

La organización de los partidos políticos: debates y perspectivas

Fecha de recepción: 19-04-2018

Fecha de aceptación: 1-06-2018

Lucía Caruncho*

Introducción

Desde los inicios de la ciencia política moderna, los partidos políticos llamaron la atención de numerosos especialistas hasta llegar a constituir un subcampo de estudio (Montero y Gunther, 2007, p. 17). Con las transformaciones que tuvieron lugar durante el siglo XX (la integración de los intereses corporativos –o de clase–, la ampliación del sufragio, el desarrollo de los medios de comunicación) una abundante literatura se interesó por sus cambios organizativos¹. En este sentido, construyeron una serie de modelos –“partidos de cuadros”; “partidos de masas”; “partidos atrapa-todo”; “partidos profesional-electoral”; “partidos-cartel”; “partidos atrapa-todo *plus*”– que intentaron sintetizar las características y modificaciones más relevantes de la organización partidaria de las democracias occidentales competitivas. Sin embargo, fueron desarrollados desde perspectivas disímiles y sin tener en cuenta muchas veces los trabajos anteriores. Lo que dificultó la construcción de una teoría coherente y acumulativa de las organizaciones partidistas (Montero y Gunther, 2007, pp. 29-30).

Asimismo, las transformaciones experimentadas por los partidos durante el siglo XX llevaron a que parte de los especialistas objetaran su relevancia² (Montero y Gunther, 2007, pp. 18-19) y eventual reemplazo por movimientos sociales, grupos de interés o la democracia directa (D’Alessandro, 2010, p. 23). A pesar de estos cuestionamientos, en general hoy existe consenso respecto de su importancia (Borz y Janda, 2018; Freidenberg, 2017; Tavis, 2013; D’Alessandro, 2010; Montero et al., 2007; Wolinetz, 2007; Thies, 2000; *Strom*, 2000; *Strom* y Müller, 1999; Koole, 1996). Se señala que son, junto con los votantes, actores clave en el procedimiento fundamental de toda democracia: la existencia de elecciones competitivas. En este sentido, constituyen los principales mediadores institucionales entre los votantes y sus intereses, contribuyen a la articulación de preferencias y la gestión de conflictos además de a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la representación de sus intereses. De esta manera, el modo en que los partidos se organizan repercute sobre las distintas instancias del proceso

* UTDT/UBA-CONICET caruncholucia@gmail.com

¹ Se refiere a la organización o estructura de los partidos como conceptos análogos o equivalentes –tal como lo hace, entre otros, Duverger (1951)–

² Según Montero y Gunther (2007) “los efectos acumulados de estos retos [en referencia a las transformaciones del siglo XX] han dado lugar en algunas democracias occidentales a una literatura caracterizada por un análisis un tanto fatalista de los síntomas organizativos, electorales, culturales e institucionales del declive de los partidos (por ejemplo, Berger, 1979; Offe, 1984; Lawson y Merkl, 1988)” (Montero y Gunther, 2007, p. 20).

democrático³ (Borz y Janda, 2018; Tavis, 2013; D'Alessandro, 2010; Montero et al., 2007). Por ejemplo, cuando la organización de los partidos es fuerte y estable⁴, contribuye a que los ciudadanos y la oposición puedan controlarlos según se ajusten o no a sus programas de gobierno. Ello, ayuda a dar mayor previsibilidad a la competencia y mejora la calidad de las representaciones democráticas. Contrariamente, cuando su organización es débil e inestable facilita la aparición de liderazgos personalistas, más impredecibles y con mayores márgenes de discreción producto de la dificultad de las organizaciones para limitarlos y de los ciudadanos y la oposición para controlarlos. Más aún, dichos liderazgos pueden llegar a usar su popularidad para tomar decisiones de dudosa legalidad cuestionando la capacidad de los partidos y las instituciones republicanas para contenerlos como los principios de igualdad y libertad que guían a las democracias.

Este trabajo recupera la importancia de los partidos políticos. Constituye un esfuerzo por reseñar los principales estudios que tuvieron lugar durante el siglo XX vinculados con la organización partidista en las democracias occidentales competitivas. De esta manera, intenta contribuir al desarrollo de un corpus teórico coherente y acumulativo que permita avanzar en el análisis de estos actores que siguen siendo esenciales para el funcionamiento de las democracias.

Luego de esta introducción, se repasa las principales tradiciones teóricas que contribuyeron a los estudios sobre modelos de partidos. Seguidamente, el desarrollo de las tipologías más relevantes y sus principales críticas, en especial, las referidas al "partido cartel. A continuación, algunos aportes para el debate e interrogantes a futuro. A modo de conclusión, los argumentos sobresalientes de las perspectivas aquí expuestas.

La estructura de los partidos: la tradición europea y la teoría racional

Introducir los estudios vinculados con la estructura de los partidos políticos conlleva varios retos. Siguiendo a Borz y Janda (2018) caben nombrar tres más importantes. En primer lugar, la ciencia política no ofrece una definición clara y consensuada sobre qué constituye la estructura partidaria. Un mínimo común denominador es que cubre la organización de los partidos desde sus unidades organizativas básicas (Duverger, 2012, pp. 17-60) hasta la cúpula y las relaciones de poder entre estas (Borz y Janda, 2018, p. 1). En segundo lugar, gran parte de los estudios han sido desarrollados sin reconocer que forman parte de los estudios organizativos y sin hacer referencia a trabajos anteriores. En tercer lugar, estos análisis comparten tanto el interés como gran parte de los conceptos relacionados con la teoría de partidos políticos (como ser los conceptos de ambiente, estructura, estructura social, estructura cultural, estrategias, objetivos, tecnología). Igualmente, varios de los temas tratados (toma de decisiones, conflicto, control, ideología y cambio en los partidos) también fueron extensamente analizados por otras perspectivas (como ser, la teoría de la acción racional, la corriente interpretativa-simbólica y la corriente posmoderna más bien crítica a la teoría de los modelos partidarios). A su vez, estas contribuyeron al desarrollo de los estudios sobre la estructura de los partidos políticos. Frente a esta

³ Sobre la importancia de la organización de los partidos se sugiere Tavis (2013). Constituye una valiosa reseña sobre estado de la discusión con énfasis en sus efectos sobre las elecciones y su estabilidad en las democracias poscomunistas (Tavis, 2013, pp. 1-22).

⁴ Existen múltiples atributos que afectan la fortaleza de las organizaciones partidarias. Para el caso de las democracias post comunistas, Tavis (2013) señala la extensión territorial; tamaño de sus miembros y activismo; y, la profesionalización de su organización central. Asimismo, los trabajos vinculados con la estructuración programática del sistema de partidos (Kitschelt et al., 2010) y su institucionalización en América Latina (Mainwaring y Scully, 1997) indican que uno de los atributos relevantes es la coherencia y cohesión ideológica-programática además de su enraizamiento en la sociedad. Sobre las diferentes perspectivas que abordan el tema y componentes que contribuyen a la fortaleza organizativa se sugiere Tavis (2013, pp. 16-19).

diversidad de abordajes, en los últimos años los especialistas han reconocido la importancia de construir un enfoque interdisciplinario al momento de abordar su aspecto organizativo (Borz y Janda, 2018, pp. 1-2).

A continuación, se exponen los estudios vinculados con la tradición europea de inicios de siglo XX –la llamada, propiamente, “perspectiva organizacional”⁵– (D’Alessandro, 2010) y los aportes de la teoría de la acción racional norteamericana –cuyo principal exponente es Downs (1957)⁶ (Borz y Janda, 2018)– de mediados de siglo XX. Ambas, incidieron en los estudios contemporáneos vinculados con la organización de los partidos.

Respecto de los estudios que integran la tradición europea, constituyen los primeros análisis articulados y sistemáticos sobre los partidos políticos modernos (Daalder, 2007, p. 50). Estos son los de Mosei Ostrogorski (1902); Max Weber (1918, 1922) y Robert Michels (1911) además de Maurice Duverger (1951)⁷. Dichos estudios, estuvieron especialmente interesados en explicar los cambios de las organizaciones políticas entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX.

El primero de ellos, Ostrogorski (1902), describió a los partidos como una “máquina” cuya organización está destinada exclusivamente al patronazgo que, además de ofrecer servicios para sus afiliados –como la búsqueda de un empleo y la obtención de una vivienda– se ocupa fundamentalmente de obtener ventajas para los jefes (Ostrogorski, 1902 citado en D’Alessandro, 2010, p. 6). Dicha definición, tuvo gran influencia en los trabajos de Max Weber (D’Alessandro, 2010, p. 7) y Robert Michels (Daalder, 2007, p. 51) quienes tomaron la idea de que el control oligárquico y la manipulación del electorado son inherentes a las presiones organizativas que tienen los partidos.

En esta línea, Weber (1922) definió a los partidos como “formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros más activos determinadas posibilidades ideales o materiales” (Weber, 1996, p. 228). Para Weber (1922), el elemento distintivo de los partidos políticos está dado por la presencia de una organización burocrática porque de ella depende el fin mismo del partido –esto es, “proporcionar poder a sus dirigentes” (Weber, 1996, p. 228).

Por su parte el discípulo de Weber⁸, Robert Michels (1911), sostuvo que la presencia de las élites políticas dentro de las organizaciones partidarias es inevitable (Michels, 1911 citado en Daader, 2007: 51). El argumento es que, el ejercicio de la función representativa conduce necesariamente a que los líderes adopten actitudes y desarrollen capacidades que los diferencia tanto del resto de los miembros de la organización como de sus votantes⁹. Lo que les permite a los jefes monopolizar recursos de poder y los

⁵ Para evitar confusiones entre la llamada “perspectiva organizacional” (Borz y Janda, 2018; D’Alessandro, 2010) referida a los estudios de tradición europea y el campo de estudio más amplio referido a la organización o estructura de los partidos políticos se usa siempre el término “tradición” o “perspectiva europea” (en referencia a la “perspectiva organizacional de tradición europea”) y se reserva el término organización/ estructura para referir al campo más amplio de estudio sobre la organización de los partidos (además de los atributos propios de la organización/ estructura de los partidos).

⁶ Si bien se reconoce que la teoría de la acción racional expuesta por Downs (1957) se vincula con el la perspectiva de la competencia sus trabajos han sido de gran influencia para los estudios organizativos (Borz y Janda, 2018: 1-2).

⁷ Se es consciente de la importancia que tiene los estudios de Sigmund Neumann (1956) para el desarrollo de la perspectiva organizativa. Solo se decidió excluirla porque “las diferentes ramas de la literatura sobre la organización de los partidos políticos estuvieron inspiradas mayormente por los conceptos de Duverger” –traducción propia– (Borz y Janda, 2018, p. 2) –“different strands in the party organization literature were mainly inspired by Duverger’s conceptual framework” (Borz y Janda, 2018, p. 2)–.

⁸ Para un estudio sobre la influencia de Max Weber en la obra de Robert Michels se sugiere el trabajo de Scaff (1981).

⁹ De ahí la paradoja que identifica Michels respecto de la democracia. Esto es, “unas masas capacitadas para hacer estallar revoluciones, pero no para autogobernarse (...) Todo lo que podrían lograr es la sustitución de las viejas élites por las nuevas (...) [Así] la oligarquía es tan irremediable como para conformar una «ley de hierro»” (Michels, 1911 citado en Daalder, 2007, p. 51).

protege de quienes quieran disputarlo. De modo que, el partido se convierte en una organización cuyo “fin real es la conservación de sí mismo” (Michels, 1911 citado en Panebianco, 1990, p. 54). Así, para Michels (1911) “quien dice organización dice oligarquía” (Michels, 1991, Tomo 2: 189 citado en D’Alessandro, 2010, p. 11).

Esta concepción del partido (como organización oligárquica) fue retomada por Maurice Duverger. Su estudio “Los partidos políticos” (1951) –en el que analiza su estructura interna, transformaciones y dinámica dentro del sistema de partidos– tuvo gran influencia teórica y normativa en los trabajos sobre la organización de los partidos. En especial, los que aluden a los modelos partidarios (Borz y Janda, 2018, p. 2). Para Duverger (1951) los partidos modernos de inicios y mediados de siglo XX “se definen mucho menos por su programa y por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización” (Duverger, 2012, p. 11) –tal como sostuvo Weber (1922) en referencia a la “organización burocrática”–. En concreto porque su organización interna “tiende a convertirse en un elemento central de la acción del partido, de su influencia y de su papel” (Duverger, 2012 –al pie de página–, p. 11). En este sentido, los partidos pueden ser clasificados según las características de su organización en “partidos de cuadros” (Duverger, 2012, p. 94) –propios del siglo XIX– que descansan en una “organización de cuadros” y, “partidos de masas” (Duverger, 2012, p. 93) –propios de fines del siglo XIX a mediados del siglo XX– basados en una “organización de masas”. La primera organización –“de cuadros”– responde a la influencia del “prestigio, habilidad técnica, importancia de la fortuna” (Duverger, 2012, p. 94) de las personas –es decir, los notables–. La adhesión al partido está basada en “las aptitudes o la situación particular de un hombre, determinado estrictamente por sus cualidades personales” (Duverger, 2012, p. 94). Con lo que la selección de sus integrantes se convierte en un acto cerrado. Contrariamente, la “organización de masas” está integrada por individuos que tienen por fin educar a la clase obrera y conseguir cambios por vía electoral. Por tanto, el reclutamiento de miembros activos es una pieza fundamental “desde el doble punto de vista político y financiero” (Duverger, 2012, p. 93).

Según Duverger (2012), el desarrollo del “partido de masas” coincide con un conjunto de cambios de “ímpetu democratizante”¹⁰ (Duverger, 2012, p. 448) que tuvieron lugar en las democracias occidentales a partir de fines de siglo XIX. Sin embargo, en sintonía con Ostrogorsky (1902), Weber (1922) y Michels (1911) culmina que, “la organización de los partidos no está, ciertamente, de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica” (Duverger, 2012: 448).

En suma, Ostrogorski (1902), Weber (1922), Michels (1911) y Duverger (1951) señalaron que las características organizativas de los partidos generan distorsiones en los mecanismos de representación. En particular, porque los partidos están orientados a dotar de poder a sus jefes cuyas actividades persiguen la satisfacción de sus propios intereses. Lo que termina por replegar a los dirigentes sobre sí mismos a expensas de sus representados. Esta situación, tiende a hacer de la organización del partido una estructura autocrática y oligárquica destinada a reproducir e intercambiar élites políticas en el poder.

En relación a la tradición norteamericana vinculada con la teoría de la acción racional (de mediados de siglo XX), cabe destacar que una parte de la literatura ha criticado su real contribución a los estudios sobre partidos¹¹ (Montero y Gunther, 2007, p. 25-28). No obstante, otra parte de los

¹⁰ Según Duverger (2012) la extensión del sufragio, por ejemplo, permitió la organización de la clase obrera con el fin de oponerse a los partidos de cuadros (Duverger, 2012, p. 93).

¹¹ Para los críticos de la teoría de la acción racional “su análisis está basado en una serie de supuestos altamente simplificadores cuya correspondencia con la realidad es cuestionable”. Bajo esta perspectiva, “los partidos han desaparecido virtualmente como actores significativos” en tanto han sido “subsumidos” a la categoría de candidatos ignorando su

especialistas considera que ha sido de gran relevancia para desarrollo de la ciencia política, los estudios sobre partidos y su organización¹² (Borz y Janda, 2018; Freidenberg, 2017; D'Alessandro, 2010; Thies, 2000; Strom, 2000, 1990; Strom y Müller, 1999). Sostienen que su aporte sobre la competencia partidaria ha contribuido a sentar las bases teóricas de los actuales estudios sobre partidos políticos. Asimismo, ha sido de gran influencia para la ola de trabajos centrados en la organización partidaria que se inicia a finales de siglo XX (Borz y Janda, 2018: 1-2). Es por ello que más allá de las críticas adjudicadas a la teoría de la acción racional caben destacar sus supuestos teóricos más importantes a partir del estudio seminal de Anthony Downs (1957).

Desde la perspectiva de la competencia, Downs (1957), explica el comportamiento de los partidos, sus votantes y las motivaciones de ambos para alcanzar ciertos objetivos específicos. Entiende que los gobernantes están guiados por intereses egoístas y actúan exclusivamente en virtud de conseguir el prestigio, el poder y el dinero asociados a los cargos públicos. A su vez, gozan de libertad “ilimitada” de acción para conseguir este objetivo dentro de los límites constitucionales –deben respetar la libertad política– (Downs, 1957: 12). Bajo esta lógica Downs (1957) define al partido como:

“Un equipo de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno mediante elecciones constitucionalmente correctas. Entendemos por equipo, una coalición cuyos miembros coinciden en todos sus objetivos y no solo en algunos (...) Como además suponemos, que todos los miembros son racionales sus objetivos pueden considerarse como un solo orden de preferencias consistentes” (Downs, 1957: 25-26) –traducción propia–.

Por su parte, el individuo vota por el partido que mayor afinidad tenga con sus intereses y que maximice su beneficio esperado. Lo que supone que la decisión del voto resulta de un cálculo (en términos de costo - beneficio) influenciado por una serie de factores evaluados racionalmente. Por un lado, evalúa la distancia entre las diferentes propuestas partidarias y, por otro lado, la coherencia de las propuestas en sí¹³. A partir de ello, estima en qué medida ambos factores se alejan o acercan de su posición. El ciudadano se inclinará por aquel partido que en su opinión le proporcione mayor utilidad durante el siguiente período gubernamental.

En este escenario, los candidatos de los partidos se situarán en una posición que pueda ser favorable a la percepción de los votantes para “maximizar votos” y resultar electos. En este sentido, el modelo de Downs (1957) se basa en el supuesto de que todo gobierno intenta maximizar su base de apoyo para obtener la reelección (Downs, 1957, p. 13). Bajo esta mirada, los partidos no buscan ganar elecciones para formular políticas, sino que formulan políticas para ganar elecciones (Downs, 1957, p. 18).

complejidad organizativa (Montero y Gunther, 2007, p. 26-27). Para una síntesis de las principales críticas ver Montero y Gunther (2007, p. 25-28).

¹² Ejemplo de ello son los trabajos de Strom (2000, 1990), Strom y Müller (1999) y Strom y Svusand (1997) influenciados por la teoría de la acción racional. Dichos estudios, se caracterizan por retomar algunos de los supuestos teóricos de Downs (1957) aunque desde una concepción más “blanda” (Montero y Gunther, 2007, p. 33). Es decir que, retoman las tradiciones de investigación caracterizadas por la elaboración de modelos formales y las aproximaciones más empíricas e inductivas, pero abandonan las pretensiones universalistas basadas en estrictos supuestos de racionalidad.

¹³ Según Downs (1957) las propuestas partidarias son transmitidas de modo “gratuito” (en el sentido que no implica costo adquirirla más allá del tiempo que demanda absorberla, interpretarla y utilizarla) por los medios masivos de comunicación. Además, puede recurrir a contactos y especialistas que tengan objetivos similares a los suyos. En este sentido, el ciudadano “gasta” en información política el tiempo y dinero que valen sus esfuerzos (intentará minimizar costos y maximizar beneficios).

Con la conjunción de estas dos grandes corrientes teóricas –la tradición europea y la teoría de la acción racional norteamericana– nació a mediados del siglo XX un corpus teórico que incorporó elementos de ambas y repercutió en los estudios vinculados a la organización de los partidos contemporáneos. Dichos trabajos estuvieron interesados en la evolución de las organizaciones partidarias en relación al ámbito en el que desarrollan sus actividades además de sus vínculos con el electorado. Igualmente, elaboraron un gran número de modelos además de avanzar en el conocimiento de su estructura, estrategias y comportamiento.

Modelos de partidos: críticas e incorporaciones

Los primeros estudios centrados en establecer una tipología de partidos lo hicieron en general retomando la clasificación entre “partido de cuadros” y “partidos de masas” propuesta por Maurice Duverger (1951) (Borz y Janda, 2018). Quince años más tarde Kirchheimer (1966) estableció una nueva categoría, la de “partido atrapa todo” –*catch-all*–. Esta expresaba el agotamiento de partidos que habían caracterizado las democracias europea y anglosajona hasta mediados de siglo XX¹⁴. Siguiendo a Kirchheimer (1980), tras la segunda guerra mundial “se hizo insoslayable” en las democracias occidentales competitivas “el reconocimiento de las leyes del mercado político. Y este cambio se reflejó a su vez en el cambio de estructura de los partidos políticos” (Kirchheimer, 1980, p. 330). El argumento es que los altos niveles de bienestar económico y seguridad social que se habían conseguido durante los Estados de Bienestar habían contribuido a que los ciudadanos no tengan “frente al Estado la insatisfecha necesidad de protección que tenían antes” (Kirchheimer, 1980, p. 333). Así, el éxito del “partido atrapa todo” radica en que “renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención sobre todo al electorado” (Kirchheimer, 1980, p. 331). Este cambio organizativo significa, (i) “posponer de modo radical los componentes ideológicos del partido”; (ii) “mayor fortalecimiento de los políticos situados en la cumbre del partido” –que son a su vez evaluados en términos de “eficacia” en detrimento de los valores del partido–; (iii) “desvalorización del papel del miembro individual”; (iv) rechazo del “electorado de base confesional o clasista, que se substituye por una propaganda electoral encaminada a abarcar a toda la población”; y, (v) “esfuerzo por establecer lazos con los más diferentes grupos de interés” –aunque, las consideraciones financieras son menos importantes cuando los partidos reciben recursos públicos y acceso a los medios de comunicación– (Kirchheimer, 1980, p. 337).

En definitiva, el “partido atrapa todo” abandona sus raíces ideológicas en virtud de llegar a “todo el electorado” y aumentar su potencial éxito en las urnas.

En los años ochenta, Angelo Panebianco propuso una nueva teoría sobre modelos de partidos en la que combinó los análisis de la tradición europea de principios del siglo XX –en particular, los de Ostrogorski (1902); Weber (1922); Michels (1911) y Duverger (1951) – y la teoría de la acción racional –basada en la obra de Downs (1951), además de la llamada escuela pluralista¹⁵– (D’Alessandro, 2010,

¹⁴ Estos son, el “partido burgués de representación individual” –*bourgeois parties of individual representation*–, el “partido de masas de base clasista” –*class-mass parties*– y el “partido de masas confesional” –*denominational mass parties*– (Kirchheimer, 1980).

¹⁵ La teoría pluralista está vinculada a los estudios norteamericanos de mediados de siglo XX. En particular, aquellos que si bien comparten algunos de los supuestos teóricos de Anthony Downs analizan a los partidos políticos desde una mirada más amplia. Presta especial atención a que los regímenes en el nivel sistémico sean competitivos. Así, los partidos se constituyen en combinadores de distintas demandas ejercidas por grupos de ciudadanos agregados para algún fin particular y con lealtades cruzadas. A su vez, el papel principal de los líderes es el de negociadores entre grupos sociales y organizaciones en conflicto mientras que es el pluralismo social el que desarrolla una distribución compleja del control de la política de gobierno. Ejemplo de esta corriente son los trabajos de Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori y Robert Dahl (D’Alessandro, 2010, pp. 14-15).

p.20). Así, en medio del “declive” de los partidos¹⁶ volvió el acento sobre su organización y lucha por el poder. En sus palabras, “la dinámica de la lucha por el poder en el seno de la organización (una dinámica a su vez condicionada por la influencia del entorno) ofrece la clave principal para comprender su funcionamiento, así como los cambios que experimentan” (Panebianco, 1990, p.15). Bajo esta perspectiva, ofreció otra definición de los partidos e introdujo un nuevo modelo a la luz de los cambios internos y del entorno.

Para el investigador, los partidos políticos son simultáneamente “burocracias”¹⁷ y “organizaciones voluntarias”¹⁸ (Panebianco, 1990, p. 41). Así, la adhesión puede obedecer al deseo de obtener “beneficios colectivos” (como ser, satisfacción ideológica y solidaridad), “beneficios selectivos” (cargos, dinero u otros bienes de disfrute privado) o ambos. La organización, para mantener su capacidad de producir estos incentivos genera intercambios con su entorno (por ejemplo, desarrolla campañas electorales, participa de negociaciones parlamentarias y ejecuta políticas públicas) (Panebianco, 1990, pp. 39-43). Por su parte, estos intercambios están sujetos a “zonas de incertidumbre” –acciones y condiciones que la organización no puede controlar completamente (Panebianco, 1990, p. 83)–. La capacidad de reducirla depende del control de ciertos recursos clave (como ser, notoriedad pública, estrategias de persuasión, confianza y credibilidad). De modo que, los miembros de la organización dotados de estos recursos gozan de ventajas respecto de –y ejercen el poder sobre– los miembros que no disponen de ellos (Panebianco, 1990, p. 84). Como producto de estos intercambios surge la relación de poder. La estructura de poder del partido depende del grado de cohesión¹⁹ y estabilidad²⁰ de las “coaliciones dominantes” –que son las que controlan recursos valiosos– (Panebianco, 1990, pp. 89-94).

Bajo esta perspectiva, Panebianco (1990) argumenta que ciertas transformaciones en el entorno de los partidos occidentales llevaron a un cambio en las relaciones de poder dentro de las organizaciones que confluyeron en la emergencia del modelo “profesional electoral”²¹ (Panebianco, 1990: 488-497) –que el autor diferencia del modelo “atrapa todo”–. Estas transformaciones, iniciadas a mediados de siglo XX, son de dos tipos. La primera, se relaciona con la que “afecta a los sistemas de estratificación social”. Refiere a modificaciones en la proporción de distintos grupos ocupacionales (descenso de la mano de obra industrial y aumento del empleo en el sector terciario) y las características y actitudes culturales de cada grupo²² (Panebianco, 1990, p.494). El electorado, “se hace social y culturalmente más heterogéneo y

¹⁶ Montero y Gunther (2007) identifican cuatro desafíos más importantes para los partidos políticos a fines de siglo XX que confluyeron en que gran parte de la literatura objetara su relevancia. Los provenientes de: (i) cambios sociales –caída de niveles de afiliación, secularización, migraciones masivas, xenofobia; (ii) incremento de recursos ciudadanos –mayor educación y expectativas, posmateriales–; (iii) desarrollos tecnológicos –nuevas formas de comunicación directa y segmentación de los públicos; y, (iv) los de las democracias de la “tercera ola” –los partidos de las democracias nuevas reestablecidas desarrollaron no solo las funciones tradicionales sino que debieron ayudar a establecer y consolidar las democracias– (Montero y Gunther, 2007: 19-21).

¹⁷ Organizaciones constituidas por funcionarios especializados en el funcionamiento del partido que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las jerarquías internas (Panebianco, 1990, pp. 89-94).

¹⁸ Su supervivencia depende de la participación no retribuida de sus miembros (Panebianco, 1990, pp. 89-94).

¹⁹ “El grado de cohesión de una coalición dominante depende de si el control sobre las zonas de incertidumbre se halla disperso o concentrado”. Si los grupos están fuertemente organizados constituyen “facciones”, sino lo están constituyen “tendencias” (Panebianco, 1990, p. 92).

²⁰ “El grado de estabilidad se refiere a los intercambios horizontales (entre élites), y en particular al carácter estable o precario de los compromisos en el vértice de la organización” (Panebianco, 1990, p. 93).

²¹ El paso del “modelo burocrático de masas” al “profesional electoral” supone reconocer que en las adaptaciones del modelo de una organización a otra “«do viejo» y «do nuevo» tienden a superponerse y a coexistir” lo que genera tensiones y conflictos en su seno. A su vez, “las transformaciones se producen con fuertes variaciones, no solo en las formas sino en los tiempos, entra unas sociedades y otras y entre unos partidos y otros” (Panebianco, 1990, p. 492).

²² Se trata de cambios sociales y culturales provenientes de la llamada “sociedad postindustrial” que modifica el contenido de las demandas políticas y por consiguiente al electorado de los diferentes partidos.

menos controlable por los partidos a través de la organización. Y ello crea una fuerte presión a favor del cambio organizativo” (Panebianco, 1990, p. 495). La segunda transformación es de “tipo tecnológica”. Refiere a la reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los medios masivos de comunicación. En particular, “el papel central que ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos” (Panebianco, 1990, p. 495). Los viejos roles burocráticos del partido pierden peso y los profesionales (esencialmente los técnicos de la comunicación y especialistas de diferentes sectores) adquieren un lugar más predominante.

Ambas transformaciones –la que afecta a los sistemas de estratificación social y tecnológica–, complejizaron la tradicional división ideológica entre izquierda y derecha propia de los partidos “burocráticos de masas” lo que contribuyó a erosionar las subculturas políticas. En este contexto, declinó el nivel de identificación partidaria de modo simultáneo al aumento del votante independiente y los sentimientos *antiestablishment*. Igualmente, incrementó la autonomía de los electores respecto de los partidos y disminuyó la autonomía de los partidos respecto de su entorno, en especial, la que hace a los recursos del Estado. Todo lo que favoreció aún más el aumento del peso político-organizativo de los especialistas y los cargos electos además de los grupos de interés dentro de la organización de los partidos (Panebianco, 1990, p. 488-490).

De esta manera, la importancia atribuida a los especialistas dentro de la estructura político-organizativa de los partidos políticos a partir de mediados de siglo XX llevó a Panebianco a establecer el modelo “profesional electoral”. Si bien el investigador reconoce varios de los presupuestos del partido “atrapa todo”²³, entiende que “hay un aspecto especialmente importante que “solo de un modo implícito puede considerarse presente en el análisis de Kirchheimer: la progresiva *profesionalización* de las organizaciones de partido” (Panebianco, 1990, p. 491). Las características de este modelo son: (i) el papel central de los profesionales; (ii) ser un “partido electoralista”, con débiles lazos organizativos de tipo vertical y orientado al electorado de opinión; (iii) preeminencia de los representantes públicos y dirección personificada; (iv) financiación a través de los grupos de interés y fondos públicos; y, (v) acento sobre los problemas concretos y el liderazgo (Panebianco, 1990, p. 492).

En síntesis, según Panebianco (1990) los cambios en el entorno han contribuido, por un lado, a la aparición de subculturas políticas mucho más heterogéneas. Por otro lado, al desarrollo de un tipo de comunicación política centrada en temas específicos, más personalista y menos ideológica que se refleja en el cambio de la dinámica de poder dentro de los partidos y consecuentemente, dentro de sus organizaciones. Bajo estas consideraciones, los profesionales –expertos y técnicos– desempeñan un papel cada vez más importante (Panebianco, 1990, p. 491) y las ideologías dejan de guiar el accionar de sus miembros y ser útiles para orientar a los electores (Panebianco, 1990:497).

Por su parte, a mediados de la década de los noventa Katz y Mair (1995) identifican un nuevo modelo partidario dentro de las democracias occidentales, el “partido cartel”. Este refleja un cambio organizativo respecto del modelo “profesional electoral” (Panebianco, 1990) –además del “atrapa todo” (Kirchheimer, 1966)–. Si para Panebianco (1990) la organización de los partidos occidentales se había desplazado –desde mediados de siglo XX– desde “los afiliados a los electores” (Panebianco, 1990, p. 491) para Katz y Mair (1995) a fines de siglo XX surge un nuevo desplazamiento. La organización partidaria se traslada desde “los electores” hacia las “instituciones públicas” (el Estado). Para argumentar

²³ Comparte los supuestos de: “marcada desideologización”; “mayor apertura del partido a la influencia de los grupos de interés”; “pérdida del peso político de los afiliados y militantes de base”; “fortalecimiento del poder organizativo de los líderes” y “relaciones más débiles entre el partido y su electorado” (Panebianco, 1990, pp. 489-490).

su afirmación, los investigadores analizan el “equilibrio variable de poder” entre lo que llaman las “tres caras”²⁴ –o aspectos– de la organización partidaria. Estas son, “el partido como organización de afiliados” (o “partido en el electorado”) –que alude a la organización de los miembros–; “el partido como organización central” –esto es, la organización del comité central– y “el partido en las instituciones públicas” –es decir, la organización del partido en los cargos públicos– (Katz y Mair, 2007, p. 101)²⁵. A partir de ello, estudian el desarrollo organizativo²⁶ de los partidos políticos de las democracias occidentales desde mediados de siglo XIX hasta fines del siglo XX. En este proceso, retoman los tres modelos partidarios reconocidos por la literatura especializada e identifican la “cara” más importante de cada uno –además de agregar su propuesta, el “partido cartel”²⁷. A saber, “el partido de élites” –de finales de siglo XIX, en el que domina la organización del partido en la “cara de las instituciones públicas”–; el “partido de masas” –a partir de inicios y hasta mediados de siglo XX, en el que domina el nexo entre la “organización central” y la organización “de afiliados” –; el partido “atrapa todo” y “profesional electoral” –desde mediados de siglo XX, ambos caracterizados por el conflicto entre las tres “caras” del partido²⁸–; y, finalmente su propuesta, el “partido cartel” –de fines de siglo XX, en el que domina la “cara” organizativa del partido en “las instituciones públicas” – (Katz y Mair, 2007, p.111). Según los investigadores, el desarrollo del “partido profesional electoral” –y “atrapa todo”– hacia el “partido cartel” se vincula con “el declive general de los niveles de participación e intervención en las actividades partidarias” tanto de parte de los afiliados como dentro del comité central (Katz y Mair, 1995, p. 15). Lo que lleva a que los partidos sean más dependientes de los recursos recaudados y distribuidos por el Estado para sostenerse. Esta situación, conduce a una nueva pauta de equilibrio entre las “caras” internas de los partidos que se expresa en tres “síntomas” que dan cuenta de la primacía del partido en “las instituciones públicas” (Katz y Mair, 2007, p.112). El primer síntoma refiere a la importancia que adquiere la distribución de los recursos financieros y sobre todo los estatales para las actividades partidarias –tanto directos (aportes de dinero) como indirectos (acceso subvencionado o gratuito a los medios de comunicación)– que proporcionan claras ventajas a quienes controlan las instituciones públicas–. El segundo síntoma, es el aumento del personal de los partidos en las instituciones públicas –como los grupos parlamentarios– en detrimento del número de empleados en sus sedes centrales. El tercer síntoma, se relaciona con la orientación de la mayoría de los partidos –incluida la oposición– a obtener cargos públicos (Katz y Mair, 2007, pp. 112-113).

Según Katz y Mair (2009, 2007, 1995), en consideración de que los niveles de afiliación y participación ciudadana están en declive desde finales de siglo XX en la mayor parte de las democracias occidentales, los partidos políticos se orientan predominantemente a la consecución de cargos públicos

²⁴ La distinción entre las “tres caras” de la organización partidaria tomada por Katz y Mair (1995) está inspirada en la propuesta de V.O.Key (1958) quien distinguía entre tres dimensiones constitutivas de los partidos políticos: el partido ante el electorado; el partido como organización y el partido en el gobierno (V. O. Key, 1958; citado en Mustapic, 2008, p. 20).

²⁵ En inglés, estas tres “caras” reciben el nombre de: *party on the ground*; *party in the central office*; y, *party in public office* (Katz y Mair, 2007, p. 101 –al pie de página–).

²⁶ Si bien existe “una pauta general de desarrollo organizativo que refleja una dinámica de estímulo y respuesta, y que se trata de cierto modo de una secuencia natural (...) no describe necesariamente la trayectoria evolutiva de cada uno de los partidos” (Katz y Mair, 2007, p. 102). Más bien, cada modelo representa una de las distintas series de “innovaciones organizativas” que ilustran la problemática general de todos los partidos y forman el cuerpo disponible de experiencia sobre la que probablemente se fundamenta la construcción de los nuevos partidos (Katz y Mair, 2007, p. 102).

²⁷ Para una descripción detallada de cada uno de los modelos y transformaciones en el entorno que explican los cambios organizativos además del predominio de ciertas caras sobre otras ver Katz y Mair (2007, 1995).

²⁸ “La cuestión aquí es conocer si el partido en la organización central es el agente del partido de los afiliados para controlar el partido en las instituciones públicas o más bien el agente del partido en las instituciones públicas que controla y dirige a los (sumisos) miembros del partido de los afiliados” (Katz y Mair, 2007, p.111)

para acceder a los recursos del Estado. Igualmente, estos recursos ofrecen un incentivo para la colusión entre partidos estables con el propósito de restringir la entrada de nuevos partidos a la arena competitiva –que es además la fuente de entrada de financiamiento–. En particular, porque la capacidad de acceder a un mínimo de subsistencia de recursos estatales es un bien que no pierde valor al dividirse y, por tanto, no existirían obstáculos para la colusión (Katz y Mair, 1995, p. 16). Así, los partidos –y los sistemas de partidos²⁹ (Katz y Mair, 2009, pp. 756-757)– se constituirían en “carteles” sin demasiado interés en sostener sus raíces en la sociedad civil –lo que los autores llaman “proceso de cartelización” (Katz y Mair, 2007, p. 123)–. En esta dirección, el Estado se convierte en una “estructura institucionalizada” de financiamiento partidario que permite sostener a los partidos tradicionales –*insiders*– mientras que excluye a los partidos nuevos –*outsiders*– de la competencia. Los partidos “cartel” son “absorbidos por el Estado” y se convierten en “agencias semi-estatales” (Katz y Mair, 1995, p. 16). La competencia partidaria se debilita como instancia de control ciudadano, los partidos ganan mayor autonomía respecto del electorado y la política se vuelve una “carrera profesional” en la que se desvanecen las diferencias ideológicas sustantivas.

En resumen, el “partido cartel” expresa el alejamiento de los partidos de la sociedad civil y su desplazamiento hacia el Estado. Los partidos se orientan a las instituciones públicas, aumentan los incentivos para la cartelización, se limita la competencia partidaria y el acto electoral se reduce a un instrumento para la renovación de liderazgos. Bajo estas consideraciones –y en sintonía con Michels³⁰–, el “partido cartel” se transforma en una organización que tiende a cristalizar las tendencias oligárquicas de las democracias representativas (Katz y Mair, 1995).

El “partido cartel” propuesto por Katz y Mair (1995) ha sido uno de los modelos más influyentes dentro de los estudios sobre partidos políticos. Por un lado, las diferentes “caras” de la vida partidaria se han difundido hacia una gran literatura además de incentivar el desarrollo de estudios organizativos en torno a las diferentes facetas de la organización (D’Alessandro, 2010; Wolinetz, 2007, *Strom*, 2000, *Strom* y Müller, 1999). Por otro lado, confirma muchas de las percepciones frecuentes acerca del funcionamiento de los partidos contemporáneos (Montero y Gunther, 2007; Leiras, 2004). Sin embargo, ha sido criticado por tener una concepción demasiado rígida del Estado y no considerar las limitaciones impuestas por las instituciones políticas además de otras dimensiones externas relevantes (como la economía o la presión de los grupos de interés). Estas, pueden constreñir el margen de acción de la dirigencia y los partidos tanto para autonomizarse respecto del electorado como para llevar adelante procesos de colusión. Todo ello, ha contribuido a generar una concepción simplificada de los partidos, el desarrollo de supuestos injustificados y la aplicación inapropiada de dicha etiqueta a partidos que difieren significativamente del modelo original (Montero y Gunther, 2007; Wolinetz, 2007; Puhle, 2007; Leiras, 2004; Kitschelt, 2000; Koole, 1996). En este sentido, caben destacar las críticas de Ruud Koole (1996) y Herbert Kitschelt (2000)³¹ además de Hans-Jürgen Puhle (2007)³² al modelo del “partido cartel”.

²⁹ La obra original de Katz y Mair (1995) no es clara respecto de si el proceso de cartelización afecta a los partidos y a los sistemas de partidos o solo a los primeros. En su publicación de 2009 (en la que responden a críticas y delimitan los conceptos de su obra original), los autores aclaran que el proceso de cartelización afecta tanto a los partidos como a los sistemas de partidos (Katz y Mair, 2009, pp. 756-757).

³⁰ Para un detalle sobre el vínculo entre la perspectiva organizativa de Michels (1911) y Katz y Mair (1995) se recomienda Kitschelt (2000).

³¹ Si bien existen una variedad de trabajos críticos respecto del “partido cartel” (como ser los trabajos de Wolinetz, 2007; Goot 2006; Scarow 2006) se toman en particular los de Koole (1996) y Kitschelt (2000) por la importancia que le han adjudicado sus propios autores –Katz y Mair– en su trabajo publicado en el año 2009 en el que responden a las críticas que el ámbito académico le ha efectuado a su modelo del “partido cartel”. En palabras de los autores, “el trabajo ha sido fuertemente criticado por no menos que Koole, que jugó un papel importantísimo en la recolección de datos del proyecto original y Kitschelt. Si bien algunas de estas críticas pueden considerarse válidas otras no” (Katz y Mair, 2009, p. 755) –

Respecto de Koole (1996), señala que el modelo organizativo del “partido cartel” es demasiado estático para explicar la relación entre el Estado y la sociedad civil. En particular, no considera los cambios sociales, políticos y culturales acaecidos tras la crisis de los Estados de Bienestar (como ser, creciente individualización y aumento de la competencia electoral además del desarrollo de los medios masivos de comunicación que permiten formas distintas de vinculación entre los partidos y el electorado) (Koole, 1996, pp. 512-513). Según el autor, en las últimas décadas emergieron una serie agrupaciones y movimientos sociales que se constituyeron en canales de expresión alternativos a los partidos y de gran influencia sobre las políticas de Estado. Igualmente, el incremento de las apelaciones, amparos y casos administrativos recibidos por el Poder Judicial muestra que los ciudadanos disponen de los conocimientos necesarios para usar medios diferentes a los partidos que les permiten desafiar las políticas llevadas adelante por las instituciones políticas. Así, la “individualización ha llevado a una mayor diversificación de la participación política y no automáticamente a una menor participación” (Koole, 1996, p. 513) –traducción propia– lo que expresa además una mayor descentralización y difusión del poder que anteaño (Koole, 1996, p. 514). De este modo, el Estado se superpone cada vez más con la sociedad civil –a través de sus organizaciones– mientras que los partidos se superponen cada vez más con el Estado. De manera que, no se puede concluir que estén totalmente aislados de la sociedad civil ni que hayan dejado de ser instituciones de intermediación valiosas (Koole, 1996, p. 513-514). De hecho, siguen teniendo el “cuasi-monopolio” para el reclutamiento de personal además de ser dispositivos de estructuración de la opinión pública que despiertan y canalizan reacciones de “simpatía o antipatía” (Koole, 1996, p.514). A su vez, siempre han estado orientados hacia el Estado y ello no ha llevado necesariamente a un proceso de “cartelización” en las décadas recientes. En concreto, las democracias occidentales no muestran signos de estar desarrollando sistemas de partidos “concentrados”. Contrariamente, los nuevos partidos políticos aumentaron sus chances de ganar escaños parlamentarios –principalmente, gracias al aumento de la volatilidad electoral– (Koole, 1996, p. 516).

En relación a Kitschelt (2000), apunta en una dirección similar a la de Koole (1996). Afirma que los líderes partidarios no están divorciados de la sociedad civil y que más allá de los desafíos acaecidos tras la crisis de los Estados de Bienestar los partidos políticos siguen constituyendo canales de expresión importantes. Asimismo, no hay evidencia para sostener un “proceso de cartelización” del sistema de partidos ya que el “dilema del prisionero”³³ en la arena competitiva previene la colusión (Kitschelt, 2000, p. 149). El argumento es que, cuanto mayor es la presión de parte del “cartel” para que los integrantes se distancien de los votantes mayores son también los incentivos de los miembros para abandonar las preferencias del “cartel” y acercarse a las preferencias de los votantes en pos del éxito electoral. De modo que, se necesitarían poderosas sanciones para mantener a los partidos dentro del “cartel” y en consideración de cómo se distribuye el financiamiento público –en general, de forma proporcional al éxito electoral de los partidos en las urnas–, no genera motivos suficientes para la colusión. En este sentido, los partidos políticos más débiles siempre tendrán motivos para apoyar políticas populares y

traducción propia–

³² A partir del modelo “cartel” emergió una abundante literatura que desarrolló nuevas tipologías de partidos. A modo de ejemplo, se toma la de Puhle (2007). Su elección radica en que está en línea con las críticas expresadas por Koole (1996) y Kitschelt (2000) al “partido cartel” además de que –al retomar el modelo “atrapa todo”– es pertinente respecto de la bibliografía expuesta en este trabajo. Con ello, no se intenta desconocer la importancia de otras tipologías –como la propuesta por Diamond y Gunther (2003) o bien el “modelo franquicia” de Carty, 2004–. Para una revisión de la discusión que despertó el “partido cartel” y la construcción de nuevos modelos se sugiere Bardi, et al. (2014)

³³ La “teoría económica de los oligopolios” señala que los carteles implican un “dilema del prisionero” porque cada participante individual tiene incentivos para abandonar los acuerdos de cooperación que todos los participantes –tomados en su conjunto– desean mantener (Kitschelt, 2000, p. 168). Para el desarrollo de este punto ver Kitschelt (2000, p.168).

crecer a expensas de sus competidores. Así, el financiamiento crea un “poderoso señuelo” para que las partes se salgan del cartel “no representativo” y apoyen posiciones políticas populares (Kitschelt, 2000, p. 168). Los desafíos que afrontan los partidos no se relacionan con la mayor penetración de los partidos en el Estado sino con las relaciones cada vez menos durables entre los partidos y la economía. En otras palabras, la insatisfacción de los electores con los partidos no se origina a causa de su alejamiento de las preferencias de la sociedad civil en virtud de la formación de “carteles” sino de la necesaria transacción que deben llevar adelante los partidos políticos entre sus objetivos —en torno a la agenda política y económica y en relación a sus privilegios institucionales heredados—. Así, la búsqueda de cargos lleva a los miembros a tomar medidas que los favorecen como agentes gubernamentales de cara a las próximas elecciones, pero no a formar colusiones. Según Kitschelt (2000) —a diferencia de Katz y Mair (1995)—, los partidos se mantienen responsables frente a su electorado, pero retrospectivamente. Por ejemplo, en aquellos países en donde los partidos tradicionales han fallado en tomar iniciativas políticas y económicas porque sus dirigentes no han manejado bien el problema de intercambio entre los diferentes objetivos relevantes para la sociedad; la satisfacción popular con los partidos suele ser más baja (Kitschelt, 2000, p.162).

En sintonía con las críticas adjudicadas por Koole (1996) y Kitschelt (2000), Puhle (2007) considera que el “partido cartel” exagera la dimensión del partido como agencia del Estado y admite que las presiones de parte de los grupos e intereses de la sociedad civil lo influyen y modifican continuamente. Así, la “característica básica como *cartel* pasa a ser solo una impresión momentánea y estática de los procesos de cambios que los partidos siguen experimentando” y, por tanto, no parece probable que ese modelo partidario prevalezca en las próximas décadas (Puhle, 2007, p. 94). Además, agrega que existe numerosa evidencia para sostener que las pautas “clásicas” de conflicto de la “era *catch all* todavía subsisten en los partidos contemporáneos” (Puhle, 2007, p. 94). En este sentido, los partidos actuales no se han convertido en carteles. Más bien, se han alejado de las funciones profesionales-electorales propuestas por Panebianco (1990) para convertirse en agencias profesionales y redes de intermediación política débilmente cohesionadas. Esta tendencia, “apunta al desplazamiento del partido *catch all* al *catch all plus*” (Puhle, 2007, p. 93) que mantiene los atributos básicos de los “partidos atrapa todo” pero refuerza algunos de sus aspectos y nuevas características. Las continuidades se encuentran en la comercialización y profesionalización de la política, la expansión de mercados (económicos y políticos) y las tendencias de aglomeración corporativa además de la intermediación “corporatista” en el peso de las actividades del Estado (que incluye la financiación y los privilegios de los partidos). Mientras que los elementos de discontinuidad se observan en las tendencias hacia la desorganización, desregulación, descentralización, fragmentación, privatización y “*decoupling*” (Puhle, 2007, p. 97). Sin embargo, de ello no se deduce que los partidos estén en crisis. Contrariamente, han sido capaces de recrear una cantidad suficiente de consensos para reequilibrar el sistema a través de nuevos actores (Puhle, 2007, p. 98). Esta capacidad de reequilibrio de las organizaciones es, justamente, la que permite hablar de partidos “*atrapa todo plus*”.

En suma, Koole (1996), Kitschelt (2000) y Puhle (2007) reconocen que los partidos contemporáneos enfrentan nuevos desafíos respecto de los “partidos de masas”. Asimismo —en sintonía con las tradiciones europea y norteamericana además de los principales exponentes de los modelos partidarios—, admiten que los partidos políticos están orientados a ganar elecciones, aunque ello no es novedoso y no ha conducido necesariamente a un proceso de cartelización ni al divorcio de los partidos respecto de la sociedad civil. Más bien, la sociedad ha encontrado canales alternativos de expresión y presión política que obliga a los partidos a reorganizarse en virtud de conseguir apoyo social y éxito electoral. En este contexto, admiten la importancia que tienen los recursos estatales para el desarrollo de

las tareas y supervivencia partidaria, pero estos no determinan su estructura³⁴.

Aportes para el debate

La cantidad y variedad de modelos desarrollados ha despertado ciertas dudas sobre su real utilidad y pertinencia. Por un lado, su escasa sistematización la vuelve poco coherente y cohesiva a los propósitos de generar una teoría articulada sobre partidos políticos (Borz y Janda, 2018; Poguntke, et al., 2016; Montero y Gunther, 2007; Wolinetz, 2007). Por otro lado, no hay criterios unificados para distinguir a los modelos partidarios ni mínimos consensos sobre la categorización de los partidos (Montero y Gunther, 2007; Gunther y Diamond, 2003). A su vez, la mayoría de los trabajos se centran en las democracias industriales occidentales y deja de lado países con características institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas diferentes. Tal es caso de los países poscomunistas y América Latina, cuyas estructuras partidarias se alejan de los modelos noroccidentales (Tavis, 2013; Enyedi y Linek, 2008; Wolinetz, 2007; Alcántara y Freidenberg, 2003; Alcántara Sáez, 2002). Todo ello ha contribuido a que los estudios avancen “de manera *ad hoc*” y omitan las complejidades de las organizaciones políticas contemporáneas además de las variaciones entre ellas³⁵. Lo que podría redundar en una concepción demasiado rígida y simplificada de sus características (Gunther y Diamond, 2003, pp. 167-170).

Sin desconocer las valiosas contribuciones de los estudios aquí expuestos, podrían considerarse algunos aportes con el espíritu de contribuir al debate crítico y el desarrollo del campo teórico contemporáneo sobre la organización de los partidos políticos.

En primer término, la tradición europea y la teoría de la acción racional, enfatizan el modo en que los objetivos de los actores –sea la consecución de intereses particulares (Duverger, 1951; Weber, 1922; Michels, 1911; Ostrogorski, 1902) o la maximización del poder (Downs, 1957)–, influyen sobre la estructuración y orientación de los partidos además de en sus vínculos con la ciudadanía. Sin embargo, sería conveniente subrayar la complejidad inherente a estas organizaciones. Como ser, la existencia o ausencia de diferentes niveles organizativos, centros de poder y coaliciones o facciones internas; los procedimientos para la toma de decisiones y modos de financiamiento; las características de sus respectivos liderazgos; las relaciones con otras organizaciones políticas, sociales y con el electorado (que incluye el modo en que los partidos diseñan campañas y se presentan a ellos mismos) además de consideraciones de tipo institucionales, normativas, valorativas, ideológicas y programáticas. Todos estos aspectos limitan y moldean la orientación y consecución de los intereses de los miembros del partido. Bajo esta perspectiva, las organizaciones son también sistemas de conflicto integradas por subsistemas o coaliciones con intereses diversos³⁶. Igualmente, son ellas mismas suborganizaciones pertenecientes a estructuras políticas y sociales más amplias. Por consiguiente, cristalizan y/o dinamizan expresiones políticas, sociales y culturales preexistentes³⁷. Expresiones que articulan objetivos particulares, valores y

³⁴ En los últimos años se han desarrollado una serie de trabajos inspirados en general en la teoría de la acción racional y el nuevo institucionalismo que buscan ampliar y profundizar la mirada sobre los partidos contemporáneos. Una parte de esta literatura, se ha interesado por los “partidos en el gobierno” –o “las instituciones públicas”– (Strøm, 2000; Thies, 2000; Strøm y Svasand, 1997). Otra, se ha interesado por los objetivos de los partidos políticos en interacción con su entorno y su influencia sobre la estructura partidaria (Wolinetz, 2007; Thies, 2000; Strøm y Müller, 1999; Harmel y Janda, 1994; Strøm, 1990). Más allá de las críticas, reconocen la importancia de los estudios sobre la organización partidista, sus diferentes “caras” y la relevancia de los recursos estatales para el desarrollo de sus actividades y supervivencia.

³⁵ El trabajo de Gunther y Diamond (2003) constituye una de las excepciones. El artículo se esfuerza por analizar los aspectos más relevantes de las organizaciones políticas contemporáneas en distintas regiones del mundo.

³⁶ En esta dirección se expresa Kitschelt (1989).

³⁷ En referencia a la concepción sociológica de los partidos. Sobre este punto y las diferentes perspectivas sobre los partidos políticos se sugiere Freidenberg (2013, pp. 248-257).

preferencias sociales en tensión producto de trayectorias históricas heterogéneas. Estas reflexiones contribuirían, por ejemplo, a que los estudios interesados en liderazgos además de centrarse en las repercusiones que tienen los intereses y estilos de sus líderes sobre la organización partidaria o el régimen democrático consideren las condiciones socio-históricas que contribuyeron a su emergencia. En particular, en democracias consideradas estables y plenamente establecidas³⁸.

En segundo término, pareciera existir cierto optimismo respecto del “partido de masas”. En especial, en cuanto a su potencial democratizante. No obstante, el conocimiento actual no permite afirmar que el declive de los componentes ideológicos y programáticos de los partidos contemporáneos además de la disminución de las lealtades y la afiliación partidaria hayan conducido necesariamente a una disminución del potencial democrático de los partidos, ni a la inestabilidad de las democracias. De hecho, el escenario actual muestra tanto la preocupación por la democratización de las organizaciones como la resiliencia de las democracias y los partidos para mantenerse y sobrevivir aún bajo esas condiciones. En este sentido, más que atribuirles un rol democratizante cabría repensar si no se trató de episodios excepcionales influidos por procesos sociales (como ser la extensión del sufragio, la organización del electorado en asociaciones y movimientos y el incremento de demandas vinculadas con la expansión de derechos) que confluyeron en el aumento de la participación política y consecuente ampliación de la democracia.

En tercer término, se reconoce que la supremacía de la “cara gubernamental” de los partidos es sumamente sugestiva para explicar la estructura los partidos contemporáneos. Sin embargo, no considera que los partidos se financian del ámbito público, pero también del privado (la sociedad civil) –además de necesitar otro tipo de recursos– para sostener sus actividades. En la medida en que el financiamiento privado favorece a los grupos más concentrados cabe también considerar los vínculos entre los partidos y el sector privado. En otras palabras, la necesidad de los partidos de conseguir recursos no llevaría necesariamente a la formación de un cartel estatal ni se vería comprometida su capacidad representativa. En todo caso, estaría en juego la efectiva capacidad de los diferentes grupos de la sociedad civil para influir sobre la política gubernamental y, en este sentido, la equidad de las representaciones democráticas.

Todo ello despierta una serie de interrogantes sobre la estructura de las organizaciones partidarias y sus vínculos con el entorno que pueden ser integrados en, por lo menos, dos agendas de investigación. Por un lado, atender a los efectos que tiene la estructura partidaria sobre diferentes ámbitos. Por ejemplo, ¿cuánto afectan los modos de financiamiento, la composición interna del partido (militantes, activistas) o su núcleo partidario a la equidad de las representaciones democráticas? ¿en qué medida la democratización de las organizaciones partidarias confluye en una mejora de la calidad democrática? Por otro lado, indagar en los factores endógenos y exógenos que inciden sobre su estructura. Por ejemplo, ¿cuánto influye la institucionalización de los sistemas de partidos y la estabilidad de las democracias en la emergencia o constreñimiento de líderes partidarios “reaccionarios”?

Seguidamente, la tabla 1 sintetiza los rasgos sobresalientes de los modelos de partidos, sus principales críticas y sus aportes para el debate.

³⁸ Como lo evidencian los recientes casos del presidente estadounidense Donald Trump y Jair Bolsonaro en Brasil

Tabla 1
Modelos de partidos

		Modelos de partidos				
		Cuadros	Masas	Atrapa todo	Profesional electoral	Cartel
Contexto	Siglo XIX. Emergencia y/o consolidación de los Estados Nación. Regímenes oligárquicos.	Inicio a mediados del siglo XX. Expansión del sufragio. Procesos de democratización.	Mediados de siglo XX. Efectos de la modernidad (o posmodernidad) sobre la cultura y sociedades. Desarrollo de medios masivos de comunicación y nuevas tecnologías. Especialización y profesionalización.	Mediados de siglo XX. Efectos de la modernidad (o posmodernidad) sobre la cultura y sociedades. Desarrollo de medios masivos de comunicación y nuevas tecnologías. Especialización y profesionalización.	Fines de siglo XX. Creciente diferenciación social e impacto político de los medios masivos de comunicación. Especialización y profesionalización.	
	Rasgos	Grupo selecto de individuos en base a sus aptitudes y status social. Estructura organizativa mínima y orientada a intereses particulares. Lealtades personales. Autofinanciación.	Movilización extensa. Amplia estructura organizativa. Lealtades ideológicas, programáticas e identificación de base clasista, confesional. Financiación a través de aportes colectivos.	Descenso de la importancia de la afiliación. Disminución de la movilización y del contenido ideológico del partido. Baja organización por fuera del acto electoral. Aumenta importancia el líder. Financiamiento público y de grupos de interés.	Ídem partido atrapa todo pero mayor énfasis en el rol de los profesionales y expertos. Débiles lazos organizativos de tipo vertical dirigidos al electorado de opinión. Énfasis sobre la función "desideologizante" de la TV.	Debilitamiento de ideologías. Organización y financiamiento dependientes del Estado. Aumento de cargos públicos de sus miembros. Cartelización y declive de la competencia. Elecciones: instrumento de renovación de liderazgos.

Críticas	Énfasis sobre los intereses particulares y su influencia sobre la estructura y orientación de los partidos.	Énfasis sobre el potencial democratizante.	Énfasis sobre los intereses particulares e influencia de los técnicos y expertos sobre la estructura y orientación de los partidos. Sobreestimación de la ideología	Énfasis sobre la dependencia de los partidos del Estado. Concepción rígida del Estado. No explica el éxito de <i>outsiders</i> y nuevos partidos.
Debate	Considerar los intereses de los actores en relación a y moldeados por el conjunto de interacciones que establecen entre sí, con otros grupos y el entorno.	Considerar que la potencialidad democratizante puede ser producto de procesos sociales más amplios. Complementar con una perspectiva histórica y sociológica.	Reconocer la capacidad de agencia de los electores además de los intereses de los diferentes actores en relación y moldeados por el conjunto de interacciones. Reconocer que los aportes de los grupos de interés no implican necesariamente menor representación, sino que cuestionan la equidad de dichas representaciones.	Considerar las limitaciones impuestas por las instituciones políticas además de otras dimensiones internas y externas. Limitan la cartelización y la acción de la dirigencia y los partidos para autonomizarse del electorado.

Fuente: elaboración propia en base a citar Katz y Mair (1995); Panebianco (1990); Kirchheimer (1966); Duverger, (1951).

Conclusiones

Este trabajo repasó los principales estudios sobre la organización de los partidos en las democracias occidentales competitivas. Para ello se expusieron las tradiciones teóricas europea y la teoría de la acción racional norteamericana; los estudios sobre modelos de partidos y sus principales críticas.

Respecto de la tradición europea de comienzos de siglo XX tiene una mirada crítica sobre la estructura de los partidos y sus funciones representativas. Considera que los partidos están orientados a dotar de poder a sus jefes, cuyas actividades se dirigen a la satisfacción de sus intereses a expensas de sus representados. Lo que tiende a hacer de la organización del partido una estructura autocrática y oligárquica destinada a reproducir e intercambiar élites en el poder. En cuanto a la teoría de la acción racional de mediados de siglo, Anthony Downs (1957) entiende que los partidos están *orientados a maximizar sus beneficios y ganar elecciones. De modo que los partidos* son tanto vehículos para la consecución de intereses específicos de sus miembros como para que los votantes expresen sus preferencias en las elecciones.

A partir de la conjunción de estas dos corrientes, se describieron los principales estudios sobre modelos de partidos de las democracias occidentales. Se señaló que a pesar de los diferentes criterios y categorías usadas para analizar las organizaciones partidarias, las tipologías propuestas a partir de mediados del siglo XX —el “partido atrapa todo” (Kirchheimer, 1966), “profesional electoral” (Panebianco, 1990), el “partido cartel” (Katz y Mair, 1995)— expresan ciertas similitudes en de sus diagnósticos: progresivo declive de los afiliados de los partidos; debilitamiento de las ideologías, programas e identidades partidarias; alejamiento de la sociedad civil respecto de los partidos tradicionales; mayor injerencia de los técnicos en la organización de los partidos; aumento de la profesionalización del ámbito político, y; mayor dependencia de los partidos respecto de los recursos del Estado. Todo lo que tendría efectos nocivos sobre la capacidad de control de la ciudadanía respecto de la dirigencia política, la calidad de la representación y la estabilidad de la democracia.

Dichas conclusiones, no exentas de cuestionamientos, contribuyeron al desarrollo de análisis más amplios y empíricos. En este orden, se señalaron los estudios críticos al modelo del “partido cartel” propuesto por Katz y Mair (1995) (Puhle, 2007; Kitschelt, 2000; Koole, 1996). Coinciden en que dicho modelo tiene una concepción demasiado rígida del Estado y no considera como pueden afectar otros factores (como la emergencia de grupos de presión, el corporativismo o bien la agenda económica) a la adecuación de los partidos respecto de los cambios en su entorno además de sus vínculos con la sociedad. Asimismo, cuestionan que los partidos y los sistemas de partidos occidentales estén llevando adelante un progresivo proceso de colusión y cartelización.

Finalmente, se compartieron algunos aportes para el debate. Se sostuvo que existe cierta sobreestimación del potencial democratizante de los “partidos de masas”. Igualmente, que la estructura burocrática de los partidos, el debilitamiento de las ideologías y la mayor dependencia de los recursos públicos no llevan necesariamente a los partidos a desligarse del electorado en detrimento de la representación. En esta línea, cabría repensar el vínculo entre los partidos y los grupos de interés. Preguntarse si es la representación la que está en crisis o bien la equidad de las representaciones democráticas.

Así, los interrogantes que quedan por responder y la importancia que conservan los partidos políticos para el funcionamiento de las democracias representativas vuelven al estudio de estas organizaciones una tarea sumamente valiosa.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel (2002): “El programa de los partidos políticos latinoamericanos”, *PostData*, 2002, Buenos Aires, n° 8, pp. 117-158.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2003): “Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América latina”, en Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, pp. 1-30.
- Bardi, Luciano; Bartolini, Stefano y Alexander Trechsel (2014): “Party adaptation and change and the crisis of democracy”, *Party Politics*, 2014, SAGE, v. 20, n°2, pp. 151-159.
- Borz, Gabriela y Kenneth Janda (2018): “Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy”, *Party Politics*, February 11, 2018, SAGE, pp. 1-6.
- Carty, R. Kenneth (2004): “Parties as franchise systems. The strataarchical organizational imperative”, *Party Politics*, 2004, SAGE, v. 10, n°1, pp. 5-24.
- D'Alessandro, Martín (2010): “Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico”, *Institutos*, 2010, Buenos Aires, pp. 1-35 [<https://www.ancmip.org.ar/user/files/01DAlessandro.pdf>]
- Daalder, Hans (2007): “¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica”, en Montero, José Ramón; Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 49-70.
- Dalton, Russel y Martin Wattenberg (eds.) (2000): *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Downs, Anthony (1957): *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row.
- Duverger, Maurice (1951). *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Enyedi, Zsolt y Lukáš Linek, (2008): “Searching for the right organization. Ideology and party structure in East-Central Europe”, *Party Politics*, 2008, SAGE, v. 14, n° 4, pp. 455-477.
- Freidenberg, Flavia (2017): “Los partidos políticos y sistemas de partidos”. En Salvador Martí, Juan Mario Solís Delgadillo y Francisco Sánchez López. Eds., *Curso de Ciencia Política*, Ciudad de México, Senado de la República.
- Goot, Murray (2006): “The Australian party system, Pauline Hanson’s One Nation and the Party Cartelisation Thesis”, en Ian Marsh (ed.), *Political Parties in Transition?*, Annadale, NSW, The Federation Press, pp. 181-217.
- Gunther, Richard y Larry Diamond (2003): “Species of political parties. A new Typology”, *Party Politics*, 2003, SAGE, v. 9, n°2, pp. 167-199.
- Harmel, Robert y Kenneth Janda (1994): “An integrated theory of party goals and party change”, *Journal of theoretical Politics*, 1994, SAGE, v. 6, n°3, pp. 259-287.
- Katz, Richard y Peter Mair (1995): “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party”, *Party Politics*, 1995, SAGE, v. 1, n°1, pp. 5-28.
- Katz, Richard y Peter Mair (2007): “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 101-164.
- Katz, Richard y Peter Mair (2009): “The cartel party thesis: A restatement”, *Perspectives on Politics*, 2009, Cambridge, v. 7, n° 4, pp. 753-766.

Kirchheimer, Otto (1966): “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en K. Lenk y F. Neumann (eds.) *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 328-347.

Kitschelt, Herbert (1994): *The transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert (2000): “Citizens, politicians, and party cartelization: Political representation and state failure in post-industrial democracies”, *European Journal of Political Research*, 2000, European Consortium for Political Research, v. 37, n°2, pp. 149-179.

Kitschelt, Herbert, Hawkins; Kirk, Luna, Pablo; Rosas, Guillermo y Elizabeth Zechmeister (2010). *Latin American party systems*, New York, Cambridge University Press.

Koole, Ruud (1996): “Cadre, Catch-All or Cartel? A comment on the notion of the Cartel Party”, *Party Politics*, 1996, SAGE, v. 2, n° 4, pp. 507-523.

Leiras, Marcelo (2004): “Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina”, *SAAP*, 2004, Buenos Aires, v. 1, n°3, pp. 515-559.

Michels, Robert (1911). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.) (2007): *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta.

Montero, Ramón y Richard Gunther (2007): “Introducción: los estudios sobre los partidos políticos”, en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 15-48.

Mustapic, Ana María (2008): “Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos”, en *Proyecto Cohesión Social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática*, Instituto Fernando Enrique Cardoso y Corporación de Estudios para Latinoamérica, 2008. [<http://fundacaofhc.org.br/files/papers/431.pdf>]

Neumann, Sigmund (1956): “Towards a comparative study of political parties”, en Sigmund Neumann (ed.), *Modern political parties: Approaches to comparative politics, 1969*, Chicago, University of Chicago Press, 69-76.

Panbianco, Angelo (1990): *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.

Poguntke, Thomas; Scarrow, Susan E. y Paul D. Webb (2016): “Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century”, *Party Politics*, 2016, SAGE, v. 22, n° 6, pp. 1-18.

Puhle, Hans-Jürgen (2007): “Crisis y cambios de los partidos Catch-All”, en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 71-100.

Scaff, Lawrence A. (1981): “Max Weber and Robert Michels”, *American Journal of Sociology*, 1986, Chicago, v. 86, n° 6, pp. 1269-1286.

Scarrow, Susan (2006): “Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartels work?”, *West European Politics*, 2007, v. 29, n°4, pp. 619-39.

Strom, Kaare (1990): “A behavioral theory of competitive political parties”, *American Journal of Political Science*, 1990, Wiley, v.34, pp. 565-598.

Strom, Kaare (2000): “Parties at the core of the government”, en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp.180-207.

Strom, Kaare (1990): “Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos”,

Andamios, 2013, México, v. 10, n°23, pp. 119-170.

Strom, Kaare y Lars Svasand (eds.) (1997): *Challenges to political parties: The case of Norway*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Strom, Kaare y Wolfgang Müller (1999): "Political parties and hard choices", en Müller, Wolfgang y Kaare Strom (eds.), *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-35.

Tavits, Margit (2013): *Post-Communist Democracies and Party Organization*, Cambridge, Cambridge University Press.

Thies, Michael (2000): "On the primacy of party in government: Why legislative parties can survive party decline in the electorate", en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 238-260.

Wattenberg, Martin P. (2000): "The decline of party mobilization", en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-63.

Weber, Max (1922): *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

Wolinetz, Steven B. (2007): "Más allá del partido *Catch-All*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas", en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 127-164.

Resumen

El trabajo repasa los principales estudios sobre la organización de los partidos políticos en las democracias occidentales competitivas. Primero, aquellos vinculados con la tradición europea y norteamericana que confluyen en los análisis sobre los modelos de partidos. Segundo, el desarrollo de dichos modelos y sus principales críticas, en especial las referidas al "partido cartel", que cuestionan la idea extendida de que los partidos contemporáneos se han desplazado desde la sociedad civil hacia el Estado. Tercero, algunos aportes para el debate que pretenden contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los partidos políticos y la democracia. Finalmente, las conclusiones.

Palabras clave

Partidos políticos – Organización – Estructura – Modelos de partido

Abstract

This work reviews the main studies regarding the organization of political parties in competitive western democracies. First, those related to the European and North American tradition –specially, the rational choice theory– that come together in party model analysis. Second, the development of such models and the main criticisms made upon them, especially those referring to the "cartel party", which question the widespread idea that contemporary parties have moved from civil society to the state. Third, some contributions are proposed that aim to contribute to the development of knowledge about political parties and democracy. Finally, the conclusions.

Keywords

Political parties – Organization – Structure – Party models