



partidos

Partidos y Sistema de Partidos

y
sistema

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

de
partidos

Partidos y Sistema de Partidos

Partidos y Sistema de Partidos

Definición y características generales

Sistema de Partidos

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

de Partidos

*Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE
Jr. Washington N.º 1894, Lima – Perú
Central telefónica: (511) 417-0630
Website: www.onpe.gob.pe*

Partidos políticos y sistema de partidos políticos: definición y características generales

*Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría*

*Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral*

*2da. edición. Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-16262
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima.
Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña -Lima
Lima, noviembre de 2014.*

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral GIEE, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres módulos de nuestra serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia»:

- «Sistema político. Acerca de la política y su estudio, definición y enfoques»
- «Régimen político: definición, clasificación e introducción a las características en América Latina y el Perú »
- «Partidos políticos y sistema de partidos políticos: definición y características generales»

Los módulos mencionados abordan aspectos básicos para que cualquier ciudadano y ciudadana interesados en los aspectos públicos y comprometido con un rol activo puedan comprender temas especializados como son los electorales. De ahí que son materiales diseñados para el estudio, consulta y referencia, especialmente para formarse como «Facilitador de Educación Electoral».

Brindar el servicio de educación electoral para la ONPE no consiste solamente en el cumplimiento del artículo 17.º de nuestra Ley Orgánica (Ley N.º 26487), sino que es una práctica institucional en nuestro afán por contribuir a la consolidación democrática del país. En ese sentido, entendemos por educación electoral al proceso de inter aprendizaje orientado a promover la toma de consciencia para el ejercicio de los derechos a elegir y a votar de manera auténtica, libre y espontánea en una sociedad democrática. Este proceso de inter aprendizaje es ejecutado por la ONPE a través de programas educativos conducentes a formar facilitadores y facilitadoras de educación electoral y mediadores de educación electoral, asimismo participamos en la promoción de una cultura electoral democrática a través de actividades orientadas a tal fin.

Como parte de la aplicación de esa definición de educación electoral mencionada en líneas precedentes hemos desarrollado contenidos para esa propuesta de educación electoral. Tres de estos conforman esta primera caja de «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia». La propuesta de contenidos completa abarca un conjunto mayor de temas que presentamos en otros volúmenes. Consideramos pertinente comentarle que tanto la formulación de la propuesta como los contenidos fueron desarrollados a partir de noviembre del año 2009 hasta noviembre del 2011, para lo cual tomamos en consideración los resultados de una encuesta nacional sobre necesidades de educación electoral de la población peruana. Se trata de una propuesta general pero elaborada con rigurosidad académica en la cual se recogen aspectos clásicos, contemporáneos y otros muy actuales sobre cada uno de los temas propuestos. Partimos del supuesto de que el conocimiento sobre estos temas —por parte de los participantes en las actividades de educación electoral— contribuirá a la comprensión de la democracia, su aspecto procedimental electoral, la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la cultura electoral.

Para mayor ilustración, podemos señalar que la mencionada propuesta de contenidos de educación electoral consta de nueve grandes temas, cada uno de los cuales ha sido elaborado

con un esquema similar. En el sentido de conocer su definición y características, luego se desarrolla de manera comparada la experiencia de América Latina, para culminar con una explicación de las características que ese tema tiene en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se han seleccionado lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia».

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje, estos contenidos son adecuados pedagógicamente según el público participante. Es decir son desarrollados en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no solo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino también de referencia y consulta.

Para que usted tenga una visión general de nuestra propuesta de contenidos de educación electoral le ofrecemos a continuación el esquema de cómo están organizados:

- *Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:*
 - Sistema político
 - Régimen político
 - Partidos políticos y sistema de partidos

- *Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:*
 - Sistema electoral
 - Actores electorales
 - Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana

- *Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:*
 - Democracia como forma de gobierno
 - Ciudadanía y Sociedad civil
 - Cultura política y cultura electoral

Ello significa que las otras publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia», tienen los otros temas señalados en esta relación. Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de Educación Electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, noviembre de 2014

Área de Educación Electoral
Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Gerencia de Información y Educación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Tabla de contenidos

	<i>Páginas</i>
Introducción _____	7
Primera parte: Partidos políticos _____	9
I. ¿Cómo definimos a los partidos políticos?	
II. ¿Cuáles son sus principales características y funciones?	
III. ¿Por qué los partidos políticos son importantes en un régimen democrático?	
Segunda parte: Sistema de partidos políticos _____	17
I. ¿Cómo definimos al sistema de partidos políticos?	
II. ¿Cuáles son sus características y cómo se clasifican?	
III. ¿Por qué es importante el sistema político en una sociedad democrática?	
Tercera parte: Los partidos políticos en América Latina una aproximación normativa _____	28
I. ¿Y los partidos políticos en América Latina? Una mirada a la relación entre las normas nacionales y los estatutos partidarios.	
II. ¿Cuáles son los temas que nos preocupan hoy en día respecto a los partidos políticos de la región? La estructura organizativa y la democracia interna	
Cuarta parte: El escenario político en el Perú a partir del siglo XXI ¿un sistema de partidos o de actores políticos? _____	41
Bibliografía utilizada _____	46
Lectura complementaria _____	48
■ Alan Ware.- Partidos políticos y sistema de partidos políticos. Madrid, Ediciones Istmo, 2004, Introducción, pp. 25-43.	



Introducción

Los partidos políticos son instituciones recientes si los comparamos con el origen de la política. En otro cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia vimos que la política es inherente a la vida en sociedad, por lo tanto la política existió desde la Antigüedad. También señalamos que fueron los griegos quienes inventaron la política, cuando decidieron tomar decisiones sobre la base de la igualdad de todos los integrantes de su comunidad política y el debate público de sus problemas. En cambio, los partidos políticos se remontan a mediados del siglo XVIII y los ubicamos en Europa, especialmente en Inglaterra. Asimismo, los partidos modernos propiamente dichos comienzan a ser relevantes a fines del siglo XIX y principios del siglo XX en varios países europeos. A partir de ese momento, los partidos han ganado un lugar muy importante en los regímenes políticos democráticos, de ahí que hoy en día no podemos concebir la democracia como forma de gobierno, ni como forma de vida sin estas instituciones.

No obstante, la política y los partidos políticos generan sentimientos encontrados. Los que han descubierto su importancia, generalmente la valoran tanto que se apasionan, mientras que los que no han tenido esa oportunidad la desprecian. En este Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia vamos a explicar qué son los partidos políticos y por qué son importantes en el contexto actual, asimismo abordaremos el sistema de partidos y su rol en el sistema político. Luego reflexionaremos sobre América Latina y en particular sobre el Perú.

El objetivo de este Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia es que usted encuentre información que le permita reforzar sus conocimientos sobre los partidos políticos y el sistema de partidos, para que pueda valorar con mejores argumentos por qué son importantes estas instituciones en la construcción de la ciudadanía y de la democracia que vivimos cada día. Para ello, hemos dividido este cuaderno en cuatro partes. Las dos primeras partes están dedicadas

a los aspectos conceptuales, tanto de los partidos políticos como de los sistemas de partidos. Luego, en la tercera parte desarrollamos una aproximación normativa a los partidos políticos de algunos países de América Latina, especialmente analizando sus estatutos. La cuarta parte es una reflexión sobre el caso peruano. Como lectura complementaria ofrecemos una introducción de la obra del politólogo Alan Ware sobre partidos y sistema de partidos políticos, quien nos ofrece una síntesis de los principales aportes sobre el tema.

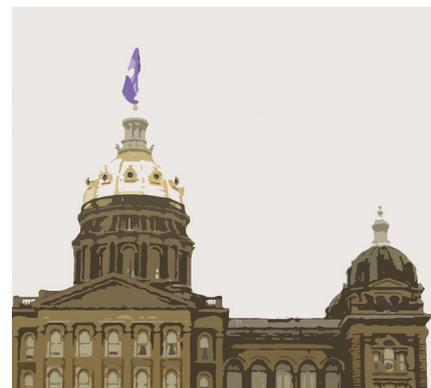
Por todo lo señalado, lo invitamos a estudiar este Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia que ha sido preparado para usted, quien se está formando como «Facilitador y facilitadora de Educación Electoral».

Partidos políticos

1 | ¿Cómo definimos a los partidos políticos?

Los partidos políticos han sido objeto de diferentes estigmatizaciones a lo largo de la historia política. Prejuicios que han imposibilitado definiciones acertadas y establecer funciones determinadas por la sociedad. No obstante esta situación, para introducirnos al estudio de los partidos políticos, debemos considerar las distintas formas y la amplitud de roles que pueden desempeñar. Recordemos que es recién en el siglo XIX que la política se diferencia de otros ámbitos con mucha mayor claridad y especialmente se separa de la sociedad. De ahí que el vínculo entre el Estado y la Sociedad (a través de la Sociedad Civil) pasó a estar conformado por los partidos políticos. Así, los partidos políticos se sitúan, de manera cada vez más difusa, entre la Sociedad Civil y el Estado. En este espacio es en el que los partidos políticos se han desarrollado y ejercen su influencia.

Ese rol de mediación entre la sociedad y el Estado hace que los partidos políticos sean vitales en la política de hoy en día. Además, son más importantes aún para el funcionamiento de un orden democrático, porque como hemos estudiado en el «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» anterior, la democracia es una forma de gobierno de las mayorías que también considera los intereses de las minorías, y se sustenta en dos principios, el de soberanía popular y el de igualdad política. En el caso del mundo occidental, el contexto histórico de fines del siglo XIX y principios del XX cobra singular importancia ya que se caracteriza por dos grandes procesos político-sociales. Primero, porque se comienza a ser cada vez más inclusivo en el sufragio hasta ser universal; y segundo, porque se produce la consolidación de grupos sociales medios y proletarios, es decir grupos urbanos, lo que permite que la democratización de la política sea aún mayor. Algunos autores manifiestan que es imposible pensar en un sistema político democrático sin tener en cuenta a



los partidos. Otros expresan que ellos son los sujetos de la realización y desarrollo de este sistema. Debe quedar claro, pues, que su rol es fundamental. Es muy difícil, por no decir imposible, que pueda existir una buena democracia sin partidos políticos. De ahí que sea necesario contar con una buena definición o comprensión de lo que efectivamente es un partido político y de lo que debería ser.

Una definición, básica e introductoria, de lo que es un partido político podría implicar las siguientes características:

- “Ser un grupo político que se presenta a elecciones y que, mediante estas, puede colocar a sus candidatos y candidatas en cargos públicos” (Sartori 2003, 90).
- “Buscar influenciar en el seno de un Estado ocupando posiciones en el gobierno” (Ware 2004, 32).
- “Defender varios intereses sociales, complementándolos entre sí” (Ware 2004, 32).

¿Dónde ubicamos a los partidos políticos cuando nos referimos al sistema político en su conjunto?

Para responder esta pregunta vamos a remitirnos al «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» correspondiente a la política y su estudio. Ahí, señalamos que el concepto de sistema político era muy útil para estudiar los diversos elementos de la política y cómo se relacionan entre sí. En ese sentido, siguiendo a Manuel Alcántara (2003), el sistema político está compuesto por los siguientes cuatro elementos:

- Primer elemento. Los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad; pero también lo integran las normas que hacen relación a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.
- Segundo elemento. Los actores institucionalizados en los que la sociedad se organiza —de manera activa o pasiva—, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.
- Tercer elemento. Dimensión temporal que incluye los valores de los individuos y de los grupos sociales relacionados con la actividad política, la conformación de mitos y pautas de comportamiento, ya sea por cuestiones culturales o experiencias históricas.
- Cuarto elemento. Dimensión espacial, porque todo sistema político en un marco nacional se interrelaciona con otros sistemas políticos y está inmerso en un entramado internacional.

Podemos apreciar que los partidos políticos forman parte del segundo elemento del sistema político. Es decir son parte de los actores institucionalizados, porque transmiten las demandas de la sociedad, buscan influir y modificar las decisiones del gobierno. Una vez que ya sabemos qué son los partidos políticos y dónde están ubicados en el sistema político, corresponde pasar a conocer sus características y funciones.



Fuente: Área de Educación Electoral - ONPE

2 | ¿Cuáles son las principales características y funciones de los partidos políticos?

Klaus von Beyme afirma que los partidos tienen diversas funciones en el sistema político y que estas se apoyan en un concepto normativo de democracia, es decir, que los partidos tienen un ideal de lo que debe ser la democracia. En este caso se trataría de una democracia liberal, representativa y moderna.

De ahí que Von Beyme sostenga que los partidos tengan que ser representativos, democráticos y que, si bien están orientados hacia el gobierno, pueden también tener un rol alternativo como oposición.

Asimismo, los partidos políticos cumplen muchas funciones, algunas de las principales son las siguientes:

- La función de búsqueda de objetivos (esto se expresa, sobre todo, a través de ideologías y programas).
- La función de articulación y agregación de intereses sociales.
- La función de movilización y socialización de los ciudadanos en el sistema, sobre todo con ocasión de las elecciones.
- La función de reclutamiento de élites y de formación de gobiernos (Von Beyme 1986, 16).

Características de los partidos políticos

Forman parte del sistema político

Tienen diversas funciones al interior del sistema político

Consideran que la democracia debe ser liberal, representativa y moderna

Clasificación de los partidos de acuerdo a su origen

INTERNO

- **Parlamentos**
- **Comités electorales**

EXTERNO

- **Organizaciones sociales (sindicatos, cooperativas)**
- **Organizaciones académicas (sociedades profesionales, agrupaciones intelectuales)**
- **Organizaciones económicas (vinculadas a la banca, finanzas, industria, etc.)**
- **Organizaciones culturales (iglesias o religiosas)**
- **Otras (medios de comunicación, secretas, ligas, etc.)**

¿Todos los partidos políticos proponen lo mismo? Clasificación ideológica de los partidos políticos y el peso de la ideología hoy en día

A partir de lo que hasta ahora hemos abordado, podemos deducir que los partidos existentes dentro de una comunidad política son diversos y no proponen lo mismo, pero que para captar los votos de los electores y las electoras, tienden a parecerse entre sí, especialmente cuando hay temas que preocupan a un grupo mayor de la población. Por eso a veces nos sucede que cuando los escuchamos durante una campaña electoral, muchos de ellos nos proponen casi las mismas cosas.

Sin embargo, los partidos políticos no son iguales, por eso suelen ser clasificados en función a varios criterios. Uno de los primeros ejercicios de clasificación fue a partir del criterio del origen, es decir bajo qué instituciones o circunstancias se habían conformado como partidos políticos. Así, el francés Maurice Duverger propuso la existencia de dos tipos de partidos políticos de acuerdo a su origen, uno por su origen interno y otro por su origen exterior. En el caso del origen interno, señaló que en su origen, cuando los parlamentos — aquí se refiere a los parlamentos europeos, especialmente el inglés— debían resolver o abordar un tema, solían agruparse de acuerdo a sus posiciones, coincidencias y discrepancias, de ahí que un origen de los partidos es el parlamento. De igual manera, están los partidos de origen interno cuando se va ampliando el cuerpo electoral y se requiere organizar los comités electorales. Mientras que los partidos de origen exterior es cuando organizaciones que están fuera de esa dinámica política —parlamentaria o electoral— pero que por determinadas circunstancias ingresan a la esfera política y se organizan en ese terreno. Duverger sostiene que esta diferencia de origen da lugar a características diferenciadas (Duverger 2006, 15-29).

Otra manera de clasificar a los partidos políticos es de acuerdo a su ideología. En este caso, es pertinente mencionar que las tipologías propuestas por los especialistas corresponden a sistemas de partidos europeos, porque es allí donde los partidos han conseguido establecerse de manera firme como «asociaciones con valores comunes y con normas que pueden independizarse de la personalidad de un líder particular, y por ello pueden convertirse en organizaciones estables a lo largo del tiempo» (Von Beyme 1996, 35). Allí donde se encuentra una relación directa entre ideología y organización del partido.

Los partidos políticos de acuerdo a su ideología



De los nueve tipos de partidos según su ideología —en la medida en que es un constructo de ideas que dirigen la acción— propuestos por Von Beyme, los que desarrollaremos a continuación son cuatro de los nueve mencionados por Von Beyme: partidos liberales y radicales, conservadores, socialistas y demócrata cristianos. El criterio de esta selección de los tipos tiene que ver con la pertinencia y relevancia para cuando veamos los casos de América Latina y del Perú.

Partidos liberales y radicales

Los partidos liberales y radicales se basan en una fe optimista en la naturaleza del hombre y en la razón que posee este. El liberalismo —que promueve sobre todo el constitucionalismo y el parlamentarismo— y el radicalismo —que promueve sobre todo la soberanía popular con tendencia al gobierno de asamblea y el mandato imperativo— se combinaron de distinta manera en estos partidos a lo largo de la historia. El componente radical fue más fuerte allí donde se daba importancia a la participación política de las masas y a la democracia, pero también donde había una tradición más republicana y cristiana.

Partidos conservadores

Los partidos conservadores, generalmente, han sido partidos que se han desarrollado en respuesta al reto que significaba el liberalismo y el radicalismo, defendiendo posiciones tradicionales. Los partidos conservadores nunca hicieron del término conservador su denominación. Por el contrario prefirieron utilizar denominaciones más amplias como: Unión, Partido Popular, Partido de Agrupación o Independientes. A su vez, prefirieron titularse el nombre de lo que están defendiendo, como por ejemplo el término «monarquista».

LIBERALES
Y
RADICALES

El liberalismo promueve sobre todo el constitucionalismo y el parlamentarismo

El radicalismo promueve sobre todo la soberanía popular con tendencia al gobierno de asamblea y el mandato imperativo

CONSERVADORES

Creer en la divina providencia, el misterio y el sentimiento de la vida tradicional, y el reconocimiento indisoluble entre la propiedad y la libertad

Neoconservadurismo. La modernización de estos partidos, trajo consigo que varíen su concepción del mundo (neoconservadurismo), definiéndose como racionalista y tecnocrático. Un cambio que es notable es que este neoconservadurismo ha puesto interés en la teoría económica y ha puesto al liberalismo como su concepción en política económica



Plantean una fuerte relación entre Estado y sociedad y defendieron la intervención estatal en la economía

Contemplaron la nacionalización de los medios de producción y la promoción de la igualdad, a través de un Estado social de bienestar

Sostuvieron una definición más amplia del concepto de democracia por lo que actuaron para conseguir el sufragio universal

Los partidos conservadores tienen fuerte y marcadas raíces ideológicas. Empero tales han ido siendo reconsideradas a lo largo del tiempo. Un eje de su pensamiento es la creencia en la divina providencia, el misterio y el sentimiento de la vida tradicional, y el reconocimiento indisoluble entre la propiedad y la libertad. La creencia en el progreso resulta prácticamente sin importancia, por el contrario ostentan concepciones pesimistas sobre la naturaleza de la humanidad. Estas bases no han variado mucho con el tiempo. La modernización de estos partidos, para pasar a ser una organización de masas, trajo consigo que varíen su concepción del mundo (neoconservadurismo), definiéndose como racionalista y tecnocrático. Un cambio que es notable es que este neoconservadurismo ha puesto interés en la teoría económica y ha puesto al liberalismo como su concepción en política económica.

Partidos socialistas

Los partidos socialistas se han constituido como la tercera fuerza política. Generalmente han sido considerados como los partidos del desorden, aún cuando en sus orígenes había posiciones que rechazaban la revolución. Estos partidos aparecieron fuera del Parlamento por su ideología antiparlamentaria y, por otro lado, porque no tenían fuerza para participar. Ello explica, en buena cuenta, el hecho de que hayan surgido, básicamente, del movimiento sindical. Hay que añadir a todo lo anterior, el que estos partidos no hayan sido bien vistos por los demás, por vincularse con movimientos internacionales.

Los partidos socialistas son sumamente diferentes entre sí. Pero mantienen puntos ideológico-programáticos similares. Mantuvieron presente la fuerte relación existente entre Estado y sociedad y defendieron la intervención estatal en la economía. Contemplaron la nacionalización de los medios de producción y la promoción de la igualdad, a través de un Estado social de bienestar. Un punto en el que es importante hacer énfasis es que los socialistas contemplan una definición más amplia del concepto de democracia. De ahí que hayan sido de los primeros en encabezar la lucha frontal por el sufragio universal, a diferencia de otros partidos que no se pronunciaban al respecto en su momento.

Los socialistas, al ir ganando influencia en el gobierno, se convirtieron en defensores del sistema parlamentario y democrático cuando se vieron amenazados por tendencias autoritarias y fascistas. De ahí que una diferencia crucial frente a los partidos comunistas sea el defender un modelo pluralista de partidos.

Partidos demócrata cristianos

Los partidos demócrata cristianos se desarrollaron con mayor intensidad al terminar la segunda guerra mundial, cuando la Iglesia puso acento en los derechos y libertades democráticas fundamentales. Estos partidos tienen fuertes rasgos ideológicos que los obligaban, debido a su ética católica, a buscar compensar y remediar las diferencias sociales. Participaron poniendo énfasis en la importancia de cierto control de la economía. Procuraban crear una democracia moderada en una comunidad estamental con ayuda directa a los sectores menos favorecidos. Sin embargo, con el aumento de la prosperidad económica, los demócratas cristianos redujeron su énfasis en la intervención estatal en la economía.

El peso de la ideología hoy

A pesar de que tradicionalmente se solía afirmar que el modo de organizarse de algunos partidos se encontraba en estrecha vinculación con los principios ideológicos que dirigían al partido, hoy en día dicha tesis resulta más que cuestionable. Así, los modelos que explican la organización política han abandonando la consideración de la ideología partidaria como una variable independiente. La razón principal es que progresivamente los partidos políticos, que antes se definían claramente en el espectro ideológico, han ido prefiriendo mantenerse dentro de cierta ambigüedad política y programática.

Tener en cuenta esto es clave para comprender cómo es que hoy la ideología pesa mucho menos, sobre todo en relación muchas veces con criterios más pragmáticos. Ello puede apreciarse claramente en América latina, a la hora de analizar a sus principales partidos y los múltiples «virajes» que estos hayan podido tener. En todo caso, lo que queda claro es que progresivamente, el peso de los programas y de las ideologías ha sido cada vez menor.

3 | ¿Por qué los partidos políticos son importantes en un régimen democrático?

Podemos responder esta pregunta tomando en consideración todos los aspectos que hemos desarrollado hasta aquí. En ese sentido, los partidos políticos constituyen, el vínculo entre la Sociedad Civil y el Estado. Dicho vínculo tiene como función comunicar demandas, exigencias, necesidades y temas de agenda múltiples. Su objetivo es



Tienen fuertes rasgos ideológicos sustentados en una ética católica, y buscaron compensar y remediar las diferencias sociales

Propusieron cierto control de la economía

Procuraban una democracia moderada en una comunidad estamental con ayuda directa a los sectores menos favorecidos

La ideología hoy en día

Los modelos que explican la organización política han abandonado la consideración de la ideología partidaria

Progresivamente los partidos, que antes se definían claramente en el espectro ideológico han ido prefiriendo mantenerse dentro de cierta ambigüedad política y programática

poder, no solo transmitir esas demandas desde la Sociedad Civil hacia el Estado, sino darles un sentido, hacerlas concretas y viabilizar la satisfacción de las mismas. Ello se puede realizar a través de leyes específicas, de la fiscalización que puede ejercer, y sobre todo, a través de la representación que ejercen los congresistas o parlamentarios.

En democracia, es la representación lo que permite la delegación del poder ciudadano en unos cuantos representantes, miembros de organizaciones políticas, quienes tienen la labor de transmitir y trabajar por la satisfacción de las múltiples necesidades de diversas poblaciones ciudadanas.

¿Por qué son importantes los partidos políticos en un régimen democrático?

Porque son el vínculo entre la Sociedad Civil y el Estado.

Porque pueden comunicar demandas, exigencias, necesidades y temas de agenda múltiples.

Porque pueden dar sentido a esas demandas, hacerlas concretas y viabilizar la satisfacción de las mismas.

Porque al participar en la representación política pueden legislar, fiscalizar, entre otras funciones.

En democracia la representación canalizada por las organizaciones políticas garantizan un mejor control de los representantes.

Sistema de partidos

1 | ¿Cómo definimos al sistema de partidos políticos?

Hemos mencionado brevemente lo que son los partidos políticos. Sin embargo, los partidos políticos, por lo menos en regímenes políticos democráticos, siempre se relacionan con otros partidos. Esta interrelación posee determinados rasgos y estructuras que constituyen lo que la ciencia política llama el sistema de partidos.

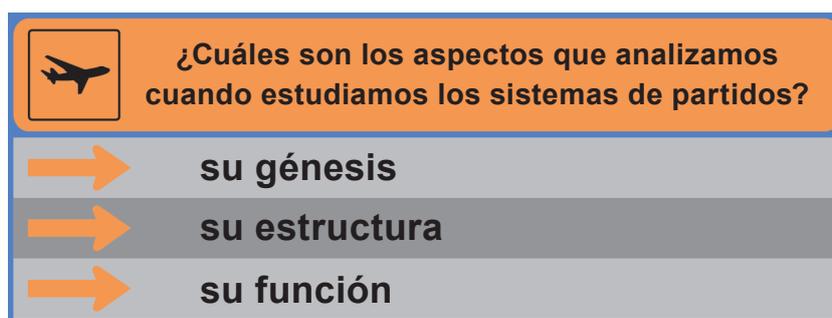
Se entiende por sistema de partidos al conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura:

- Cantidad de partidos.
- Las relaciones entre los partidos.
- Las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción.
- Las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

El análisis del sistema de partidos se concentra principalmente en tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional.

Es la interrelación que se establece entre los partidos políticos especialmente en los regímenes democráticos

Esta interrelación posee determinados rasgos y estructuras



Sistemas de partidos: aspectos que se toman en consideración

Es necesario asumir criterios de competencia, cooperación y de pluralismo

Reconocer el disenso e institucionalizar la oposición

Las continuidades y cambios se dan bajo determinadas reglas

Los partidos tienen cierto comportamiento específico

Para poder entender que los partidos operan como un sistema, es necesario asumir criterios de competencia, cooperación y de pluralismo. Los sistemas de partidos reconocen el disenso e institucionalizan la oposición. Lo más esencial de un sistema de partidos es el hecho de que, en un sistema, las continuidades y cambios se dan bajo determinadas reglas. Se asume que los partidos tienen cierto comportamiento específico (por ejemplo, las elecciones, el rol de «oposición leal», el respeto al equilibrio de los poderes, etc.).

¿En todos los países los sistemas de partidos son iguales?

No, cada país tiene distintas características e historia política, asimismo los partidos que forman parte del sistema no coinciden ni en el número ni en su ideología, razón por la cual es necesario conocer que los sistemas de partidos son varios y es mejor clasificarlos para entenderlos mejor.

Las clasificaciones de los sistemas de partidos generalmente se elaboran considerando el número de partidos. Ahora bien, cuando hablamos del número de partidos, esto no significa contar a todos los partidos que compiten. En realidad, de lo que se trata es de considerar a los partidos «relevantes». Es decir, a los partidos políticos con cierta fuerza electoral. Por ejemplo, si en un país hubiesen inscritos veinte partidos, pero solamente dos partidos fueran los que obtienen prácticamente todos los votos, tendríamos que considerar a ese sistema de partidos como compuesto por dos partidos políticos.

El número de partidos es fundamental porque pone en evidencia dos cuestiones centrales para la democracia: la representación y la gobernabilidad. El número de partidos puede tener como objeto representar la complejidad social de un determinado país. Esto nos hace pensar que se podrían necesitar muchos partidos. Pero, al mismo tiempo, es importante para la democracia el poder contar con gobernabilidad. Y esto no necesariamente es enteramente compatible con una cantidad excesiva de partidos. Puede verse, pues, que el equilibrio entre representación y gobernabilidad que la democracia requiere no es para nada algo fácil. De hecho, lo normal es que suela darse una tensión constante entre ambos polos.

En todo caso, y siguiendo el criterio del número de partidos, podemos clasificar de esta manera a los sistemas de partidos como sistemas bipartidistas, sistemas con tres, cuatro o cinco partidos y sistemas con más de cinco partidos.

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS DE ACUERDO AL NÚMERO

En un sistema político el número de partidos es fundamental porque pone en evidencia dos cuestiones centrales para la democracia:

la representación la gobernabilidad

Por ello debe buscarse el equilibrio entre la representación de una sociedad compleja y la gobernabilidad que la democracia requiere

Los sistemas bipartidistas: sistema en el que aparentemente no existen otros incentivos para un partido que no sea el competir con su oponente; no existe oportunidad de cooperación formal o informal entre los dos partidos. Se caracteriza por la baja fragmentación de los partidos y una distancia ideológica reducida. Asimismo, la corta distancia entre ellos se representa por las fuerzas centrípetas del sistema. Un partido que se hiciera extremista sufriría electoralmente las consecuencias y se vería forzado a retornar al centro.

Multipartidismo polarizado: opuesto al sistema bipartidista. El centro se ve debilitado por la huida de votos hacia los partidos que representan a un extremo u otro. La falta de alternativas a los partidos que ya gobiernan, debilita a los partidos de centro cuando el gobierno se vuelve impopular.

Multipartidismo moderado: niveles medio de fragmentación de los partidos y caracterizado por una competición centrípeta. Modelo clásico de tres a cinco partidos.

Multipartidismo segmentado: altos niveles de fragmentación de los partidos, pero este rasgo no va acompañado de una competición centrífuga entre ellos.

De las clasificaciones realizadas sobre sistemas, la más difundida por lo que se distancia de las definiciones clásicas entre bipartidismo y multipartidismo es la de Sartori. Como ya se dijo, este autor considera en primer lugar el número de partidos relevantes y en dos casos añade el criterio ideológico, es decir la distancia ideológica. De esta manera propone la siguiente clasificación:

De partido único

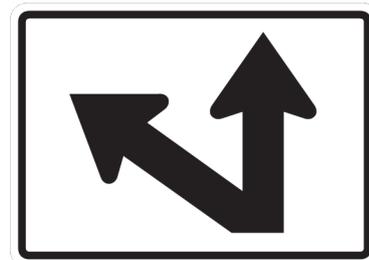
En primer lugar, podemos señalar que esta primera clasificación se ubica en los sistemas de partidos no competitivos. Este caso de partido único es el punto extremo. Esta clase se conoce también como unipartidismo o monopartidismo. Este sistema se encuentra en una sociedad determinada donde solo existe un partido y solo se permite que exista un partido. No hay opción —ya sea normativa o real— para el pluralismo.

En segundo lugar, este sistema no tiene una sola forma, sino que puede presentar hasta tres variedades. Así, en esta clase, se pueden encontrar:

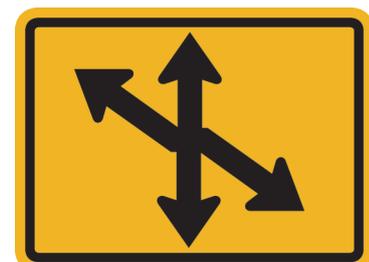
- El unipartidismo totalitario —partido fuerte y muy ideologizado, por ejemplo el caso de la Unión Soviética hasta 1970.

Una clasificación de sistemas de partidos

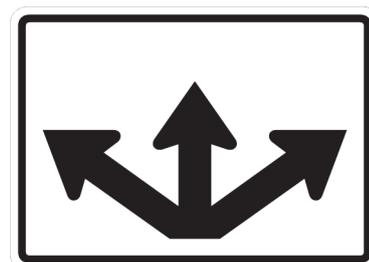
Sistemas bipartidistas



Multipartidismo polarizado



Multipartidismo moderado



Multipartidismo segmentado



- El unipartidismo autoritario —menor control sobre sus militantes y menos ideologizado—, un ejemplo de ello es la España franquista.
- El unipartidismo pragmático —no ideologizado—, cuyo ejemplo puede ser el caso de Portugal hasta 1974.

Lo cual estará en función a si «son más o menos opresivos, más o menos omnipresentes, más o menos intolerantes, más o menos extractivos. Esto equivale a decir que las comunidades políticas unipartidistas varían en cuanto a la intensidad de la represión, del control coercitivo.» (Sartori 2009, 269).

El mismo que podemos graficar de la siguiente manera:



De partido hegemónico

En este caso, también estamos dentro de un sistema no competitivo. Pero si bien se cuenta con más partidos políticos, hay un partido que concentra la representación política o ideológica del electorado. Sartori señala que «el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad.» Ello significa que en este sistema no se ha contemplado la posibilidad de alternar en el poder o que el poder rote.

A su vez, podemos encontrar dos variedades de partido hegemónico:

- Partido hegemónico ideológico.
- Partido hegemónico pragmático.

En el partido hegemónico ideológico los demás partidos son satélites, es decir pueden participar en el gobierno pero no toman decisiones y su comportamiento por lo tanto no puede ser independiente. Es decir, participa en el gobierno pero no forma parte del poder, porque el partido hegemónico no comparte el poder (Sartori 2009, 284). Un ejemplo de esta variedad puede ser Polonia hasta 1989.

El sistema de partido hegemónico pragmático, se diferencia del anterior porque carece de ideología, es inclusivo y agregador en términos políticos. El ejemplo más claro para Sartori es el México durante la hegemonía del PRI es decir hasta 1997. Aquí, el autor sostiene que si bien había otros partidos que tenían una presencia muy reducida en el Parlamento, no tenían opción a mejorar su fuerza, primero porque estaban limitados a un número de escaños y en segundo lugar, porque el propio parlamento tenía poco poder político.

Este sistema puede ser graficado de la siguiente manera:



De partido predominante

Este sistema se ubica dentro de los sistemas competitivos. Esta clase de sistema propuesta por Sartori se distingue o es distinta a «partido dominante» o «partido dominante no dictatorial» señalados por otros autores. De ahí que vale la pena —antes de definir qué es el partido dominante y sus características— destacar lo que se entiende por «partido dominante». Una idea general de las características del «partido dominante» puede ser el siguiente:

[...] siempre que encontramos, en una comunidad política, un partido que deja atrás a todos los demás, este partido es dominante en el sentido de que es considerablemente más fuerte que los otros. (Sartori 2009, 257).

Sartori propone que en primer lugar, y dado que el partido dominante lo es por la distancia en votos que obtiene respecto a los demás partidos, se debe filtrar para que solo queden aquellos partidos que han obtenido sus resultados electorales de manera incuestionable. Asimismo, cuando se analizan los países que podrían entrar en la categoría «dominantes» se observa que no tienen en común elementos que darían lugar a las características de un sistema, porque la manera como se interrelacionan entre el partido dominante con los otros partidos es muy diversa en cada caso. Por esa razón, este autor considera que el concepto «dominante» corresponde a la característica de un partido, pero que ello no nos puede llevar a extender esta condición al sistema de partidos. Sartori dice al respecto «claro que la DC italiana, el Mapai israelí o los socialdemócratas daneses son partidos dominantes. Pero de ello no se desprende que Italia, Israel y Dinamarca tengan “sistemas” de partido dominante» (Sartori 2009, 254).

Descartado el «sistema de partido dominante», pasemos a definir y señalar las características del «sistema de partido predominante». Aquí Sartori señala que el término predominante se utiliza en contraposición a «hegemonía». Luego, indica que en este sistema se permite la existencia de partidos distintos al principal, y su existencia es legal y legítima por lo que son competidores del partido predominante. Es decir son independientes y no son satélites. Por lo tanto su definición es:

[...] el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica. Simplemente da la casualidad de que el mismo partido se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una mayoría absoluta de los escaños (no necesariamente de los votos) en el Parlamento. (Sartori 2009, 255)

Esto significa que estamos ante un sistema de partido bastante dinámico, ya que en cualquier momento puede dejar de ser predominante. En efecto, cualquier cambio en el sistema electoral o cambios en los resultados electorales transforman el carácter del sistema. Por lo tanto, para que podamos hablar de sistema de partido predominante se debe considerar que por lo menos debe mantenerse esta condición —de mayoría absoluta de los escaños— a lo largo de cuatro legislaturas consecutivas. Ello significa que hay un electorado estabilizado y que la relación inter partidaria muestra que se ha pasado de la característica de partido predominante a sistema.

Nótese que en este caso el criterio no es numérico (número de partidos) sino la distribución concreta del poder entre los partidos. Así este sistema puede ser el resultado de cambios producidos en un sistema bipartidista o de formato de partidos fragmentados.

Podemos ilustrar este sistema con el siguiente gráfico:



Bipartidista

Este sistema se ubica dentro de los sistemas competitivos. En un Estado puede haber dos o tres partidos importantes, pero lo que caracteriza este sistema es que no se necesitan las coaliciones, es decir un partido principal puede gobernar solo, pero además, —y como segunda característica— se observa que la alternancia en el poder es real.

Ejemplos clásicos de países con sistemas bipartidistas son Inglaterra, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

Este sistema podemos graficarlo de la siguiente manera:

Concentración equilibrada



Dos partidos concentran mayoritariamente la representación política o ideológica del electorado y además tienen posiciones políticas o ideológicas no extremas. Existe competencia.

De pluralismo limitado o moderado

Es parte de los sistemas competitivos. Esta clase abarca de tres a cinco partidos relevantes. También se conoce con el nombre de «pluralismo limitado». Todos los partidos se orientan hacia el gobierno, por lo que están disponibles para coaliciones gubernamentales (Sartori 2009, 231). La oposición suele ubicarse de manera unilateral, es decir o a la izquierda o a la derecha, por lo que este sistema no está polarizado. La competencia es centrípeta y la coalición bipolar. Ejemplos de sistemas de pluralismo moderado son Irlanda, Bélgica y Suecia.

Este sistema puede graficarse de la siguiente manera:

Fragmentación baja (no muchos partidos)

Despolarización (los partidos no tienen posiciones extremadamente antagónicas)



Más de dos partidos concentran mayoritariamente la representación política o ideológica del electorado y además tienen posiciones políticas o ideológicas no extremas. Existe competencia.

De pluralismo extremo o polarizado

Este tipo de sistema se ubica dentro de los competitivos. Para Sartori esta clase de sistema se caracteriza porque en un Estado hay a partir de cinco o seis partidos relevantes (con capacidad de coalición o de chantaje) que interactúan entre sí y entre ellos se incluyen una oposición antisistema —enajenación y/o protesta— es decir, que socava la legitimidad del régimen al que se opone.

Una segunda característica es que la oposición está polarizada en dos fuerzas mutuamente excluyentes. Es decir, son contraposiciones incompatibles entre sí. En este escenario se identifica la ubicación central de un partido o un grupo de partidos. Si consideramos que la fuerza está polarizada y hay uno o varios partidos en el centro —hay una dimensión de derecha, de centro y de izquierda— entonces ello da lugar a interacciones triangulares: «el sistema es multipolar en el sentido de que su mecánica competitiva depende de un centro que debe enfrentarse tanto con una izquierda como con una derecha.» (Sartori 2009, 176).

Alta fragmentación (muchos partidos)

Se ubican en posiciones políticas o ideológicas extremas (polarización)



El centro lo define el partido de Gobierno y las oposiciones se ubican en extremos irreconciliables entre sí. Existe competencia.

De atomización

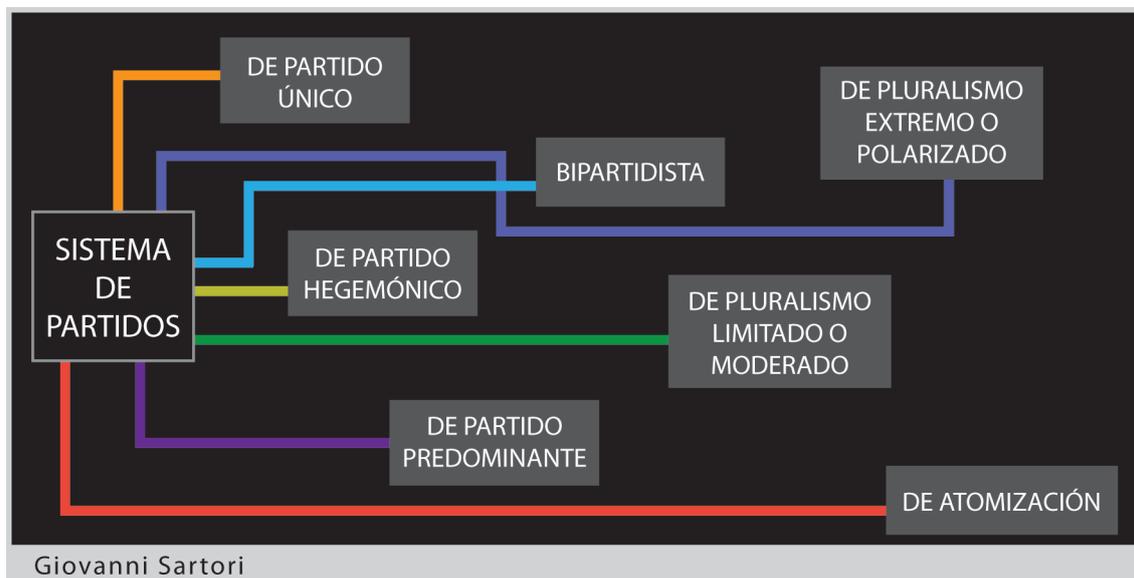
Para Sartori este sistema entra en la clasificación como clase residual «para indicar un punto en el que ya no necesitamos una cuenta precisa, esto es, un umbral pasado en el cual poco importa el número de partidos, sean 10, 20 o más» (Sartori 2009, 166).

En este caso, la característica principal es que los partidos no generan efectos en otros partidos.



Ningún partido consigue representar mayoritariamente a la ciudadanía.

En síntesis, esta clasificación de siete sistemas de partidos, según la propuesta del italiano Giovanni Sartori podemos apreciarla en el siguiente gráfico:



Fuente: Área de Educación Electoral - ONPE

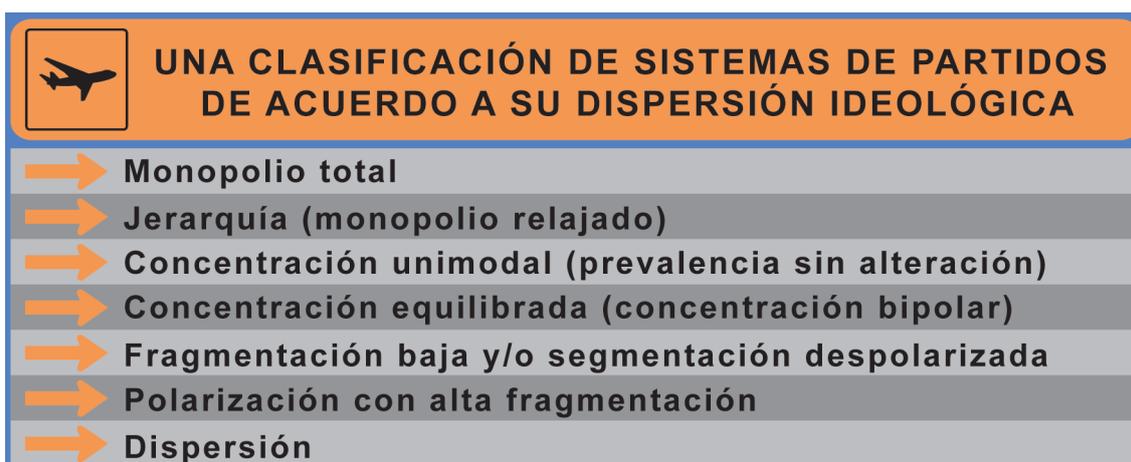
No obstante tal clasificación es insuficiente. La propuesta del autor incluye también otra variable de la mano con la fragmentación de los partidos. Considera que la fragmentación del sistema de partidos refleja cierta segmentación o una polarización ideológica. La ideología, dando una consideración analítica, es entendida como la convicción consciente a una forma determinada de representarse el poder y de hacer política, en oposición al pragmatismo político. De esta manera la polarización ideológica se entiende bajo lo que se denominaría dispersión ideológica. La polarización no depende, pues, del número de partidos propiamente, sino de qué tan distantes sean éstos.

... el caso del unipartidismo está claro: el poder político lo monopoliza un solo partido, en el sentido preciso de que no se permite la existencia de ningún otro partido. Después tenemos el caso en que un partido «cuenta más» que todos los demás, pero de dos formas muy diferentes. Por un lado, nos encontramos con un partido hegemónico que permite la existencia de otros partidos únicamente como «satélites», o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder. Por otra parte, nos encontramos con el sistema de partido predominante, es decir, una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente una mayoría absoluta. Los sistemas bipartidistas no plantean ningún problema, dado que su configuración del poder es transparente: dos partidos compiten por una mayoría absoluta que está al alcance de cualquiera de ellos. Esto nos deja la configuración del poder del multipartidismo en general, que se puede detallar como sigue: i) No es probable que ningún partido se acerque a, o por lo menos que mantenga, una mayoría absoluta, y ii) La fuerza (o la debilidad) relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad (o dispensabilidad) para las coaliciones, y/o iii) su capacidad potencial de intimidación (chantaje). (Sartori 2009, 168-169).

A cada una de las secciones de la clasificación le corresponde una determinada forma de dispersión ideológica:

Según Giovanni Sartori las formas de dispersión ideológica serían siete:

- Monopolio total
 - Jerarquía (monopolio relajado)
 - Concentración unimodal (prevalencia sin alteración)
 - Concentración equilibrada (concentración bipolar)
 - Fragmentación baja y/o segmentación despolarizada
 - Polarización con alta fragmentación
 - Dispersión
- (Sartori 2003, 161).



La competencia solo puede ser centrípeta o centrífuga. Cuando es centrípeta existe un impulso fuerte de desplazamiento hacia el centro del espectro político. Los partidos no se alejan hacia ningún margen del espectro ideológico. Por el contrario, cuando es centrífuga el centro político es debilitado en la medida en que el apoyo electoral se desplaza hacia uno de los extremos, y los partidos se ven incentivados a adoptar posturas extremas y radicales (Ware 1996, 267).

Una síntesis de los tres tipos de sistemas de partidos más conocidos y cómo se relacionan con los regímenes políticos se puede apreciar en la siguiente tabla:

 Tipos de sistema de partidos según tipo de régimen político			
Tipo de régimen	Según número de Partidos	Según la distancia o intensidad ideológica	Según la existencia o no de competencia
Totalitarios	De partido único	Monopolio total	No competitivo
	De partido hegemónico	Jerarquía (monopolio relajado)	No competitivo
Democráticos	De partido predominante	Concentración unimodal (prevalencia)	Competitivo
	Bipartidismo	Concentración equilibrada	Competitivo
	De pluralismo moderado	Fragmentación baja o segmentación despolarizada	Competitivo
	De pluralismo extremo	Polarización con alta fragmentación	Competitivo
	De atomización	Dispersión	Competitivo

Fuente: Área de Educación Electoral - ONPE

De la tabla podemos apreciar que el partido único y el partido hegemónico, que corresponden al sistema de partidos según el número de partidos; el monopolio total y el sistema de jerarquía, que corresponden al sistema de partidos según la distancia ideológica, son sistemas donde no hay competencia y por lo tanto corresponden a sistemas de partidos ubicados dentro de un régimen autoritario. Los demás tipos al ser competitivos se ubican dentro de los regímenes democráticos.

Los partidos políticos en América Latina: Una aproximación normativa

Las normas que regulan de manera específica la dinámica interna de los partidos políticos latinoamericanos

En América latina, solamente nueve de los dieciséis países—sin contar Perú— poseen una legislación específica que toca varios aspectos vinculados a la dinámica interna de los partidos políticos

Regulan dos aspectos básicos de las organizaciones políticas:

la estructura organizativa

los mecanismos de democracia interna

En las dos primeras partes de este «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» hemos estudiado los aspectos conceptuales de los partidos políticos y de los sistemas políticos. Ahora nos corresponde acercarnos al conocimiento de los partidos políticos en América Latina. Para esto, hay diversos temas por los cuales podríamos introducirnos a conocerlos, pero ello excede los límites y objetivos de este material, lo que nos obliga a elegir un tema. Por ello, hemos optado por una perspectiva institucionalista, en el sentido de introducirnos a este tema a partir de las normas que los regulan.

En ese sentido, esta tercera parte está dedicada a mostrar algunos aspectos que nos permiten conocer un poco más a los partidos políticos de América Latina, especialmente aquellos vinculados a lo que sus normas nacionales y los respectivos estatutos establecen. El énfasis estará dado en lo que se norma respecto a la estructura organizativa y la democracia interna. Aspectos muy importantes, porque nos dan un acercamiento a la manera como se ha concebido la organización interna y el proceso de democratización.

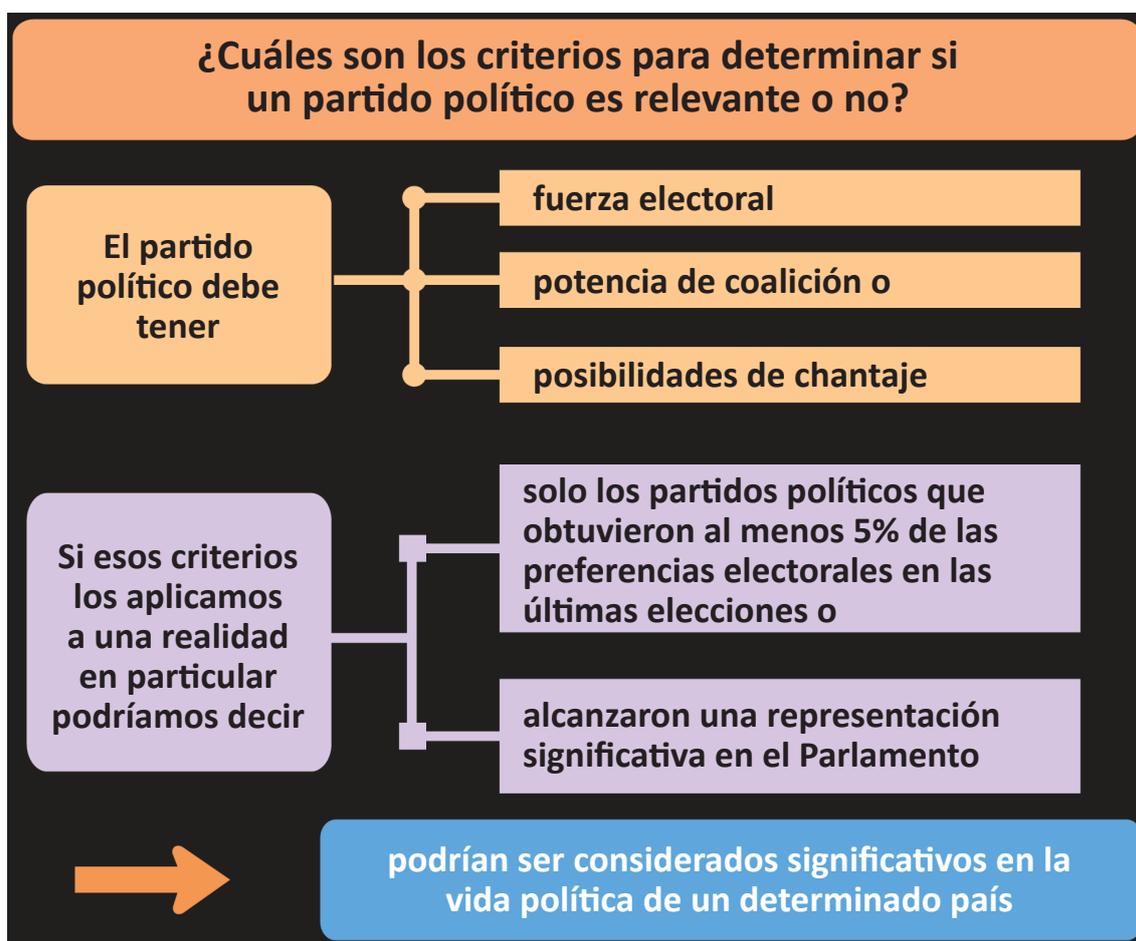
1 | *¿Y los partidos políticos en América Latina? Una mirada a la relación entre las normas nacionales y los estatutos partidarios*

Desde esa perspectiva analizamos la correspondencia entre los estatutos de algunos partidos políticos y las leyes nacionales que los regulan. Lo que encontramos como resultado de ese análisis fue que en América Latina, solamente nueve de dieciséis países¹ —sin contar Perú— poseen una legislación específica que toca varios aspectos vinculados a la dinámica interna de los partidos políticos. Sin embargo,

¹ Cabe indicar que solo se han tomado en cuenta a los países de habla hispana.

a pesar de la especificidad propia de cada país, todas estas normas o disposiciones tienen en común que regulan dos aspectos básicos de las organizaciones políticas: (a) la estructura organizativa y (b) los mecanismos de democracia interna.

Antes de seguir mostrando la relación entre las normas nacionales y los estatutos mencionados, debemos tomar en consideración que no todos los partidos políticos formalmente reconocidos son gravitantes para el sistema político de un país. Eso lo hemos señalado en la segunda parte de este «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia». En ese sentido, seguimos al italiano Giovanni Sartori (2003) quien señala que para que una organización política sea relevante necesita poseer: fuerza electoral, potencia de coalición o posibilidades de chantaje. De esa manera, siguiendo su perspectiva, solo los partidos políticos que obtuvieron al menos 5% de las preferencias electorales en las últimas elecciones o alcanzaron una representación significativa en el Parlamento,² podrían ser considerados como significativos en la vida política de un determinado país.



Fuente: Área de Educación Electoral - ONPE

² Podemos interpretar que una presencia significativa en el Parlamento equivale a tener un 50% del número total de escaños (es decir la mitad de la suma de congresistas y diputados que componen el Poder Legislativo).

A continuación mostramos los países que cumplen con los aspectos que hemos mencionado, los partidos políticos relevantes de acuerdo a los criterios de Sartori e información general de ese partido, como por ejemplo la fecha de fundación y el número de afiliados:

Partidos políticos relevantes de América Latina cuyas leyes regulan la estructura organizativa y la democracia interna

<i>País</i>	<i>Partidos Políticos</i>	<i>Fecha de fundación</i>
Bolivia	Movimiento al Socialismo (MAS)	23 de julio de 1987
Costa Rica	Partido Liberación Nacional (PLN)	12 de octubre de 1952
	Partido Acción Ciudadana (PAC)	3 de diciembre de 2000
Honduras	Partido Liberal de Honduras (PLH)	Febrero de 1891
	Partido Nacional de Honduras (PNH)	21 de febrero de 1902
México	Partido Acción Nacional (PAN)	Septiembre de 1939
	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	5 de mayo de 1989
Paraguay	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	10 de julio de 1887
	Asociación Nacional Republicana (ANR)	11 de septiembre de 1987

Elaboración: Área de Investigación e Información Electoral - ONPE

De la tabla podemos apreciar que en el caso de Bolivia solo estamos consignando al MAS, mientras que en los demás países —Costa Rica, Honduras, México y Paraguay— contamos con dos partidos políticos relevantes.

Analizaremos los estatutos de partidos relevantes de Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay en los siguientes temas:



estructura organizativa



democracia interna

¿Son iguales las normas que regulan a los partidos políticos en los países de América latina seleccionados?

Podemos señalar que cada país varía el tipo de norma que destina para regular a sus respectivos partidos políticos. Así, algunos regulan a partir de una ley, otros prefieren los códigos. Este asunto se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tipo de normatividad sobre los partidos políticos

País	Normatividad	Año de publicación
Bolivia	Ley de Partidos Políticos	25 de junio de 1999
Costa Rica	Código Electoral	14 de enero de 1953 (se hicieron reformas en el año 2001)
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	2004
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	2008
Paraguay	Código Electoral	17 de abril de 1996

Elaboración: Área de Investigación e Información Electoral - ONPE

Bolivia

En la Ley de Partidos Políticos de Bolivia se observa que los contenidos básicos que deben tener los estatutos partidarios están orientados a temas relacionados con la democracia interna. De los veinte incisos que se mencionan para reglamentar los estatutos, seis están referidos a ese tema. Asimismo, destacan temas de derechos y deberes de los dirigentes y militantes, procedimientos para la elección de candidatos y candidatas a cargos electivos nacionales y municipales, elección de las y los dirigentes en todos los ámbitos, entre otros asuntos.

Respecto a la estructura organizativa, cinco incisos abordan este asunto. Entre ellos están el tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea o Convención Nacional; señalar las funciones de los organismos; la realización de Congresos Nacionales con una periodicidad de por lo menos cada cinco años; indicar los órganos y procedimientos para aprobar o modificar sus documentos constitutivos e informar sobre el órgano de sanción para los casos comprobados de militancia múltiple.



La Ley de Partidos Políticos de Bolivia establece para los estatutos...

En temas de estructura organizativa, están el tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea o Convención Nacional; señalar las funciones de esos organismos; la realización de Congresos Nacionales con una periodicidad; indicar los órganos y procedimientos para aprobar o modificar sus documentos constitutivos e informar sobre el órgano de sanción para los casos comprobados de militancia múltiple.

En temas de democracia interna, sobre los derechos y deberes de los dirigentes y militantes, procedimientos para la elección de candidatos y candidatas a cargos electivos nacionales y municipales, elección de las y los dirigentes en todos los ámbitos, entre otros asuntos.

Costa Rica

En Costa Rica, la Ley N.º 1536, Código Electoral, enfoca los temas de democracia interna y estructura organizativa con énfasis distinto al que otorga la norma boliviana. Por ejemplo, sobre la democracia interna señala que se debe considerar el quórum requerido para celebrar sesiones, la forma de cómo se convocan y el número de votos necesarios para aprobar acuerdos. Sobre el tema de participación de la mujer, señala que se deben dar los mecanismos para que se consiga la participación del 40% de las mujeres en las estructuras partidarias. Respecto a este último tema, solo se menciona que debe haber una nómina de los organismos de los partidos que contenga facultad, deberes y puestos.

Sobre la estructura es menester que se mencione la nómina de organizaciones del partido, sus facultades y deberes; la estructura de los organismos internos, los puestos propietarios y suplentes, la forma de integrarlos y sustituirlos así como la obligación de mantener un lugar para recibir notificaciones sobre las resoluciones del Tribunal Superior Electoral.



El Código Electoral de Costa Rica establece

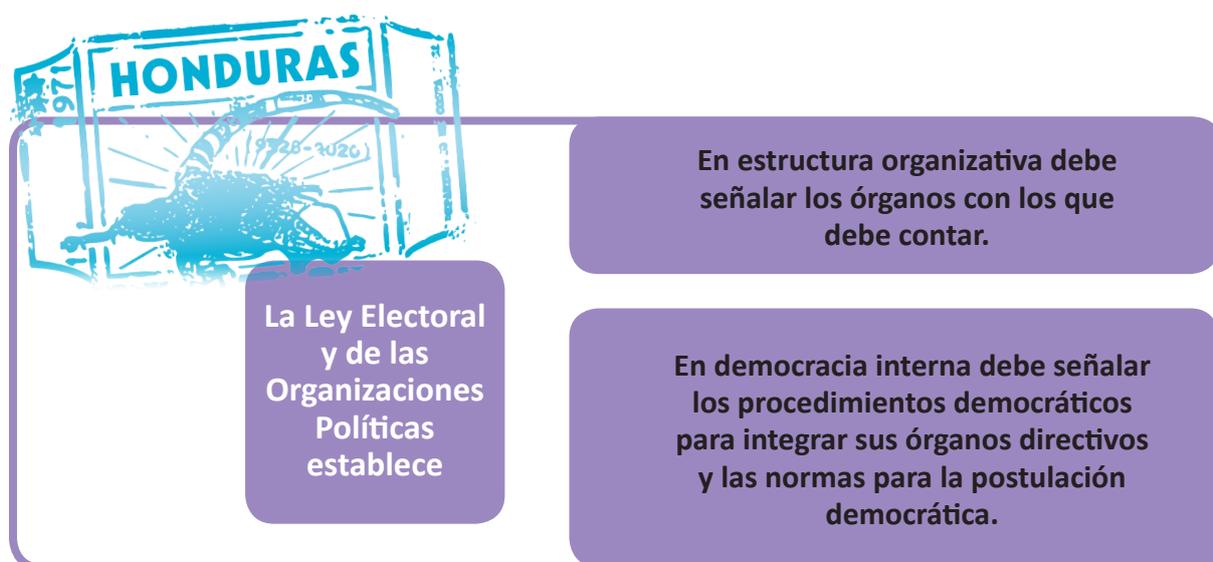
En estructura organizativa se debe mencionar la nómina de organizaciones del partido, sus facultades y deberes; la estructura de los organismos internos, los puestos propietarios y suplentes, la forma de integrarlos y sustituirlos, así como la obligación de mantener un lugar para recibir notificaciones sobre las resoluciones del Tribunal Superior Electoral.

En democracia interna señala que se debe considerar el quórum requerido para celebrar sesiones, la forma de cómo se convocan y el número de votos necesarios para aprobar acuerdos, señala que se deben dar los mecanismos para que se consiga la participación del 40% de las mujeres en las estructuras partidarias.

Honduras

En Honduras, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas menciona que los partidos políticos son libres de introducir en sus estatutos sus propias normas, pero deben contener obligatoriamente siete temas. Respecto a las reglamentaciones, un tema recurrente presente en los países mencionados es la denominación del partido, darle un emblema y colores que lo caractericen del resto. Destaca también los procedimientos para la afiliación de miembros, sus derechos, obligaciones y sanciones; las normas para la postulación democrática de sus candidatos; y los procesos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos.

Sobre el tema de estructura, dicha ley establece que los partidos deben mencionar en su estatuto la organización básica: una Convención Nacional, un Consejo Nacional, un Comité Nacional, Consejos y Comités en los ámbitos departamental y municipal, un órgano responsable de la administración de su patrimonio, una instancia encargada de la formación política e ideológica y un Tribunal de Honor.



México

En México, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 27.º determina que los estatutos establecen los procedimientos para la afiliación individual, las sanciones aplicables a los miembros, los procedimientos para la integración y renovación de los órganos directivos, al igual que las normas para la postulación democrática de sus candidatos y candidatas. Asimismo, que se deben definir las autoridades en sus diversos niveles o ámbitos.



El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece

En estructura organizativa que se debe establecer el nombre de la instancia que será la máxima autoridad del partido, el comité nacional y los correspondientes a las entidades federativas.

En democracia interna los procedimientos para la integración y renovación de los órganos directivos, al igual que las normas para la postulación democrática de sus candidatos.

Paraguay

Por el lado de Paraguay, el Código Electoral de ese país destaca principalmente los temas referidos a la estructura de los partidos políticos. Se menciona que se deben determinar —vía estatutos— los cargos y órganos ejecutivos, deliberativos y disciplinarios, el reconocimiento del órgano supremo del partido, la duración de los cargos directivos, la actualización permanente del registro de afiliados y el respeto a la vida democrática al interior de la agrupación. También se menciona la igualdad de todos los afiliados, la participación de las minorías internas en el gobierno del partido, la educación cívica a los afiliados y la promoción de la mujer en cargos electivos en una proporción no menor al 20%.



El Código Electoral señala lo siguiente

En estructura organizativa menciona que se deben determinar —vía estatutos— los cargos y órganos ejecutivos, deliberativos y disciplinarios, el reconocimiento del órgano supremo del partido, la duración de los cargos directivos, la actualización permanente del registro de afiliados.

En democracia interna menciona que se debe establecer el respeto a la vida democrática al interior de la agrupación, la igualdad de todos los afiliados y la participación de las minorías internas en el gobierno del partido.

2 | *¿Cuáles son los temas que hoy en día son importantes respecto a los partidos políticos de la región? La estructura organizativa y la democracia interna*

Si bien es cierto hay varios temas sobre los partidos políticos que nos preocupan hoy en día, hay algunos por su carácter estratégico que generan mayor interés. Entre ellos destacan la estructura organizativa y la democracia interna. En el caso de la estructura organizativa, se trata de un tema clásico, ya que estuvo presente este tema desde los primeros libros que estudiaron a estas organizaciones. El asunto de su implantación territorial y los niveles de autoridad, son aspectos que describen bien una organización. El tema de la democracia interna es más reciente y está vinculado a los procesos de democratización, de ahí que hoy en día sea mejor valorado un partido que renueva sus cuadros de manera regular y periódica, que aquel que no lo hace.

La estructura organizativa

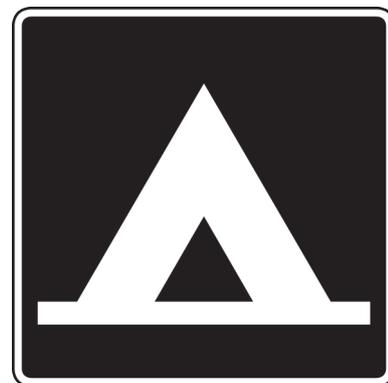
En este aspecto, las normas señalan que debe haber un máximo órgano deliberativo, cuyo nombre puede ser Congreso, Asamblea o Convención Nacional. Asimismo, señalan que debe haber un órgano ejecutivo, cuyo nombre también varía. A continuación detallaremos algunas características del máximo órgano deliberativo y luego señalaremos las funciones del órgano ejecutivo.

En el caso del máximo órgano deliberativo, cada país y cada partido consignan en su estatuto el nombre de ese máximo órgano deliberativo. Lo importante aquí es que se establece con claridad que debe haber un órgano en el cual sus miembros deliberen e intercambien opiniones y que está ubicado en la estructura como el más importante. Muchos de los estatutos señalan incluso la periodicidad que deberán tener esos órganos para reunirse, a veces es de cinco años y otros optan por reunirse cada año. Por ejemplo, ANR de Paraguay establece cinco años y tanto el PAC de Costa Rica como el PNH de Honduras consignan que la reunión será cada año.

¿Cuáles son las funciones de estos máximos órganos deliberativos? La primera de ellas es la discusión de informes de los órganos del partido. Esta función corresponde a que dichas instancias rinden cuentas a lo más elevado en la jerarquía partidaria. Dicha función la tienen el PAC (Costa Rica), el PLH y el PNH (Honduras), el PAN (México), así como la ANR y el PLRA (Paraguay).

De los partidos políticos interesan...

Estructura organizativa



Democracia interna



Estructura organizativa



Máximo órgano deliberativo

Órgano ejecutivo

Democracia interna



La segunda función es la potestad de elegir a los funcionarios y las funcionarias nacionales del partido político, sobre todo del órgano ejecutivo rector. Los estatutos del MAS (Bolivia), PAC y PLN (Costa Rica), PNH (Honduras), PAN y del PRD (México) explicitan dicha función. Una tercera función identificada es la facultad de modificar el estatuto y la reglamentación del resto de los órganos. Esta facultad es privilegio de este órgano en siete estatutos: MAS (Bolivia), PAC y PLN (Costa Rica), PLH y PNH (Honduras), PRD (México) y PLRA (Paraguay).

La última función en común estipulada por la mayoría de los estatutos partidarios es la referida a la capacidad que tiene el órgano deliberativo para analizar los informes entregados por el órgano competente en materia económica. Así, dicho órgano está facultado para emitir juicios, recomendaciones y nuevas directivas para ser ejecutadas en esa materia.

En las estructuras organizativas de los partidos políticos se distinguen también claramente los órganos ejecutivos o directivos. Por lo general, la dirección partidaria recae sobre un grupo de autoridades partidarias que se encarga de llevar a cabo las medidas consensuadas en las Asambleas, Convenciones o Congresos. El nombre de estos órganos varía según cada partido político, aunque todos los sustantivos utilizados hacen referencia a las funciones que desempeñan. Solo en dos estatutos mencionan a un segundo órgano ejecutivo: el Movimiento al Socialismo (Bolivia) posee una Comisión Política y el Partido Liberación Nacional (Costa Rica) un Secretariado.³

¿Cuáles son las funciones de este órgano ejecutivo? Sobre las funciones de este órgano, todos los estatutos partidarios señalan dos funciones principales: (a) ejecutar algunos acuerdos tomados en ámbitos de mayor representación y (b) velar por el respeto de la normativa partidaria. Asimismo, en varios estatutos partidarios se indican explícitamente otras funciones. Por ejemplo, en los casos del PAC y PLN de Costa Rica, PNH de Honduras, PAN de México, ANR y PLRA de Paraguay, se menciona que estos órganos son los encargados de convocar a las Asambleas, Congresos o Convenciones.

Asimismo, la mayoría de los estatutos de los partidos —a excepción del MAS de Bolivia, el PAC de Costa Rica, el PLH de Honduras y el PLRA de Paraguay— establece que los órganos ejecutivos tienen la potestad de nombrar autoridades partidarias, aunque dicha facultad

³ En el MAS (Bolivia) se entiende que este segundo órgano está capacitado únicamente como ejecutor de los acuerdos políticos. Sus atribuciones escapan al resto de las materias. En el PLN (Costa Rica) se observa una situación ambigua. El estatuto señala que el Secretariado es el órgano superior del partido, pero luego de analizar detalladamente el estatuto se establece que la naturaleza de dicho órgano radica en la coordinación entre el Directorio y el propio Secretario General. Por esta razón, para fines de este estudio, se asume que el Directorio Político Nacional es el órgano ejecutivo máximo.

ha sido consignada de diversa manera. Por ejemplo, proponer afiliados y afiliadas en puestos vacantes, designarlos en puestos en caso de no presentarse ningún candidato y candidata, o nombrarlos en cargos de órganos recién creados.

Finalmente, varios estatutos partidarios reconocen que su órgano ejecutivo tiene la facultad de dirigir y orientar políticamente la acción del partido político con el objeto de alcanzar los fines establecidos en su normativa. Este es el caso de los estatutos del PAC (Costa Rica), PLH y PNH (Honduras), PAN (México), y ANR y PLRA (Paraguay). Asimismo, estos partidos, junto con el PRD (México), reconocen que el órgano ejecutivo tiene la función de proponer tácticas a los órganos superiores.

La democracia interna

Los procesos de democracia interna en un partido político pueden servir para definir tanto los cargos de dirección interna como los candidatos a elección popular. Aquí nos ocuparemos solo de estos últimos con el objetivo de tener una apreciación general sobre la manera como en América latina los militantes se convierten en candidatos.

En todos los estatutos partidarios se indica que los candidatos y candidatas a la presidencia deben poseer un cargo partidario y cumplir lo establecido por las leyes nacionales. Sin embargo, respecto a los mecanismos para seleccionarlos, todos difieren notablemente. Por ejemplo, el estatuto del MAS de Bolivia señala de manera general que los candidatos y candidatas para elecciones nacionales y municipales serán elegidos y elegidas por las bases a través del voto directo, en ampliados, asambleas, cabildos o en la forma democrática que cada sector considere pertinente.

En Costa Rica, el estatuto del PAC señala que la Asamblea Nacional es el órgano que tiene la potestad de designar o ratificar a un candidato y candidata a la presidencia. Pero no se menciona a través de qué mecanismo se elige al candidato. Mientras que el PLN establece que el candidato y candidata a la Presidencia de la República se elige a través de un proceso de elección directa que es ratificado por la Asamblea Nacional.

¿Cómo regulan los partidos políticos los procesos de elección de candidatos a elección popular?

En todos los estatutos partidarios se indica que los candidatos a la presidencia deben poseer un cargo partidario y cumplir lo establecido por las leyes nacionales



	La Asamblea Nacional es el órgano que tiene la potestad de designar o ratificar a un candidato a la presidencia. Pero no se menciona a través de qué mecanismo se elige al candidato.
	El candidato a la Presidencia de la República se elige a través de un proceso de elección directa que es ratificado por la Asamblea Nacional.

En Honduras, los estatutos de los dos partidos analizados mencionan de manera general cómo se elige a los candidatos y candidatas. En el caso del PLH votan las ciudadanas y ciudadanos del país y en el caso del PNH solo votan los afiliados al partido. En este último caso se menciona también que las listas en competencia deberán cumplir la base de 30%, como mínimo, de participación efectiva de la mujer.



	<p>votan las ciudadanas y ciudadanos del país.</p>
	<p>votan los afiliados al partido. Las listas en competencia deben cumplir como mínimo con el 30% de participación efectiva de la mujer.</p>

En México, los partidos establecen diferentes mecanismos para seleccionar a sus candidatos presidenciales: el estatuto del PAN elige a su candidato y candidata mediante elecciones cerradas, donde votan los militantes adherentes y los activos. La elección se lleva a cabo entre los precandidatos aprobados y se realiza en una o varias etapas en centros de votación instalados en, al menos, todas las cabeceras de los distritos electorales federales de la región en donde se efectúa la elección. Asimismo, se elige al candidato por mayoría absoluta de la suma de los votos válidos; no obstante, si ningún precandidato la alcanza, se elegirá a quien logre una mayoría de 37% con una diferencia de cinco puntos porcentuales, de lo contrario, los dos candidatos y candidatas con mayor porcentaje competirán en elecciones de alcance nacional.

Por su parte, el PRD establece que la candidatura a Presidente o Presidenta de la República se determina en elección universal, directa y secreta, o por Convención Electoral cuando así lo decidan las dos terceras partes de los miembros presentes del Consejo Nacional. También corresponde al Consejo Nacional elegir a los candidatos y las candidatas externos al partido para el cargo de Presidente o Presidenta de la República y debe determinar el procedimiento para la selección del candidato, al menos treinta días antes del inicio del respectivo proceso de elección.



	<p>elige a su candidato y candidata mediante elecciones cerradas, votan los militantes adherentes y los activos.</p>
	<p>la candidatura a Presidente o Presidenta de la República se determina en elección universal, directa y secreta, o por Convención Electoral cuando así lo decidan las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Consejo Nacional.</p>

En Paraguay, en ambos partidos se elige al candidato o candidata a la presidencia del país a través de elecciones cerradas. Sin embargo, en ninguno de los estatutos de las agrupaciones políticas se dan mayores precisiones. El Tribunal Electoral de la ANR abre por treinta días —diez meses antes del mes en que deberían realizarse las elecciones para este cargo—, el registro de candidaturas. Finalizado el período de tachas, impugnaciones y su juzgamiento, el Tribunal Electoral Partidario convocará a elecciones internas por lo menos con ciento veinte días de anticipación al tiempo establecido en el Código Electoral. El PLRA, en tanto, establece que la elección del candidato o candidata a la presidencia del país se realiza por votación personal, directa, igual y secreta de todos los afiliados/as empadronados/as en el partido.



elecciones internas por lo menos con ciento veinte días de anticipación al tiempo establecido en el Código Electoral.



la elección del candidato o candidata a la presidencia del país se realiza por votación personal, directa, igual y secreta de todos los afiliados/as empadronados/as empadronados en el partido.



Sobre los candidatos al Parlamento, tenemos que algunos partidos eligen a estos de la misma manera que a sus candidatos presidenciales. Este es el caso de los dos partidos de Honduras —PLH y PNH— y el PAN de México. En el estatuto del MAS de Bolivia se indica que la elección se realiza a través del voto directo en órganos nacionales.

En Costa Rica, el PAC designa a sus candidatos y candidatas al Parlamento a través de la Asamblea Nacional. Sin embargo, el candidato a la presidencia tiene la potestad de elegir a los primeros cuatro candidatos a diputados por la provincia de San José. El PLN, por su parte, elige a sus candidatos a través de elecciones indirectas también por la Asamblea Nacional. Sin embargo, el estatuto de dicho partido también autoriza a su candidato presidencial a escoger o designar los primeros cuatro candidatos o candidatas a diputado por la misma provincia.

En Honduras sucede lo mismo que en la elección del candidato o candidata presidencial. El PLH escoge a sus representantes a través de una elección abierta; mientras que el PNH los elige por elecciones cerradas. En México, el PAN establece que se realizará mediante elecciones cerradas. Los candidatos a senadores de mayoría relativa presentan su precandidatura a la Comisión Nacional de Elecciones. Luego, la elección se lleva a cabo en una o varias etapas en centros de votación instalados, al menos, en todas las cabeceras de los distritos electorales locales de la región en donde se realiza la elección. Para diputados, solamente los miembros activos eligen en una elección estatal a los candidatos a diputados locales de representación proporcional y a los candidatos a diputados federales o locales de mayoría relativa.

El PRD establece que las candidaturas para diputados federales y locales, así como a senadurías por representación proporcional, se eligen considerando la mitad de las listas: con los numerales impares son elegidos o elegidas en Convención Electoral convocada por el Consejo correspondiente, la otra mitad con numerales pares son elegidos o elegidas directamente por el Consejo que corresponda. También se puede elegir a los candidatos a través de cualquier otro método contemplado en el Reglamento General de Elecciones y Consultas, si así lo deciden las dos terceras partes de los integrantes de los consejos correspondientes.

Por último, en Paraguay, el PLRA no ha definido —en el estatuto— la forma de elección de candidatos y candidatas al Parlamento. En tanto, en la ANR —o partido Colorado— la información sobre este tema no se encuentra disponible en su página Web.

En síntesis

Podemos señalar que de los nueve partidos analizados —a excepción del PAC de Costa Rica y el PLH de Honduras— desarrollan en sus estatutos varios aspectos referidos a los dos órganos básicos que definen su funcionamiento interno: el órgano deliberativo y el órgano ejecutivo. De esa manera, las principales funciones de ambos órganos están claramente expresadas en los estatutos partidarios.

Sobre los aspectos referidos a la democracia interna, todos los estatutos analizados indican claramente la modalidad que cada partido ha adoptado para escoger a sus candidatos y candidatas a los principales cargos públicos. Sin embargo, varios de ellos no consignan el conjunto de requisitos que dichos candidatos deben tener o acreditar. Esta situación revela el limitado alcance que tiene la legislación de cada país analizado sobre el tema de democracia interna.

Por último, cabe resaltar que todos los estatutos analizados —a excepción del MAS de Bolivia— reconocen la participación de sectores tradicionalmente sub representados (mujeres y jóvenes) tanto en los diferentes espacios de decisión partidaria como en las listas de candidatos y candidatas a cargos de elección popular.

4

PARTE

El escenario político en el Perú a partir del siglo XXI ¿un sistema de partidos o uno de actores?

A lo largo de este «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» hemos estudiado que los partidos políticos cumplen funciones muy importantes en un régimen democrático. Además que son indispensables para que se puedan canalizar los intereses de la población a través de la agregación de los mismos. Son los que buscan participar en la competencia electoral y llegar así al poder de manera legítima. Por esa razón, estudiar a los partidos políticos en el Perú demandaría un cuaderno de divulgación específico. En lo que sigue, presentaremos algunas ideas generales sobre el escenario político que caracteriza a nuestro país, donde de acuerdo a nuestra legislación, participan en la competencia electoral diversas organizaciones políticas.

En el Perú a partir del año 2001 se produjo una importante redistribución del poder en la esfera política nacional. La caída del actor hegemónico dejó espacio para que los actores que lideraron la oposición a dicho gobierno, es decir, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y líderes de opinión, resolvieran acerca de los pasos necesarios del proceso de transición y de consolidación democrática. En la esfera política, esta nueva configuración de fuerzas se hizo patente en las Elecciones Generales de 2001. Dos partidos políticos (PAP y Perú Posible) y una alianza electoral (Unidad Nacional, formada por el PPC, Renovación Nacional y Solidaridad Nacional) obtuvieron en la elección presidencial la mayoría de los votos.⁴ De similar manera, el Parlamento fue ocupado por las nuevas y viejas fuerzas políticas.⁵

Tal situación mostraba la consolidación de los movimientos políticos, los cuales en la década pasada adoptaron la forma de partidos (como

⁴ En la primera vuelta de la elección presidencial, las tres organizaciones mayoritarias obtuvieron los siguientes resultados: Perú Posible 36,5 % de los votos, PAP 25,7% y Alianza Electoral Unidad Nacional 24,3%.

⁵ En el Parlamento, la primera fuerza política fue Perú Posible con 45 escaños, PAP con 28 y Alianza Electoral Unidad Nacional con 17. Juntas estas tres fuerzas políticas sumaban 90 escaños del Congreso, es decir el 75% del total de curules.

El escenario político peruano en el siglo XXI

Nuestro escenario político es de transición y tiene como sus principales protagonistas a las siguientes organizaciones políticas:

- Partidos políticos
- Movimientos
- Organizaciones políticas de alcance local



Partidos políticos

Los partidos políticos son organizaciones políticas con presencia nacional

Pueden participar en las elecciones nacionales y en las subnacionales

Perú Posible o Somos Perú) y el fortalecimiento de partidos —como el PAP y el PPC— que en la década anterior tuvieron uno de sus más bajos desempeños. No obstante, tanto los partidos antiguos como los nuevos mostraron limitaciones internas. Al mismo tiempo, las prácticas asociadas a la participación de la competencia electoral de independientes se han mostrado resistentes a la nueva configuración de fuerzas nacionales.

En síntesis, se puede afirmar que al inicio de este siglo nuestro escenario político está en transición y tiene como sus principales protagonistas a las siguientes organizaciones políticas:

- Partidos políticos
- Movimientos
- Organizaciones políticas de alcance local

En lo que sigue vamos a analizar de manera panorámica cada uno de estos grupos.

Los partidos políticos

Los partidos políticos actuales tienen un doble origen generacional. Existen partidos antiguos y partidos nuevos (Meléndez 2007, 215-216). Los partidos antiguos son los que animaron la política durante la década de 1980. Los analistas suelen coincidir en que, al menos formalmente, tuvieron en esa época una ideología directriz, estructura partidaria, cuadros y militancia (si bien esta última extremadamente desigual en el ámbito nacional).⁶ Luego, la década de 1990 debilitó a estos partidos e incluso uno de ellos desapareció (IU).

Asimismo, una cantidad indeterminada de los cuadros políticos de estos partidos ha migrado a otras agrupaciones políticas o creado sus propias organizaciones desde la década pasada. Ello fue bastante claro en los cuadros del PPC, AP o el PAP que pasaron a formar parte de Somos Perú o Vamos Vecino durante la década de 1990. En ambos casos es probable que el relajamiento de los componentes ideológico-identitarios y la crítica anti-partidos haya incidido en el debilitamiento de las lealtades partidarias. Aunque, es cierto también que dicho debilitamiento es producto de la pérdida de influencia de estas organizaciones y, la consecuente inexistencia de cuotas de poder dentro del partido o de posibilidades de acceso a puestos públicos.

Los partidos nuevos son organizaciones políticas surgidas en la

⁶ Sobre estas características véase Meléndez (2007: 218). Lynch (1999) ha afirmado que incluso en su mejor época los partidos tenían dificultades para establecerse uniformemente sobre el territorio nacional.

década de 1990, que adoptaron la forma de movimientos y se autoidentificaron como independientes. Estos partidos surgieron en un período de fuerte desconfianza en la política y frente a los partidos antiguos. Asimismo surgieron en el contexto de aplicación de las medidas neoliberales, en el cual estas fueron consideradas como el único modelo de desarrollo. Ello ha incidido en la falta de claridad ideológica, orientadas más a una posición de centro, estableciendo diferencias con sus competidores a través de ciertos temas como la descentralización o la lucha contra la corrupción.

La fuerte desconfianza en los partidos y la despoltización de la sociedad en la década pasada, ha tenido como resultado la escasa capacidad de estas organizaciones de obtener militancia o cuadros partidarios. Estos partidos muestran lazos de lealtad partidaria sumamente débiles. Baste recordar las deserciones de cuadros en UPP cuando renunció Pérez de Cuéllar o en Perú Posible cuando su gobierno concluyó. En gran medida, la lealtad de los cuadros está ligada al líder de movimiento (Grompone 2005, 218).

Los movimientos

La Ley de Partidos Políticos (LPP), N.º 28094,⁷ fijó el término movimiento⁸ para las organizaciones políticas que debían competir en el ámbito regional. Esta ley, al estipular que solo los partidos políticos podían participar en las elecciones de ámbito nacional, puso una barrera para que no participaran en comicios generales organizaciones de tipo movimiento; con ello se buscó que solo accedieran organizaciones consolidadas institucionalmente o con altas posibilidades de consolidarse.

Al utilizar el término «movimiento» la ley dio un nuevo significado a esta palabra al vincularlas directamente con las organizaciones políticas departamentales.⁹ Una característica de estas organizaciones es que están abocadas a la competencia electoral regional y municipal para acceder a los gobiernos de dichos ámbitos. Aprovechando su

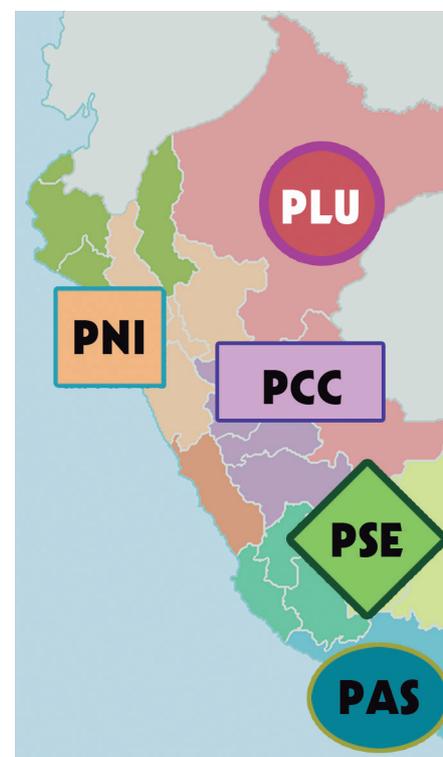
⁷ Publicada el 1.º de noviembre de 2003.

⁸ Cabe señalar que la denominación movimientos se indica explícitamente tanto en la LPP y su modificatoria la Ley N.º 28581. En dicha ley, además, se acota que con ese término se refiere a las organizaciones políticas de alcance regional o departamental (artículo 17.º), no habiendo referencia alguna a la denominación popularizada por los medios de comunicación: movimiento regional.

⁹ Los movimientos políticos no tuvieron siempre este alcance restringido, recordemos el Movimiento Libertad o Somos Perú que buscaron constituirse en organizaciones nacionales, aunque también hubo movimientos de carácter regional (supra departamental) como el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA) con presencia en el sur del país. El término movimiento nos remite a un colectivo o colectivos, organizados para la obtención de un fin específico y que comparten identidades, criterios y propuestas sobre la vida política, demandas o intereses comunes. Si es un movimiento político su interés estará dirigido a acceder al poder o influir en la constitución de este, según sus propios intereses. Como movimientos, son grupos en acción; es decir, en movilización. Pedro Planas definió a los movimientos como agrupaciones políticas de carácter transitorio, formadas por iniciativa de un grupo de ciudadanos con el objetivo inmediato de participar en un proceso electoral. Según este autor, los movimientos pueden ser un mecanismo de renovación de un sistema de partidos en la medida que los movimientos exitosos podían hacerse permanentes y convertirse en partidos políticos (2000: 37-38).

Movimiento

El término «movimiento» corresponde a las organizaciones políticas que compiten en el ámbito regional o departamental



Organizaciones políticas de alcance local

La organización política de alcance local (OPAL) es considerada como una organización temporal, limitada a la campaña electoral para promover una candidatura

Su alcance local implica que pueden competir conjunta o indistintamente en las elecciones municipales provinciales y distritales

designación legal, podemos decir que el carácter de movimiento de estos colectivos políticos puede estar fundamentado en su no institucionalizada organización (lo que incluye en muchos casos su escasa permanencia en el tiempo) y su orientación hipotética de constituirse en una alternativa política regional que incluya a candidatos y candidatas o agrupaciones menores con intereses en ámbitos de gobierno municipales.

La organización política de alcance local

La LPP establece un tercer tipo de organización política, taxativamente limitada a la competencia electoral municipal, llamada organización política de alcance local (OPAL). Esta es considerada como una organización temporal, limitada a la campaña electoral para promover una candidatura. Su alcance local implica que pueden competir conjunta o indistintamente en las elecciones municipales provinciales y distritales. En este caso, la ley reconoció una situación de hecho que se venía produciendo desde más de una década, sobre todo por el repliegue de los partidos políticos; es decir, reconoció legalmente las iniciativas locales de participación política que no desean plegarse a organizaciones políticas más amplias.

En síntesis, después de ver sumariamente las organizaciones políticas, concluimos que es difícil hablar de un sistema de partidos consolidado. Es decir, las organizaciones políticas cada vez más buscan relacionarse entre sí a través de criterios de competencia, cooperación y pluralismo. Ello como relaciones entre estructuras partidarias y cada vez menos entre líderes. A su vez, buscan constituirse en fuerzas políticas estables capaces de interactuar entre sí. En ese camino apuestan por tener suficiente estabilidad en el tiempo y reforzar sus vínculos con la ciudadanía, tanto en la representación de identidades como en la canalización de las demandas e intereses.

Los partidos como el PAP, PPC o AP, aunque con una larga tradición histórica, vienen de un período de depresión que los redujo a su mínima expresión. Por su parte, los partidos nuevos han sido creados a propósito de candidaturas personales con capacidad de victoria (como Alejandro Toledo con Perú Posible y Ollanta Humala con el Partido Nacionalista Peruano), lo que les permitió obtener importantes resultados electorales en una determinada elección; sin embargo, de un proceso a otro, suelen perder rápidamente el respaldo del electorado.

La precariedad de los partidos debilita los controles y los mecanismos que permiten la interacción virtuosa de las unidades de un sistema

político. La situación de la esfera política se torna todavía más compleja con la incursión de los otros dos tipos de organizaciones políticas en competencia (partidos, movimientos y OPAL). Su distinta naturaleza y alcance llena de matices la competencia entre ellos, pues a los partidos se les exige —o exigía— mayores requisitos que a las demás organizaciones.

La presencia de movimientos y OPAL permite el ingreso de organizaciones de distinta naturaleza a las esferas de gobierno, lo que dificulta la comunicación entre estos distintos ámbitos. Adicionalmente, los movimientos y las OPAL han mostrado una menor propensión a la durabilidad y a la organización de propuestas de largo plazo que superen iniciativas individuales pragmáticas. En ese sentido, la competencia de distintas organizaciones poco sólidas personaliza y fragmenta la representación que, en cada proceso, demuestra una correlación de fuerzas distinta. Por tales razones, antes que un sistema de partidos, en el ámbito subnacional en el Perú probablemente nos encontramos con un sistema de actores políticos, donde participan y compiten organizaciones e individuos (candidatos y candidatas) que no tienen la capacidad o voluntad de construir un sistema de partidos propiamente dicho.

Bibliografía utilizada

Alcántara, Manuel.- Sistemas políticos de América latina. Volumen 1, América del Sur. España, Tecnos, 2003.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Giafranco Pasquino.- Diccionario de Política. México: Siglo XXI editores, 1983.

Cotler, Julio.- «Partidos Políticos y Problemas de Consolidación Democrática en el Perú». En: Mainwaring, Scott & Timothy R. Scully. La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América latina. Santiago de Chile: CIELPLAN, 1996.

Duverger, Maurice.- Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Grompone, Romeo.- La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

Lynch, Nicolás.- Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992. Lima: UNMSM, 1999.

Meléndez, Carlos.- «Partidos y Sistema de Partidos en el Perú». En Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (editores). La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos. Lima: IDEA, 2007.

Mieres Pablo y Javier Marsiglia.- Partidos y sistemas de partidos. Lima: JNE, 2007.

Panbianco, Angelo.- Modelos de partido. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

Pease García, Henry.- Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú. Lima: PUCP, 1999.

Planas, Pedro.- La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Lima: Friedrich Ebert Stiftung, 2000.

- Sartori, Giovanni.- Partidos y sistema de partidos. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- Tanaka, Martín.- Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998.
- Tanaka, Martín.- Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.
- Vargas, Carlos.- El nuevo mapa político peruano. Partidos políticos, movimientos nacionales e independientes. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1999.
- Von Beyme, Klaus.- Los partidos políticos en las democracias occidentales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, 1986.
- Ware, Alan.- Partidos políticos y sistemas de partidos. Madrid: Ediciones ISTMO, 2004.
- Ware, Alan.- Partidos políticos y sistema de partidos. Madrid: Ediciones ISTMO, 1996.

Lectura complementaria

Introducción a partidos políticos y sistemas de partidos¹⁰

■ Alan Ware

1 | ¿Qué son los partidos y los sistemas de partidos?

Partidos

Resulta difícil imaginar que en los Estados contemporáneos pueda existir una política sin partidos. De hecho, hoy en día solo hay dos tipos de Estado en los que se aprecia la ausencia de partidos políticos. Por un lado existen algunas sociedades tradicionales, pocas y pequeñas, especialmente en el Golfo Pérsico, que siguen siendo gobernadas por familias que ya controlaban estas regiones mucho antes de que el mundo exterior las reconociera como Estados independientes. Por otro, tenemos a aquellos regímenes que han prohibido los partidos y todas las actividades que estos desarrollan. Estos regímenes los capitanean bien los militares, bien gobernantes autoritarios que cuentan con el apoyo del ejército. Aunque los interludios que suponen una política sin partidos puedan durar algunos años, lo cierto es que se ha demostrado que la supresión de los partidos solo resulta factible como medida temporal. En el mismo momento en que las autoridades militares relajan la presión que ejercen sobre el poder, o que políticas impopulares dan pie al descontento, los partidos empiezan a resurgir de la «clandestinidad» o vuelven desde sus cuarteles en el exilio. Estas dificultades por las que atraviesan los regímenes que intentan suprimir la política de partidos es un indicador de lo centrales que resultan ser los partidos a la hora de gobernar un Estado moderno.

¹⁰ Extracto tomado de Ware, Alan.- Partidos políticos y sistemas de partidos. Madrid: Ediciones Istmo. 2004. Introducción, pp. 25-43.



Aunque la conducción tanto de la política como del gobierno parezca requerir la existencia de partidos políticos, esto no significa que siempre se reverencie a los partidos como institución. Nada más lejos. En muchos países nos encontramos con una gran desconfianza hacia los partidos. Ocurre especialmente en los Estados Unidos, donde los sentimientos anti partido se han hecho evidentes desde la misma fundación del Estado a finales del siglo XVIII. En ocasiones este anti partidismo se manifiesta a través de los intentos por limitar la actividad de los partidos. Por ejemplo, a principios del siglo XX, reformadores progresistas de muchos de los Estados americanos introdujeron leyes para prohibir que los partidos políticos compitieran en las elecciones locales. La medida no les impidió participar informalmente en este tipo de elecciones, pero sí supuso una reducción significativa de la actividad de los partidos a nivel local. Por lo demás, incluso en aquellos países donde una gran implicación de los partidos en la vida pública parece tener un alto grado de aceptación, la insatisfacción con la política puede afectar a todos los grandes partidos. Por ejemplo, en Alemania en 1993, un movimiento de protesta que se autodenominaba «En vez de un partido» obtuvo escaños en el parlamento provincial de Hamburgo.¹¹ Y organizaciones en las que fácilmente se reconoce a un partido pueden no utilizar deliberadamente la palabra «partido» en el nombre que les identifica, debido a las connotaciones que tiene este concepto. Es lo que ha ocurrido en el caso de los gaullistas en Francia y de la Liga Norte en Italia.

Teniendo en cuenta que los partidos son tan importantes para el Estado moderno, la siguiente cuestión que debemos plantearnos es, ¿qué son exactamente? Al intentar contestar a esta pregunta nos topamos inmediatamente con un problema. Como han señalado muchos observadores, intentar definir a un «partido» es como intentar definir un elefante. Cualquiera que haya visto uno sabe qué aspecto tiene, pero resulta bastante difícil definirlo a una persona que nunca se ha cruzado con uno. El problema estriba en identificar con precisión los vínculos que existen entre los partidos y otro tipo de instituciones sociales y políticas. Porque por cada definición de partido dada por un politólogo se pueden encontrar instituciones que son evidentemente partidos y que no encajan en ella de modo ostensible. Quizá la mejor manera de solventar estos problemas pase por tomar en consideración algunos de los rasgos de los partidos que, al menos algunos de los observadores, consideren rasgos clave.

¹¹ Hamburgo es una ciudad-Estado que ostenta tanto las funciones de Land como de gobierno local.

Si bien la conducción de la política y del gobierno requieren de la existencia de partidos políticos, en muchos países nos encontramos con una gran desconfianza hacia los partidos

Un primer rasgo clave de los partidos políticos es ...

Que son instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado

Un segundo rasgo clave de los partidos políticos es ...

Que los partidos pretenden utilizar medios legítimos para lograr sus objetivos



Los partidos son instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado.

Es evidente que para que algo sea reconocido como un partido debe implicar a más de una persona aunque, ciertamente, un partido puede ser un vehículo puesto a punto por una única persona como medio para hacerse con el poder en el seno del Estado. En la mayoría de los casos, el objetivo a largo plazo del partido en esta interacción es el de hacerse con el control del Estado bien en solitario, bien en conjunción con otros partidos, pero se dan algunas excepciones que nos impiden considerar a este rasgo como una característica definitoria de un partido:

- El objetivo de algunos partidos resulta ser la disolución de un Estado existente y no ejercer el poder en su seno. Por ejemplo, los marxistas ortodoxos de finales del siglo XIX consideraban que el papel desempeñado por el Partido Comunista debía ser el de contribuir a la defunción del Estado capitalista; después, bajo el comunismo, no habría lugar para el partido. Asimismo, Gandhi consideraba que el Congreso Nacional hindú era un cuerpo que debía disolverse en el mismo momento en que hubiera alcanzado su objetivo de lograr la independencia de Gran Bretaña. Actualmente existen partidos como el Bloque Quebecois muchos de cuyos miembros comparten el objetivo de separar a su provincia de la Federación Canadiense, más que ejercer el poder en su seno.
- Como táctica para lograr su objetivo último de derrocar a un régimen, un partido puede optar por no implicarse en una actividad tradicionalmente asociada al «ejercicio del poder», es decir, por no ayudar a crear un gobierno. Por ejemplo, en la Cuarta República francesa, el Partido Comunista solía obtener una cuarta parte de los votos. Pero tras 1947, incluso aunque otros partidos hubieran accedido a tenerlo en el gobierno, probablemente no hubiera optado por entrar en él. El Partido Comunista creía que podría hacer de palanca para derrocar al régimen actuando explícitamente como un partido antisistema.
- Existen algunas agrupaciones políticas que se autodenominan partidos y que, de hecho, se implican en actividades políticas que se asocian a los partidos como participar en elecciones, pero cuyo propósito es distraer o ridiculizar a la política como actividad. Partidos como el Partido Rinoceronte de Canadá o el Partido de los Monstruos Lunáticos de Gran Bretaña entrarían en esta categoría.

Los partidos pretenden utilizar medios legítimos para lograr sus objetivos.

En ocasiones los politólogos distinguen entre partidos y grupos terroristas o milicias vinculando a los primeros a la persecución de objetivos por medios legítimos. Si bien esta diferenciación sitúa a la mayoría de los partidos dentro de sus límites excluyendo a otras organizaciones, existen importantes excepciones que debemos mencionar:

- Partidos que empiezan siendo organizaciones civiles pueden acabar implicándose en conflictos armados con un régimen, bien porque ha decidido recurrir al uso de la fuerza, bien porque el régimen ha optado por reprimirlos violentamente. Esta era la situación en la que se encontraba el Partido Comunista Chino frente al gobierno nacionalista en la década de 1930 y a mediados de los años cuarenta. No obstante, los comunistas no dejaron de ser un partido durante esos años.
- Organizaciones que ven la luz con la intención explícita de mantener o derrocar a un régimen por la fuerza si es necesario, pueden contar con «brazos políticos» que reúnen las características propias de los partidos. Incluso en aquellos casos en que, pensando en las relaciones públicas intentan mantener separados el brazo político y el militar (como ocurre con el Sinn Fein y el Ejército Republicano Irlandés en Irlanda), puede resultar difícil separar ambos. Las milicias implicadas en la guerra civil libanesa de la década de 1970 eran los brazos armados de partidos que habían participado en la política electoral de la era anterior a 1975.

Si pueden hacerlo, los partidos intentarán participar en las elecciones que se celebran en el Estado.

Centrándose exclusivamente en la política de los regímenes demoliberales, algunos politólogos han intentado definir un partido haciendo hincapié sobre su actividad de proponer candidatos que compitan en las elecciones por los cargos públicos. Pero, aunque estuviéramos dispuestos a aceptar el hecho de que los partidos de regímenes donde no se celebran elecciones no son partidos, tendríamos que enfrentarnos a otro problema que plantea el centrarse en este rasgo de los partidos:

- Algunos partidos pueden negarse con toda lógica a proponer candidatos si piensan que con ello contribuirían a legitimar un régimen que no reconocen, o creen que no favorece sus objetivos

Un tercer rasgo clave de los partidos políticos es ...

Que los partidos, si pueden hacerlo, intentarán participar en las elecciones que se celebran en el Estado



Un cuarto rasgo clave de los partidos políticos es ...

Que los partidos son instituciones que pretenden representar a más de un único y limitado interés social

a largo plazo. (El Partido Comunista de Irlanda se reformó en 1931 pero no participó en ninguna de las cuatro elecciones nacionales que se celebraron antes de su disolución en 1941.)

- Además, en ciertas circunstancias, un partido que suele participar en las elecciones puede negarse a hacerlo en unas elecciones concretas para protestar contra las políticas gubernamentales. Esta táctica también está pensada para minar la legitimidad que, de otro modo, conferirían las elecciones al partido o partidos ganadores. Tenemos un ejemplo del año 1983 cuando el Partido Nacional Popular de Jamaica, que había estado en el gobierno hasta 1980, no presentó candidatos.

No obstante, la mayoría de los partidos consideran que las elecciones son un mecanismo que les ayuda a desplegar su fuerza política aunque no tengan la intención de unirse al gobierno que salga de esas elecciones. La publicidad que conlleva las actividades electorales supone que, a no ser que el ascendente de un partido sobre una comunidad concreta sea especialmente intenso, este se arriesga a perder a algunos de sus simpatizantes potenciales que se pasarán a partidos que sí estén dispuestos a presentar candidatos. En el caso de las democracias liberales solo algunos partidos sectarios muy pequeños podrían permitirse el evitar la política electoral, y esta es la razón que hace que la participación en las elecciones parezca ser la actividad nuclear de todas las desplegadas por los partidos en este tipo de regímenes. Lo que ha llevado a algunos politólogos a diferenciar entre partidos y grupos de presión. Los grupos de presión son instituciones que quieren tener influencia pero que no presentan candidatos y candidatas. No resulta nada fácil describir los vínculos existentes entre ambos tipos de instituciones. A veces, un grupo que representa un único interés económico o una causa única puede presentar candidatos y candidatas para el desempeño de cargos públicos como parte de una estrategia pensada para presionar a los políticos de los partidos.

Los partidos son instituciones que pretenden representar a más de un único y limitado interés social.

Aparentemente, este rasgo permite trazar una firme línea de delimitación entre partidos y grupos de presión pero, una vez más, no resulta sencillo identificar el límite. Es cierto que muchos partidos han intentado agregar toda una banda de intereses sociales. De hecho existe una famosa teoría [...] según la cual los partidos de las democracias liberales habrían ido tendiendo, a partir de 1945, a adoptar estrategias electorales diseñadas para «hacerse con todo», intentando apelar a la banda de intereses más amplia posible en cada

Un quinto rasgo clave de los partidos políticos es ...

Que los partidos son agrupaciones de personas que tienen creencias, actitudes y valores similares

país. Sin embargo, aunque esta hipótesis resulte ser correcta, no es cierto que todos los partidos hayan intentado apelar a una banda amplia de intereses sociales. Tenemos un ejemplo de esto en el Partido de los Refugiados que participó en las elecciones alemanas de 1953 y 1957, intentando que un interés muy concreto pudiera verse políticamente representado en Alemania.

Los partidos son agrupaciones de personas que tienen creencias, actitudes y valores similares.

Algunos observadores han partido de un rasgo de los partidos políticos británicos que ya señalara Edmund Burke en el siglo XVIII: el hecho de que se trataba de agrupaciones compuestas por personas con ideas parecidas, lo que podría llamarse una «opinión organizada».

Esta forma de considerar a los partidos implica dos problemas potenciales:

- Excepto en el caso de partidos relativamente pequeños, sería de esperar que un partido englobara toda una gama de puntos de vista, de manera que en ocasiones (quizá de hecho a menudo) deberían darse disensiones serias entre sus miembros. No obstante, los defensores de los «partidos como una forma de opinión organizada» podrían replicar afirmando que siempre habría área de consenso suficientes como para diferenciar a un partido de sus rivales. Esto es cierto en el caso de muchos de los partidos pero nos conduce al segundo de los problemas:
- Existen partidos, especialmente los surgidos en torno a un líder carismático, que representan una banda de opinión tan amplia que resulta difícil considerarlos una forma de «opinión organizada». El Partido Peronista del pueblo argentino constituyó un buen ejemplo. Juan Perón había creado una coalición que englobaba elementos de izquierda y de derecha aparentemente incompatibles.

Definición de partido de Edmund Burke:

«Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión de sus esfuerzos el interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo.» (Edmund Burke: *Thoughts on the Causes of Present Discontent* (1770), en Louis I. Bredvold y Ralph G. Ross (eds): *The Philosophy of Edmund Burke*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1960, 134).

En el siglo XVIII Edmund Burke definió a los partidos de la siguiente manera

«Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión de sus esfuerzos el interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo»



Alan Ware propone una primera definición de partido político: es una institución que...

busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno y

puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, «agregar intereses»

¿Qué son los partidos y cómo se relacionan en el ámbito social y político?

Recordemos que los partidos son instituciones. Una institución es algo que no solo implica organización formal, sino también reglas informales y procedimientos que rigen las conductas

Además, debemos diferenciar a los partidos, entre la institución en sí misma y áreas de la vida social y política que se ven afectadas por esa institución

Definición de partido propuesta por Alan Ware:

Un partido político es una institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno y (b), puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, «agregar intereses».

A través de esta breve discusión en torno a algunos de los problemas inherentes a los intentos de definición de lo que sea o no un partido político, se han puesto de manifiesto algunos de los límites que plantea un esfuerzo de este tipo. Pero esto no significa que los politólogos no debieran intentar dar con una definición adecuada o que yo pretenda esquivar el problema [...] quisiera volver a proponer la siguiente definición de partido:

Un partido político es una institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y (b) puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, «agregar intereses».

Sería una tontería proclamar que he resuelto el problema de cómo definir un «partido». No lo he hecho, y el vínculo existente entre un partido y otras instituciones sociales es tan complejo que no es de esperar que pueda aprehenderse con ayuda de una definición simple. Sí es cierto que esta definición presenta ciertas ventajas sobre otras:

- Hace hincapié en la centralidad del Estado como objeto de la actividad de los partidos.
- Reconoce que para muchos partidos (aunque no para todos) «estar en el gobierno» es un medio importante para desplegar su capacidad de influencia.
- Se puede aplicar a partidos que operan en regímenes que no son democracias liberales.
- Permite diferenciar entre partidos y grupos de presión, aun reconociendo que existen casos en los que no siempre se puede distinguir claramente entre unos y otros.
- No se defiende que en los partidos deba darse necesariamente como aglutinante el compartir principios u opiniones, por considerarse que esta afirmación puede inducir a error.

Sistemas de partidos

[...] a menudo, la diferenciación entre partidos y sistemas de partidos plantea dificultades a quien se aproxima por primera vez a este tema. Sin embargo, antes de ahondar en ella debemos examinar qué son los partidos a la luz de la discusión precedente.

Como ya he dicho, los partidos son instituciones. Una institución es algo que no solo implica organización formal, sino también reglas informales y procedimientos que rigen las conductas.¹² Si un partido consta de algo más que su mera organización formal, aún cabe hacer una diferenciación importante entre la institución en sí misma y áreas de la vida social y política que se ven afectadas por esa institución. Este punto se entenderá mejor si hacemos referencia a una hipótesis aventurada por Anthony King [...], los partidos constarían de tres elementos diferentes: el «partido-en-el-electorado», la «organización de partido» y el «partido-en-el-gobierno». En opinión de King:

«Quienes escriben sobre partidos en los Estados Unidos suelen referirse con cierta normalidad al “partido-en-el-electorado”; en ocasiones como si el término fuera sinónimo del partido en el Congreso o de la organización del partido. A la vista de este proceso, la noción de “partido-en-el-electorado” se convierte en algo extraño. Parece como si uno en vez de referirse a los compradores de sopas Campbell, estuviera hablando de la “Compañía-de-sopas-Campbell-en-el-mercado”».¹³

En este pasaje King llama la atención sobre una confusión de categorías que se mantiene en el corazón mismo de la conceptualización norteamericana. Quienes compran sopas Campbell, no forman parte de esa compañía. Lo que hace la compañía a través de sus políticas de marketing, fijación de precios, etc., tiene ciertamente un impacto sobre la conducta de quienes compran alimentos, especialmente sopas. Pero cabe hacer una clara distinción entre la institución (en este caso la compañía) y la conducta desplegada en el mercado por aquellos que se mantienen en su esfera de influencia.

Del mismo modo deberíamos diferenciar entre la institución del partido y las actividades y procesos sobre los que los partidos ejercen alguna influencia [...], en estas páginas solo se hablará de los partidos en tanto que instituciones. [...] Por un lado no he incluido el tema de la conducta seguida por las masas electorales. La conducta electoral es un tema crucial en el ámbito de la ciencia política con el que los partidos están, además, directamente relacionados. Pero lo

¹² K. Thelen y S. Steimo, «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en S. Steimo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

¹³ A. King, «Political Parties in Western Democracies», *Polity* 2 (1969), p. 114.

Según algunos estudiosos los partidos constarían de tres elementos:

- el «partido-en-el-electorado»
- la «organización de partido»
- el «partido-en-el-gobierno»

En esta lectura complementaria Ware analiza a los partidos desde una perspectiva institucional y a los sistemas de partidos desde el modelo de competición y cooperación

El estudio de los sistemas de partidos

Cuando se analizan los sistemas de partidos, generalmente la mirada se enfoca en la competición

Pero también es importante analizar la cooperación formal, informal e implícita, que existe en todo sistema de partidos

¿Qué nos interesa conocer del sistema de partidos?

En síntesis

- no se trata del análisis específico de cada uno de los partidos políticos
- sino de analizar la interacción que tiene lugar entre los partidos políticos

que nos interesa aquí es el papel desempeñado por los partidos a la hora de determinar esa conducta electoral y no, usando el término criticado por King, el «partido-en-el-electorado». También es cierto que el partido afecta a la conducta desplegada por los individuos en el gobierno pero, en este libro en relación con el gobierno tan solo nos interesan aquellas áreas en las que partidos per se puedan verse directamente implicados. Es decir, la formación y disolución de gobiernos y el uso que se hace de la ocupación de puestos en el gobierno con vistas a favorecer los objetivos e intereses del partido.

Al igual que a los partidos, se puede analizar a los sistemas de partidos desde una vertiente institucional. Pero también pueden estudiarse estos sistemas desde el punto de vista de los modelos de competición y cooperación entre los diferentes partidos. Lo normal cuando se analizan sistemas de partidos en democracias liberales es partir de la naturaleza de la competición que se establece entre ellos. Pero tan importante como la *competición* es la *cooperación* formal, informal e implícita, que existe en todo sistema de partidos. Lo que se excluye de la política porque ningún partido opta por representar a esa opinión o interés, a menudo, igual de importante que los temas en torno a los que pugnan ferozmente los partidos.

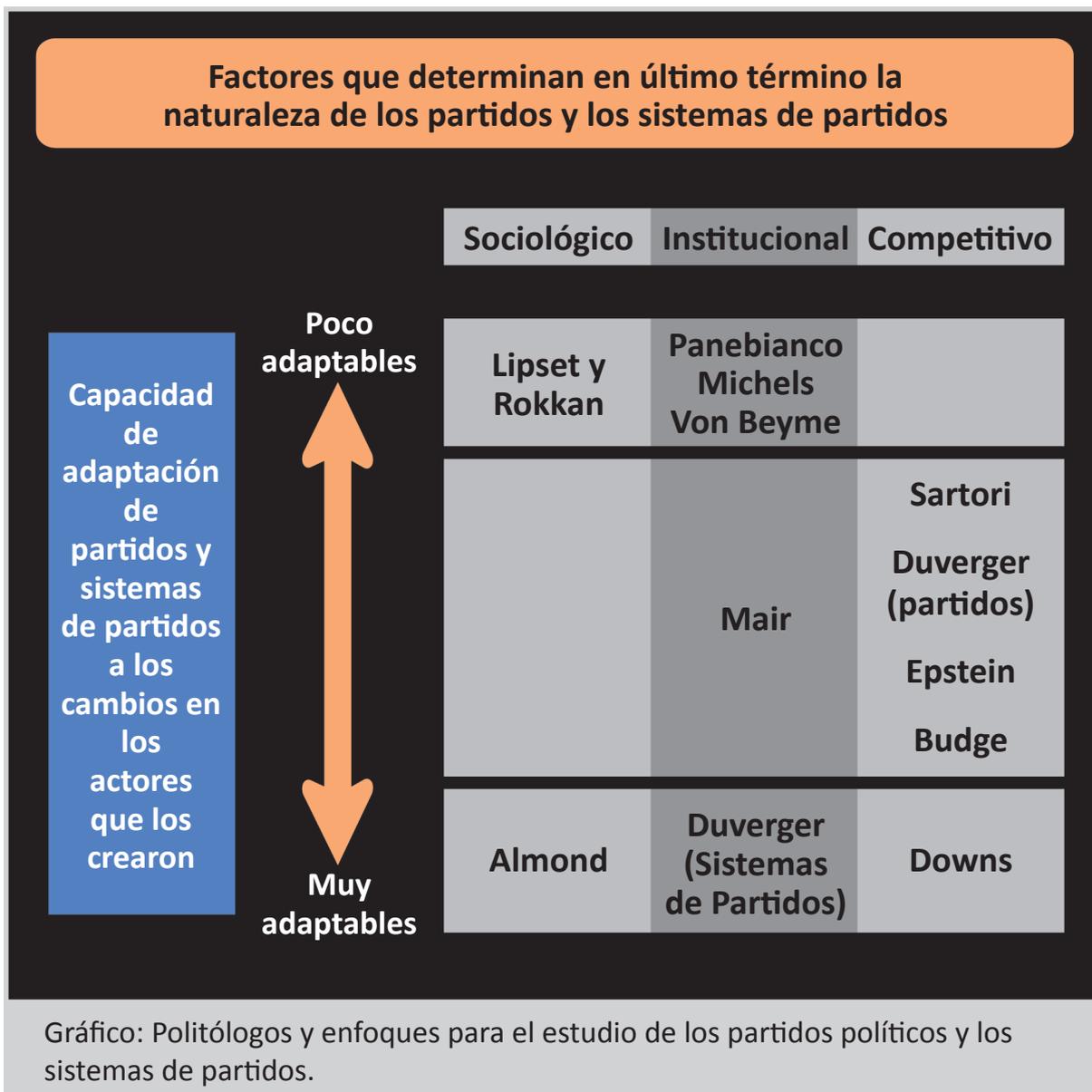
Analizar el sistema de partidos en un país supone algo más y algo menos que estudiar los partidos concretos que existen en ese país. Supone más, puesto que de lo que se trata es de analizar la interacción que tiene lugar entre los partidos. Supone menos en el sentido de que es posible que muchos aspectos de la actividad desplegada por los partidos no tenga una importancia directa a la hora de comprender la forma en que opera el sistema. Así, si los títulos reflejaran adecuadamente los temas tratados, un libro sobre los partidos británicos debería centrarse en algo distinto a un libro sobre el sistema británico de partidos.

2 | *El estudio de partidos y sistemas de partidos*

[...], en estas páginas se intenta explicar la forma en que otros autores han entendido los partidos y los sistemas de partidos. Se trata de una labor de síntesis, de un esfuerzo que no se dirige solamente a analizar el punto de vista de un autor u otro, sino también a situar este punto de vista en el contexto de las ideas de aquellos cuyas reflexiones sobre el tema han influido sobre la forma en que todos nosotros concebimos y explicamos los partidos y los sistemas de partidos. Las obras de Roberto Michels, Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein, Giovanni Sartori y, más recientemente, Klaus von Beyme, Peter Mair y otros, han tenido un tremendo impacto sobre la forma en que los

politólogos hablan de estas instituciones [...].Pero no podemos hablar solo de argumentos concretos; en la literatura especializada en ciencia política podemos hallar enfoques útiles para el estudio de este tema que son muy distintos e incluso llegan a rivalizar con las teorías clásicas.

Aún a riesgo de incurrir en una notable simplificación, podemos decir que existen dos dimensiones en las que cabe encuadrar los diferentes enfoques (*vid.* gráfico). En la primera dimensión se encuentran localizados aquellos factores que hemos identificado como los determinantes últimos de partidos o sistemas de partidos, y a los que podríamos subdividir en *factores sociológicos, institucionales y competitivos*.



Fuente: Alan Ware - Partidos políticos y sistemas de partidos.

Según el enfoque de los factores sociológicos

Se explica la presencia de un tipo concreto de partido en un país afirmando que

(a) en ese país existen grupos que tienen el tipo de intereses que normalmente son defendidos por ese partido

(b) que existe una posible amenaza para esos intereses, lo que convierte a su defensa en algo importante para estos individuos

Según el enfoque de los factores institucionales

Las «luchas» políticas se verían siempre mediatizadas por el escenario institucional en el que tienen lugar

Si se cambian ciertos aspectos de las reglas que rigen la política es de suponer que se vean afectadas, tanto la naturaleza de las instituciones como la forma en que se lleva a cabo la acción política

Factores sociológicos

Este resulta ser un enfoque a través del cual se intentan explicar los fenómenos políticos a partir de los fenómenos sociales subyacentes. Así, cabría explicar la presencia de un tipo concreto de partido (por ejemplo un partido social-demócrata) en un país afirmando que (a) en ese país existen grupos que tienen el tipo de intereses que normalmente son defendidos por los social-demócratas y (b) que existe una posible amenaza para esos intereses, lo que convierte a su defensa en algo importante para estos individuos. Según este enfoque, las instituciones políticas son meros intermediarios y, en el proceso de búsqueda de explicaciones causales, se pasa rápidamente por encima de los fenómenos políticos para centrarse en lo que se consideran los determinantes últimos: los modelos de conflicto social existentes en un país.

Factores institucionales

Al contrario de lo que ocurre con el enfoque sociológico, según el enfoque institucional las instituciones sí tienen importancia. Las «luchas» políticas se verían siempre mediatizadas por el escenario institucional en el que tienen lugar.¹⁴ Si se cambian ciertos aspectos de las reglas que rigen la política es de suponer que se vean afectadas, tanto la naturaleza de las instituciones como la forma en que se lleva a cabo la acción política. Por ejemplo, la introducción de restricciones legales al clientelismo político puede tener efectos de largo alcance sobre la naturaleza de los partidos políticos que operan en un sistema y sobre los modelos de conflicto y cooperación que se dan entre ellos.

Factores competitivos

Podemos considerar a este enfoque una variante del modelo institucional, en la medida en que también niega la primacía de los factores sociológicos. Pero, mientras según el institucionalismo (en ocasiones denominado institucionalismo histórico) es una amplia gama de instituciones la que reviste importancia para el estudio de los partidos y los sistemas de partidos, el presente enfoque se centra solo en la competición. Por consiguiente, se trata de un enfoque que es de aplicación principalmente en los regímenes liberal-democráticos. Los partidos concretos, en tanto que instituciones, responden a la demanda de competir con otros partidos, y el sistema de partidos refleja la lógica de la interacción competitiva (y de cooperación). Los partidos son concebidos como actores con intereses propios que

¹⁴ G.J. Ikenberry, «Conclusión: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy», en G.J. Ikenberry, D. A. Lake y M. Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1988, pp. 222-223; citado en K. Thelen y S. Steinmo, «Historical Institutionalism in Comparative Politics», p. 2.

responden a la lógica de la situación en la que se encuentran; una lógica presidida por la necesidad de competir por los votos.

Por lo demás este enfoque comparte con el sociológico una idea que se rechaza desde el enfoque institucional. Las creencias, valores y actitudes de las y los actores implicados se asumen como dadas en un contexto institucional concreto. Los institucionalistas creen, por el contrario, que el modo que tienen las y los actores de entender el mundo de la política y lo que buscan en él cobra forma a partir de las instituciones mismas.

Existe aún una segunda dimensión a tener en cuenta en relación con estos tres enfoques. Hay que ver cuál es la capacidad de adaptación, tanto de los partidos como de los sistemas de partidos a los cambios en las fuerzas que les dieron forma.

- Partiendo del enfoque sociológico se podría defender el punto de vista de que los cambios habidos en las fuerzas sociales siempre generarán un cambio en algunos de los partidos y en el sistema de partidos mismo. Partiendo del extremo opuesto de la argumentación cabría entender a los partidos como el producto de unas fuerzas sociales existentes en un momento particularmente crítico para un Estado (un momento «definitorio» si se quiere) que solo cambiarían posteriormente como consecuencia de grandes levantamientos sociales. Los cambios sociales menos drásticos tan solo tendrían un impacto relativo sobre los partidos o los sistemas de partidos.
- De forma similar, un institucionalista podría creer que los partidos y los sistemas de partidos muestran una alta capacidad de adaptación a los cambios operados en las reglas que rigen el juego político. Pero, desde el punto de vista institucionalista, también podría afirmarse que demuestran ser muy poco maleables después de ese primer momento crítico que les hiciera surgir.
- Por último, alguien que intentara explicar los partidos y los sistemas de partidos como respuestas dadas por actores racionales a la lógica de competición, podría decir que se trata de un mecanismo con una alta capacidad de adaptación. Pero también podría considerar que no tienen capacidad de respuesta porque esta se ve inhibida en los oligopolios económicos. Cuando solo hay pocos productores, lo usual es que el modelo de competición que emerge sea el de un mercado con un alto grado de estabilidad en el que no hay competencia en torno a los precios, y en el que a veces se dan guerras de precios de una duración relativamente corta.

Según el enfoque de los factores competitivos

Los partidos concretos, en tanto que instituciones, responden a la demanda de competir con otros partidos

el sistema de partidos refleja la lógica de la interacción competitiva (y de cooperación)

Enfoque sociológico

Los cambios habidos en las fuerzas sociales siempre generarán un cambio en algunos de los partidos y en el sistema de partidos mismo

Enfoque institucionalista

un institucionalista podría creer que los partidos y los sistemas de partidos muestran una alta capacidad de adaptación a los cambios operados en las reglas que rigen el juego político

Considerado desde este punto de vista podríamos decir, por ejemplo, que un sistema de partidos aún puede estar reflejando el estado de «tregua» alcanzado hace años tras un período de intensa y altamente inestable competición entre los partidos.

Por consiguiente, el intentar explicar aspectos de los partidos políticos puede implicar desacuerdos, no solo entre aquellos que parten de factores causales diferentes, sino también entre los que comparten puntos de vista similares respecto de los factores causales últimos. Sería un error intentar incluir cada debate sobre aspectos de los partidos políticos en este marco [...]. Pero siempre que surja un debate importante sobre los partidos y los sistemas de partidos que pueda ponerse en relación con los desacuerdos aquí mencionados, lo haré.

Los tres enfoques mencionados se han convertido en el núcleo de los principales debates que se dan en ciencia política. Son, sobre todo, los desacuerdos entre defensores y detractores del enfoque sociológico los que conforman el núcleo central en la historia de la disciplina. Por eso es importante comprender el trasfondo de una controversia que forma parte de la evolución de la ciencia política como disciplina.

El «viejo» institucionalismo

Dejando al margen el estudio de la historia de las ideas políticas o de la filosofía política, se puede decir que la ciencia política surgió entre 1920 y 1930 a partir de dos campos: la historia contemporánea y el derecho constitucional. El énfasis puesto sobre la acción de las elites políticas (al menos en los estudios sobre historia anglo-americana) combinado con el enfoque naturalista de los constitucionalistas dio origen a una disciplina con un enfoque fuertemente institucionalista. Es decir, la mayoría de los estudiosos de la política asumían que las diversas comunidades políticas funcionaban de forma diferente porque contaban con instituciones diferentes. Las obras clásicas centradas en este enfoque son del estilo del *Federal Government* de K. C. Wheare en la que se comparaban las diferentes formas de reparto legal del poder entre los distintos niveles de gobierno.¹⁵ Era un enfoque que también se empleaba en la práctica política. Cuando los británicos procedieron a descolonizar África a finales de los años cincuenta, crearon en cada país instituciones representativas que se inspiraban a grandes rasgos en las de Westminster. Se creía que se debía dotar a estos regímenes de instituciones que habían funcionado bien en otro contexto. De hecho, el resultado fue un completo fracaso; los gobiernos representativos colapsaron muy rápidamente en toda el África ex británica.

La revolución conductista

Mientras tanto, el enfoque legal-constitucional había sido reemplazado en los Estados Unidos por toda una revolución en el estudio de la política. Desde finales de los años cuarenta, la ciencia política se había visto progresivamente influida y, eventualmente copada, por académicos que tenían formación en el ámbito de la sociología. Al igual que ocurrió en el caso de la conquista normanda de Gran Bretaña, «gentes de fuera» habían tomado un «territorio» entero. Los sociólogos decían ser capaces de explicar la política examinando la conducta

¹⁵ K.C. Wheare, *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1946.

política, especialmente la conducta de las masas. Consideradas desde esta perspectiva, las instituciones políticas resultaban ser «detalles» interesantes que podían encontrar acomodo en una explicación total del comportamiento político una vez que hubieran sido deducidas las causas subyacentes. Sin embargo, en Gran Bretaña no se dio una «conquista» tan clara de la sociología. Lo que sí hubo fue un intento de *golpe de Estado* relativamente débil a finales de los años sesenta que, más que transformar las principales áreas de investigación, lo que hizo fue modificarlas. En cualquier caso, ya por entonces, los más sutiles de los sociólogos políticos norteamericanos (como Seymour Martin Lipset) se estaban percatando de lo limitado que resultaba un acercamiento a la política desde un punto de vista exclusivamente sociológico, e intentaban dar en sus trabajos de investigación mayor cabida a las instituciones que en los años cincuenta.

El nuevo institucionalismo

Fue tal el vuelco que dio la ciencia política norteamericana en los años cincuenta y principios de los sesenta, que hasta los años ochenta no surgiría una nueva línea importante, el «nuevo institucionalismo» que supuso un completo reto a la primacía conductista (y posconductista) en el seno de la disciplina. Al igual que habían hecho los conductistas, los «nuevos institucionalistas» empezaron con una agenda bastante concreta: haciendo hincapié sobre el papel del Estado y sus instituciones en la determinación de los resultados políticos.

Pero, al igual que ocurriera en el conductismo, se ha dado un efecto amplificador de modo y manera que se ha ampliado el alcance y se han incluido en el ámbito de estudio del nuevo institucionalismo instituciones de carácter económico o social (como la clase social). Sin embargo, no deberíamos asumir que en las dos décadas transcurridas entre la idea de Robert Dahl de que el conductismo podía ser una forma exitosa de protesta y el surgimiento de todo un cuerpo de literatura especializada que se autoproclamaba como institucionalista, no hubo alternativa alguna al enfoque sociológico.¹⁶ En estas décadas el análisis basado en la elección racional empezó a ganar terreno en la disciplina, si bien muy lentamente. Los teóricos de la elección racional extrajeron de la economía la idea, de que los actores implicados en un proceso recurrirían a aquellos medios que consideraban más eficaces para lograr sus objetivos. Así, estos teóricos sacaron a la luz una herramienta analítica de gran importancia para aquellos que intentaban explicar la conducta de los partidos y de los sistemas de partidos en términos de competición. En la década de los

¹⁶ R. A. Dahl, «The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph to a Monument in Successful Protest», en *American Political Science Review* 55 (1961), pp. 563-572.

Históricamente podemos referirnos a tres enfoques

**El «viejo»
institucionalismo**

**La revolución
conductista**

**El Nuevo
institucionalismo**

Fuentes originarias de los partidos políticos

Los partidos surgieron a partir de dos fuentes originarias:

- Desde el interior de un sistema legal (como en el caso de los conservadores británicos)
- A través de la movilización de grupos y clases sociales que no se veían representados en estos sistemas legales y que querían defender sus propios intereses (el Partido Laborista británico sería un ejemplo)

ochenta, los teóricos de la elección racional habían dejado de ser un grupo «exótico» y marginado en la comunidad de los politólogos; al igual que los «nuevos institucionalistas» se habían convertido en una de las principales corrientes en el seno de la disciplina. El resultado fue que, a la altura de los años noventa había distintos enfoques alternativos que se aplicaban al estudio de los partidos y los sistemas de partidos. No existe hoy un paradigma dominante. En este libro se pretende reflejar la pluralidad de enfoques que existe actualmente en la literatura especializada en ciencia política.

3 | *Estudiar los partidos y los sistemas de partidos en los años noventa*

Aunque hoy el análisis de los partidos y los sistemas de partidos pueda parecer más complejo debido a la variedad de enfoques utilizados por los politólogos, también resulta más interesante y todo se ha visto complicado por los cambios por los que hoy parecen estar atravesando la política de los partidos en sí. A efectos de entender esta evolución será necesario que nos retrotraigamos brevemente al momento del surgimiento de los partidos políticos y el desarrollo de los sistemas de partidos.

Los partidos surgieron a partir de dos fuentes originarias:

- Desde el interior de un sistema legal (como en el caso de los conservadores británicos).
- A través de la movilización de grupos y clases sociales que no se veían representados en estos sistemas legales y que querían defender sus propios intereses (el Partido Laborista británico sería un ejemplo).

Pero, independientemente de sus orígenes, la extensión de la afiliación y el surgimiento de los electorados de masas, tuvo un gran impacto sobre la evolución de los partidos. Obligados a competir entre sí por el voto, los partidos tuvieron que adaptar sus organizaciones, y el «formato» de los sistemas de partido se vio alterado a medida que había que englobar también los intereses de los nuevos afiliados. En los Estados Unidos, ya desde mediados de la década de 1830, existían partidos con un formato reconociblemente moderno, algo que solo ocurrió en las democracias europeas en las dos últimas décadas del siglo XIX y la primera del siglo XX.

A continuación hubo algunas décadas de estabilidad. Tanto los partidos como los sistemas de partidos de la década de 1970 diferían relativamente poco de los de los años veinte. En las democracias liberales, los partidos parecían conformar el núcleo mismo de las actividades del Estado. Lo mismo ocurría en muchos otros tipos de regímenes, por ejemplo en los Estados comunistas el papel del partido se había adecuado a un patrón firmemente establecido. Sin embargo, a las alturas de 1990 ya no estaba tan claro que un politólogo fuera a ser capaz de predecir con un cierto grado de fiabilidad que el futuro de la política de partidos fuera a ser similar a su pasado. Algunos autores empezaron a hablar de una «crisis» en la política de partidos, señalando el dramático colapso en el apoyo a los partidos en el gobierno de un cierto número de países como Canadá, Francia, Italia y Japón. Por primera vez en décadas se incluía en la agenda política la posibilidad de cambios radicales en los sistemas de partidos. Se afirmaba que los canales de movilización política alternativos estaban minando el papel desempeñado por los partidos, y que la opinión pública en muchos países se mostraba escéptica respecto de su valor y sus actividades, desconfiando de los motivos que guiaban a los políticos de los partidos. El colapso de los regímenes comunistas en Europa también provocó una oleada de reconsideraciones sobre la habilidad de los partidos para controlar el Estado a largo plazo.

Sin duda, todos estos cambios han influido sobre la forma que tienen los politólogos hoy de enfocar el análisis de los partidos políticos [...]. Al iniciar el estudio de los partidos y los sistemas de partidos hoy, es necesario tener cierta precaución. En épocas anteriores se pensaba que había evidencia suficiente como para demostrar que se estaba a las puertas de grandes cambios (especialmente en la década de 1970). Sin embargo, considerando la turbulencia política de estos años de forma retrospectiva, se puede apreciar que solo afectó a un reducido número de países y que su impacto a largo plazo tampoco ha sido para tanto. Como tendremos ocasión de ver, la perdurabilidad de los partidos y los sistemas de partidos, es uno de sus rasgos principales y bien podría seguir siéndolo en el futuro inmediato.

Efecto en los partidos de la extensión de la afiliación y del sufragio universal

Los partidos políticos se vieron obligados a competir entre sí por el voto

Tuvieron que adaptar sus organizaciones

El «formato» de los sistemas de partido se vio alterado a medida que había que englobar también los intereses de los nuevos afiliados

Educación electoral es un proceso de interaprendizaje orientado a promover la toma de conciencia para el ejercicio de los derechos a elegir y a votar de manera auténtica, libre y espontánea en una sociedad democrática.



Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington N.º 1894, Lima - Perú.
Central telefónica: (511) 417-0630
educacionelectoral@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

