

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

JORDI MATAS DALMASES

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Introducción.—II. El concepto de partido político.—III. El origen de los partidos políticos.—IV. Las funciones de los partidos políticos.—V. Tipologías de partidos.—VI. La constitucionalización de los partidos políticos.—VII. La estructura interna de los partidos políticos.—VIII. La dirección de los partidos políticos.—IX. La financiación de los partidos políticos.—X. El sistema de partidos. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En los sistemas políticos democráticos actuales, basados en el pluralismo, los partidos se han convertido en el principal instrumento de participación política y en canales privilegiados para expresar este pluralismo en las instituciones. En cualquier comunidad organizada, se da una diversidad de ideologías, intereses y valores, diversidad que, en el marco de un sistema fundamentado en la soberanía popular y en la libre competencia del poder político, debe tener expresión política y reflejarse en aquellas personas que representan a la sociedad y se encargan de dirigirla. Son los partidos políticos los que transforman el pluralismo social en pluralismo político y los que, por su condición de mediadores entre la sociedad civil y el Estado, tienen la obligación de procurar que el pluralismo político esté presente en las instituciones.

Los partidos políticos, pues, tienen su razón de ser por excelencia en los regímenes políticos basados en un sistema de representación. En ellos, gracias al apoyo popular expresado en el sufragio, los partidos pretenden obtener una representación parlamentaria suficiente como para poder realizar un proyecto político determinado, un programa político global para toda la sociedad. Por esta razón, el objetivo principal de cualquier partido es la consecución del poder político, considerado como un instrumento de transformación y mejora de la sociedad, y, para la consecución de tal poder, es necesario que los diferentes partidos se enfrenten en el contexto de una lucha pacífica y racional a fin de obtener apoyo social. La punta del iceberg de esta lucha política son las contiendas electorales, las cuales han evolucionado desde una doble perspectiva: por un lado, se ha democratizado el procedimiento de las mismas y, por el otro, se ha pasado de una defensa numantina de ideologías diferenciadas a la defensa de aspectos más concretos —*issues* en la ter-

minología anglosajona—, que tienen menor carga ideológica y dan mayor importancia a los matices técnicos.

Desde su origen en la Europa Occidental del siglo XIX hasta la actualidad, los partidos han evolucionado de un modo paralelo a la sociedad. Por consiguiente, por más que los partidos sean un tipo de organización relativamente joven, se han transformado notablemente y han sido capaces de una extraordinaria adaptación a los vertiginosos cambios de los últimos años. Sin embargo, pese a estos cambios sociales, los partidos todavía siguen siendo los instrumentos principales de representación de la voluntad política en las sociedades democráticas.

II. EL CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

El concepto de partido político es un concepto móvil que ha ido transformándose a medida que la sociedad evolucionaba. Si bien en un primer momento los teóricos pusieron más énfasis en el aspecto asociativo o ideológico de los partidos (como sucede en Constant, Burke, Marx o Engels), posteriormente tendieron a subrayar otros aspectos, tales como el organizativo, el temporal y el representativo o electoral (como sucede en Ostrogorski, Weber, Michels, Duverger o Sartori). Es difícil ofrecer una definición que pueda englobar a todos los partidos políticos de todas las épocas y todos los países, puesto que, tanto desde el punto de vista interno (organización, funcionamiento, estructura...) como desde el externo (sistema político, sistema de partidos, funciones...), los partidos han sido y siguen siendo muy heterogéneos. Conscientes de la necesidad de definir el concepto de un modo amplio, podríamos calificar de «partido político» a una asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político.

Por definición, un partido es una parte de un todo y, por ello, las sociedades libres se caracterizan por la existencia de más de un partido —de diversas partes—, puesto que constituiría una paradoja que *un solo partido* representara los intereses de *toda* la sociedad. Un partido político es una asociación de individuos que defienden unos intereses concretos, intereses que se enmarcarían dentro de una determinada ideología o concepción del mundo. Los partidos canalizan, vehiculan y dan expresión política a los intereses sectoriales, a las ideas y a los valores de una parte —mayor o menor— de la sociedad. Sin embargo, ello no significa que los partidos políticos establezcan una única relación vertical con una determinada clase social o que cada clase social cree su propio partido político. Si bien este fenómeno era frecuente en la primera mitad del siglo XX, en la actualidad casi todos los partidos tienen una composición plural, agregan intereses, elaboran programas políticos de gobierno concebidos para el conjunto de la sociedad —son una parte del todo que pretende determinar el todo, es decir, tienen como objetivo último gobernar a *toda* la sociedad— e influyen más o menos en beneficio de los intereses sociales concretos que encarnan.

Todo partido político tiene una organización estable que sirve para vincular la militancia de los diversos territorios donde el partido está presente electoralmente (organización territorial) y de aquellos ámbitos sociales o profesionales que son más

relevantes para los intereses que quiere defender (organización sectorial). Esta estructura organizativa, además, implica la existencia de una red de relaciones entre cúpula y base y está articulada jerárquicamente, es decir, se compone de una elite dirigente numéricamente reducida y de un grupo más amplio de miembros que son dirigidos, hecho que puede comportar, como veremos más adelante, situaciones de desigualdad entre los miembros del partido.

Los partidos políticos pretenden perpetuarse. Ello significa, como afirman Joseph La Palombara y Myron Weiner, que quieren prolongarse más allá de la vida de sus dirigentes (La Palombara y Weiner, 1966). Su proyecto no se pretende transitorio ni tienen una voluntad de presencia política o social reducida a un período de tiempo determinado, sino que quieren ejercer el poder político, defender unos intereses y aplicar un proyecto global de gobierno sin limitación temporal alguna.

El objetivo principal de cualquier partido político y su característica más definitoria es, según la mayoría de autores, alcanzar el poder político y, solo o en coalición, llevar a cabo un programa de gobierno para toda la sociedad y, al mismo tiempo, defender los intereses que representa. El partido político, como señala Isidre Molas, establece prioridades, ordena sacrificios y contrapesa exigencias contradictorias para determinar el punto o el nivel que le resulta conveniente de acuerdo con los intereses generales, su ideología y sus valores (Molas, 1975: 62). Y tiene la aspiración de realizar sus fines desde la cúspide del poder político, es decir, desde el parlamento y, sobre todo, desde el gobierno. Este enfoque parlamentario y gubernamental de la acción de los partidos políticos es lo que les diferencia de los grupos de presión, puesto que los grupos de presión no ejercen directamente el poder político, sino que se limitan a influir en la adopción de decisiones por parte de aquellos que lo ostentan. Asimismo, los grupos de presión tampoco tienen un programa global de gobierno para toda la sociedad, sino que defienden unos intereses y elaboran unas líneas de actuación que son marcadamente sectoriales.

Consecuencia de la voluntad de ejercer el poder político es la necesidad de los partidos de participar en los mecanismos previstos en cada sociedad para alcanzarlo. En las sociedades democráticas, estos procesos son los electorales y, en definitiva, la competencia pacífica entre fuerzas políticas y los intentos encaminados a lograr el apoyo popular necesario para obtener la mayoría parlamentaria y gubernamental. Conviene señalar, sin embargo, que existen otras vías para alcanzar el poder político —tales como los golpes de Estado, los procesos revolucionarios, etc.—, vías que son más habituales en aquellos países donde no hay democracia o en aquellos con una democracia muy frágil y poco consolidada.

Los rasgos descritos son los que definen principalmente los partidos políticos, a los que hoy se considera como piezas básicas del sistema político de cualquier sociedad democrática. Como señala David Easton, los partidos son canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social (Easton, 1974). El protagonismo de los partidos, cada vez más importante, debe comportar también, como veremos, su constitucionalización, es decir, la introducción de la figura del partido político en los textos constitucionales.

III. EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La aparición de los partidos políticos se produjo en primera instancia con el desarrollo del parlamentarismo y, posteriormente, con el incremento de la participación popular en el ámbito de las decisiones políticas y, más concretamente, con la ampliación y extensión del derecho de sufragio. Por tanto, no existen partidos políticos tal como los hemos definido previamente hasta el siglo XIX, es decir, hasta la transformación del Estado liberal en democracia política. Los primeros países donde se crearon partidos políticos fueron aquellos que disfrutaban de un sistema político liberal: algunos países europeos y Estados Unidos.

Puede parecer paradójico que los partidos políticos nacieran en el seno de los Estados liberales, ya que la base ideológica del liberalismo era el individualismo y la teoría de la voluntad general, una base ideológica que en principio tendría que suponer el rechazo de cualquier fenómeno —como los partidos— que resquebrajara estos principios y la unidad de la nación. Pero la instauración de regímenes liberales comportó el desarrollo del parlamentarismo, es decir, la existencia de unos representantes de la sociedad encargados de sustituirla y expresar la voluntad de toda la colectividad, así como la vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno. En los parlamentos los representantes se juntaron en diversos grupos —los grupos parlamentarios— bajo la dirección de líderes a fin de llevar a cabo una actuación conjunta en defensa de unos intereses determinados: regionales, profesionales, intelectuales... pero, sobre todo, ideológicos. Uno de los primeros antecedentes del fraccionamiento político del parlamento lo constituyó, en la Gran Bretaña del siglo XVII, la división de los parlamentarios entre *tories*, conservadores, y *whigs*, defensores de la libertad política y religiosa, de la separación entre Iglesia y Estado y de la independencia del propio parlamento. El proceso de creación de grupos parlamentarios fue, pues, un paso previo a la creación de los partidos políticos.

Si bien inicialmente los representantes de la nación sólo eran escogidos por unos determinados ciudadanos (mediante el sufragio censitario y capacitario, que sólo permitía votar a aquéllos que tenían más poder económico o más formación intelectual), posteriormente el derecho de sufragio se amplió a medida que los Estados liberales se democratizaban, lo que comportó la potenciación de las funciones del parlamento y su independencia. De este modo, el parlamentarismo se consolidó paralelamente al proceso de ampliación del derecho de sufragio y a la consiguiente participación del pueblo en la elección de sus representantes. De una competición electoral que se fundamentaba en el enfrentamiento entre facciones con distintos matices ideológicos se pasó a una competición electoral fundamentada en una lucha encarnizada entre grupos con intereses políticos marcadamente diferenciados. Además, la ampliación del derecho de sufragio implicó un cambio en las reglas de juego y provocó que aquellos que querían acceder por primera vez al parlamento o permanecer en el mismo tuvieran que organizarse y utilizar nuevas estrategias para llegar hasta los nuevos electores y conseguir su voto. En un primer momento, estas organizaciones —los comités electorales— tuvieron un ámbito territorial que estaba reducido a la esfera local, pero con el tiempo su ámbito de acción se fue extendiendo. La actuación conjunta y la interrelación entre grupos parlamentarios y comités electorales comportó la génesis de los partidos políticos y la pérdida pro-

relevantes para los intereses que quiere defender (organización sectorial). Esta estructura organizativa, además, implica la existencia de una red de relaciones entre cúpula y base y está articulada jerárquicamente, es decir, se compone de una elite dirigente numéricamente reducida y de un grupo más amplio de miembros que son dirigidos, hecho que puede comportar, como veremos más adelante, situaciones de desigualdad entre los miembros del partido.

Los partidos políticos pretenden perpetuarse. Ello significa, como afirman Joseph La Palombara y Myron Weiner, que quieren prolongarse más allá de la vida de sus dirigentes (La Palombara y Weiner, 1966). Su proyecto no se pretende transitorio ni tienen una voluntad de presencia política o social reducida a un período de tiempo determinado, sino que quieren ejercer el poder político, defender unos intereses y aplicar un proyecto global de gobierno sin limitación temporal alguna.

El objetivo principal de cualquier partido político y su característica más definitoria es, según la mayoría de autores, alcanzar el poder político y, solo o en coalición, llevar a cabo un programa de gobierno para toda la sociedad y, al mismo tiempo, defender los intereses que representa. El partido político, como señala Isidre Molas, establece prioridades, ordena sacrificios y contrapesa exigencias contradictorias para determinar el punto o el nivel que le resulta conveniente de acuerdo con los intereses generales, su ideología y sus valores (Molas, 1975: 62). Y tiene la aspiración de realizar sus fines desde la cúspide del poder político, es decir, desde el parlamento y, sobre todo, desde el gobierno. Este enfoque parlamentario y gubernamental de la acción de los partidos políticos es lo que les diferencia de los grupos de presión, puesto que los grupos de presión no ejercen directamente el poder político, sino que se limitan a influir en la adopción de decisiones por parte de aquellos que lo ostentan. Asimismo, los grupos de presión tampoco tienen un programa global de gobierno para toda la sociedad, sino que defienden unos intereses y elaboran unas líneas de actuación que son marcadamente sectoriales.

Consecuencia de la voluntad de ejercer el poder político es la necesidad de los partidos de participar en los mecanismos previstos en cada sociedad para alcanzarlo. En las sociedades democráticas, estos procesos son los electorales y, en definitiva, la competencia pacífica entre fuerzas políticas y los intentos encaminados a lograr el apoyo popular necesario para obtener la mayoría parlamentaria y gubernamental. Conviene señalar, sin embargo, que existen otras vías para alcanzar el poder político —tales como los golpes de Estado, los procesos revolucionarios, etc.—, vías que son más habituales en aquellos países donde no hay democracia o en aquellos con una democracia muy frágil y poco consolidada.

Los rasgos descritos son los que definen principalmente los partidos políticos, a los que hoy se considera como piezas básicas del sistema político de cualquier sociedad democrática. Como señala David Easton, los partidos son canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social (Easton, 1974). El protagonismo de los partidos, cada vez más importante, debe comportar también, como veremos, su constitucionalización, es decir, la introducción de la figura del partido político en los textos constitucionales.

III. EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La aparición de los partidos políticos se produjo en primera instancia con el desarrollo del parlamentarismo y, posteriormente, con el incremento de la participación popular en el ámbito de las decisiones políticas y, más concretamente, con la ampliación y extensión del derecho de sufragio. Por tanto, no existen partidos políticos tal como los hemos definido previamente hasta el siglo XIX, es decir, hasta la transformación del Estado liberal en democracia política. Los primeros países donde se crearon partidos políticos fueron aquellos que disfrutaban de un sistema político liberal: algunos países europeos y Estados Unidos.

Puede parecer paradójico que los partidos políticos nacieran en el seno de los Estados liberales, ya que la base ideológica del liberalismo era el individualismo y la teoría de la voluntad general, una base ideológica que en principio tendría que suponer el rechazo de cualquier fenómeno —como los partidos— que resquebrajara estos principios y la unidad de la nación. Pero la instauración de regímenes liberales comportó el desarrollo del parlamentarismo, es decir, la existencia de unos representantes de la sociedad encargados de sustituirla y expresar la voluntad de toda la colectividad, así como la vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno. En los parlamentos los representantes se juntaron en diversos grupos —los grupos parlamentarios— bajo la dirección de líderes a fin de llevar a cabo una actuación conjunta en defensa de unos intereses determinados: regionales, profesionales, intelectuales... pero, sobre todo, ideológicos. Uno de los primeros antecedentes del fraccionamiento político del parlamento lo constituyó, en la Gran Bretaña del siglo XVII, la división de los parlamentarios entre *tories*, conservadores, y *whigs*, defensores de la libertad política y religiosa, de la separación entre Iglesia y Estado y de la independencia del propio parlamento. El proceso de creación de grupos parlamentarios fue, pues, un paso previo a la creación de los partidos políticos.

Si bien inicialmente los representantes de la nación sólo eran escogidos por unos determinados ciudadanos (mediante el sufragio censitario y capacitario, que sólo permitía votar a aquéllos que tenían más poder económico o más formación intelectual), posteriormente el derecho de sufragio se amplió a medida que los Estados liberales se democratizaban, lo que comportó la potenciación de las funciones del parlamento y su independencia. De este modo, el parlamentarismo se consolidó paralelamente al proceso de ampliación del derecho de sufragio y a la consiguiente participación del pueblo en la elección de sus representantes. De una competición electoral que se fundamentaba en el enfrentamiento entre facciones con distintos matices ideológicos se pasó a una competición electoral fundamentada en una lucha encarnizada entre grupos con intereses políticos marcadamente diferenciados. Además, la ampliación del derecho de sufragio implicó un cambio en las reglas de juego y provocó que aquellos que querían acceder por primera vez al parlamento o permanecer en el mismo tuvieran que organizarse y utilizar nuevas estrategias para llegar hasta los nuevos electores y conseguir su voto. En un primer momento, estas organizaciones —los comités electorales— tuvieron un ámbito territorial que estaba reducido a la esfera local, pero con el tiempo su ámbito de acción se fue extendiendo. La actuación conjunta y la interrelación entre grupos parlamentarios y comités electorales comportó la génesis de los partidos políticos y la pérdida pro-

gresiva de influencia de las personalidades políticas, que hasta entonces eran los ejes alrededor de los cuales giraba la actividad política.

La aparición de los partidos supuso una ruptura con el pasado al incorporar de forma espontánea y no institucionalizada un conjunto de ideas e intereses sociales que implicaban una reacción de la sociedad frente al Estado para poder alterar la estructura conservadora de dominación y dar paso a la institucionalización del pluralismo (Lenk y Neumann, 1980: 6). Así, por más que al principio los regímenes liberales creados por la burguesía no necesitaran partidos porque no eran regímenes democráticos y se basaban en la participación de un único segmento social, pronto los partidos políticos se convirtieron en instrumentos necesarios para la preparación de las elecciones y para la elección de los representantes de la sociedad. Aquellos que ya eran representantes y estaban dentro del parlamento crearon partidos desde esta institución —origen interno—, mientras que aquellos que nunca habían conseguido llegar al parlamento crearon partidos desde fuera —origen externo—, pensando, no obstante, en su futura presencia en el parlamento.

IV. LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de su variedad de ideologías, programas políticos, sistemas de organización interna y apoyos sociales, los partidos políticos cumplen unas funciones parecidas dentro del sistema político en el que actúan. Las funciones que desarrollan los partidos políticos —que han variado y se han ido ampliando a lo largo de su historia— los convierten en piezas clave de los sistemas políticos y en instrumentos singulares para conseguir la convivencia pacífica de la sociedad desde las instituciones públicas. José Antonio González Casanova señala como funciones principales de los partidos las siguientes: contribuir a la formación de la opinión pública; ofrecer programas generales de gobierno; intentar coordinar y armonizar intereses sectoriales, parciales o de clase; reducir la fragmentación de las opiniones particulares y ofrecer campos de visión más amplios; formar pedagógicamente a los individuos; servir de vía de representación por medio de las elecciones; ser órganos de comunicación entre las demandas populares y los gobernantes; dirigir la acción política de las instituciones públicas (desde un ayuntamiento hasta el gobierno del Estado, pasando por cualquier tipo de organización intermedia, como las comunidades autónomas); criticar y controlar la acción del gobierno cuando los partidos están en la oposición; seleccionar la clase política dirigente y colaborar en su implantación y renovación; reforzar ideológicamente el sistema hegemónico, estabilizándolo y legitimándolo mediante el consenso entre los partidos; estructurar la sucesión política dentro del Estado (González Casanova, 1980: 321). Esta larga lista podría sintetizarse en la siguiente enumeración de las funciones de los partidos políticos:

a) *Socialización política y creación de opinión.* Los partidos políticos, como ya hemos indicado cuando los hemos definido, presentan unos determinados programas políticos a la sociedad, que tienen mayor o menor carga ideológica y que proporcionan a los individuos más criterios para analizar los problemas sociales y ayudan, por consiguiente, a formar una determinada opinión pública o consolidarla. La función de socialización política tuvo históricamente un papel importante en

aquellos partidos —como los de izquierda— que querían cambiar el modelo de sociedad existente y, en consecuencia, debían explicar a la sociedad un modelo nuevo, desconocido, a través de unos medios de difusión, normalmente clandestinos, que eran ajenos a aquellos que perpetuaban el sistema. Tradicionalmente, los canales para realizar esta labor eran los militantes —previamente preparados para la misma—, la prensa del partido y los locales donde se debatía sobre política —ateneos, casas del pueblo, etc.—. En la actualidad, la función de socialización política, así como la de movilización de la sociedad, ha perdido importancia¹ y los medios han variado sustancialmente: la prensa de partido y los locales de barrio o pueblo han sido sustituidos por los medios de comunicación de masas, los cuales tienen una difusión y una penetración social mucho mayor.

b) *Armonización de intereses.* Los programas de gobierno de los partidos políticos también sirven para armonizar los intereses parciales de los diversos sectores sociales en la medida que pretenden consolidar un programa global, amplio, y reducir la fragmentación social que puede ser causa de ruptura o desestabilización del sistema político. El discurso y el programa de los partidos ha ido evolucionando: de la defensa explícita y beligerante de unas ideologías muy diferenciadas o de intereses marcadamente sectoriales han pasado a la defensa ambigua de unos valores muy generales, casi aceptados por todo el mundo, y a la defensa pacífica de unas políticas sectoriales muy concretas y no tan diferenciadas. Ello no significa que los partidos hayan dejado de representar y defender intereses particulares, sino que esta defensa ya no se acostumbra a realizar de forma explícita en el discurso público, sea oral o escrito. La razón de esta evolución hacia propuestas más globales y menos beligerantes respecto a la defensa de intereses parciales radica en la homogeneización de la sociedad, en el aumento de la complejidad social (y la presencia de intereses contradictorios), y en la mayor rentabilidad electoral de un discurso político más genérico y menos explícito.

c) *Formación de elites políticas.* Otra función importante de los partidos es la de formar y seleccionar las elites del sistema político. Los partidos políticos son la cuna de gran parte de la elite política de las sociedades democráticas, sea las elites de los mismos partidos o las elites parlamentarias, gubernamentales y locales. Los que pertenecen a tales elites suelen ser individuos formados en un partido político o muy relacionados con el mismo. Ello se debe a que en las sociedades democráticas los partidos políticos monopolizan la actividad electoral y, por consiguiente, deciden quiénes son los candidatos y quiénes, con el apoyo de los electores, tendrán que ocupar un cargo de responsabilidad política en un parlamento o en un consistorio (por más que en el ámbito local se presenten a menudo candidaturas independientes que obtienen representación). Actualmente es casi imposible lograr el apoyo electoral necesario para poder ocupar un escaño sin la ayuda de la estructura organizativa, económica y programática de un partido político. El sis-

¹ Algunos autores creen que puede hablarse, en este sentido, de crisis de los partidos políticos, cuya función estaría siendo reemplazada por los denominados «movimientos sociales», grupos *ad hoc* que centran su actuación en la reivindicación de determinados valores ideológicos: pacifismo, ecologismo, feminismo... Sin embargo, debe señalarse que siempre han existido movimientos espontáneos que han coexistido con los partidos políticos y que, históricamente, tales movimientos no han llegado nunca a relevar a los partidos como principales instrumentos de movilización y socialización.

tema de selección de candidatos en el seno de las diversas formaciones políticas que se describe en sus estatutos se utiliza en múltiples ocasiones como termómetro para medir el grado de democracia interna de la organización. Asimismo, es conveniente indicar que los partidos políticos que están en el gobierno también participan directa o indirectamente en la selección de otro tipo de elites políticas, las elites de la administración, es decir, aquellos individuos que ocupan cargos de designación política dentro de la administración.

d) *Canalización de las peticiones de la población hacia los poderes.* En el momento que los electores, a través del derecho de sufragio, indican la opción política a la que prestan su apoyo, convierten los partidos en canales de expresión política, en representantes de sus intereses y en instrumentos que sirven para catapultar estos intereses hacia las instituciones públicas. Esa es la razón por la cual los partidos políticos tienen como función convertirse en órganos de comunicación de las demandas de los ciudadanos a las instituciones y, más concretamente, al gobierno. Los partidos que obtienen la mayoría parlamentaria y gubernamental reflejan tales demandas en la acción política del gobierno, mientras que los partidos que están en la oposición las reflejan por medio de la crítica a la acción gubernamental y la propuesta de nuevas alternativas ².

e) *Reforzamiento y estabilización del sistema político.* Todos los partidos políticos, tanto si están en el gobierno como en la oposición, tienen la función de reforzar el sistema político, convertirlo en estable y asegurar de ese modo su propia continuidad. La excepción a esta regla son los denominados partidos antisistema, es decir, aquellos partidos que, como ha señalado Giovanni Sartori, tienen una ideología que se opone e incluso mina la legitimidad del sistema político; tales partidos no son necesariamente revolucionarios y pueden actuar desde dentro y desde fuera del sistema político (Sartori, 1980: 168).

V. TIPOLOGÍAS DE PARTIDOS

Cuanto más diverso y heterogéneo es aquello que se quiere clasificar, más difícil y extensa es la clasificación. Pero si es cierto que los partidos políticos son un objeto difícil de clasificar, también lo es que se han realizado múltiples clasificaciones de los mismos. La mayoría de los autores que han escrito sobre los partidos han elaborado su propia clasificación y han tenido en cuenta elementos tan diversos como la ideología, el ámbito de actuación, el régimen jurídico, la organización interna, el papel que ocupan en relación a las instituciones del estado, la base social, etc. Las dos tipologías que han influido más desde la perspectiva de la ciencia política son la de Maurice Duverger y la de Stein Rokkan.

² Las funciones de acción de gobierno y de crítica de esta acción son básicas en cualquier régimen político democrático. Convendría precisar, sin embargo, que el papel de la oposición está infravalorado en la mayoría de los regímenes democráticos, tanto por las instituciones como por la propia opinión pública, que tienden a considerar que la oposición es un simple obstáculo a la acción del gobierno y no la expresión de un sector importante de la sociedad, expresión que permite llevar hasta las instituciones las peticiones de este sector y que asegura la permanencia del poder político en caso de una hipotética crisis gubernamental.

Para realizar su clasificación, Duverger se ha centrado en el aspecto organizativo de los partidos y ha efectuado una distinción entre partidos de masas y partidos de cuadros (Duverger, 1981). Los partidos de cuadros o de notables serían aquellos que aparecieron históricamente primero y estarían muy ligados a la actividad parlamentaria. Puesto que cuando se formaron todavía existía el sufragio censitario y la participación en los asuntos públicos estaba limitada, estos partidos no priorizaban el reclutamiento de militancia sino que eran selectivos al máximo y se componían exclusivamente de personas con prestigio, recursos económicos o influencia. En otras palabras, preferían la calidad de sus miembros a la cantidad. Se componían de personalidades que dominaban el partido, que pertenecían a un grupo parlamentario, que dejaban la organización del partido en un segundo plano, utilizándola sólo como instrumento para su protección y promoción, y que no estaban dispuestos a someterse a una rígida disciplina organizativa. La estructura organizativa de tales partidos era muy descentralizada: los notables de cada distrito tenían una gran capacidad de maniobra y financiaban la actividad del partido en su área de influencia. Los partidos de notables no se adscribían a una corriente ideológica de un modo explícito, sino que se basaban en la defensa de unos intereses determinados, fueran sectoriales o, incluso, personales. Con la introducción del sufragio universal y la aparición de los partidos de masas, estos partidos tuvieron que modificar su estructura a fin de dar cabida a unas masas que ya empezaban a ser protagonistas del proceso político. Mantuvieron unos dirigentes que se articulaban en una red de notables, pero empezaron a contar con el apoyo de sectores más amplios de la sociedad.

A medida que se fue ampliando el derecho de sufragio aparecieron los partidos socialistas. Los partidos socialistas orientaron su organización hacia la participación masiva de todos aquellos sectores que hasta entonces habían estado marginados del sistema político y que ahora tenían la posibilidad de influir en el mismo. Este modelo de organización, abierto a la participación, es el propio de los partidos de masas. Tales partidos potenciaban al máximo el reclutamiento de nuevos miembros, entre otras razones porque ello les permitía financiarse mediante el sistema de cuotas de los afiliados. Ello comportó que individuos con una preparación escasa o nula entraran en el partido, individuos que el mismo partido se encargaba de educar y reciclar políticamente. Partidos muy marcados ideológicamente, disciplinados, jerarquizados y centralizados, con una actividad constante y un entramado organizativo que necesitaba de la dedicación exclusiva al partido de una parte de la militancia, lo que comportó el nacimiento de una burocracia con tendencias oligárquicas en el seno de los mismos.

A la distinción efectuada por Duverger sería necesario añadir un nuevo tipo de partido político, definido por Otto Kirchheimer, el denominado *catch all party* (Kirchheimer, 1980: 328). Según Kirchheimer, después de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del Estado de bienestar, la reducción de las diferencias de clase, la legalización y constitucionalización de los partidos políticos, la financiación estatal de los mismos, la aparición y desarrollo de los medios de comunicación de masas y con el inicio de una época de desideologización y el abandono progresivo de una lucha política de clases muy marcada, surge en la vida política este tipo de partido. El *catch all party*, como su nombre indica, es un tipo de partido que tiene como finalidad conseguir el máximo número de electores, lo que comporta sacrifi-

car o minimizar sus rasgos ideológicos. Puesto que, desde un punto de vista ideológico, la sociedad es muy plural, para lograr el máximo número de votos y contar con un apoyo electoral casi ilimitado, estos partidos no pueden mantener una línea ideológica restrictiva sino que tienen que dirigirse a sectores muy amplios y diversos, diluir tanto como les sea posible sus características ideológicas y elaborar un mensaje basado en aspectos coyunturales que pueda ser aceptado por buena parte de la sociedad. La obsesión por el éxito electoral que se observa en estos partidos es evidente si se considera el reforzamiento y la promoción de sus líderes —hecho que a menudo comporta arrebatarse protagonismo a los militantes—, sus intentos de controlar al máximo los medios de comunicación, su voluntad de mantener contactos con distintos grupos de presión, el modo en que potencian su aparato propagandístico, y la elaboración de programas que son muy generales e incluso ambiguos con el objetivo de que puedan ser interpretados satisfactoriamente por todos aquellos sectores sociales —amplios y diferenciados— que el partido quiere captar. Son, pues, partidos populares, generalmente grandes, que priorizan la movilización electoral, rechazan la idea de un electorado de clase y, de este modo, pretenden mantenerse en el poder o llegar a él.

Rokkan fundamenta su tipología de los partidos en los ejes de conflicto o *cleavages* sociales que se producen paralelamente al proceso de formación de los estados nacionales y a la revolución industrial, con la convicción de que los grandes conflictos políticos históricos han influido decisivamente en la creación de los partidos políticos actuales (Rokkan, 1982). La clasificación realizada por Rokkan se basa, en consecuencia, en los elementos programáticos e ideológicos, a diferencia de la de Duverger, basada en los organizativos. Rokkan señala cuatro ejes de conflicto, los dos primeros debidos al proceso de formación de los Estados nacionales y los dos segundos a la revolución industrial, de los cuales surgirían ocho tipos de partido. El primer eje de conflicto sería el que se produce entre el centro y la periferia, entre las elites políticas de los nuevos Estados que quieren unificar la sociedad e imponerse a la periferia y los grupos sociales de la periferia que quieren mantenerse fieles a sus pautas de identidad, lo que comporta la aparición de partidos centralistas de ámbito estatal y de partidos de ámbito territorial más reducido, con voluntad regionalista, autonomista o independentista. Un segundo *cleavage* hace referencia a las relaciones entre Iglesia y Estado, a los conflictos entre la presencia y predominio de la Iglesia en el sistema político y la voluntad de secularizar la vida política, que comporta la aparición de partidos confesionales y de partidos aconfesionales o laicos. El tercer eje de conflicto, provocado por la industrialización, es el que se produce entre la ciudad y el campo, entre los intereses de los comerciantes e industriales y los intereses de los campesinos, que comporta la aparición de partidos urbanos defensores del sector secundario y de partidos agrarios defensores del sector primario. El cuarto y último *cleavage* separa el trabajo asalariado y el capital con la creación de partidos defensores de los propietarios y de partidos defensores de los trabajadores. Estas cuatro oposiciones político-sociales se habrían desarrollado de forma desigual en los diversos Estados, pero conviene indicar que la cuarta sería la que más partidos habría creado a lo largo de todo el siglo XX y la que más se habría utilizado para distinguir entre partidos de izquierda y de derecha.

Finalmente, otra clasificación de los partidos políticos que convendría resaltar es la que ha efectuado Angelo Panebianco (Panebianco, 1990: 107). La tipología de Pa-

nebianco se fundamenta en: 1) el modelo originario de partido, es decir, los factores que definen las características originarias de la organización; y 2) el concepto de «institucionalización», es decir, la forma y el grado de consolidación de la organización.

Por lo que se refiere al primer punto existen tres factores que contribuyen a definir las características originarias.

a) En primer lugar, el análisis del proceso inicial de creación del partido y del desarrollo de la construcción de la organización. De este análisis se desprenden tres supuestos:

— la penetración territorial: el modelo originario de partido se basa un centro que controla y dirige el desarrollo de la periferia, las agrupaciones locales e intermedias del partido, hecho que favorece una organización centralizada;

— la difusión territorial: el modelo originario de partido surge por «generación espontánea», es decir, son las elites locales las que primero constituyen las agrupaciones locales del partido y luego son éstas las que se integran en una organización nacional, hecho que favorece una organización descentralizada;

— y la forma mixta: un cierto número de agrupaciones locales se constituye autónomamente en diversas zonas del territorio nacional y luego se unen a una organización nacional que, a su vez, creará nuevas agrupaciones locales allí donde no existan.

b) En segundo lugar, la presencia o ausencia de una institución externa que «patrocine» la creación del partido. Si existe, puede considerarse al partido como el brazo político de esta institución. Las lealtades al partido son entonces «lealtades indirectas», es decir, dirigidas primero a la institución y después al partido, y la fuente de legitimación de los líderes del partido es la institución externa —legitimación externa—, que dirige la lucha por el poder dentro del partido.

c) En tercer lugar, el carácter carismático o no de la formación del partido, es decir, si el partido ha sido creado a partir de un líder carismático que se convierte en el único elemento que justifica su existencia.

Por lo que se refiere al segundo punto, el concepto de «institucionalización», Panebianco considera que es un proceso mediante el cual la organización adquiere valor por sí misma, puesto que los valores y objetivos de aquellos que crearon el partido se incorporan plenamente a la organización. Los principales elementos que tienden a institucionalizar la organización son dos:

a) El desarrollo de los «intereses» en el mantenimiento de la organización. En una fase inicial, la organización debe distribuir «incentivos selectivos» a algunos de sus miembros —tales como la obtención de cargos, la posibilidad de competir y hacer carrera en el seno del partido—, lo que comporta diseñar la selección y el reclutamiento de las elites o cuadros dirigentes en cada uno de los niveles de la organización.

b) El desarrollo y la difusión de las lealtades organizativas. En este punto la organización distribuye «incentivos colectivos» —de identidad y fidelidad al partido— no sólo a sus miembros sino también al electorado que le es fiel.

Los partidos, pues, pueden clasificarse entre aquellos que experimentan un proceso de institucionalización y aquellos que no lo experimentan, que terminan desa-

pareciendo. Sin embargo, existen diversos grados de institucionalización, lo que permite situar a los partidos en un eje que va desde una institucionalización débil a una institucionalización fuerte. Por consiguiente, los partidos pueden clasificarse según el grado de institucionalización, que dependerá del tipo de modelo originario y del proceso de formación de partido. Inmediatamente, podemos preguntarnos cuáles son los baremos con los que podemos medir el grado de institucionalización de los partidos. Los más importantes son dos:

a) El grado de autonomía o dependencia en relación al ambiente que rodea la organización. La organización mantiene relaciones de intercambio con su entorno, del que recibe los recursos humanos y materiales necesarios para poder funcionar y, a su vez, tiene que ofrecer a cambio los recursos que genera la misma organización. La organización que controla este intercambio dispone de autonomía, mientras que una organización cuyos recursos estén controlados desde fuera es dependiente. Cuanta más autonomía exista más claras serán las fronteras de la organización; cuanto menos, más indefinidos serán estos límites. Una mayor autonomía implica, pues, una institucionalización mayor.

b) El grado de sistematización, es decir, de interdependencia entre las diversas partes de la organización. Mientras que la perspectiva anterior contemplaba la organización en relación a su intercambio con el exterior, ésta la contempla desde la perspectiva de su estructura interna. Existirá un grado de sistematización bajo si las subunidades internas de la organización tienen mucha autonomía, lo que permitirá que éstas controlen la financiación y el intercambio con el entorno. Un mayor grado de sistematización implica, en cambio, una fuerte interdependencia entre las diversas subunidades, provocada por un control centralizado de los recursos y de la relación con el entorno. A mayor sistematización, mayor homogeneidad organizativa, y a menor sistematización, mayor heterogeneidad organizativa. Una mayor sistematización comporta, pues, una institucionalización mayor.

Además, ambos baremos están relacionados, ya que si el grado de sistematización es bajo el grado de autonomía tenderá también a ser bajo, mientras que un elevado grado de sistematización tenderá a comportar una mayor autonomía respecto al entorno.

Así, los factores configuradores de los partidos pueden estudiarse de acuerdo con su grado de institucionalización. Una institucionalización fuerte comportará un grado elevado de desarrollo de la organización, una mayor homogeneidad orgánica de las subunidades organizativas, un sistema de ingresos basado en aportaciones regulares centralizadas y un predominio del partido sobre las organizaciones externas al mismo. Una institucionalización débil, en cambio, comportará una organización frágil y poco cohesionada, una falta de interrelación y una actuación autónoma y heterogénea de las diversas subunidades organizativas, una financiación discontinua e irregular, y una escasa relación o relación de dependencia con las organizaciones externas al partido. El grado de institucionalización también influye en la configuración de la «coalición dominante», las elites del partido. Una institucionalización débil comportará normalmente unas elites poco cohesionadas, divididas y la presencia de grupos internos organizados. Por el contrario, una fuerte institucionalización comportará unas elites cohesionadas, unidas y la existencia de grupos internos poco organizados.

Panebianco analiza también la relación entre modelo originario y grado de institucionalización. Así, si el modelo originario es por penetración territorial, se tenderá hacia una institucionalización fuerte y, si es por difusión, se tenderá hacia una institucionalización débil. La presencia de una organización externa que patrocine el partido comporta una institucionalización débil, mientras que su ausencia provoca el fenómeno contrario. Por lo que se refiere al partido creado alrededor de un líder carismático, o bien se da ausencia de institucionalización (al líder no le interesa la emancipación de la organización) o bien la institucionalización es muy fuerte (centralización, mucha cohesión de las elites, control de los recursos y de las relaciones con el exterior por parte del líder...).

VI. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El proceso de constitucionalización de los partidos ha sido un largo proceso que les ha permitido salir de la clandestinidad y ser reconocidos como pilares de los sistemas democráticos. Heinrich Triepel estableció las etapas siguientes en lo que concierne a la relación entre derecho y partidos políticos (Triepel, 1980: 187): una primera etapa de ignorancia e incluso rechazo explícito, que correspondería a las constituciones elaboradas desde el prisma de la teoría liberal, una teoría que consideraba al individuo como único sujeto político y a los partidos políticos como perturbadores y potencialmente destructores de la unidad y coexistencia pacífica de la sociedad y limitadores de la libertad de los individuos; una segunda etapa de mero reconocimiento legal de su existencia y funciones, originada por el desarrollo de la actividad parlamentaria y el protagonismo acentuado de unos procesos electorales que son cada vez más democráticos y proporcionales; y una última etapa en la que la regulación de los partidos políticos se convierte en necesaria y se introduce en los textos constitucionales, reconociéndose su protagonismo en la construcción de una sociedad democrática y su importancia en el funcionamiento de la maquinaria de los sistemas políticos democráticos.

En el primer tercio del siglo XX, la doctrina estaba dividida respecto a la necesidad de una regulación constitucional de los partidos políticos. El principal defensor de su regulación fue el jurista austríaco Hans Kelsen, quien, además de defender la necesaria existencia de los partidos y su centralidad en los sistemas políticos de «democracia real», consideraba que la falta de regulación de los mismos representaba la negación ciega de la realidad y un obstáculo para la democratización de los propios partidos. En cambio, el jurista alemán Heinrich Triepel, además de creer que los partidos políticos eran organizaciones que atacaban el parlamentarismo, consideraba que constituían fenómenos extraconstitucionales, que eran y tenían que seguir siendo ajenos al derecho.

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, a medida que se afianzaron los sistemas democráticos, cuando la figura de los partidos políticos empezó a ser introducida en unas constituciones discutidas y elaboradas por los propios partidos. La racionalización del Estado, visible en las nuevas constituciones democráticas, permitió que los partidos políticos, legitimadores de los sistemas de democracia representativa, dejasen de estar al margen del derecho. Sobre todo, fue en aquellos países que habían tenido regímenes fascistas —regímenes obsesionados

por la unificación nacional y por el control absoluto de la población— donde se introdujo primero la figura de los partidos en la constitución, como sucedió, por ejemplo, con la constitución italiana de 1947 y la alemana de 1949, que recogían la libertad de asociación y de creación de partidos políticos como un elemento básico para la formación de la voluntad política. Posteriormente, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos se extendió al resto de constituciones europeas y se crearía lo que se denomina un «Estado de partidos», es decir, un nuevo Estado democrático y representativo en el cual la relación de representación se basa en los partidos políticos y su actuación en el marco del sistema que componen los mismos. Cotarelo ha observado y analizado cómo en los países anglosajones los partidos son dejados al amparo de las relaciones privadas libres, a excepción de una ley que regula sus aspectos más importantes —como la financiación pública—, y cómo en los países de tradición jurídica basada en el derecho romano se tiende a una mayor regulación (García Cotarelo, 1985: 144).

En primer lugar, los preceptos constitucionales que hacen referencia a los partidos políticos reconocen su importancia política y social para la expresión del pluralismo político y para la formación y la manifestación de la voluntad popular, y su carácter de instrumentos fundamentales para la actividad política (como expone el art. 6 de la constitución española de 1978). En segundo lugar, existen algunas constituciones que establecen límites en relación a la libre creación de partidos políticos, aunque sea indirectamente a través de un régimen general de asociaciones (prohibición de crear asociaciones secretas, paramilitares o que persigan fines y utilicen medios tipificados como delitos, como recogen el art. 18 de la constitución italiana de 1947, el art. 9 de la constitución alemana de 1949 y el art. 22 de la constitución española de 1978). En tercer y último lugar, existen preceptos que exigen que los partidos políticos respeten la democracia y que su funcionamiento interno sea también democrático (como sucede en los arts. 49 de la constitución italiana de 1947, 21 de la constitución alemana de 1949, 4 de la constitución francesa de 1958, 29 de la constitución griega de 1975, 117 de la constitución portuguesa de 1976 y 6 de la constitución española de 1978). La delimitación del concepto de democracia interna de los partidos ha sido muy discutida. Según Cotarelo, lo que debe entenderse por funcionamiento democrático son ciertas normas y prácticas que garantizan la igualdad, centradas básicamente en el carácter electivo y renovable periódicamente de los órganos deliberantes del partido y en el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados (García Cotarelo, 1985: 158). La libertad de expresión y de discusión interna, la posibilidad de que puedan existir corrientes internas y que éstas tengan presencia en los órganos decisorios, y la formación de la voluntad del partido en congresos —que deben de representar equitativamente a la militancia—, son otros tantos baremos que sirven para medir la democracia interna de los partidos.

VII. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

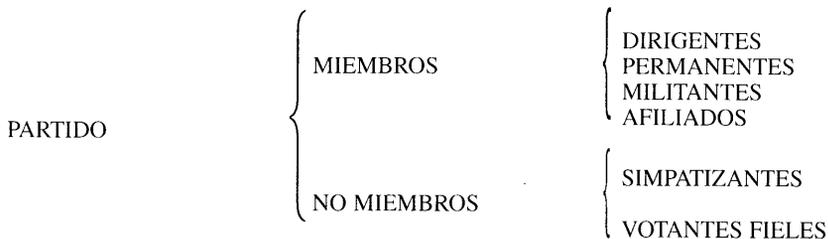
Como cualquier otro tipo de asociación, los partidos políticos necesitan organizarse internamente y crear una determinada estructura que les permita llevar a cabo sus funciones. Por más que inicialmente las estructuras organizativas de los diferentes partidos eran muy distintas, se han homogeneizado a medida que evolucionaban.

La base de cualquier partido político, como de cualquier creación humana, es el individuo. Según Molas, todos aquellos individuos relacionados con la esfera del partido están sujetos a clasificación (Molas, 1975: 108). La primera gran distinción se establecería entre aquellos que son miembros del partido y aquellos que no lo son. Por lo que respecta a los miembros del partido, nos encontramos en primer lugar con aquellos que simplemente son afiliados, que se limitan a pagar una cuota —normalmente mensual— y que no realizan ninguna o casi ninguna actividad en el seno de la organización. En segundo lugar, nos encontramos con los militantes que, además de cotizar, realizan un trabajo dentro del partido —asistir a las reuniones, colaborar en las campañas electorales, preparar los congresos del partido, preparar y asistir a los actos públicos del partido, etc.—. Dentro de este segundo grupo, Panebianco distingue entre aquellos que denomina «creyentes» —es decir, aquellos que participan guiados por un «incentivo colectivo», que se identifican con el partido y su ideología, son solidarios con el resto de los militantes y que luchan constantemente por la causa— y aquellos que denomina «arribistas» —es decir, aquellos que participan guiados por un «incentivo selectivo», relacionado con ambiciones materiales, de poder o de estatus y que buscan con egoísmo el beneficio propio— (Panebianco, 1990: 69). En tercer lugar, tenemos al grupo de los permanentes, aquellos individuos que trabajan de una manera estable en el partido y cobran un sueldo. Y en cuarto lugar tenemos finalmente a los dirigentes del partido —cuadros, líderes o elites—, que son los responsables principales del funcionamiento del partido y actúan de un modo tendencialmente oligárquico.

Aquellos que no son miembros del partido y que, sin embargo, están situados dentro de su esfera, pueden clasificarse de la siguiente manera: en primer lugar, los votantes fieles, es decir, los votantes que se limitan a votar al partido en las elecciones y que sólo se sitúan en la esfera del partido en este tipo de actos y no mantienen relación alguna con el partido entre elección y elección; en segundo lugar, los simpatizantes, es decir, aquellos que, además de votar al partido, defienden y en ocasiones difunden sus postulados, participan en algunos actos públicos que organiza el partido y lo ayudan económicamente de forma esporádica, sin que todo ello implique ningún compromiso formal. Desde un punto de vista numérico, el grupo de los votantes fieles es el más numeroso, seguido por los grupos de los simpatizantes, los afiliados, los militantes y los permanentes en orden decreciente, hasta llegar al reducido grupo de los dirigentes.

FIGURA N.º 1

Grupos de individuos relacionados con la esfera del partido



Es necesario indicar que la afiliación a los partidos ha disminuido en los últimos años. Las causas son diversas. En primer lugar, estarían relacionadas con la aparición del Estado de bienestar y la consiguiente homogeneización de las condiciones sociales, que ha comportado el enfriamiento de las encarnizadas luchas políticas llevadas a cabo por partidos muy identificados con determinadas clases sociales, partidos que requerían un elevado número de militantes y una alta participación de los militantes en los mismos. En segundo lugar, el hecho de que la principal financiación de los partidos sea pública, y de que no dependan como antes de la financiación de los afiliados, ha contribuido también a esta disminución. En tercer lugar, los afiliados o militantes han dejado de ser los protagonistas de la función socializadora y de captación de votos de los partidos, puesto que, con la aparición de los medios de comunicación de masas y la correspondiente potenciación de las figuras de los líderes, se ha comprobado la mayor efectividad de la comunicación de masas y el liderazgo para la difusión del mensaje político. Finalmente, tal vez sería necesario considerar el hecho de que la opinión pública parece tener una visión cada vez más negativa de los partidos políticos, debida básicamente a los abusos de poder y a la utilización de vías irregulares de financiación para hacer frente al gasto creciente que comporta la competencia electoral.

El partido, entendido como un conjunto de individuos dispersos por un territorio que actúan en una dirección determinada, necesita de algún tipo de organizaciones de base que agrupe sus miembros y los conecte con la esfera del partido. La organización de base, como señala Duverger, ha variado en el tiempo y es diferente según el tipo de partido.

El primer tipo de organización de base es el comité, que consta de un número reducido y selectivo de miembros. Al comité no le interesa aumentar la cantidad de sus miembros, sino que estos sean notables, personas con influencia, y que se renueven por medio de la cooptación. El ámbito de actuación del comité es una área geográfica reducida que normalmente coincide con la circunscripción electoral. Su función no es tanto difundir un mensaje ideológico determinado como captar electores, hasta el punto que puede afirmarse que el comité actúa sólo en los períodos electorales y que prácticamente desaparece entre elección y elección. Los comités se caracterizan por su independencia, descentralización y concentración de poder de decisión. Normalmente, la dirección del comité recae en los diputados, en aquellos miembros del partido que son representantes parlamentarios. El comité es la organización de base típica de los partidos de cuadros, partidos que se articulan mediante personalidades individuales influyentes.

El segundo tipo de organización de base es la sección, típica de los partidos socialistas, pero adoptada también por la mayoría de partidos de masas. El objetivo de las secciones es reclutar el máximo número de militantes, los cuales entran a formar parte de la sección que les corresponde según su lugar de residencia. El ámbito de actuación de la sección es el distrito o el municipio, según las dimensiones de la población. La sección desarrolla una intensa actividad política de modo permanente, actividad que comprende desde el reclutamiento constante de nuevos afiliados hasta su formación y educación (reuniones, debates, etc.). Cada sección, dado el elevado número de miembros que la componen, tiene una organización interna estable que forma parte, al mismo tiempo, de una estructura mucho mayor articulada de forma piramidal, la de todo el partido. La sección no está tan descentrali-

zada como el comité, puesto que su actuación se integra en un todo del cual depende. Mientras que el comité tiene una vida autónoma, la sección presenta una acusada dependencia de sus órganos superiores y se relaciona con más intensidad con las otras secciones.

Un tercer tipo de organización de base es la célula, prácticamente en desuso hoy en día. Organización de base propia de los partidos comunistas, agrupa a sus afiliados según el lugar de trabajo o profesión, lo que permite un enlace continuo entre los mismos y la discusión permanente sobre cuestiones relacionadas con el mundo laboral. El objetivo de la célula no es electoral sino de agitación, propaganda y formación política en el ámbito profesional, por lo que tiende a actuar conjuntamente con los sindicatos. El número de miembros de una célula es mucho más reducido que el de una sección con la finalidad de agilizar y aumentar la eficacia de una actuación que se desarrollaba habitualmente en la clandestinidad. A medida que se legalizaron los partidos comunistas, abandonaron la estructura basada en la célula y adoptaron el modelo de la sección.

Finalmente, un último tipo de organización de base es la milicia, propia de los partidos fascistas. Lo que caracteriza a la milicia es una estructura militar absolutamente jerárquica. Sus miembros son individuos muy disciplinados y cohesionados, entrenados militarmente y que se rodean de símbolos de identificación —banderas, escudos, uniformes, himnos, etc.—. Su movilización no es permanente, sino que, mediante entrenamientos periódicos, deben estar siempre preparados para obedecer cualquier orden proveniente de sus jefes. El número de individuos que forman parte de una milicia es muy reducido y sus objetivos no son electorales ni parlamentarios; quieren, al contrario, derribar el régimen democrático, lo que no significa que no puedan utilizar el parlamento y las elecciones para conseguirlo. Este tipo de organización de base, al igual que la célula, prácticamente ha desaparecido, aunque el resurgir de partidos de carácter fascista en Europa puede provocar su reaparición.

En la actualidad, los partidos políticos se estructuran mediante organizaciones de base similares al comité o la sección, que pueden ser territoriales o sectoriales y reciben distintos nombres. Todas las organizaciones de base, presenten una interdependencia mayor o menor, están conectadas entre sí y dependen de una estructura piramidal que está por encima de las mismas, compuesta de instancias intermedias superiores y unos órganos decisorios o ejecutivos. Las instancias superiores intermedias situadas entre las organizaciones de base y los órganos decisorios tienen normalmente un ámbito de actuación que se corresponde a la circunscripción electoral o a la división administrativa estatal, es decir, un ámbito que es superior al de las organizaciones de base e inferior al de los órganos decisorios centrales. Sus funciones principales son coordinar las organizaciones de base y garantizar que éstas apliquen las decisiones tomadas por los órganos superiores.

El órgano superior de los partidos es la asamblea general o congreso, formado por un número determinado de compromisarios o delegados que representan las diversas organizaciones de base y que se reúne de forma periódica. El número de delegados de cada organización de base que asiste a la asamblea general o congreso normalmente es proporcional a su número de afiliados y los delegados son elegidos por los miembros de la organización de base. La función principal de la asamblea general o congreso consiste en acordar las directrices políticas generales del partido y elegir el órgano ejecutivo permanente del partido, que será el órgano su-

perior del partido entre congresos. Este órgano elige a su vez un número más reducido de personas —los auténticos dirigentes del partido—, que tienen también funciones decisorias y ejecutivas, con la finalidad de agilizar y aumentar la eficacia del funcionamiento cotidiano del partido.

La estructura piramidal que hemos descrito es, a grandes rasgos, la que tienen en la actualidad la mayoría de los partidos políticos. Lo que diferencia a unas estructuras piramidales de otras es, entre otros elementos, el grado de autonomía de las organizaciones de base y su capacidad de participar en el proceso decisional del partido, el grado en el que se permiten corrientes o fracciones internas y, en definitiva, su democracia interna.

VIII. LA DIRECCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Puesto que la vida de los partidos depende cada vez más de lo que deciden sus órganos de dirección y no del debate y la discusión que realizan sus afiliados, es preciso dedicar un breve apartado a la dirección de los mismos. La centralización y concentración del proceso de toma de decisiones en un órgano director numéricamente reducido y el hecho de que este proceso no se efectúe desde los niveles inferiores a los superiores puede dar lugar a la existencia de tendencias oligárquicas y prácticas antidemocráticas, algo que es particularmente grave si se considera que una de las funciones de los partidos políticos es la de mecanismo de legitimación de los sistemas democráticos. Conviene analizar, pues, cómo se justifica esta concentración del proceso decisional en manos de una dirección reducida, qué consecuencias puede comportar este hecho y, en concreto, si ello puede poner en peligro la democracia interna de los partidos.

La dinámica derivada de la complejidad social obliga a que, en numerosas ocasiones, los partidos tengan que tomar decisiones con una cierta urgencia y sin un margen de tiempo suficiente para debatir tal decisión. Ello provoca que el proceso global que comportaría empezar un debate previo en las organizaciones de base hasta la decisión final en un órgano representativo —proceso necesario para satisfacer el requisito de democracia interna—, no sea operativo y que los que discutan y decidan sean aquellos que han sido elegidos para ocupar un lugar en los órganos de dirección centrales.

Sin embargo, además de la escasez de tiempo que implican las decisiones urgentes, algo que comporta necesariamente una división jerárquica del trabajo en el seno del partido, existen otras razones más importantes que provocan que los partidos dejen en un segundo plano la discusión política de sus afiliados. Toda organización, como observó Michels al formular su «ley de hierro de la oligarquía», se fundamenta en prácticas oligárquicas (Michels, 1983). Los líderes del partido se rodean de un pequeño número de personas que les son fieles y que, junto a ellos, constituyen una elite que decide la estrategia y la táctica del partido. Por consiguiente, los partidos pueden llegar a representar la voluntad de la respectiva elite y no la de sus afiliados.

Los dirigentes que constituyen la oligarquía del partido no surgen de la nada, sino que, al compararlos con el resto de miembros del partido, se caracterizan por ser individuos con unos conocimientos superiores, con mejores medios para am-

pliar estos conocimientos y seguir de cerca las actividades de la organización, con un mayor dominio de la práctica política y con más nexos con las elites de otros partidos y sectores sociales. En consecuencia, los dirigentes de los partidos, que no siempre deben ser vistos como un bloque ideológico homogéneo, son gente preparada, que ha seguido un *cursus honorum*. Son, según Michels, los únicos o casi los únicos que pueden dirigir al partido de una manera eficaz y exitosa, dado que la mayoría de los afiliados no disponen de la preparación o calificación suficiente para hacerlo. Esto, que Michels calificaba de «incompetencia de las masas», es lo que hace necesario el liderazgo, lo justifica e incluso provoca que sean las mismas masas quienes reclamen la existencia de un líder que las guíe y oriente políticamente. Según Panebianco, influido por la opinión de Michels, el grupo reducido de personas que detentan el poder —la «coalición dominante»— son aquellos que controlan, o controlan más, lo que denomina las «zonas de incertidumbre», es decir, los factores que permiten el desarrollo de las actividades vitales de la organización. Así, la «coalición dominante» controla las relaciones del partido con su entorno, los canales de información y comunicación del partido, la elaboración y la interpretación posterior de las reglas formales internas del partido, la financiación y el reclutamiento y promoción de la militancia. Además, la «competencia», es decir, la experiencia en el manejo de las relaciones político-organizativas internas y externas, debe ser reconocida por los demás como una cualidad de los dirigentes imprescindible para el buen funcionamiento de la organización y para ejercer ciertos roles dentro del partido (Panebianco, 1990: 83).

El liderazgo, la división del trabajo, la concentración de la dirección en unos pocos, la oligarquía, son fenómenos que pueden poner en peligro la democracia interna en los partidos políticos. Los partidos se presentan como organizaciones aparentemente democráticas, pero en el fondo son organizaciones teñidas de elementos «meritocráticos». Incluso en aquellos partidos que intentan evitar cualquier tipo de oligarquía encontramos elementos oligárquicos, como si ello fuera una consecuencia de su naturaleza intrínseca. No obstante, existen partidos donde se produce un mayor predominio de las tendencias oligárquicas y otros donde éstas son prácticamente inexistentes. El grado de oligarquía en el seno de los partidos políticos no sólo depende de su ideología, sino también de su magnitud. Son los partidos más grandes y con mayor presencia en las instituciones los que tienden a otorgar un poder mayor a sus líderes y a tener un funcionamiento interno menos democrático. En términos ideológicos, puede observarse que los partidos conservadores son los que tienden más a las prácticas oligárquicas, mientras que los partidos de izquierda son menos propensos a las mismas o, al menos, más inclinados a desarrollarlas de un modo más encubierto y sutil.

El poder de la cúpula dirigente se intenta reforzar incluso por medio de los congresos o asambleas —los órganos que teóricamente garantizan el funcionamiento democrático de los partidos—, promoviendo que se aprueben líneas de actuación definidas previamente por los líderes, procurando que salgan elegidos delegados poco conflictivos o continuistas, o filtrando las enmiendas a los documentos redactados por la dirección. Por consiguiente, el control democrático en el interior de los partidos es muy escaso y los líderes tienen un gran margen de discrecionalidad para orientar política y estratégicamente al partido sin tener que hacer demasiadas consultas ni concesiones al conjunto de los afiliados. Incluso cuando los líderes

agotan su vida política, son ellos mismos quienes acostumbran a elegir a sus sucesores por la vía de la cooptación y no a través de la consulta y elección por parte de las bases.

Según Michels, es prácticamente imposible no reconocer en el funcionamiento democrático de los partidos la existencia de elementos oligárquicos. Conviene evitar, sin embargo, que el grado de oligarquía llegue a aquel punto en el cual el líder se confunde con el partido y, al mismo tiempo, los intereses particulares del líder se confunden con los generales del partido. Los afiliados, sigue argumentando Michels, tienen que saber que el liderazgo es técnicamente necesario, puesto que la división del trabajo dentro del partido comporta, como en cualquier otra organización, encargar determinadas labores, entre ellas el liderazgo, a individuos concretos. Por consiguiente, el liderazgo no es necesariamente malo mientras exista en todos los afiliados una conciencia de su función y tengan la convicción de que los líderes deben ser controlados y de que existe la posibilidad de cambiarlos desde abajo en el caso que su actuación suponga un conflicto con los intereses de la base, de la mayoría de los afiliados —aunque, para Michels, el cambio sólo comportaría la sustitución de un grupo oligárquico por otro, pero no la desaparición de las prácticas oligárquicas.

Finalmente, es necesario indicar que, en el caso de los partidos que tienen responsabilidades de gobierno, las decisiones sobre la línea política que debe expresar el programa del partido no sólo se toman lejos de los militantes, sino que además tales decisiones tienden a desplazarse desde las élites del partido a las élites de la administración. No son los militantes ni los dirigentes los que definen en última instancia las líneas de actuación políticas del partido, sino aquellos que tienen cargos políticos dentro de la administración, es decir, los que elaboran y seguirán elaborando, si el partido obtiene de nuevo el apoyo necesario por parte de los electores, las políticas públicas que afectan a la sociedad en su conjunto.

IX. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos, como cualquier tipo de asociación, necesitan recursos económicos para llevar a cabo sus actividades. Si bien en un principio la cuantía de tales recursos no tenía por qué ser muy elevada, a medida que los partidos se fueron convirtiendo en protagonistas del sistema político, adoptaron un funcionamiento empresarial y, sobre todo, dieron una importancia cada vez mayor a las contiendas electorales —al marketing y a las nuevas técnicas de propaganda política—, los recursos económicos que se necesitaban para obtener representación parlamentaria eran cada vez mayores. Actualmente, un partido político sin medios económicos o con medios muy escasos está condenado al fracaso electoral y, por consiguiente, condenado a la condición de partido testimonial.

Los partidos políticos necesitan, asimismo, sostener sus estructuras organizativas, lo que implica edificios, locales, personal que trabaje exclusivamente para el partido, material de trabajo para este personal, publicidad en los medios de comunicación durante las campañas electorales, infraestructura y espacios para poder realizar actos electorales y congresos, capacidad técnica para elaborar el programa electoral y difundirlo entre los electores, contacto constante por correspondencia con los afiliados, edición de revistas y material gráfico de todo tipo, etc. La capa-

cidad financiera para cubrir todos estos gastos es determinante para obtener unos buenos resultados electorales y, por consiguiente, para alcanzar el poder político. Es por esta razón por la que la financiación de los partidos políticos es una cuestión vital para su misma supervivencia y, paralelamente, un factor de desigualdad para la competencia electoral, que en un sistema democrático debería fundamentarse en la igualdad de oportunidades.

El origen de la financiación de los partidos puede ser privado o público. Por lo que respecta a la financiación privada, ésta se compone en primer lugar de las cuotas que los afiliados pagan periódicamente. Normalmente, los miembros del partido pagan una cantidad mensual que, de acuerdo con los estatutos del partido, puede ser la misma para todos o proporcional a los ingresos económicos. Éste es un tipo de financiación tradicional muy extendido, y los primeros en utilizarlo fueron los partidos de masas, es decir, partidos con un alto sentido de identificación grupal. Sin embargo, el sistema de cuotas ha pasado de ser un sistema eficaz de financiación de los partidos a ser un acto periódico y simbólico de apoyo al partido. Actualmente, en plena crisis de afiliación, las cuotas que pagan los afiliados son por lo general muy escasas y a menudo irregulares. Y si anteriormente los partidos políticos, particularmente los de izquierda, sancionaban o expulsaban a aquellos que no pagaban la cuota correspondiente, hoy en día las acciones para regularizar los pagos son mínimas, sea porque el sistema de cuotas ha perdido la importancia que tuvo, sea porque ha sido sustituido por la financiación pública en un contexto donde los gastos han crecido de una manera desmesurada, sea porque los partidos están más interesados en tener un elevado nivel de afiliación que en exigir un alto grado de compromiso económico a sus afiliados.

En segundo lugar, la financiación privada se compone de los donativos de los mismos afiliados o de simpatizantes. Los donativos se diferencian de las cuotas por los sujetos, puesto que éstos pueden ser personas no afiliadas al partido o personas jurídicas; por las cuantías, puesto que son normalmente más elevadas, y por su falta de periodicidad. Los donativos han sido una vía de financiación tradicional de los partidos y eran una práctica común en los primeros partidos de notables. Actualmente, casi todos los partidos reciben donativos, pero debe subrayarse que la financiación de este tipo suele ser más frecuente y generosa en los partidos conservadores que en los de izquierda, dado que los afiliados y simpatizantes de los primeros acostumbran a tener mayores recursos económicos. Es a través de los donativos como los partidos pueden resolver sus problemas de liquidez, sobre todo en los períodos electorales, que es cuando las dificultades de liquidez se manifiestan de un modo más acuciante. Los donativos comportan el peligro de que aquellos que los realizan puedan ejercer algún tipo de control o influencia sobre el partido, con la consiguiente merma de su independencia. Por este motivo, los partidos casi nunca hacen públicas las cuantías de los donativos ni los nombres de las personas o grupos que los efectúan.

Una tercera vía de financiación privada son los beneficios que los partidos obtienen de la gestión de empresas o negocios y de la explotación de su propio patrimonio. La clase de empresas gestionadas por los partidos acostumbran a ser editoriales, así como fundaciones dedicadas a la investigación de cuestiones relacionadas con el partido. Tanto las unas como las otras tienen como objetivo principal la propaganda y la difusión del ideario del partido y no la obtención de grandes sumas (en

este sentido, cabe señalar que la prensa editada por los partidos suele ser deficitaria). Los partidos también obtienen ingresos a través de fiestas, loterías, sorteos, etc.

Una última vía de financiación privada son los préstamos y créditos que los partidos obtienen de las entidades bancarias, sobre todo en períodos previos a la celebración de elecciones. Aunque este tipo de financiación es evitada por los partidos a causa de sus elevados costes financieros, actualmente existen un notable número de partidos endeudados con entidades bancarias a causa de los cortos intervalos de tiempo entre elección y elección, lo que dificulta la reducción de sus déficits. La facilidad para acceder a créditos puede estar en relación con la ideología —los partidos conservadores, por ejemplo, tienen mejores relaciones con el mundo del capital— y con las expectativas electorales, puesto que a mejores expectativas, más seguridad de recuperación del préstamo o crédito gracias a la financiación pública que el partido recibirá posteriormente.

La principal vía de financiación de los partidos políticos es, sin embargo, la pública. En primer lugar, los partidos pueden recibir algún tipo de subvención estatal según los resultados electorales obtenidos (por número de votos, por número de escaños) a fin de financiar la campaña electoral y, una vez dentro del parlamento, a fin de sufragar los gastos generados por el funcionamiento ordinario de la actividad parlamentaria. Asimismo, el sueldo que reciben los cargos públicos del partido puede convertirse en una fuente de financiación en la medida que muchos partidos se quedan con una parte del mismo como contribución del cargo público al partido. También pueden considerarse como financiación pública la cesión de locales públicos para efectuar actos de campaña, los espacios gratuitos en los medios de comunicación, el aligeramiento de cargas fiscales directas o indirectas, etc. Los partidarios de la financiación pública consideran que ésta garantiza la estabilidad de los partidos y que, en consecuencia, garantiza también la del sistema político, puesto que con la financiación pública se facilita que los partidos puedan llevar a cabo unas funciones que difícilmente podrían ser asumidas con el único concurso de la precaria e intermitente financiación privada. Además, argumentan que la financiación pública es más equitativa, es más fácil de controlar que la privada y sirve para evitar las desigualdades entre las diversas fuerzas políticas, así como que se recurra a métodos de financiación ilegales.

X. EL SISTEMA DE PARTIDOS

Hasta este momento hemos analizado los partidos individualmente, considerados como unidades que tienen unas características propias que los definen. Como hemos visto, sin embargo, la razón de ser de los partidos políticos es que actúan en el marco de un sistema político, de una estructura institucional, dentro de la cual coexisten, actúan conjuntamente y establecen relaciones de competencia: los partidos constituyen lo que se denomina un «sistema de partidos».

Existen diversos factores que influyen en la configuración de un sistema de partidos: históricos, geográficos, étnicos, religiosos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos, ideológicos, etc. El peso de cada uno de los factores puede variar de un sistema político a otro, pero la configuración definitiva de un sistema de partidos depende necesariamente de los filtros jurídicos y, sobre todo, del cedazo de la norma-

tiva electoral. Un ejemplo de filtro jurídico es la exigencia de diversos requisitos formales y de contenido para crear un partido político (redacción de unos estatutos, no perseguir unos fines ni utilizar unos medios tipificados como delito, inscripción en un registro, etc.), requisitos sin los cuales un partido no puede actuar o sólo puede hacerlo ilegalmente. Asimismo, parece evidente que el régimen electoral —el sistema de escrutinio y de transformación de votos en escaños— influye directamente en la configuración del sistema de partidos, puesto que los sistemas electorales no son neutrales y establecen requisitos adicionales, no para la formación de los partidos pero sí para su presencia en las instituciones. Duverger, que considera los sistemas electorales como un elemento decisivo para la configuración del sistema de partidos, señala que el hecho de que el sistema electoral sea mayoritario o proporcional comporta sistemas de partidos diversos o, más concretamente, influye en el número de partidos que configuran el sistema de partidos (Duverger, 1981: 232). Duverger intenta demostrar empíricamente como los sistemas electorales mayoritarios —aquellos que persiguen reforzar la presencia parlamentaria de la mayoría electoral, limitando o negando incluso la representación de las minorías— son disuasorios para que los partidos más pequeños se presenten a las elecciones, puesto que les deja fuera en caso de que se presenten. En cambio, los sistemas proporcionales —aquellos que quieren establecer una relación equitativa entre fuerza electoral y fuerza parlamentaria, entre votos obtenidos y escaños— no son tan filtrantes como los mayoritarios y permiten la presencia de un mayor número de partidos en las instituciones públicas. Sin embargo, estas tendencias no pueden considerarse de forma aislada, sino que conviene relacionarlas con otros elementos que configuran los sistemas electorales. Así, la tendencia a la mayor o menor presencia de partidos puede ser más acusada según la barrera mínima establecida o según la magnitud de las circunscripciones, es decir, el número de representantes que pueden elegirse en cada circunscripción (Rae, 1977). Lo que parece evidente es que los sistemas electorales y los elementos que los configuran mediatizan o manipulan de alguna manera la opinión de los ciudadanos manifestada en el ejercicio del derecho de sufragio.

Para confeccionar una tipología de los sistemas de partidos pueden utilizarse factores diversos, como los ideológicos, el número de partidos, su dimensión, las posibles alianzas, etc. Así, Duverger utiliza un criterio de clasificación numérico, que diferencia entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. Los sistemas de partido único, en los que un único partido monopoliza la actividad política, se basan en la falta o la limitación del pluralismo político, en la confusión entre partido y Estado, en una ideología rígida que pretende influir directamente en todos y cada uno de los individuos que componen la sociedad y en la existencia de una elite privilegiada que controla y reprime al resto. En los sistemas bipartidistas, si bien pueden existir más de dos partidos, son dos partidos los que predominan: uno que está en el gobierno y dirige la acción política y otro que está en la oposición criticando al primero y preparándose para relevarlo. Finalmente, los sistemas multipartidistas se caracterizan por la existencia de más de dos partidos predominantes o con capacidad para influir en la formación de mayorías parlamentarias y gubernamentales por medio de alianzas con otros partidos.

Una tipología más refinada que la anterior es la formulada por Sartori (Sartori, 1980). Sartori considera que clasificar los sistemas de partidos por el número es insuficiente, a pesar de que este dato sea importante para conocer el grado de frag-

mentación política, y que es necesario conocer la fuerza e importancia real de cada uno de los partidos en el sistema. La fuerza de un partido debe buscarse, en primer lugar, en su fuerza electoral, que se traduce en la fuerza parlamentaria de los escaños obtenidos; en sus «posibilidades de coalición» con otros partidos, es decir, en su capacidad para ser miembros potenciales de una mayoría gubernamental; y en la importancia de sus «posibilidades de chantaje», es decir, si su existencia puede variar la táctica y la dirección de la competencia de los otros partidos. Teniendo en cuenta los criterios expuestos, Sartori distingue los siguientes tipos de sistemas de partidos:

1) *Sistemas de partido único*. Sistemas de partidos en los que sólo existe un partido, que monopoliza el poder político y no permite la existencia de otras fuerzas políticas. Los sistemas no democráticos de partido único pueden ser más o menos represivos y, de acuerdo con su grado de represión, pueden subclasificarse.

En primer lugar, existirían los sistemas unipartidistas totalitarios, aquellos en los que el partido que gobierna utiliza más la represión. El partido único se caracteriza por tener una fuerte carga ideológica que quiere imponer a toda la sociedad, por su voluntad de politización, penetración y control de todos los estratos sociales e, incluso, de la vida personal de los individuos, y por la destrucción de cualquier grupo —por pequeño o insignificante que sea— que disienta de la línea ideológica oficial.

En segundo lugar, existirían los sistemas unipartidistas autoritarios, que, a diferencia de los totalitarios, se caracterizarían por no tener una ideología fuerte ni un afán de penetración en todos los ámbitos públicos y privados de la sociedad, pese a que el partido utilice los instrumentos que le otorga el hecho de tener el poder político para poder controlar a la sociedad. El control se dirige, fundamentalmente, a la prohibición y limitación de las actividades políticas que se desvían de la línea marcada por el partido, pero sin que haya una preocupación excesiva en relación a la existencia de grupos situados al margen de la esfera política.

En tercer y último lugar, existirían los sistemas unipartidistas pragmáticos. En ellos, un partido poco ideologizado y poco cohesionado, que basa su actividad política en criterios prácticos y de eficacia, se sitúa por encima del poder político. La sustitución de una mentalidad ideológica por otra de práctica provoca que el sistema político sea más flexible y más pluralista y que, por consiguiente, exista una cierta apertura que permite la constitución de grupos políticos con un grado limitado de disidencia. El objetivo del partido único es absorber los pequeños grupos o pactar con ellos y el sistema, en su conjunto, es el menos represivo de los unipartidistas.

2) *Sistemas de partido hegemónico*. Este tipo de sistema de partidos permite la existencia de otros partidos pero no permite la competencia política para el ejercicio del poder. Existe un partido que tiene el monopolio del poder político y otros partidos que, si bien son legales, no pueden alcanzarlo nunca. Los partidos periféricos o satélites sirven para dar una imagen de pluralismo político, pero la igualdad es en realidad inexistente, puesto que no se dan posibilidades de alternancia o rotación en el poder. Si bien los otros partidos pueden llegar a obtener representación parlamentaria, no pueden llegar nunca a participar en el proceso de decisión sobre las políticas públicas que se realizarán ni ejercer un control político sobre la acción del gobierno. Paralelamente, el partido hegemónico tiene la voluntad de cooptar a aquellos pequeños partidos con más fuerza potencial y, si ello no es posible, los re-

prime o limita la fuerza de los mismos a través de un sistema electoral con unas barreras mínimas muy elevadas, de distritos electorales confeccionados de acuerdo con los intereses del partido que tiene el poder (*gerrymandering*) e incluso del falseamiento de los resultados electorales.

3) *Sistemas de partido predominante*. Los sistemas de partido predominante se caracterizan por la existencia de un partido que obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta, en un marco donde se da el pluralismo político. El partido predominante, en consecuencia, puede dejar de serlo en cualquier momento, puesto que está permitida la competencia del resto de partidos para el ejercicio del poder sin limitaciones y, por consiguiente, es posible —aunque poco probable— que se produzca un cambio de preferencias de los electores que modifique la mayoría parlamentaria y gubernamental. Si el principal partido obtiene la mayoría parlamentaria absoluta es únicamente gracias al apoyo de los electores, al sistema electoral y al escaso eco o poca eficacia del resto de formaciones, sin que exista manipulación del procedimiento o falseamiento de los resultados.

Al definirlo, Sartori no especifica el período de tiempo para que un sistema pueda considerarse de partido predominante. No obstante, considera que el hecho de obtener tres mayorías absolutas consecutivas puede tomarse como un indicador suficiente si se cumple alguno de los siguientes requisitos: que haya estabilidad del electorado, que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con creces o que exista una gran diferencia entre los porcentajes de escaños obtenidos por el primer partido y el segundo.

4) *Sistemas bipartidistas*. Los sistemas bipartidistas son aquellos que se caracterizan por la existencia de dos partidos principales (estructura bipolar), que consiguen la práctica totalidad de los escaños sumados, y por una diferencia muy reducida en número de escaños entre los dos. De acuerdo con los resultados electorales, gobierna uno u otro sin necesidad de formar coalición con un tercer partido, lo que implica que los electores tienen una influencia directa en la determinación del partido que tiene que gobernar. Ni el partido principal que está en la oposición ni el resto de los partidos —mucho más pequeños— pueden impedir los gobiernos monocolors y, mientras el partido principal de oposición puede llegar a estar en condiciones de formar gobierno, el resto de partidos no tiene nunca tal posibilidad. El gobierno formado por un solo partido y la expectativa de alternancia son, pues, las dos características principales del bipartidismo: sólo consigue la mayoría absoluta uno de los dos partidos que están en condiciones de hacerlo, que gobierna en solitario, mientras que el otro tiene la expectativa de sustituirlo.

En los sistemas bipartidistas, la competencia electoral es centrípeta, es decir, los dos partidos centran sus esfuerzos en conseguir el voto del electorado situado entre los dos partidos, que es el electorado que puede hacer decantar el fiel de la balanza de la mayoría absoluta hacia un lado u otro. Normalmente, pues, el bipartidismo hace que los partidos principales se acerquen y moderen sus posturas ideológicas para captar el voto fluctuante del votante intermedio. Si la distancia entre los dos partidos principales es muy grande, el sistema bipartidista puede ser disfuncional socialmente, mientras que en sociedades más consensuales y con menor polariza-

ción ideológica el sistema bipartidista funciona de un modo más efectivo y el relevo en el gobierno no conlleva transtornos sociales.

5) *Sistemas de partidos de pluralismo limitado o moderado.* Son sistemas de partidos en los cuales el número de partidos importantes oscila, aproximadamente, de tres a cinco. En los sistemas de pluralismo limitado, a diferencia de los bipartidistas, los gobiernos acostumburan a ser de coalición —no determinados directamente por los electores—, puesto que ninguno de los partidos consigue los escaños necesarios para tener la mayoría absoluta. No obstante, en tales sistemas pueden darse gobiernos de un solo partido, que acostumburan a ser débiles y poco estables. Normalmente, existen dos alternativas de coalición, lo que permite hablar, como en el caso de los sistemas bipartidistas, de un sistema de partidos con una estructura bipolar, compuesta de coaliciones alternativas y no de partidos alternativos. Por consiguiente, se trata de sistemas con alternancia de coaliciones y no con alternancia de partidos.

En los sistemas de pluralismo limitado se produce también una competencia electoral centrípeta, puesto que la tendencia es buscar el voto del electorado situado entre las dos posibles coaliciones. Otras semejanzas con los sistemas bipartidistas son la existencia de una oposición unilateral —a la izquierda o a la derecha del gobierno— y la tendencia, originada por la competencia centrípeta, a reducir las distancias ideológicas entre los partidos, a que las políticas sean moderadas y a que no existan partidos antisistema importantes.

6) *Sistemas de partidos de pluralismo polarizado o extremo.* Según Sartori, los sistemas de pluralismo extremo se producen cuando existen cinco, seis o más partidos políticos importantes y distanciados ideológicamente. Como sucede en los sistemas de pluralismo limitado, ningún partido obtiene la mayoría absoluta de escaños y, por consiguiente, la tendencia dominante es la formación de gobiernos de coalición. Existen asimismo diversas coaliciones posibles, pero casi todas tienden a excluir los partidos situados en los extremos y a girar alrededor del partido o partidos situados en el centro, que casi siempre son componentes esenciales de una coalición más amplia. En consecuencia, debe hablarse de oposiciones bilaterales —tanto a la izquierda como a la derecha de la coalición de partidos que está en el gobierno—, oposiciones que difícilmente pueden aunar sus fuerzas y que, a causa de su extremismo, casi nunca pueden entrar a formar parte de un gobierno de coalición. Ello puede comportar la existencia de oposiciones irresponsables, puesto que la imposibilidad casi absoluta de llegar a ejercer el poder político puede conducir a que estos partidos hagan reivindicaciones o promesas inalcanzables. Asimismo, es frecuente que los sistemas de pluralismo extremo cuenten con partidos antisistema.

La estructura de este tipo de sistemas, a diferencia de los dos anteriores, no es bipolar —dos partidos o dos posibles coaliciones—, sino que la existencia de múltiples partidos importantes provoca que la estructura sea multipolar. En definitiva, los sistemas de pluralismo extremo conducen a políticas que también son más extremas, a que exista una mayor distancia ideológica entre los partidos y a una mayor polarización de la opinión pública.

Como nota final, convendría subrayar que todos los sistemas de partidos son tendencialmente estables, puesto que los factores que los configuran y que pueden

contribuir a su modificación acostumbran a depender de pocas variables, casi siempre relacionados con un sólo ámbito: la geografía, la lengua, la cultura, la religión, la ideología, la economía, la normativa electoral, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLINI, S., y MAIR, P. (eds.) (1984): *Party Politics in Contemporary Western Europe*, Frank Cass, Londres.
- BEYME, K. von (1986): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- BLANCO, R. L. (1990): *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid.
- BLONDEL, J. y COTTA, M. (ed.) (2000): *The nature of party government: a comparative European perspective*, Palgrave.
- BUDGE, I., CREWE, I., y FARLIE, D. (eds.) (1976): *Party Identification and Beyond*, John Wiley, Londres.
- BUDGE, I., y KEMAN, H. (1993): *Parties and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- CACIAGLI, M. (1986): *Elecciones y partidos en la transición española*, CIS/Siglo XXI, Madrid.
- CASTILLO, P. del (1985): *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS/Siglo XXI, Madrid.
- CORTÉS, P. (2003): *Recursos públicos y partidos políticos: balance y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DUVERGER, M. (1981): *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- EASTON, D. (1974): *Analyse du système politique*, A. Colin, París.
- ELDEKVELD, S. J. (1964): *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Rand McNally, Chicago.
- ERSTEIN, L. D. (1980): *Political Parties in Western Democracies*, Transaction Books, New Brunswick.
- GARCÍA COTARELO, R. (1985): *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1986): *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1980): *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona.
- GUNTHER, R.; MONTERO, J. R., y LINZ, J. J. (ed.) (2002): *Political Parties: old concepts and new challenges*, Oxford University Press, Oxford.
- GUNTHER, R.; SANI, G., y SHABAD, G. (1986): *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, CIS, Madrid.
- HOLGADO, M. (2003): *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- KIRCHHEIMER, O. (1980): «El camino hacia el partido de todo el mundo», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona.
- KLINGEMANN, H. D.; HOFFERBERT, R. I., y BUDGE, I. (1994): *Parties, Policies, and Democracy*, Westview Press, Oxford.
- KRAEHE, R. (1972): *Le financement des partis politique*, PUF, París.
- LA PALOMBARA, J., y WEINER, M. (eds.) (1966): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.
- LENK, K., y NEUMANN, F. (eds.) (1980): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona.
- LIPPHART, A. (1995): *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- LINZ, J. J., y MONTERO, J. R. (comps.) (1986): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- MAIR, P.; WOLFGANG, C., y PLASSER, F. (2004): *Political Parties and electoral change: party responses to electoral markets*, Sage Publications, Londres.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1996): *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona.
- MÉNDEZ, M. (2004): *Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España*, ICPS, Barcelona.
- MICHELS, R. (1979): *Los partidos políticos*, 2 vols., Amorrortu, Buenos Aires.
- MOLAS, I. (1973): *Los partidos políticos*, Salvat, Barcelona.
- NAVARRO, J. I. (1999): *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- NEUMANN, S. (ed.) (1965): *Partidos políticos modernos*, Tecnos, Madrid.
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid.

- OSTROGORSKI, M. (1979): *La démocratie et les partis politiques*, Seuil, París.
- PANEBIANCO, A. (1990): *Modelos de partido*, Alianza, Madrid.
- PASQUINO, G. (ed.) (1988): *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid.
- RAE, D. W. (1977): *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid.
- ROKKAN, S. (1982): *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bolonia.
- SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid.
- SEILER, D. L. (1993): *Les partis politiques*, Armand Colin, París.
- TRIEPEL, H. (1980): «Derecho Constitucional y Realidad Constitucional», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona.
- VEGA, P. de (ed.) (1977): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, EDICUSA, Madrid.
- WARE, A. (2004): *Partidos políticos y sistema de partidos*, Istmo, Madrid.
- WEBB, P.; FARREL, D., y HOLLIDAY, I. (ed.) (2002): *Political parties in advanced industrial democracies*, Oxford University Press. Oxford.