

Libros

Angelo Panebianco. *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, 512 p.

El análisis de los partidos políticos puede comprender diversos aspectos. unos son de carácter interno, cómo su origen y desarrollo histórico, su ideología, su organización y sus corrientes o fracciones que están presentes en él. Otros son de carácter externo, como su actuación en calidad de partido gobernante, sus relaciones con los demás partidos y con el estado, o su influencia en la historia del sistema político donde actúa.

El texto al que nos referimos es una aportación relevante para el estudio de los partidos políticos por dentro. El autor cuestiona algunos conceptos de Duverger sobre la estructura organizativa y de Michels sobre la tendencia a la oligarquización en los partidos. A partir de ellos, Panebianco elabora nuevos conceptos para presentar finalmente un modelo de análisis de lo que denomina el "sistema organizativo" del partido político.

Bajo la premisa de que un partido es ante todo una organización, el autor adopta una serie de conceptos usuales en el análisis de las organizaciones de todo tipo (por ejemplo, empresariales o sociales). Por encima de ellos, el autor señala a la lucha por el poder interno como un aspecto determinante de la organización.

Según el autor, los procesos claves para entender el sistema organizativo de un partido son su fundación y su institucionalización. Estas dos etapas son las bases del análisis. Los demás conceptos se utilizan a partir de la diferenciación y definición de ambos.

En el contexto encontramos también los tipos ideales de las tres fases de la organización.

Panebianco resalta que la fundación de un partido afecta de manera definitiva su vida posterior. El autor supera la definición de Duverger sobre los partidos de creación interna

y los de creación externa. Marca tres elementos más para definir el tipo de creación o, en palabras del autor, el "modelo originario".

Uno es el modo de construcción del partido, en el que hay dos vías: por penetración territorial o por difusión territorial. El segundo es la "fuente de legitimación de los líderes", ya sea interna o externa (de una institución patrocinadora nacional o extranjera). El tercer factor a considerar es el carácter carismático o no de la génesis del partido. La presencia de un líder que dirige sin muchas dificultades a la organización determina de diferentes formas su desarrollo. En primer término, puede establecer la estructura, así como los objetivos y valores ideológicos a seguir. En este caso, si el líder desaparece, es muy probable la extinción del partido.

Panebianco anota aquí la diferencia entre el carisma "puro" y el carisma "de situación". El primero se refiere al del líder indiscutible en el interior y atractivo para el electorado por sí mismo. Aquí aparece la identificación líder-partido. El segundo, según R. Tucker (autor que cita Panebianco), hace alusión a "... aquellas situaciones en las que un líder cuya personalidad no tiene tendencias mesiánicas, suscita una respuesta carismática simplemente porque ofrece, en momentos de agudo malestar, un liderazgo que se percibe como un recurso o medio de salvación del malestar".

Cuando el carisma de situación aparece el liderazgo es más tenue que en el de carisma puro. El partido cuenta más y hay dirigentes medios que tienen que ver con el perfil de la organización. El caso de Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD podrían ser un ejemplo indiscutible de este tipo de partido.

La institucionalización es un proceso en el que la organización pasa a ocupar un papel fundamental para la consecución de los objetivos planteados en su nacimiento.

El autor italiano indica que la institucionalización genera la necesidad de la permanencia de la organización y la distribución de "incentivos selectivos" a algunos miembros.

Estos incentivos pueden ser cargos que otorgue *status*, vías para "desarrollarse" en el partido e inclusive incentivos materiales (por ejemplo, monetarios, el manejo de un periódico, etc.). Como es evidente, la cuestión de fondo está en las formas de acceso al grupo que dirige al partido. El mantenimiento de la organización es posible si se cuenta con un mecanismo que permita un cambio de dirigentes que garantice la estabilidad interna.

El grado de institucionalización alcanzado por el partido puede ser evaluado en dos dimensiones: "1) El grado de autonomía respecto al ambiente, alcanzado por la organización; 2) el grado de sistematización, de interdependencia entre las distintas partes de la organización...".

Para reconocer el grado de institucionalización, Panebianco enlista cinco reglas o principios:

1) La presencia de una "burocracia" central fuerte. Es decir, un núcleo que se haga cargo del control técnico del partido. Si existe, la institucionalización es fuerte. Si no, es débil.

2) La homogeneidad entre los órganos internos de un mismo nivel. Si hay una institucionalización fuerte, entonces se encontrarán órganos intermedios más o menos con las mismas características. Si es débil, las diferencias entre las de una u otra región serán evidentes.

3) La regularidad y la pluralidad de fuentes de financiamiento es muestra de una institucionalización fuerte. La falta de recursos económicos o la dependencia de una sola fuente son característicos de un partido débilmente institucionalizado.

4) Una relación del partido con organizaciones cercanas en la que aquél mantiene el predominio expresa una fuerte institucionalización. En el caso de una débil, puede no darse ninguna relación o, incluso, puede depender de alguna de ellas.

5) La coherencia entre los estatutos y la estructura de poder legislativo es exclusiva (relativamente) de la institucionalización fuertes. Este indicador no se refiere a la relación entre estructura de poder real y formal,

sino al reconocimiento de los órganos o figuras de poder efectivo en las normas. En las instituciones débiles frecuentemente los estatutos no definen los espacios o las figuras de poder real. En ningún caso debe entenderse que los estatutos definen la estructura real de poder. Pero una fuerte institucionalización permite el reconocimiento en las normas de los espacios privilegiados políticamente.

Para nuestro autor el modelo originario determina el grado de institucionalización. Una construcción de un partido por penetración territorial da cuenta de la presencia de un "centro" dominante que no tendrá muchos problemas para consolidarse posteriormente. Si su fuente de legitimidad es interna, dicho partido será mucho más fuerte. La cohesión entre las diversas instancias partidistas depende del centro dominante.

Una institucionalización débil es producto de la formación del partido por difusión territorial. La difusión expresa un conjunto de "sub-unidades" de grupos o líderes que tienen peso similar en la organización. No hay un centro, no hay cohesión y la lucha interna por el poder es permanente e intensa. Además, la debilidad de la institucionalización se recrudece ante una institución patrocinadora; la lucha por el poder no se define en el partido sino en el exterior. La institución patrocinadora tiene mayor importancia que el partido.

El tipo de liderazgo que se da en la fundación es también determinante del nivel de institucionalización. Un liderazgo carismático generalmente mantiene a los grupos o líderes secundarios altamente cohesionados bajo su dirección. Esto provocaría una institucionalización fuerte. Pero también en la mayoría de los casos, en especial cuando subsisten esos líderes o grupos, la construcción del partido se produce por difusión territorial, lo que motivará a larga una institucionalización débil.

Dado que el liderazgo carismático es el elemento central del sistema organizativo, en estos partidos, puede haber una gran

centralización política. Pero es común que la institucionalización no aparezca nunca. El propio líder desalienta dicho proceso para conservar su posición privilegiada.

En el caso de que ocurra (más probable en los carismas de situación que en los "puros") el centralismo de la autoridad facilitará una institucionalización fuerte.

En el análisis de los partidos es indispensable considerar también a los "grupos", los "líderes", las "fracciones", las "tendencias" o "corrientes" que actúan en ellos. Panebianco no toma en cuenta estos elementos. Casi siempre se refiere a grupos, dirigentes, líderes y muy pocas veces a "tendencias" o "fracciones". Sin embargo, un aporte conceptual más de este autor es el de "coalición dominante" y de los espacios de poder más relevantes en un partido. Estos espacios son: 1) la experiencia y capacidad de ciertos miembros en puestos de alto nivel; 2) las relaciones con el exterior; 3) los medios internos de comunicación internos; 4) establecimiento, manipulación o modificación de las normas estatutarias; 5) el financiamiento; 6) el reclutamiento de nuevos miembros y en especial de nuevos cuadros dirigentes.

Todos estos espacios otorgan poder a quienes los ocupan. Generalmente los que controlan son grupos de líderes.

Panebianco habla de la presencia, en todo partido, de una "coalición dominante". Para entender el término alude al hecho de que en la toma de decisiones participan no sólo el líder del partido (ni siquiera en los de tipo carismático), sino todos aquellos que controlan las zonas de incertidumbre.

El tipo de coalición dominante determina la estructura organizativa. Para explicar el tipo de coalición es preciso reconocer su grado de cohesión, su grado de estabilidad y "el mapa de poder a que da lugar en la organización".

Panebianco aplica su modelo a diversos partidos políticos de Europa occidental. En

forma clara y sumamente aleccionadora, caracteriza a diversos partidos. El Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), el Partido Comunista Francés (PCF), el Partido Comunista Italiano (PCI), son ejemplos de partidos de oposición con una institucionalización fuerte. En cambio, el Partido Laborista Británico (LP), la Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO) y el Partido Socialista Italiano (PSI) son casos de partidos de oposición con institucionalización fuerte. Por otra parte, la Unión Demócrata Cristiana alemana (CDU) y la Democracia Cristiana italiana (DC) en cierta época fueron partidos en el gobierno con una institucionalización débil, mientras que el Partido Conservador Británico fue gobernante y tuvo una institucionalización fuerte.

Panebianco da como ejemplos de partidos carismáticos a la Unión para la Nueva República (UNR) y el Partido Nacional Socialista alemán (NSDAP).

En el libro encontramos tanto un análisis interpretativo como una historia política de los años en los que se fundan y se institucionalizan estos partidos.

Panebianco también da cuenta de varios elementos que influyen en la organización de un partido: el tamaño, el "entorno", es decir, la influencia del sistema electoral, del sistema de partidos en el partido y el papel de la burocracia.

El libro ofrece un modelo sugerente para el estudio de los partidos. Si bien los referentes de Panebianco no son partidos inmersos en sistemas no competitivos, el modelo puede utilizarse para abrir caminos en la investigación sobre los partidos políticos en nuestro país. Es tan poca la atención y tan raro el rigor académico con el que se les trata de analizar, que la aplicación del "modelo Panebianco" difícilmente podría resultar negativa en un ejercicio de investigación.

Francisco Reveles