto orgánico. Sin embargo, jamás edificó una burocracia profesional interna, y continuó actuando, en la oposición, como un impugnador del régimen que enfrentaba, y en el gobierno, como una estructura clientelista que utilizaba el empleo público para recompensar a sus seguidores. Igualmente, su misión más trascendente fue la democratización de la vida pública del país y la incorporación política de importantes sectores sociales, hasta entonces apartados de la arena electoral⁴³. Aunque su éxito relativo se vio opacado por el golpe de 1930, el avance realizado en términos de participación popular ya no pudo ser encubierto más que temporariamente bajo recursos de fuerza.

Así como la UCR surgió de la crisis económica de 1890, pero sobre todo como expresión de rechazo al unicato juarista y a lo que éste significaba en términos de valores y prácticas políticas, medio siglo después la emergencia del fenómeno peronista iba a manifestarse como retrasada consecuencia de la crisis mundial de 1930. A través de un liderazgo fuertemente estatocéntrico, las demandas de los nuevos sectores populares urbanos pasarían a ser canalizadas masivamente para sostener un régimen que toleraba a los partidos, pero con indisimulada sospecha. En la *comunidad organizada*, el proyecto de Perón, no había necesidad de divisiones políticas en el sentido tradicional de la democracia burguesa: en cambio, cada sector de la colectividad, principalmente los del capital y el trabajo,

⁴² Botana, Natalio (1977): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

⁴³ Sobre la UCR, para una visión crítica pero extensamente fundamentada, véase Rock, David (1975): *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu, Buenos Aires, 1977.

debían concertar bajo la planificación estatal las políticas nacionales de desarrollo independiente⁴⁴.

Para esta concepción organicista, tributaria de las visiones mussoliniana y franquista en boga en Europa durante los años 30 y 40 respectivamente, el partido no era más que la herramienta electoral del movimiento nacional, único representante legítimo de la tradición histórica y del sentir popular de la comunidad. Y como el movimiento nacional podía ser, por definición, sólo uno, los demás partidos eran considerados como imbuidos de los móviles facciosos que la definición académica ya había logrado desterrar.

Contra quienes ven en el después llamado Movimiento Nacional Justicialista al germen contemporáneo de la intolerancia argentina, debe afirmarse la verdad histórica de que el radicalismo también se consideraba inicialmente a sí mismo como único representante de la civilidad, en tanto pretendía expresar la "causa de la reparación popular" contra el "régimen falaz y descreído" (en palabras de Yrigoyen), en el que se incluía a todos los miembros de la vilipendiada oligarquía hasta entonces gobernante junto con quienes, habiendo violado la intransigencia alemana, habían acordado con ellos aunque más no fuera su concurrencia electoral.

Las medidas de incorporación política y de redistribución económica adoptadas por el gobierno de Perón insuflaron una duradera identificación en los sectores trabajadores con la figura del presidente, que se reflejó en las mayorías electorales que su partido⁴⁵ obtuvo en cada compulsiva ciudadana.

Los datos más destacados, que se repiten en ambos casos, resaltan que tanto la UCR como el PJ en sus periodos de auge (1912-1943 y 1946-1976 respectivamente) resultaron imbatibles en elecciones no fraudulentas, lo que, sumado a sus mutuas convicciones sobre la ilegitimidad de cualquier alternativa diferente de la propia, constituyó el marco de lo que Grossi y Gritti denominarían "sistema a doble partido con intención dominante"⁴⁶.

Esta definición, la más ajustada que se haya dado hasta ahora entre quienes aceptan la existencia de algunas características persistentes en el escenario formado por los partidos argentinos, hace referencia a un formato electoral en el que dos organizaciones se enfrentan por la obtención del gobierno, en condiciones tales que sólo una está en condiciones de ganar. Más

⁴⁴ Para un análisis histórico-político del fenómeno peronista, véase Waldmann, Peter (1974): *El peronismo, 1943-1955*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

⁴⁵ Candidateado en 1946 por los partidos Laborista y U.C.R. Junta Renovadora, Perón los unificó más tarde en el Partido Único de la Revolución Nacional, inmediatamente renombrado Partido Peronista y luego, finalmente, Partido Justicialista.

⁴⁶ Grossi, María y Gritti, Roberto: "Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina", en *Crítica y Utopía*, N° 18, FUCADE, Buenos Aires, 1989, pág. 53.

allá de que en algún momento la situación de predominio haya derivado en voluntad de hegemonía, el hecho es que la precariedad del modelo —y la esperable irreversibilidad democrática— obliga a pensar en algún tipo de corrimiento, ya sea hacia el lado del bipartidismo o del partido predominante.

Otra interpretación acerca de la evolución del sistema partidario en la Argentina es la planteada por Torcuato Di Tella⁴⁷. Este pensador ofrece la paradoja de haber predicho, con mucha anticipación, el rumbo que parece estar tomando hoy la disposición de los partidos, a pesar de trabajar dentro del marco teórico de un muy llano reduccionismo sociológico. En efecto, su visión parte de la concepción de la sociedad como dividida fundamental e irremediablemente entre dos sectores, enfrentados —en puro estilo marxista— por la propiedad (o el control) de los medios de producción. En este contexto, las posibilidades de acción política por parte de los líderes son también dos: o aquellos que representan a las clases populares (en la Argentina, los del PJ) compiten electoralmente contra los que defienden los intereses de la burguesía, o bien se integran con estos últimos en partidos policlasistas de índole movimientista (a la manera del PRI mexicano entre 1928 y 1994). Lo que resta definir en el escenario argentino es el rol a jugar por la UCR. Según Di Tella, su alternativa de hierro consiste en aceptar la función de partido burgués —que como partido popular siempre ha rechazado— o desaparecer. En este último caso, el peronismo podría o bien recoger a los sectores dejados huérfanos por el radicalismo, o bien escindirse en dos partidos: uno que captara a las clases bajas y otro que hiciera lo propio con los sectores medios. El surgimiento del FREPASO (Frente por un País Solidario) a partir de las elecciones de 1994 representa hoy, para algunos analistas, la segunda opción.

Para otros autores, en contraste, la dinámica y cambio de la situación partidaria argentina obedecería a la inexistencia real de un sistema de partidos⁴⁸, lo que se explica por el hecho de que la consolidación estructural del sistema habría requerido más tiempo de funcionamiento continuado que el que los sucesivos quiebres institucionales han permitido. Esto ha desviado el diseño de estrategias de los partidos políticos, que no se han construido en función de los demás partidos sino respecto de actores extrainstitucionales como los militares.

En consonancia con la tesis expuesta acerca la inexistencia del sistema,

⁴⁷ Con la exposición de esta perspectiva, sostenida desde tiempo atrás, Di Tella abrió las sesiones del I Congreso Nacional de Ciencia Política de la S.A.A. realizado en Huerta Grande (Córdoba) en noviembre de 1993, causando una amplia polémica. Para más detalles véase Di Tella, Torcuato: "La búsqueda de la fórmula política argentina", *Desarrollo Económico*, N° 42-44, vol. 11, julio de 1971-marzo de 1972.

⁴⁸ Por ejemplo, De Riz, Liliana: "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", *Desarrollo Económico*, N° 100, vol. 25, enero-marzo de 1986.

aunque con un énfasis más moderado, Marcelo Cavarozzi ha afirmado que la debilidad como tal del sistema partidario argentino convive con una importante identificación de grupos sociales en torno de los partidos, conformando fuertes subculturas cuyo enfrentamiento dará lugar a la idea del bipartidismo polarizado⁴⁹. Este marco, y obviamente en mayor medida el planteado por Edgardo Catterberg de bipartidismo a secas⁵⁰, ha sido relativizado por las elecciones realizadas desde 1993 en adelante, en las que el declive de la UCR ha sido acompañado por el ascenso de terceras fuerzas —nacionales y provinciales— cuyas perspectivas son, aparentemente, de crecimiento.

Por último, una de las cuestiones que para la literatura política actual abre el mayor interrogante acerca de la capacidad de gestión de las democracias es el problema de la emergencia, entendida como profunda disfunción (crisis) económica que altera el escenario de acción de los grupos sociales y trastorna sus marcos de referencia valorativos. En este contexto, todas las instituciones de gobierno —incluyendo a los partidos políticos— se adaptan a la necesidad de ejecutividad y resultados por sobre la deliberación y los procedimientos formales, generándose como resultado un principio orientador basado en la eficacia en tanto fuente primordial de legitimidad⁵¹.

Las consecuencias del decisionismo, la modalidad elegida mayoritariamente por los países subdesarrollados para superar la emergencia, sólo podrán ser observadas en su impacto global a mediano plazo. Por ahora, el método parece tener éxito en su objetivo de alcanzar la estabilidad. Más adelante se sabrá si el deterioro producido sobre las instituciones y la polarización provocada entre los grupos en conflicto podrán ser recanalizados con bajos niveles de violencia y exclusión social.

⁴⁹ Grossi, M. y Gritti, R.: "Los partidos...", *op. cit.*, punto IV.

⁵⁰ En Catterberg, Edgardo: *Los argentinos frente a la política*, Planeta, Buenos Aires, 1989, cap. 5.

⁵¹ Enrique Zuleta Puceiro presenta un buen resumen gráfico de este tema en "Modelos de partidos políticos y transformaciones socio-culturales" en: *Aportes, para el estado y la administración gubernamental*, Año 1, N° 2, octubre de 1994.

ÍNDICE

PRÓLOGO, por Julio Pinto	7
CAPÍTULO 1: La ciencia política, por Julio Pinto	11
1 Su evolución histórica hasta el siglo XX	11
2 Las grandes tradiciones de investigación actuales: Surgimiento y auge del paradigma conductista en los Estados Unidos	17
2.1 El exitoso traslado del positivismo lógico a América	17
2.2 El triunfo epistemológico del conductismo	20
2.3 Las principales características de la revolución conductista	25
2.4 La hegemonía del conductismo a mediados del siglo XX	30
2.5 Las incongruencias epistemológicas del paradigma	32
3 Las teorías sistémicas de la política y la metamorfosis del conductismo	33
3.1 Sus orígenes interdisciplinarios	33
3.2 Las razones del éxito de las teorías sistémicas	35
3.3 Principales características de la teoría sistémica de Easton	36
3.4 Las debilidades conceptuales de la teoría sistémica de Easton	40