

LOS autores «clásicos» que escribieron sobre los partidos políticos entre finales del siglo pasado y mediados de éste —de Ostrogorski a Michels, de Weber a Duverger—

partían invariablemente de la idea de que para comprender la actividad, el funcionamiento y las transformaciones de los partidos hay que proceder a poner al desnudo el «núcleo organizativo» y reconocer que los partidos son, ante todo, organizaciones y que el análisis organizativo debe, por tanto, preceder a cualquier otro planteamiento. Esta perspectiva, central en la teoría clásica y en gran medida arrinconada por tendencias posteriores, constituye el punto de partida de **MODELOS DE PARTIDO**. Utilizando aportaciones que pertenecen a diversas tradiciones disciplinares, **ANGELO PANEBIANCO** lleva a cabo una investigación histórico-comparada de las vicisitudes de un cierto número de partidos políticos europeos. Avanza nuevas hipótesis sobre la relación entre partidos y ambiente, sobre el fenómeno de la burocratización y sobre los factores políticos en juego en las transformaciones organizativas de los partidos. El examen del momento de formación y del desarrollo organizativo, junto a la especial atención a los conflictos internos y la distribución del poder en el seno de los partidos, permiten al autor elaborar un esquema interpretativo general para el estudio del problema del cambio organizativo, esto es, de los procesos de transformación que experimentan los partidos políticos.

Alianza Editorial

ISBN 84-206-2627-9

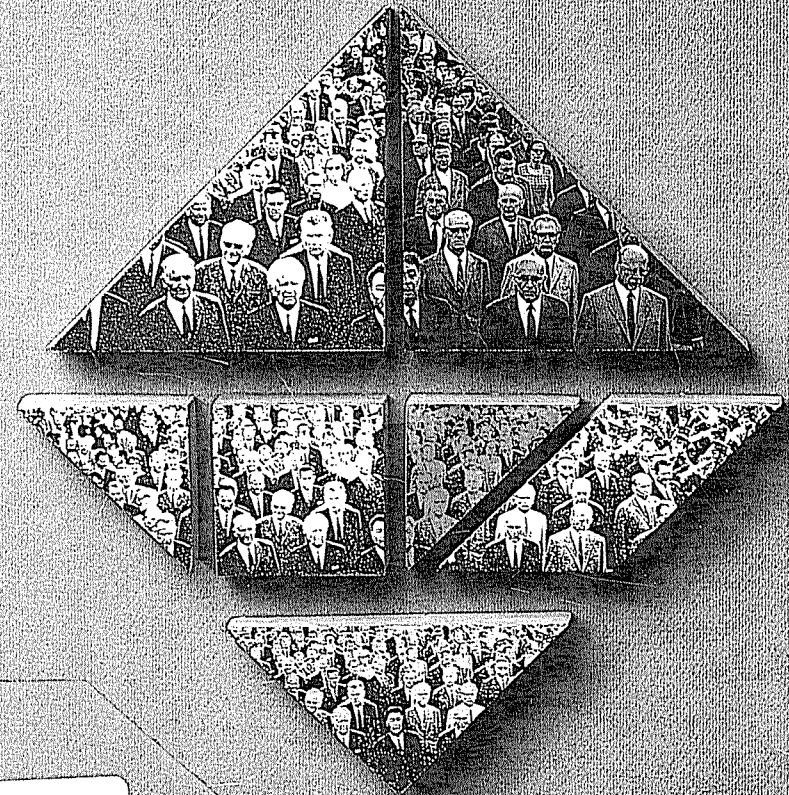


9 788420 626277

Cubierta: Angel Uriarte

Ciencias Sociales

Angelo Panebianco
Modelos de partido
Alianza Universidad



Modelos de partido

CH/

Alianza Universidad

Angelo Panebianco

Modelos de partido

Organización y poder en los partidos políticos

Versión española de
Mario Trinidad

*Esta publicación se ha realizado en colaboración
con la Biblioteca Italia, un programa de
la Fundación Giovanni Agnelli para la difusión
de la cultura italiana.*

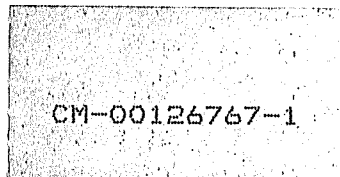
9821243

Alianza
Editorial

Título original:
Modelli di partito

UNIDADE - FECH
N.º CHAMADA 329.945 P. 192 m
V. _____ EX _____
TOMBO BCI 414260
PROC. _____
C <input type="checkbox"/> D <input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO _____
DATA _____
N.º CPD _____

Primera edición en "Alianza Universidad": 1990
Primera reimpresión en "Alianza Universidad": 1995



Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en el art. 534-bis del Código Penal vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reprodujeren o plagiaran, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica fijada en cualquier tipo de soporte sin la preceptiva autorización.

Copyright © 1982 by Società Editrice Il Mulino, Bologna
© Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A. Madrid, 1990, 1995
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15, 28027 Madrid; teléf. 393 88 88
ISBN: 84-206-2627-9
Depósito legal: M. 22.172-1995
Fotocomposición EFCA, S. A.
Dr. Federico Rubio y Galí, 16. 28039 Madrid
Impreso en Lavel. Los Llanos, C/ Gran Canaria, 12. Humanes (Madrid)
Printed in Spain

INDICE

Agradecimientos.....	11
Introducción.....	13
PRIMERA PARTE: EL SISTEMA ORGANIZATIVO	
1. Algunos dilemas en materia de organización.....	27
Premisa. Los dilemas organizativos. La articulación de los fines. Un modelo de evolución organizativa.	
2. El poder. Los incentivos. La participación.....	61
Premisa. Poder e intercambio desigual. Creyentes y arribistas. Incentivos e intercambio desigual.	
3. Coalición dominante y estabilidad organizativa	83
Premisa. La coalición dominante. La legitimidad. La estabilidad organizativa. Conclusiones.	
SEGUNDA PARTE: EL DESARROLLO ORGANIZATIVO	
4. La institucionalización	107
Premisa. El modelo originario. La institucionalización. La institución fuerte y la institución débil: dos tipos ideales. Modelo originario e institucionalización: una tipología. El carisma personal: un caso anormal. Conclusiones.	
5. Los partidos de oposición (I).....	139
Premisa. El partido socialdemócrata alemán. El partido comunista francés. El partido comunista italiano. Conclusiones.	

6. Los partidos de oposición (II)..... 171
 Premisa. El partido laborista británico. La sección francesa de la Internacional obrera. El partido socialista italiano. Conclusiones.
7. Los partidos de gobierno 215
 Premisa. La Unión Cristiano-Demócrata. La Democracia Cristiana italiana. El partido conservador británico. Conclusiones.
8. Los partidos carismáticos 267
 Premisa. La Unión para la Nueva República. El partido nacionalista alemán. Conclusiones.
9. Una tipología de los sistemas organizativos 301
 Premisa. La evolución organizativa de los partidos políticos. La configuración de la coalición dominante: el mapa del poder organizativo (I). La configuración de la coalición dominante: el mapa del poder organizativo (II). Conclusiones.

TERCERA PARTE: LAS CONTINGENCIAS ESTRUCTURALES

10. Dimensión y complejidad organizativa 337
 Premisa. El problema del tamaño en los partidos políticos. El tamaño de la organización como variable independiente. El tamaño de la organización como variable dependiente. Los umbrales organizativos. La dimensión de las subunidades organizativas. Complejidad organizativa y control electoral. Los sistemas electorales. Conclusiones.
11. La organización y su entorno 383
 Premisa. Las características ambientales. Los ambientes de los partidos: las constricciones institucionales. Los distintos ambientes en que operan los partidos: los escenarios. El escenario electoral. Escenario electoral y escenario parlamentario: interdependencias. Oposición y competencia: la política de alianzas.
12. Los profesionales de la política y la burocracia..... 417
 Premisa. Los profesionales de la política y la burocracia. La burocracia de los partidos: definiciones. Burocracia y actitudes políticas. Los expertos y los profesionales camuflados. Dirigentes y profesionales: una clasificación.

CUARTA PARTE: EL CAMBIO ORGANIZATIVO

13. Los retos del entorno y la circulación de las élites..... 447
 Premisa. El cambio en los partidos políticos. La amplitud del cambio: «amalgama» y «circulación». El cambio organizativo: algunos ejemplos. Bad Godesberg: la sucesión de los fines. La CDU: de partido de electores a organización de masas. Conclusiones.
14. Los partidos y la democracia: transformaciones y crisis .. 487
 Premisa. El partido burocrático de masas y el partido profesional-electoral. La crisis de los partidos. Los cambios en las divisiones políticas. Conclusiones.

A mi padre y a mi madre

AGRADECIMIENTOS

Estoy en deuda con diversos colegas por sus sugerencias y críticas a capítulos concretos o al trabajo en su conjunto. Debo un agradecimiento particular a Carlo Carboni, Ugo Mancini, Arturo Parisi, Paolo Pombeni, Roberto Ruffilli, y Stefano Zan.

Durante una estancia en el *Center for European Studies* de la Universidad de Harvard, a lo largo de 1980, discutí una versión provisional, que planteaba las líneas generales de este libro, con Peter Lange al que debo importantes sugerencias. Gianfranco Pasquino merece un agradecimiento especial por sus comentarios críticos y por su lectura paciente y atenta de las diversas versiones que han precedido a la redacción definitiva.

Agradezco finalmente a la *Ford Foundation* la oportunidad que me ha dado de profundizar en los temas de este libro en el estimulante ambiente de Harvard, y a mi mujer, Vittoria, su ayuda en el trabajo de ordenación final del texto mecanografiado.

INTRODUCCION

«Mientras estábamos esperando a Su Majestad, entre los oros y carmesíes de Palacio, no podía dejar de pensar maravillado en aquel curioso giro del destino que había acabado por conducir a MacDonald, un empleado malnutrido, a Thomas, el maquinista, a Henderson, el de la fundición, y a Clynes, el obrero, hasta aquella cima.»

De las memorias de J. R. Clynes, ministro en el primer gobierno laborista de la historia británica (1924).

Aunque en los últimos años me he dedicado a investigar sobre los partidos políticos, este libro no es el resultado de una investigación empírica. Se trata más bien de un esfuerzo, lo más sistemático posible, por identificar algunas de las principales causas que explican la política de los partidos, con la ayuda de instrumentos interpretativos que pertenecen a diversas tradiciones científicas.

En un cierto momento de la historia de la investigación científica sobre los partidos se ha producido una censura; la investigación ha tomado un camino y una orientación que son, al menos en parte, nuevos. Para aquellos autores que dieron a la luz sus obras más

significativas entre el final del siglo pasado y mediados de éste, y que son justamente considerados como los «clásicos» de la materia, desde Ostrogorski a Weber, de Michels a Duverger, los partidos políticos y sus actividades resultaban comprensibles si, y solamente si, se procedía a poner al desnudo el «núcleo» organizativo*; si, y solamente si, se tomaba como punto de partida al partido en cuanto organización, en su fisonomía y en su dinámica organizativas. En los últimos treinta años, sin embargo, la investigación politológica y sociológica sobre los partidos ha tomado otros derroteros. La dinámica electoral, el concreto funcionamiento de las instituciones estatales sometidas a la influencia de los partidos, las relaciones entre los partidos y las clases sociales, han comenzado a ser objeto de estudio, con técnicas cada vez más refinadas y precisas, y a la luz de teorías cada vez más convincentes. Finalmente, a medida que la perspectiva propia de la teoría de sistemas (en sentido amplio) pasaba a ocupar una posición predominante entre los científicos sociales, los sistemas de partidos han terminado por ser más importantes, en las preocupaciones de los estudiosos, que los partidos individualmente considerados. De este modo se han hecho grandes progresos en la comprensión de los procesos políticos. Algo, sin embargo, se ha perdido: precisamente la conciencia de que, cualquiera que sea la naturaleza de los partidos y el tipo de incitaciones a que puedan responder, aquéllos son, ante todo, organizaciones, y el análisis organizativo debe, por tanto, preceder a cualquiera otra perspectiva. Lo curioso es que todo esto ha ocurrido justamente cuando el estudio de las organizaciones complejas, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial en adelante, experimentaba un salto cualitativo. Un gran número de organizaciones, de todos los géneros y tipos, han estado sometidas desde entonces al tamiz de la investigación

* *Nota del Traductor.* El neologismo «organizativo», traducción literal del término italiano «organizzativo», cuenta ya con una cierta tradición en una terminología (la de la teoría de las organizaciones) que abunda en ellos. Hace ya treinta años que García de Enterría lo utilizaba en el prólogo a la traducción española de los «Principios de Organización» de J. D. Mooney. Hemos decidido emplearlo, con preferencia al adjetivo «orgánico» el más próximo entre los que figuran en los Diccionarios de uso del español, para resaltar que nos estamos refiriendo a la organización en su conjunto (o a las organizaciones en general) más bien que a los *órganos* singulares de aquélla. Con este sentido lo hemos manejado en la traducción, usando expresiones equivalentes (de la organización, en la organización, de las organizaciones, etc.) cuando era preciso evitar repeticiones que pudieran hacer pesada la lectura.

empírica y un gran número de modelos y cuasi-teorías han sido propuestos para interpretar el funcionamiento y las actividades de las organizaciones. Por el contrario, y con escasísimas innovaciones, la teoría de la organización de los partidos se ha detenido en Michels y Duverger. Pero Michels y Duverger habían tenido en cuenta los conocimientos organizativos de su tiempo: Michels, por ejemplo, utilizó en su modelo una versión, aunque simplificada, de la teoría veneciana de la burocracia. Cuando los politólogos y sociólogos contemporáneos que se ocupan de los partidos toman en consideración los aspectos organizativos, parecen ignorar a menudo los resultados y desarrollos de las ciencias de la organización.

En ese sentido, este libro puede ser leído como un intento de devolver al centro del escenario algo que había quedado arrumbado en una esquina polvorienta, lejos de los reflectores.

Creo firmemente que la teoría comparada de los sistemas de partidos ha dado grandes frutos. Pero estoy igualmente convencido de que las numerosas zonas de sombra que aquella teoría deja, sólo pueden ser iluminadas con un decidido retorno al estudio de los partidos desde la perspectiva de su dinámica organizativa interna.

En la teoría de las organizaciones complejas, como en cualquier otro sector de las ciencias sociales, son muchas las orientaciones que se disputan el campo, como se verá en el curso del libro y especialmente en las partes primera y tercera. Mis preferencias van hacia aquellas teorías y análisis que colocan en el centro de atención la dimensión del poder en la organización, que explican el funcionamiento y las actividades organizativas fundamentalmente en términos de alianzas y conflictos por el poder entre los diversos actores que integran la organización. Naturalmente las organizaciones, y por tanto, también los partidos, tienen un conjunto de características que obedecen, por así decir, a imperativos técnicos: exigencias derivadas de la división del trabajo, de la coordinación entre los distintos órganos, de la necesidad de proceder a una cierta especialización en sus relaciones con el entorno, etc. No dejaré de lado el papel de estos factores. Pero trataré sobre todo de adaptar al caso de los partidos, integrando diversas hipótesis, modelos y sugerencias, e incluso avanzando nuevas hipótesis, la perspectiva según la cual, la dinámica de la lucha por el poder en el seno de la organización (una dinámica condicionada a su vez por las influencias del entorno) ofrece la clave principal para comprender su funcionamiento, así como los cambios que experimenta en ocasiones. Y ello es así tanto si se

trata de una empresa, como de una administración pública o de una asociación voluntaria.

Las organizaciones difieren enormemente entre sí. Pero cualesquiera que sean las actividades que desarrollan y los beneficios o perjuicios que procuran a los hombres, invariablemente todas ellas sirven *también* para garantizar, perpetuar o acrecentar el poder de aquellos que las controlan, de las élites más o menos restringidas que las dirigen:

(...) Las organizaciones son (y éste es un aspecto sumamente importante) también instrumentos para configurar el mundo según los deseos de quien las dirige; o sea, proporcionan a ciertas personas la manera de imponer su definición de las relaciones humanas. El que controla una organización tiene un poder superior al de quien no está en condiciones de ejercer un control análogo¹.

La búsqueda o la defensa de ese poder es un componente importante de los conflictos que se producen continuamente en *todas* las organizaciones, sea cual sea la categoría o el tipo al que pertenezcan y las funciones que cumplan (o que se supone que cumplen) en el sistema social. Además, en el ámbito de las relaciones políticas, el nacimiento y el éxito de una nueva organización comporta a veces una ampliación de las fronteras del sistema político, con la incorporación de grupos sociales antes excluidos de los beneficios de la participación. Invariablemente, sin embargo, comporta también la consolidación de una nueva clase dirigente que sustituirá a las clases dirigentes preexistentes o bien se yuxtapondrá a ellas. Esa misma organización que permitió el ascenso de la nueva clase será, en adelante, el principal instrumento mediante el cual ésta defenderá su nuevo poder social.

Adoptar una perspectiva de este género significa, evidentemente, vincularse a la teoría del partido de Robert Michels; la teoría del partido como instrumento para el mantenimiento o la ampliación del poder de algunos hombres sobre otros. Y más allá (y por encima) de Michels, significa vincularse a otros autores de la escuela neo-maquiavélica: a Pareto y a la teoría de las élites, y, sobre todo, a Ga-

¹ C. Perrow, *Complex Organizations. A Critical Essay*, Glenview, Scott, Foresman and co., 1972.

tano Mosca y a la teoría de la organización como decisivo instrumento de dominio de las minorías —las clases políticas— sobre las mayorías. Sin embargo, la deuda con las teorías neo-maquiavélicas termina aquí. Los análisis de Michels han constituido un punto de partida importante para este trabajo. Pero en mi trayectoria he terminado por seguir, en numerosos puntos esenciales, un planteamiento, si no alternativo, ciertamente muy lejano del que inspiró al autor de la *Sociología del partido político*.

La moderna teoría de la organización es la «esterilidad» de la que he entresacado la mayoría de los materiales con los que poner a punto categorías interpretativas relacionadas en todo lo posible con el caso de los partidos. Sin embargo, el núcleo de este trabajo (que ocupa los capítulos centrales del volumen) consiste en un ejercicio de historia comparada, un intento de aplicar un tipo particular de análisis organizativo al examen de la formación de un cierto número de partidos políticos europeos. La idea que impregna este intento es la de recuperar una intuición fundamental de la sociología clásica y en particular de la weberiana, sobre la importancia del momento fundacional de las instituciones. La manera en que se reparten las cartas, así como los resultados de las diversas partidas que se juegan en la fase originaria de una organización y en los momentos inmediatamente posteriores, continúan, en muchísimos casos, condicionando la vida de la organización a decenios de distancia. Ciertamente la organización sufrirá después modificaciones y adaptaciones incluso profundas, interactuando, durante todo su ciclo vital, con los continuos cambios que se producen en su entorno. Pero los resultados de las primeras «partidas» o, dejando la metáfora, las opciones políticas cruciales puestas en práctica por los padres fundadores, las modalidades de los primeros conflictos por el control de la organización, y la manera en que ésta se consolida, dejarán una impronta indeleble. Pocos aspectos de la fisonomía actual así como de las tensiones que se desarrollan ante nuestros ojos en muchas organizaciones, resultarían comprensibles si no nos remontáramos a su fase de formación.

La recuperación de la dimensión histórica se convierte así en parte integrante del análisis de la organización de los partidos. En este caso concreto, se trata además de un paso esencial para el objetivo de elaborar una tipología organizativa de los partidos alternativa a las de uso más corriente en la literatura. En este, como en muchos otros campos, es válida la observación según la cual:

(...) las principales transformaciones políticas ocurridas en el pasado pueden no volver a repetirse en el presente ni en el futuro, y es verdaderamente improbable que puedan repetirse exactamente del mismo modo, pero cualquier teoría que pretenda abarcar procesos generales de transformación política debe ser congruente con la experiencia pasada y ser atentamente controlada a la luz de esta experiencia antes de ser aceptada (...) consideramos que la experiencia histórica es más importante que la observación de los hechos contemporáneos en la formulación o verificación de cualquier tipo de generalización sobre los grandes cambios políticos².

Un análisis histórico-comparado contiene siempre riesgos potenciales. Ante todo se trata de un tipo de investigación que debe confiar en fuentes indirectas —los trabajos historiográficos sobre casos particulares— y se encuentra por ello a merced de los datos y de las interpretaciones de los datos suministradas por los historiadores³. Además, al basarse en un cuadro analítico predefinido, una investigación de este tipo violenta, inevitablemente, por muchas precauciones que se tomen, las interpretaciones historiográficas particulares (a las que filtra al través de prismas teóricos diferentes) y en general el material historiográfico. Casi siempre las investigaciones histórico-comparadas dejan perplejos e insatisfechos a los historiadores especialistas en casos particulares. Y en gran medida es inevitable que así sea, puesto que el análisis comparado pone énfasis en las uniformidades y diferencias entre los distintos casos más bien que en la profundización en los aspectos problemáticos de cada uno, y no puede dejar de moverse en la literatura histórica de un modo altamente selectivo, descartando aquellas partes del debate historiográfico que no son congruentes con su esquema teórico. Ello comporta inevitablemente un inconveniente y algunos riesgos. El inconveniente es que el esquema teórico influye en gran medida sobre los resultados de la investigación. Lo que no viene sino a confirmar que las ciencias sociales no son ciencias exactas.

Un riesgo siempre presente es el de un tratamiento demasiado

² C. Tilly, *Reflections on the History of European State-Making*, an, Id., (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 3.

³ Sobre el método histórico-comparado en sociología y para un intento sugestivo, aunque un poco esquemático, de clasificación de diversos trabajos, vid. T. Skocpol, M. Somers, *The Use of Comparative History in Macro-Social Inquiry*, «Comparative Studies in Society and History», XXII (1920), pp. 174-197.

superficial de los distintos casos. Pero la alternativa es aún más arriesgada; consiste en adentrarse hasta tal punto en el análisis de cada uno de ellos, ante el temor de violentar la historia, hasta perder de vista el objetivo: esto es, la identificación, de las uniformidades y diferencias (lo cual, a su vez sólo es posible si no se abandona en el trayecto el cuadro teórico preseleccionado). Por esta razón muchos análisis comparados oscilan a menudo entre dos polos: el de la investigación que descubre o cree descubrir uniformidades, pero al precio de negar las peculiaridades de cada caso, y el de la indagación que profundiza hasta tal punto en las características específicas e irrepetibles de cada uno, hasta verse luego constreñida a yuxtaponer un caso a otro sin posibilidad de una comparación efectiva.

Otro riesgo, finalmente, se vincula con la elección de los casos históricos, desde el momento en que, en la determinación de los resultados teóricos, las exclusiones cuentan tanto como las inclusiones. La opción de utilizar, a efectos de control histórico, exclusivamente casos de partidos de Europa occidental, ha contribuido obviamente a delimitar el área de investigación. Pero existe también, tras esta elección, una razón de método. A pesar de una serie de variaciones incluso muy profundas, las afinidades en los procesos de modernización política experimentados por los países de la Europa occidental, así como en la formación de los «centros» estatales-nacionales, en la extensión de los derechos de asociación o en la «congelación» de las culturas políticas⁴, aseguran los requisitos mínimos que los hacen comparables. Puesto que las organizaciones establecen relaciones complejas de adaptación/predominio respecto al propio ambiente (y el análisis organizativo aborda inevitablemente estas relaciones), la existencia de por lo menos algunas fuertes semejanzas ambientales se convierte en algo crucial⁵. Así se explica la exclusión del horizonte temático de este volumen de los partidos que operan en sistemas político-estatales fuera de la Europa occidental: por ejemplo, de los casos de monopartidismo⁶. Y ciertamente no porque el

⁴ Sobre las uniformidades y dirigencias en los procesos de modernización política de los países europeos es de obligada referencia la obra de Stein Rokkan; vid. la compilación más importante de ensayos, *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Study of Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970.

⁵ Sobre el papel del análisis por «áreas geopolíticas» como instrumento de reducción de las variables operativas cfr., entre otros, A. Lijhart, *Il metodo della comparazione*, «Revista Italiana di Scienza Politica», I (1971), p. y 9 y ss.

⁶ Sobre las diferencias entre sistemas mono y pluralistas cfr. G. Sartori, *Parties*

análisis organizativo no sea aplicable también a estos casos (además, se pueden detectar numerosas afinidades, por poner un solo ejemplo, entre las peculiaridades de la formación del partido bolchevique ruso y de diversos partidos europeo-occidentales). Pero en la medida en que el monopartidismo liquida o impide el establecimiento de la democracia electoral, altera irreversiblemente la naturaleza de las instituciones estatales y consolida estructuras asociativas alternativas respecto a los modelos euro-occidentales, falta el requisito mínimo de la homogeneidad ambiental.

Otra importante exclusión, salvo esporádicas alusiones en los capítulos de corte más teórico y una parcial recuperación en el último capítulo, es la de los partidos americanos. También aquí ha jugado, aunque por razones diversas a las del caso anterior, la desconfianza hacia las yuxtaposiciones apresuradas a que se prestan a veces muchos estudiosos de los partidos. Constituye un tema recurrente en los debates sobre el llamado «excepcionalismo» americano, la tesis según la cual, aun situándose en el marco común de los sistemas democrático-respresentativos, la distancia que separa las instituciones sociales y políticas americanas de las europeas es mayor que la que diferencia a las instituciones de cada uno de los países europeos entre sí. Son muchas las razones que se manejan para explicar esa distancia. Por ejemplo, el hecho de que en los Estados Unidos la movilización de las clases subordinadas fue, a diferencia de lo que ocurrió en la mayor parte de los países europeos, el prelude de la industrialización más bien que su resultado⁷. Y dado que los tiempos y modalidades de la movilización de las clases subordinadas fueron en todas partes un elemento esencial en la formación de los partidos y de los sistemas de partidos, ello explicaría en gran medida el particular desarrollo de los partidos americanos⁸. Las observacio-

and Party Systems. A Framework for Analysis, London-New York, Cambridge University Press, 1976, trad. española, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza ed., 1980. Sobre los regímenes de partido único vid. S.P. Huntington, C. H. Moore (eds.) *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, New York, Basic Books, 1970.

⁷ R. Bendix, *Nation Building and Citizenship*, New York, Wiley and Sons, 1964, trad. española *Estado Nacional y ciudadanía*, Amorrotu (eds.), Buenos Aires, 1974, p. 67.

⁸ Cfr. el análisis sobre el «inicial» y los sucesivos sistemas americanos de partidos, en W. N. Chambers (ed.) *The First Party System: Federalist and Republicans*, New York, Wiley and Sons, 1972, y W.N. Chambers, W.D. Burnham (eds.) *The American*

nes que con carácter general hace Barrington Moore sobre las peculiaridades de la «vía americana» a la modernización política, valen también para describir las condiciones ambientales en que tuvo lugar el desarrollo de los partidos:

Los Estados Unidos no tuvieron que afrontar el problema de desmantelar una sociedad agraria compleja y profundamente enraizada, de tipo feudal o burocrático. La agricultura mercantil ocupó desde los comienzos un lugar importante, como en las plantaciones de Virginia, y se convirtió rápidamente en la forma dominante apenas se organizó el país. Las luchas políticas entre una aristocracia terrateniente de tipo premercantil y la monarquía, no tuvieron lugar en la historia americana. Ni la sociedad americana conoció nunca una masiva clase campesina parangonable a las de Europa o Asia⁹.

Por tanto, puesto que los factores que influyeron en el nacimiento y en el desarrollo organizativo de los partidos americanos, así como las condiciones ambientales posteriores, difieren significativamente de las europeas, el caso americano se ha excluido como elemento de contraste y de control de las hipótesis y generalizaciones elaboradas en este trabajo.

El volumen está dividido en cuatro partes. En la primera (capítulos I, II y III) se desarrollarán los conceptos esenciales de los que a mi juicio no puede prescindir un análisis organizativo de los partidos políticos. Pondré a punto, mediante aproximaciones sucesivas, un esquema conceptual —un entramado de conceptos— que creo apto para desarrollar análisis realistas y fiables sobre el funcionamiento de los partidos. La opción metodológica ha consistido en recurrir a instrumentos de análisis que la sociología de las organizaciones ha ido elaborando para estudiar el funcionamiento de las organizaciones complejas, y adaptarlas al caso concreto de los partidos. Más concretamente, se ha tratado de confrontar hipótesis, teorías y modelos provinientes de la sociología de la organización (seleccionándolos, de entre los muchos posibles, a la luz de mis propios objetivos de investigación) con la literatura politológica tradicional

Party System. Stages of Political Development, New York, Oxford University Press, 1967.

⁹ B. Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966, trad. española, *Los orígenes sociales de la Doctrina y la Democracia*, Barcelona, ed. Península.

sobre los partidos. El objetivo esencial es mostrar la superior capacidad explicativa, frente a planteamientos más tradicionales, de una orientación que trate a los partidos políticos bajo el prisma de la teoría de las organizaciones complejas.

En términos generales, esta primera parte se ocupa de las *condiciones del sistema organizativo**: se procede a examinar a través de qué mecanismos y con qué modalidades, las organizaciones de partido hacen frente, o tratan de hacer frente, a los numerosas presiones y desafíos a que están sometidas. El examen de las condiciones del sistema organizativo requiere una definición del propio sistema, y esta definición, a su vez, presupone una desagregación e identificación de los diversos factores que lo determinan. Se trata esencialmente de una investigación orientada a poner orden en los conceptos, a preparar los instrumentos para el subsiguiente análisis histórico-empírico de partidos políticos concretos.

En la segunda parte (capítulos IV a IX) el cuadro analítico puesto a punto en los capítulos precedentes se utilizará para interpretar la evolución organizativa de un cierto número de partidos de la Europa occidental. El capítulo IV, con el que se abre esta parte, sigue siendo un capítulo de corte teórico. En él procedo a una adaptación al caso de los partidos de la teoría de la institucionalización y a la elaboración de una tipología de las relaciones entre «modelo originario» (los rasgos que caracterizan la génesis de las organizaciones) y nivel de institucionalización, que será verificada con los datos históricos en los capítulos siguientes. La teoría de la institucionalización se introduce en este punto para permitir la adaptación de los instrumentos conceptuales elaborados hasta ese momento, a un análisis dinámico del desarrollo organizativo de los partidos.

Los capítulos V, VI, VII y VIII contienen una investigación (aunque extremadamente sintética), sobre las vicisitudes de una serie de partidos, seleccionados por su condición de símbolos de las múltiples posibilidades formales que pueden asumir estas organizaciones; esto es, en razón de su carácter representativo de un abanico muy

* *Nota del traductor*: A pesar de que la palabra «ordine», usada por el autor aquí y en el título de la primera parte, tiene su equivalente exacto en la castellana «orden», hemos preferido traducirla por «sistema» que, en el sentido que aquí se maneja, es sinónima de la anterior y se presta menos al equívoco, al menos en nuestra lengua. Por otra parte se corresponde perfectamente con la perspectiva desde la que el autor ha desarrollado las materias que se contienen en esta primera parte.

amplio, aunque no necesariamente exhaustivo, de los diversos *sistemas organizativos* que pueden existir en los partidos. Ninguno de los análisis de casos particulares es original en sí mismo, ni ofrece grandes novedades respecto a las tesis historiográficas dominantes. Por las razones antes expuestas, que tienen que ver con las dificultades intrínsecas del método histórico-comparado, la reconstrucción ha debido hacerse siguiendo sólo algunas entre las muchas líneas de interpretación que sobre cada caso existen y en torno a las cuales debate la historiografía contemporánea. Si existe alguna originalidad, ésta se da, sobre todo, en el cuadro teórico, a través del cual se filtran las diversas tesis historiográficas, y en la posibilidad que de este modo se abre de evidenciar uniformidades y diferencias entre los distintos casos. En el capítulo IX se hará, en cierto modo, balance: dispondremos entonces de datos cognoscitivos suficientes para aventurarnos en la elaboración de una tipología, en cualquier caso provisional y seguramente parcial, de las organizaciones de partido. En la tercera parte (capítulos X, XI y XII) abordaré problemas organizativos específicos, tratados sólo de pasada en los capítulos anteriores y que son, sin embargo, importantes para la teoría organizativa del partido político: el papel del «tamaño» de la organización, los problemas relacionados con la división del trabajo y la complejidad organizativa, el papel de las influencias y presiones ambientales, y las características de la burocracia de partido y de la burocratización. Como en la primera parte, el discurso volverá a ser aquí predominantemente teórico, aunque se utilizarán diversos ejemplos empíricos para ilustrar la argumentación. Y, como en la primera parte, también en este caso me serviré sólo de aquellos instrumentos interpretativos, entre los muchos que ofrece la teoría de la organización, que me han parecido más adecuados al examen de los partidos.

En la cuarta parte (capítulos XIII y XIV) trataré el problema del cambio organizativo, de los procesos de transformación que experimentan los partidos políticos. Y me ocuparé de ello de dos maneras distintas. En el capítulo XIII, proponiendo un modelo de cambio organizativo y ensayando su validez mediante la confrontación con las vicisitudes de cambio experimentadas, en diversas épocas, por algunos partidos. El modelo no es sino un intento de formalización parcial (no matemática) de una perspectiva que ha estado ya presente en todo el análisis desarrollado en el curso del trabajo. En el capítulo XIV, por el contrario, examinaré algunos cambios que se están

produciendo hoy en los partidos políticos occidentales y su reflejo y significación respecto a procesos políticos más generales.

Falta en el libro, deliberadamente, un capítulo de conclusiones. El análisis de los partidos como organizaciones complejas está sólo en sus comienzos y cualquier discurso en este campo no puede sino permanecer en suspenso, abierto a sucesivas adaptaciones y revisiones incluso profundas. Por un lado solamente extensas y sistemáticas investigaciones empíricas, con una utilización de las categorías organizativas más amplia y articulada de lo que permite un trabajo de puesta a punto de la teoría, permitirán profundizar ulteriormente el trabajo emprendido. Por otro, la ausencia de conclusiones tiene también la función de mostrar el carácter de *working in progress* propio de este trabajo, que es más un punto de partida que de llegada, y más un intento de identificar y plantear las preguntas relevantes que de encontrar todas las respuestas.

Primera parte

EL SISTEMA ORGANIZATIVO

1. ALGUNOS DILEMAS EN MATERIA DE ORGANIZACION

Premisa

Años atrás, un estudioso americano de los partidos políticos, pasando revista a la literatura sobre el tema observaba: «El análisis organizativo de los partidos políticos (...) es uno de los más antiguos en las investigaciones sobre los partidos y también uno de los más frustrantes»¹. y lo debe ser verdaderamente cuando a setenta años de distancia de la publicación de la *Sociología del partido político* de Robert Michels² y a 30 de *los partidos políticos* de Maurice Duverger³ y en tanto crecen a ritmo exponencial las investigaciones sobre todos los partidos habidos y por haber, debemos seguir, en la mayor

¹ W. Crotty, *A Perspective for the Comparative Analysis of Political Parties*, «Comparative Political Studies», III (1970), p. 281.

² R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*, Leipzig, Klinkhardt, 1911, trad. española, *Los partidos políticos*, Amorrotu (eds.), Buenos Aires, 1979, por la que citamos en lo sucesivo.

³ M. Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951, trad. española, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, por la que citamos en lo sucesivo.

parte de los casos, buscando en aquellos viejos textos las observaciones más inteligentes y más convincentes. Existe una notable resistencia, en la mayor parte de los trabajos contemporáneos, a estudiar los partidos precisamente en aquello que tienen de más característico: su condición de organizaciones. En parte esta resistencia es sin duda el resultado de dificultades objetivas, propias de cualquier intento de análisis organizativo de los partidos. Pero en parte es también el resultado de prejuicios, de hábitos mentales muy extendidos en la literatura sobre los partidos, que crean barreras y separaciones difíciles de romper entre el observador y el objeto observado. Hay dos prejuicios sobre todo que son comunes a gran parte de la literatura sobre los partidos. Definiré al primero como el prejuicio sociológico y al segundo como el prejuicio teleológico. Ambos ponen en peligro la posibilidad de un serio análisis organizativo de los partidos.

El prejuicio sociológico. Consiste en creer que las actividades de los partidos (dejemos por el momento sin definir el término «actividad») son el producto de las «demandas» de los grupos sociales que aquéllos representan y que, más en general, los propios partidos no son sino manifestaciones en el ámbito político de las divisiones sociales. Expresiones como «partidos obreros», «partidos burgueses», «partidos campesinos», etc. no son, en esta perspectiva, utilizadas sólo con fines sociográficos, para describir la composición social predominante en el electorado y/o entre los afiliados de los distintos partidos, sino que se trata de inferir de ellas también la explicación de los comportamientos de los mismos partidos. Una consecuencia típica de esta orientación consiste en interpretar los conflictos internos de los partidos, exclusivamente como conflictos entre representantes de interés distinto ⁴. Otra busca atribuir a even-

⁴ Una manifestación típica del prejuicio sociológico se puede encontrar, por ejemplo, en una obra muy influyente de los años sesenta. S. Eldersveld, *Political Parties: a Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally Co., 1964. Eldersveld, polemizando explícitamente con Michels, sostiene que en los partidos se debe hablar de una estructura de poder repartida en una multiplicidad de «estratos de autoridad», más bien que de un poder único concentrado en una oligarquía. Los estratos de autoridad serían la directa expresión de «subcoaliciones» internas, cada una de las cuales representaría intereses socioeconómicos y/o socioculturales particulares (grupos de interés económico, minorías étnicas, etc.). En el caso de los partidos demócrata y republicano en Detroit, que Eldersveld estudió, tal descripción correspondía probablemente a la realidad. En lo que Eldersveld se equivocó fue en considerar válidos para la mayoría

tuales desviaciones entre la composición de la base electoral y las características de los afiliados, de los militantes o de los representantes electos del partido, la causa de «distorsiones» en la representación de los intereses sociales ⁵. Es típico del prejuicio sociológico el subestimar sistemáticamente la capacidad de los partidos, en cuanto organizaciones, para configurar su propia base por lo menos tanto como, en su condición de representantes, resultan configurados por ella.

Esto es, el prejuicio sociológico impide ver que entre los partidos y el sistema de las desigualdades sociales existe una relación compleja cuya designación con el término «representación» conlleva, en el mejor de los casos, una fuerte dosis de imprecisión y simplificación ⁶. Aún más, el prejuicio sociológico hace perder de vista el hecho de que el partido no sólo no refleja mecánicamente, ni en su organización ⁷ ni en su política, el sistema de las desigualdades sociales, sino

de los partidos las conclusiones de su investigación. Como veremos, por el contrario, en la mayoría de los casos los «intereses sociales» externos son filtrados a través de las barreras y estructuras de mediación de la organización (con una fuerza e intensidad que varía en función del nivel de institucionalización del partido). Cfr. sobre este punto el cap. IV.

⁵ Esta es, en general, la hipótesis más o menos implícita que se halla en la base de los análisis sobre la composición social de los partidos, del perfil sociológico de los afiliados, de los grupos dirigentes, de los grupos parlamentarios, etc. Estamos ante una teoría de la correspondencia, según la cual si, por ejemplo, un dirigente es de origen obrero, su comportamiento político será más representativo de las actitudes de los electores-obreros. Se trata de una teoría que, siendo generosa, podemos calificar como de dudosa validez. Michels lo percibió hace ya setenta años cuando observaba las tendencias al aburguesamiento de los militantes de extracción obrera que hacen carrera en los partidos. Las investigaciones sociográficas representan la literatura más abundante sobre los partidos. Y ciertamente puede administrar, si se usan con cautela, útiles informaciones suplementarias, dentro de un marco de referencia teórico de otro tipo; pero, por sí mismas, no contribuyen gran cosa al conocimiento del funcionamiento de los partidos. La teoría de la correspondencia, que justifica los análisis sociográficos de los partidos, tiene su equivalencia en la teoría según la cual una burocracia estatal es «representativa» y receptiva a las exigencias sociales de sus usuarios si existe correspondencia entre el origen social de los burócratas y la composición social de aquéllos. Para una refutación, vid. P. Sheriff, *Sociology of Public Bureaucracy*, «Current Sociology», IV (1976), p. 73 yss.

⁶ Sobre la complejidad de las relaciones entre los partidos y su base electoral, vid. G. Pasquino, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, Il Mulino, 1980, y A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, Il Mulino, 1980.

⁷ Y de hecho, como veremos a continuación, partidos con electores sociológicamente distintos presentan a veces organizaciones semejantes, y partidos con electores sociológicamente semejantes tienen, a menudo, organizaciones distintas.

que es en sí mismo y ante todo, un productor de desigualdades en su propio seno: desigualdades que llamaré *organizativas* para distinguirlas de las que se derivan del sistema de estratificación social. Una de las tesis de este libro es que la causa principal de los conflictos intrapartidarios hay que buscarla en el sistema de desigualdades internas, las que se generan en el seno del partido; un sistema que tiene que ver con las desigualdades sociales, pero no es en absoluto su simple reflejo⁸. En cuanto organización, el partido político es un sistema al menos parcialmente autónomo de desigualdades, y las tensiones que le atraviesan son a menudo, y principalmente, el producto de ese sistema. El prejuicio sociológico impide pues, tanto la representación correcta de las complejas relaciones existentes entre el partido y su base electoral, como la identificación de las específicas desigualdades inherentes a la acción organizada en cuanto tal.

El prejuicio teleológico. Se halla igualmente difundido, pero es tal vez más insidioso que el prejuicio sociológico. Consiste en la atribución *a priori* de «fines» a los partidos, de objetivos que según el observador representan la razón de ser del partido en cuestión, de los partidos en general o de una u otra «familia ideológica» de partidos. Identificados los fines que se estiman como propios del partido, tanto sus actividades como sus características organizativas, se «deducirán» de aquellos fines. O bien, se medirá la eventual desviación respecto a los fines de los comportamientos efectivos del partido. En la base de esta manera de proceder se halla la idea de que los partidos son organizaciones constituidas en función de objetivos específicos y orientadas hacia su consecución; objetivos que el investigador considera fácilmente identificables de una vez por todas. Este planteamiento conduce a la elaboración de definiciones de los partidos que, al igual que las que se hacen en términos de representación (partidos burgueses, obreros, etc.) predeterminen la andadura y los resultados del análisis. Existen dos versiones del prejuicio teleológico: la primera da lugar a definiciones elaboradas en base a las metas ideológicas de los partidos, mientras que la segunda conduce

⁸ De acuerdo con la distinción weberiana entre los distintos ámbitos de la acción social (que para Weber estaban respectivamente ligados a la «clase», al «estamento» y al «partido»); ámbitos ciertamente interdependientes pero nunca reducibles uno a otro. Cfr. también G. Sartori, *Alla ricerca della sociologia Politica*, en «Rassegna Italiana di Sociologia», IV (1968), pp. 597-639, reeditado ahora en G. Sartori, *Teoria dei partiti e caro italiano*, Milano, Sugarco, 1982, pp. 129-164.

a definiciones llamadas *mínimas*, esto es, elaboradas en torno a objetivos que se suponen propios de cualquier partido.

A la primera versión del prejuicio teleológico pertenecen, por ejemplo, afirmaciones como ésta: «La premisa de que parto en mi planteamiento es que los objetivos de un partido —su *Weltanschauung*— representan sus elementos más característicos y los más influyentes a la hora de modelar su estructura y su forma de actuar»⁹. O como esta otra: «Un partido político es un grupo organizado, una asociación orientada hacia objetivos políticos, que busca, mediante su acción, mantener el *status quo* o cambiar las condiciones sociales, económicas y políticas existentes, manteniendo o conquistando el poder político»¹⁰. A la misma categoría pertenecen, por ejemplo, las distinciones, de estricto sentido común, entre «partidos revolucionarios» (que tienen como «fin» la revolución), «partidos democráticos» (que tienen la finalidad de defender la democracia), etc. Todas estas definiciones (y muchas otras más) se basan en dos premisas que resultan evidentes por sí mismas para aquellos que las adoptan:

- Los partidos son grupos que persiguen la obtención de ciertos fines.
- La ideología de cada partido es el mejor indicador de sus fines.

El punto débil de la primera premisa es que da por descontado algo que, por el contrario, es preciso demostrar: a saber, que los partidos son grupos orientados a la realización de fines; en otros términos, consiste en tratar como una evidencia pacífica algo que, como bien saben los sociólogos de la organización y veremos en breve, constituye un *problema*.

El punto débil de la segunda premisa es más evidente. Porque aún suponiendo que los partidos sean grupos orientados a la realización de fines, con aquella premisa se da por sentado que los «fines declarados» (las metas ideológicas) se corresponden con los «fines reales»; con lo que se niega implícitamente, *tout court*, toda relevancia y utilidad al análisis social. Si para comprender los objetivos de un actor o de una institución basta con atenerse a la definición que

⁹ K.L. Shell, *The Transformation of Austrian Socialism*, New York, State University of New York, 1962, p. 4.

¹⁰ F. Gross, *Sociological Analysis of a Political Party*, «Il politico», XXXII (1967), p. 702.

de tales objetivos dan uno u otra, lo más que se necesita, evidentemente, es una simple descripción de las representaciones ideológicas¹¹.

Más insidiosa, por su apariencia más científica, es aquella versión del prejuicio teleológico que se concreta en definiciones mínimas de fines que se estiman propios de todos los partidos. Los estudiosos que adoptan definiciones de este tipo son generalmente conscientes de que no se puede dar demasiado crédito a los fines ideológicos declarados por los partidos, y comparten, en la mayoría de los casos, la afirmación de Anthony Downs según la cual: «Los partidos desarrollan políticas para ganar las elecciones; no ganan las elecciones para desarrollar una política»¹².

En la versión más común, el fin mínimo propio de cualquier partido es, desde esta perspectiva, la victoria electoral y, a través de ella, la conquista del gobierno. Respecto a la versión precedente del prejuicio teleológico, la relación entre objetivos electorales y metas ideológicas se invierte: en *aquella* la victoria electoral es un medio para la realización de los objetivos ideológicos, *aquí* la ideología es un medio para la obtención de la victoria electoral. En sus numerosas variantes¹³ la definición según la cual los partidos son ante todo

¹¹ A este tipo pertenecen, por ejemplo, los análisis de los partidos comunistas que asumen como principal variable explicativa de la fisonomía organizativa de estos partidos la ideología marxista-leninista: véase, por ejemplo, J. Monnerot, *Sociologie du Comunismo*, París, Gallimard, 1949, y P. Selznick, *The Organizational Weapon: a Study of Bolshevick Strategy and Tactics*, New York, McGraw-Hill, 1952, dos trabajos hoy ya superados pero que continúan contando con numerosos adeptos. Para un análisis crítico de esta tradición y, más en general, de cualquier orientación que explique las organizaciones a partir de su ideología, en lugar de considerar las interacciones, y sus efectos consiguientes, entre organización e ideología, me remito a A. Panebianco, *Imperativi organizzativi, conflitti interni e ideologia nei partiti comunisti*, «Revista italiana di Scienza Politica», III (1979), pp. 511-536.

¹² A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1967, p. 28, trad. española *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, ed. Aguilar, 1973.

¹³ «Ganar las elecciones», como único atributo o en combinación con otros, es el «fin» que la mayor parte de las «definiciones mínimas» de los partidos elaboradas por la ciencia política consideran fundamental: cfr., entre otros, J. Schlesinger, *Political Party Organization*, en C. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, 1965, p. 767 y ss., L.D. Epstein, *Political Parties*, en F.I. Greenstein, N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science. Non Governmental Politics*, vol. IV, Reding Addison Wesley, 1975, p. 229 y ss. Para una panorámica de esta literatura cfr. S. Belligni (a cura di) *Il partito di massa. Teoria e pratica*, Milano, Franco Angeli, X (1975).

organizaciones que persiguen la victoria electoral, es una definición clara y simple y que se halla de acuerdo con el más elemental buen sentido. Pero ¿es también una respuesta correcta? No, porque si lo fuese no conseguiríamos entender cómo se pueden presentar con frecuencia casos —como por otra parte observó ya Michels—¹⁴ en los que los partidos adoptan estrategias *previsiblemente* destinadas a penalizarlos electoralmente o en cualquier caso no aptas para facilitarles ganancias electorales. Las definiciones de este tipo no permiten explicar situaciones como las que se producen a menudo en las que un partido parece eludir deliberadamente acciones u opciones que podrían conducirle a la victoria electoral o bien parece contentarse —como ha sido durante largo tiempo el caso de algunos partidos comunistas de la Europa occidental, por ejemplo, el PCF— con su ubicación en la oposición sin posibilidades de incrementar —previsiblemente— sus propios apoyos y menos aún de acceder al desempeño de funciones de gobiernos¹⁵.

En sus diversas versiones, el prejuicio teleológico opera siempre con la misma lógica: atribuye fines a los partidos y explica sus comportamientos a la luz de esos fines¹⁶. Pero, como veremos en breve,

¹⁴ R. Michels, *Some Reflections on the Sociological Character of Political Parties*, «American Political Science Review», XXI (1927), pp. 753-771.

¹⁵ Es preciso distinguir la tesis según la cual los partidos tienen como objetivo «ganar las elecciones», de su versión extrema según la cual el fin de los partidos es «maximizar» sus votos. Esta última es, como se sabe, la tesis de A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, cit. Para algunas convincentes objeciones vid. J. Schlesinger, *The Primary Goals of Political Parties: a Clarification of Positive Theory*, «American Political Science Review» LXIX (1975), pp. 840-849, para quien la estrategia de maximización de los votos es sólo una de las posibles estrategias electorales de los partidos. Igualmente convincente es la objeción de David Robertson, *A Theory of Party Competition*, London, Wiley, 1976. Para Robertson los partidos no pueden moverse libremente en el *continuum* izquierda-derecha en busca de la posición óptima para maximizar los apoyos, como pretende la teoría de Downs. Se los impiden, ante todo, los militantes, que están en condiciones de ejercer un «poder de veto» respecto a los cambios de ubicación política que contrasten con la propia orientación ideológica. Para una elaboración en ciertos aspectos paralela a la de Robertson vid. más adelante en este mismo capítulo y, más detalladamente el cap. II.

¹⁶ El prejuicio teleológico se presenta a veces en combinación con el sociológico: véase la siguiente definición del «partido popular» (una variante del «partido-escoba» de Otto Kirchheimer): «El concepto de partido popular es pertinente cada vez que la maximización de los votos se convierte en el móvil principal del partido al que se subordinan los objetivos de una coherente representación de intereses», H. Kaste, J. Rasche, *La politica dei «partiti popolari»*, en G. Sivini (a cura di) *Sociologia dei Partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 280.

ésta es una manera simplista de entender la relación existente en cualquier organización entre fines y actividades organizativas.

Si los fines de los partidos, como sostengo en este trabajo, no pueden ser determinados previamente, surge obviamente el problema de cómo distinguir los partidos de las demás organizaciones. Esto es lo que justamente todas las definiciones precedentes intentan (equivocadamente) resolver¹⁷. La única respuesta posible es que los partidos —al igual que cualquiera otra organización— se distinguen por el específico *ambiente* en el que desarrollan una específica *actividad*. Sean cuales fueran los demás posibles escenarios que comparten con otras organizaciones, sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos. Esto permite distinguir a los partidos por una cierta *actividad* (ligada a un ambiente determinado) que no tienen en común con ningún otro tipo de organización; no prejuzgando el problema de los eventuales fines (dado que una misma actividad pueda servir a fines distintos)¹⁸.

Los dilemas organizativos

Una característica que tienen en común el prejuicio sociológico y el prejuicio teleológico es la de aceptar como *datos*, elementos que, a todos los efectos, constituyen *problemas* que requieren ser investigados en cuanto tales. La orientación que aquí se desarrolla para abordar esos problemas, consiste en la identificación de algunos *dilemas* organizativos, esto es, las exigencias contradictorias, que cualquier partido, en tanto que organización compleja, debe equilibrar

¹⁷ No es pues casual que Duverger no dé ninguna definición de los partidos y se limite a decir que «(...) un partido es una comunidad de estructura particular», *Los partidos políticos*, cit. p. 11. A diferencia de los autores citados hasta ahora, Duverger era probablemente consciente del hecho de que cualquier definición de sentido común, del tipo de aquellas a las que hemos pasado revista, hubiera comprometido desde sus comienzos el análisis organizativo que se proponía hacer.

¹⁸ La actividad específica de una determinada organización no define su objetivo sino de modo circular y tautológico: no tiene mucho sentido decir que el fin de una empresa que produce automóviles es producir automóviles. Más, en general, coincido en este punto, pero sólo en este punto, con Fred Riggs cuando sostiene que los criterios de análisis y clasificación de los partidos deben ser exclusivamente de tipo *estructural* y no funcional o referidos a «motivos», «tines» o similares: cfr. F. Riggs, *Criteri di classificazione dei partiti* en D. Fischella (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 122-125.

de un modo u otro¹⁹. El camino elegido ha sido el de deducirlos de una serie de modelos teóricos, presentes en la literatura sobre las organizaciones, que constituyen otras tantas formas alternativas de descripción de aquéllas.

Dilema I: modelo racional versus modelo del sistema natural

Es la más clásica de las alternativas existentes en la teoría de las organizaciones. Para el modelo racional las organizaciones son, principalmente, instrumentos para la realización de fines específicos (y especificables). En la perspectiva del modelo racional tanto las actividades como la fisonomía o el orden interno de toda organización son comprensibles sólo a la luz de sus fines organizativos²⁰. Los miembros de la organización, cada uno en el papel que tiene asignado en la división interna del trabajo, participan en la realización de aquellos fines y únicamente este aspecto de su comportamiento tiene relevancia para el funcionamiento de la organización. Si se trata, además, de una asociación voluntaria, el modelo racional predica la identificación de los participantes con los fines organizativos; es decir, la existencia de una «causa» común. La literatura sobre las organizaciones se ha basado durante años en el modelo racional. Se trata, como lo ha definido uno de sus críticos, de un «paradigma de los fines»²¹ del que el prejuicio teleológico antes examinado constituye, en sus distintas versiones, la más directa expresión. La lite-

¹⁹ Desde una perspectiva relativamente distinta, la existencia de dilemas de cuyo equilibrio depende las mismas posibilidades de existencia del sistema organizativo, puede ser reformulada, en los términos propuestos por Alain Touraine, como presencia simultánea de una serie de «parejas de contrarios» que determinan tensiones irreductibles en el interior de cualquier sistema organizativo y a cuya parcial y precaria conciliación se debe el equilibrio del sistema: cfr. A. Touraine, *La production de la Société*, Paris, Editions du Seuil, 1973.

²⁰ En esta perspectiva, vid. el influyente artículo de T. Parsons, *Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organization*, «Administrative Science Quarterly», I (1956), pp. 63-85.

²¹ P. Georgiu, *The Goal Paradigm and Notes toward a Counter Paradigm*, «Administrative Science Quarterly» XVII (1973), pp. 291-310. Sobre los cambios producidos en la literatura en cuanto al modo de concebir las organizaciones vid. M. Martini, *Alla ricerca del concetto di organizzazione*, «Studi Organizzativi» VIII (1976), pp. 171-181.

ratura más reciente ha puesto al modelo racional objeciones muy convincentes:

a) Ante todo, que los fines «reales» de una organización no pueden ser nunca determinados a priori. Por ejemplo, se ha demostrado ampliamente que es erróneo pensar que el fin de una empresa sea *en cualquier caso*, la maximización del beneficio²². A menudo las actividades de la empresa se orientan, por el contrario, hacia otros objetivos cuya identificación requiere investigaciones *ad hoc*: desde el mantenimiento de la estabilidad de las líneas de autoridad en la empresa hasta la simple defensa de la cuota de mercado que posee, etc.

b) En segundo lugar, que en el seno de una organización existe siempre una pluralidad de fines, a veces tantos como actores integran la organización. Los así llamados «fines organizativos», por tanto, o indican simplemente la resultante —el efecto de conjunto— para la organización de la búsqueda por parte de los diversos actores organizativos de sus propios fines particulares (y en este caso el definir tal efecto con el término «fin» no es más que una fuente de equívocos), o bien son abstracciones carentes de toda referencia empírica.

c) Finalmente, que, como Michels demostró convincentemente, a menudo el verdadero objetivo de los dirigentes de las organizaciones no es la consecución de los fines para los que se constituyó la organización sino, más bien, el mantenimiento de la organización misma, la supervivencia organizativa (y con ella, la salvaguardia de las propias posiciones de poder).

Estas objeciones despejan el camino a una alternativa teórica al modelo racional: el modelo de la organización como *sistema natural*. En palabras de uno de sus proponentes:

En contraste con las ideas básicas de la tradición racionalista, la perspectiva que introduce el análisis de sistemas no contempla la organización principalmente como un instrumento para la realización de los fines de sus titulares. Sino más bien como una estructura que responde y se adapta a una multiplicidad de demandas por parte de los distintos jugadores y que trata de mantener el equilibrio conciliando aquellas demandas²³.

²² M. Shubik, *Approaches to the Study of Decision Making Relevant to the Firm*, «Journal of Business» XXXIV (1961), pp. 101-118.

²³ B. Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, London, Sage Publications, 1977, p. 118.

El papel de los dirigentes también se contempla de modo distinto al que caracteriza al modelo racional. En éste, es a los dirigentes a quienes incumbe la máxima responsabilidad en dirigir la organización hacia la realización de sus objetivos. En el modelo del sistema natural por el contrario: «El *management* organizativo adquiere una especie de papel mediador, es decir de equilibrio, de ponderación entre las diversas demandas»²⁴.

La relación entre los fines organizativos y la organización se invierte: si en el modelo racional la variable independiente son los fines y la dependiente la organización, en el modelo del sistema natural «(...) los fines son tratados como una variable dependiente, «un efecto de los complejos que se desarrollan en el sistema», y, por tanto, no pueden plantearse como el punto de partida o la causa de la acción organizada»²⁵.

Respecto al problema de los «fines organizativos» el modelo del sistema natural implica, más concretamente, tres consecuencias:

1. Los fines organizativos «oficiales» son en la mayoría de los casos, una fachada detrás de la cual se esconden los fines efectivos de la organización²⁶.
2. Los fines efectivos sólo pueden ser concebidos como el resultado de los equilibrios sucesivos logrados dentro de la organización, contrapesando los objetivos y las demandas particulares en lucha.
3. El único fin que comparten los distintos participantes, y no siempre, esto es, su mínimo común denominador (el que impide la «deflagración» organizativa) es la supervivencia de la organización. Que constituye justamente la condición gracias a la cual los diversos actores pueden continuar persiguiendo, cada uno, sus propios objetivos particulares²⁷.

Habitualmente, el modelo del sistema natural y el modelo racional suelen presentarse como modelos contrapuestos. La presencia de uno excluye la del otro: o, dicho de otro modo, si la organización es un sistema natural no puede ser a la vez un instrumento para la

²⁴ *Ibidem* p. 118.

²⁵ *Ibidem* p. 124.

²⁶ Cfr. la distinción entre «fines oficiales» y «fines operativos» propuesta por C. Perrow, *The Analysis of Goals in Complex Organizations*, «American Sociological Review», V (1961), pp. 854-866.

realización de fines específicos, y viceversa. A menudo, siguiendo la estela de Michels, los dos modelos se presentan como consecutivos²⁸: las organizaciones nacen efectivamente para la realización de ciertos fines compartidos por los participantes y en torno a los cuales se forja la fisonomía de la organización (tal como quiere el modelo racional). Con el paso del tiempo, sin embargo, las organizaciones desarrollan en su interior tendencias, por un lado a la autoconservación y por otro a la diversificación de los fines de los distintos actores organizativos (según la perspectiva del sistema natural). La teoría de la «sustitución de los fines» de Michels ilustra precisamente el paso de la organización desde su etapa de instrumento para la realización de ciertos objetivos (las metas socialistas originarias del partido) a la de sistema natural, en la cual el imperativo de la supervivencia y los objetivos particulares de los actores organizativos llegan a ser preponderantes. Tanto esta hipótesis sobre la evolución organizativa (y sobre la transformación, con el paso del tiempo, de las relaciones fines-organización) como, más en general, el modelo del sistema natural, ofrecen sin duda una imagen más realista y convincente de las organizaciones, que el modelo racional. Ciertamente en una organización consolidada las actividades destinadas a asegurar su supervivencia, predominan en general sobre las relacionadas con la búsqueda de aquellos fines para cuyo logro surgió la organización. Igualmente desde luego, los distintos actores organizativos persiguen una pluralidad de objetivos a menudo contradictorios entre sí. Y existen pocas dudas, finalmente, de que el equilibrio organizativo depende del modo en que los líderes medien entre las distintas demandas particulares en lucha.

Pero esta conclusión ¿significa también que el modelo racional, incluso en su formulación ingenua, es incapaz de recoger de algún modo una dimensión importante de la acción organizada? O dicho en otros términos, ¿los fines organizativos «oficiales» son realmente sólo una fachada o, en el mejor de los casos, el producto contingente y precario de los equilibrios organizativos? Podemos lícitamente dudar de ello por dos razones: no se explicaría en ese caso por qué muchos conflictos intra-organizativos se desarrollan en torno a va-

²⁸ Esta, por ejemplo, es la perspectiva adoptada por A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Co. 1975, p. 272 y ss. Cfr. también P. Selznick *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, New York, Harper and Row, 1957, que define en esos términos el pago de la «organización» a la «institución».

loraciones contrapuestas del «rendimiento» de la organización, de su capacidad para perseguir eficazmente los objetivos oficiales. Ni se explicaría, en segundo lugar, la comprobada capacidad de resistencia de las ideologías organizativas (que definen los fines oficiales)²⁹ y la obligación de invocarlas que siempre pesa sobre los dirigentes.

Los «fines oficiales» no pueden ser reducidos a una mera fachada ni a un producto contingente de los equilibrios organizativos³⁰. Por el contrario, incluso cuando la organización se ha consolidado, aquéllos continúan ejerciendo una influencia efectiva sobre la organización, desarrollando funciones esenciales, ya sea en relación con los procesos internos de la organización, ya sea en las relaciones entre la organización y su entorno. Este punto nos lleva directamente a los dilemas organizativos II y III que se señalan en este trabajo y respecto a los cuales la alternativa modelo racional/sistema natural no es, en efecto sino la expresión más general³¹.

Dilema II: incentivos colectivos versus incentivos selectivos

En la teoría de las asociaciones voluntarias, es decir de aquellas organizaciones cuya supervivencia depende de una participación no retribuida y que no puede obtenerse por medios coercitivos³², la perspectiva más convincente es aquella que atribuye esta participa-

²⁹ Sobre ideologías, símbolos y mitos y sus relaciones con el poder sigue siendo fundamental el clásico H. Lasswell, A. Kaplan *Power and Society*, New Haven and London, Yale University Press 1950. Cfr. sobre estos temas M. Stoppino, *Le forme del Potere*, Napoli, Guida, 1974. Sobre la relación entre fines «oficiales» y poder en las organizaciones vid. D. Dunkerley, *Il carattere ideologico e legittimante dei fini organizzativi*, «Studi Organizzativi», XI (1979), pp. 119-134.

³⁰ Cfr. P. Lange, *La teoria degli incentivi e l'analisi dei partiti*, «Rassegna italiana di Sociologia», XVIII (1977), pp. 501-526, para una convincente demostración de la validez de una orientación del estudio de los partidos que combine las perspectivas del «modelo racional» y del «modelo del sistema natural».

³¹ Los «dilemas» organizativos que se pueden encontrar en la literatura especializada son en realidad muchos más que los aquí considerados. Entre los más importantes se pueden citar el dilema: *centralización/descentralización* y el dilema *eficacia/democracia*. El primero es un tema clásico de la teoría de la organización. En lo que a mí respecta he preferido considerar los problemas relacionados con este aspecto al tratar el fenómeno de la institucionalización (en el capítulo IV). Sobre el dilema *eficacia/democracia*, vid. más adelante nota 59.

³² Sobre la teoría de las asociaciones voluntarias vid el clásico D. Sillis, *The Volunteers*, Glencoe, The Free Press, 1957.

ción a una oferta, más o menos manifiesta o más o menos oculta de *incentivos* —es decir, de beneficios o de promesas de futuros beneficios— por parte de los líderes. Existen, sin embargo, dos versiones de la teoría que circula con el nombre de teoría de los incentivos³³. Para una primera versión, los incentivos que la organización debe distribuir para asegurarse la necesaria participación, son sobre todo, *incentivos colectivos*, es decir, beneficios o promesas de beneficios que la organización debe distribuir a todos los participantes en la misma medida³⁴. Para una segunda versión, los incentivos de la organización son, por el contrario, *selectivos*, esto es, beneficios que la organización distribuye solamente a algunos partícipes y de modo desigual³⁵. Según el conocido paradigma de Olson solamente este segundo tipo de incentivos explicaría la participación organizativa³⁶. Las dos versiones corresponden a la distinción entre «bienes públicos» y «bienes privados» y representan respectivamente, según la definición de Brian Barry, la orientación *sociológica* (que interpreta la participación como fruto de una comunidad de valores) y la orientación *económica* o utilitarista (que interpreta la participación como el resultado de la búsqueda de un interés privado, individual)³⁷.

Las dos versiones se corresponden con formas distintas de cla-

³³ La teoría de los incentivos, en su primera formulación se debe a C. Bernard, *The Functions of Executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1938. Pero su formulación más refinada se debe a J. Q. Wilson, *Political Organizations*, New York, Basic Books, 1973. Hay trad. esp. de la obra de C. Bernard, *Las Funciones de los Elementos Dirigentes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

³⁴ Peter Lange utiliza una versión reelaborada de la teoría de los incentivos colectivos en el trabajo citado en la nota 30: los incentivos de «solidaridad», de «identidad» y «purposive» son incentivos que la organización (en este caso concreto el PCI) distribuye a todos de la misma manera.

³⁵ Para una convincente elaboración del problema de los incentivos *selectivos* vid. D. Gaxie, *Economie des Partis et Retributions du militantisme*, «Revue Française de Science Politique» XVII (1977), pp. 123-154.

³⁶ M. Olson, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965. Naturalmente, la distinción entre incentivos colectivos y selectivos es relativa, en el sentido de que un cierto incentivo puede ser una cosa u otra según la posición de los distintos actores respecto a la organización. Por ejemplo, los incentivos de «solidaridad» son colectivos si adoptamos el punto de vista de los militantes del partido, porque de ellos pueden gozar todos en la misma medida, pero son selectivos, y reservados solamente a algunos (los militantes) si nos colocamos en el lugar de los electores del partido.

³⁷ B. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1978, trad. española *Los Sociólogos, los Economistas y la Democracia*, Buenos Aires, ed. Amorrortu, 1970.

sificar los incentivos organizativos. Por ejemplo, la teoría de los incentivos colectivos distinguen entre incentivos de *identidad* (se participa porque existe una identificación con la organización), de *solidaridad* (se participa por razones de solidaridad con los demás participantes) e *ideológicos* (se participa porque existe una identificación con la «causa» de la organización). Entre los incentivos selectivos se encuentran los de *poder*, *status*, y los incentivos *materiales*.

La tesis que aquí se recoge mantiene que los partidos son a un tiempo *burocracias* que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las propias jerarquías internas³⁸, y *asociaciones voluntarias*, que deben contar con, por lo menos, un cierto grado (mínimo) de participación no obligada, y que, por tanto, deben distribuir simultáneamente tanto incentivos selectivos como colectivos. Aunque, como veremos, el peso de ambos tipos de incentivos puede variar de un partido a otro.

La teoría de los incentivos selectivos explica bastante bien el comportamiento de las élites que compiten entre sí dentro del partido por el control de los cargos³⁹, así como, de los *clientes* que intercambian votos contra beneficios materiales, y de ciertos sectores de la militancia que pretenden ascender en su carrera. Pero, por otra parte, una teoría «utilitarista» centrada en los incentivos selectivos no es capaz de explicar el comportamiento de *todos* los miembros de una organización. La actividad de muchos militantes de base se puede explicar mucho mejor en términos de incentivos colectivos que de incentivos selectivos, como consecuencia de la adhesión a los fines oficiales de la organización, que se refuerza con los lazos de la identificación y la solidaridad organizativas. Lo mismo se puede decir del electorado fiel⁴⁰ cuya lealtad no parece interpretable en términos de incentivos selectivos. Como máximo, los incentivos selectivos (a base de servicios colaterales de ayuda, de organización del tiempo libre, etc.) pueden reforzar, pero no crear la identificación, que es más bien el resultado de los incentivos colectivos⁴¹. La ne-

³⁸ Para un análisis más a fondo de la dimensión burocrática del partido vid. el cap. XII.

³⁹ Cfr. J.A. Schlesinger, *Ambition and Politics*, Chicago, Rand McNally, 1966.

⁴⁰ La expresión «elettorato di appartenenza (electorado fiel)» es de A. Parisi y G. Pasquino, *Relazioni partiti elettori e tipi di voto*, en A. Parisi, G. Pasquino (a cura di), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 215-249. Sobre este mismo punto vid. el cap. II.

⁴¹ Esto no significa, naturalmente, que los incentivos selectivos no pueden favo-

cesidad que tiene el partido de distribuir, en proporciones variables, incentivos de ambos tipos provoca un dilema en la organización ya que los dos son recíprocamente contradictorios. Si la organización distribuye demasiados incentivos selectivos y de una forma demasiado visible, resta credibilidad al mito de la organización como instrumento enteramente volcado en la realización de la «causa» (lo que debilita su capacidad para distribuir incentivos colectivos). Por otra parte si se pone en exceso el acento sobre los incentivos colectivos, se compromete la continuidad de la organización (que se reafirma sobre todo gracias a los incentivos selectivos). La organización debe, por tanto, encontrar el equilibrio entre la exigencia de satisfacer *intereses* individuales a través de los incentivos selectivos y la de alimentar las *lealtades* organizativas, que dependen de los incentivos colectivos. Estos últimos se hallan, sin embargo, siempre asociados a las actividades que se orientan a la búsqueda de los fines oficiales. La identidad y la solidaridad se debilitan si se quiebra la fe en la realización de los fines; por ejemplo, cuando las actividades de la organización están en abierto contraste con los fines oficiales.

Así pues, mientras los intereses que se nutren de los incentivos selectivos empujan a la organización en la dirección del «sistema natural» —y por tanto, de la tutela de la organización en cuanto tal, del equilibrio y la mediación entre demandas particulares, etc.— las lealtades que se satisfacen con los incentivos colectivos la empujan por el contrario en la dirección del modelo racional. La existencia de esta doble presión contribuye a identificar las funciones *internas* de la ideología organizativa (que a la vez que define los objetivos oficiales de la organización, selecciona, como veremos su «territorio de caza»).

La primera función interna de la ideología es la de mantener la *identidad* de la organización a los ojos de sus partidarios; con lo que se convierte en la fuente principal de los incentivos colectivos. La

recer también, en determinadas condiciones, el surgimiento de «lealtades». Sin embargo, las lealtades organizativas más fuertes se hallan siempre ligadas a procesos de identificación que, por lo menos, en cierta medida no tienen en cuenta el *do ut des* cotidiano, ni las «opciones racionales» que se vinculan a la distribución de incentivos selectivos. Para un planteamiento distinto del mío, que liga estrictamente lealtad de partido e incentivos selectivos, vid. E. Spencer Wellhofer, T. Hennessy, *Models of Political Party Organization and Strategy: Some Analytical Approaches to Oligarchy*, en I. Crewe (ed.) *British Political Sociology Yearbook, Elites in Western Democracies*, Vol. I, London, Croom Helm, 1974.

segunda es la de *ocultar* la distribución de los incentivos selectivos no sólo ante quienes, en la organización, no se benefician de ellos sino, a menudo, también a los ojos de los propios beneficiarios⁴². Esta función de ocultación es fundamental por la razón ya indicada de que una excesiva visibilidad de los incentivos selectivos debilitaría la credibilidad del partido en cuanto organización dedicada a la «causa» y comprometería, por tanto, su capacidad de distribuir también incentivos colectivos.

Este razonamiento explica por qué los fines oficiales prescritos por la ideología organizativa no son una pura fachada, por qué deben ponerse en marcha al menos ciertas actividades, por limitadas que sean, orientadas a su consecución, y por qué finalmente actuaciones en abierto contraste con los fines oficiales pueden provocar a menudo costes intolerables para la organización.

Dilema III: adaptación al ambiente versus predominio

Toda organización está implicada en una multiplicidad de relaciones con su «entorno». La literatura sobre las organizaciones ha descrito de forma a veces muy dispar, según las diversas escuelas y autores, estas relaciones. La alternativa con la que más a menudo nos tropezamos es la que se da entre las teorías que hacen hincapié en la tendencia de las organizaciones a «adaptarse» más o menos pasivamente al ambiente en que están insertas⁴³ y aquellas otras que acentúan por el contrario su tendencia a «dominar» el propio ambiente, a adaptarlo, por así decir, a sí mismas, transformándolo⁴⁴. Los dos planteamientos suscitan, habitualmente, interrogantes de diverso tipo: en el primer caso, por ejemplo, cómo influye el ambiente

⁴² Sobre la función de ocultación de la ideología, vid. D. Gaxie, *Economie des Partis et rétributions du militantisme*, cit. El tema se recoge y reelabora en el cap. II.

⁴³ El filón más importante de la teoría de las organizaciones para la interpretación de las relaciones entre éstas y el ambiente en términos de «adaptación» es la llamada teoría de la contingencia (o de las contingencias estructurales). Sobre esta teoría, y para un intento de aplicación al caso de los partidos, vid. la parte III, esp. el cap. XI.

⁴⁴ Para este planteamiento vid. entre otros K. McNeil, *Understanding Organizational Power: Building on the Weberian Legacy*. «Administrative Science Quarterly» XXIII (1978), pp. 65-69, J. Bomis, *L'Organisation et l'Environnement*, «Sociologie du Travail», XIII (1971), pp. 225-248, C. Perrow, *Complex Organizations*, cit.

sobre la organización; y en el segundo cómo la organización modifica el propio ambiente.

En el caso de los partidos las distintas teorías existentes en la literatura son reconducibles por lo general a uno u otro planteamiento. Por ejemplo, en la teoría de Downs, el partido que trata en todo momento de «maximizar» los sufragios se corresponde con la imagen de una organización que trata de dominar el propio ambiente (en este caso, electoral). Por el contrario, el partido que se limita a «estar en el mercado»⁴⁵, a sobrevivir en los intersticios que dejan libres los partidos más grandes y potentes, corresponde al tipo de una organización que trata de adaptarse a su propio ambiente. O bien un partido que se limite a trasladar al ámbito político las demandas de los grupos sociales que forman su base electoral (de acuerdo con lo que he definido como el prejuicio sociológico) es una organización que se «adapta» al propio ambiente, esto es, que refleja pasivamente intereses y demandas de ciertos segmentos sociales⁴⁶. Por el contrario el partido «revolucionario» de la teoría leninista o gramsciana es una organización que se esfuerza en dominar la propia base social, que actúa sobre ella transformándola⁴⁷.

Una vez más, sin embargo, la alternativa adaptación/predominio está mal planteada. En primer lugar, el que la organización tienda a adaptarse o a dominar su entorno depende, obviamente, de las características ambientales. Ciertos ambientes se prestarán más a una estrategia de dominio, otros impondrán a la organización una estrategia de adaptación. En segundo lugar lo que llamamos «ambiente» es en realidad una metáfora para indicar una pluralidad de ambientes, de escenarios en los que opera, en la mayoría de los casos de modo simultáneo, toda organización. Escenarios que en general son interpendientes y se comunican entre sí, pero que son, no obstante, distintos⁴⁸. Esto significa que una misma organización puede per-

⁴⁵ Tomo la expresión de G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, cit. p. 327.

⁴⁶ J. Blondel, *Political Parties. A Genuine Case for Discontent?*, London, Wildwood House, 1978, p. 22 y ss. distingue en forma parecida, entre «partidos de representación» (que reflejan las demandas políticas) y «partidos de movilización», que las organizan.

⁴⁷ Para un exposición reciente de las teorías leninistas y gramsciana del partido político, cfr. L. Gruppi, *La teoría del partido revolucionario*, Roma, Editori Riuniti, 1980.

⁴⁸ En la ciencia política existe a menudo la tendencia a considerar que el «am-

fectamente desarrollar estrategias de dominio en ciertas áreas y de adaptación en otras. La historia de algunos partidos socialistas, por ejemplo, del SPD a caballo entre los dos siglos, ilustra muy claramente esta posibilidad. En cuanto partidos de «integración social»⁴⁹, estas formaciones desarrollaron poderosos impulsos hacia el predominio sobre la propia *clase gardée*. Las relaciones con su base electoral no eran de adaptación pasiva. Se trataba por el contrario de una relación activa de encuadramiento, de adoctrinamiento, de movilización. Pero, simultáneamente, estos partidos desarrollaron tendencias que eran de adaptación más bien que de predominio en el ámbito parlamentario, estableciendo un *modus vivendi*, por precario que fuese, con el sistema institucional existente⁵⁰. La alternativa adaptación/predominio define pues el tercer dilema organizativo que cualquier partido debe afrontar de un modo u otro. Por un lado, para cualquier organización es vital desarrollar una estrategia de dominio sobre el medio que la rodea. Esa estrategia se manifiesta generalmente en forma de «imperialismo larvado»⁵¹ que tiene como misión reducir la incertidumbre ambiental, garantizar a la organización contra las sorpresas (por ejemplo, en forma de desafíos planteados por otras organizaciones) que puedan surgir del ambiente. Por otro lado, una estrategia de dominio suscita a menudo reacciones violentas por parte de otras organizaciones que se sienten por su

biente relevante» para los partidos es ante todo el escenario electoral. Sin embargo, a pesar de ser el escenario *distintivo* (junto al parlamentario) de este tipo de organizaciones, el escenario electoral es sólo *uno* de los ambientes en que operan los partidos. La sociedad entera constituye en realidad «el ambiente» de cualquier organización, y sólo con fines estrictamente analíticos tiene sentido distinguir entre aquellos que más directamente y de modo más continuado influyen (y son influidos por) la organización, y los demás. Para un informe exhaustivo sobre el estado de los conocimientos en materia de relaciones entre las organizaciones y el ambiente, cfr. A. Anfossi, *L'organizzazione como sistema sociale aparte*, P. Bontadini (a cura di), *Manuale di Organizzazione*, Milano, ISEDI, 1978, (2), pp. 1-38.

⁴⁹ S. Neumann, «Toward a Comparative Study of political parties» en sobre el partido de «integración social» vid. S. Neumann (ed.), *Modern Political Parties*, Chicago, University of Chicago press 1956. Se trata en definitiva de una reelaboración del «partido de masas» de Duverger y de Weber, pero bajo el prisma de la red de lazos verticales mediante los cuales la organización integra a su base electoral en una «sociedad dentro de la sociedad».

⁵⁰ Es el proceso que subyace en el concepto de «integración negativa» utilizado por G. Roth, *The Socialdemocrats in Imperial Germany*, Totowa, The Bedminster Press, 1963.

parte amenazadas por aquella estrategia. Así, una estrategia de dominio, encaminada a reducir la incertidumbre puede revelarse contraproducente, y desembocar en un aumento de la incertidumbre. Toda organización se ve sometida, por tanto, en sus relaciones con el mundo exterior, a dos presiones simultáneas y de sentido contrario: sentirá la tentación de colonizar su entorno a través de una estrategia de dominio, pero también de llegar a pactos con aquél mediante una estrategia de adaptación. El que prevalezca una u otra, y en qué medida lo haga (y en qué escenario) dependerá de las características ambientales así como de la forma en que la organización haya resuelto o resuelva en cada momento los otros dilemas organizativos. El partido es una organización que busca la propia supervivencia, equilibrando en su interior las demandas de una pluralidad de actores (de acuerdo con el modelo del sistema natural) y que trata de garantizar, por tanto, los *intereses*, generados y alimentados por los incentivos selectivos, de la continuidad de la organización. En cuanto tal debe alcanzar un «compromiso» con su entorno, «adaptarse» de algún modo a él. En este marco a los líderes del partido no les interesa arriesgar la estabilidad organizativa con estrategias ofensivas, de conquista, susceptibles de provocar reacciones igualmente ofensivas por parte de otras organizaciones y grupos que puedan sentirse amenazados. Pero por otro lado, como el partido es también un instrumento para la realización de sus fines oficiales —de los que dependen las lealtades que se nutren de los incentivos colectivos— no puede adaptarse pasivamente al propio ambiente sino que debe inevitablemente desarrollar actividades que le empujan a dominarlo, a plegarlo en la dirección marcada por sus fines oficiales. En la misma dirección le empuja aquella función (a la vez *externa e interna*) de la ideología organizativa y consistente en definir un «territorio de caza particular»⁵²: la reserva sobre la que la organización establece sus derechos y en relación con la cual se define la identidad organizativa tanto «externa» (a los ojos de los que no forman parte de la organización) como «interna» (ante los

⁵¹ J. Bonis, *L'Organization et l'Environnement*, cit., p. 234.

⁵² Sobre la importancia de «domain» o territorio «reservado» de la organización, vid. J. Thompson, *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill, 1967. Sobre las funciones de los fines organizativos en relación con el «domain» cfr. P.E. White et al., *Exchange as a Conceptual Framework for Understanding Interorganizational Relationship: Application to Non-Profit Organizations*, en A.R. Negandhi (ed.), *Interorganizational Theory*, Kent, The Kent State University Press, 1975, pp. 182-195.

miembros de la organización), y se establecen las relaciones de *conflicto* (lucha por los mismos recursos) y de *cooperación* (intercambios de recursos diferentes) con las demás organizaciones. Por ejemplo, la autodefinición de los partidos como «partidos obreros», «partidos católicos», etc., delimita un *territorio electoral* —los obreros, los católicos— y determina de por sí una situación de conflicto y/o de cooperación con todas las demás organizaciones que «pescan» en el mismo territorio. Al delimitar un territorio, la ideología impulsa a la organización a desarrollar actividades de control/dominio sobre aquél, frente a las organizaciones concurrentes. Se trata de una exigencia inexcusable porque del éxito en el control del territorio depende la misma identidad organizativa del partido.

Resumiendo, los *intereses*, alimentados por los incentivos selectivos, que están a favor de la conservación de la organización empujan a ésta a adaptarse al ambiente, allí donde las *lealtades*, ligadas a los incentivos colectivos y en definitiva a la ideología organizativa, la impulsan a dominarlo. En igualdad de condiciones ambientales (esto es, descontando las características del ambiente, el comportamiento de las otras organizaciones respecto al «territorio» definido por la ideología del partido, etc.) cuanto mayor sea el predominio en la organización de los incentivos selectivos (por ejemplo, en el caso —que nunca se da en estado puro— de un partido de clientelas) tanto mayor será la tendencia de la organización a adaptarse al ambiente. Por el contrario, cuando mayor sea la importancia de los incentivos colectivos, más posibilidades habrá de que la organización desarrolle estrategias de predominio⁵³.

Dilema IV: libertad de acción versus constricciones organizativas

La divisoria pasa en este caso entre aquellas escuelas que acentúan el papel autónomo de los líderes en la dirección de la organización y las que, por el contrario, subrayan los límites impuestos a la voluntad de aquéllos por las exigencias organizativas. Para unos

⁵³ La distinción adaptación/dominio es, naturalmente, de carácter analítico: las relaciones entre una organización y su entorno implican siempre tanto la adaptación (de la organización al ambiente) como el dominio (transformación del entorno por parte de la organización). Sin embargo, es posible distinguir entre relaciones en las que *prevalece* la adaptación y aquéllas en que *prevalece* una estrategia deliberada de transformación ambiental.

la libertad de acción de los líderes es muy amplia: a ellos les competen, según esta perspectiva, todas las decisiones clave, desde la definición de los fines organizativos, hasta la gestión de las relaciones con otras organizaciones o las decisiones sobre el orden interno del partido⁵⁴. Para otros, por el contrario, la «libertad de acción» de los líderes es más aparente que real: éstos se mueven por vías estrechas y obligadas, la organización impone sus propias exigencias, y las posibilidades de actuación vienen en realidad predeterminadas por las características de la organización y por las constricciones ambientales⁵⁵. Así planteada, la alternativa constituye, una vez más, un falso problema. E indica, por ambas partes, una sustancial incompreensión de los procesos de decisión en las organizaciones. Sostenen que aquellos que toman las decisiones poseen «libertad de elección» significa poco o nada si se considera que sólo rara vez se trata de individuos singulares. En la mayor parte de los casos se trata de coaliciones de individuos y/o de grupos. De aquí que las decisiones organizativas sean generalmente, el producto de negociaciones en el interior de la organización, de influencias recíprocas entre los actores de ésta⁵⁶. La llamada «libertad de elección» o de acción, se halla, cuando menos, condicionada por la necesidad de mantener el equilibrio entre intereses divergentes y por las negociaciones que de ello se derivan en el seno de la «coalición decisional». Toda decisión particular debe ser considerada como el resultado —negociado implícita o explícitamente— de una pluralidad de presiones en el inte-

⁵⁴ Para un análisis ya clásico que destaca el papel autónomo de los líderes de las organizaciones cfr. P. Sleznick, *Leadership in Administration*, cit. Para una versión reciente de la tesis del papel autónomo de los dirigentes que polemiza con las concepciones de tipo determinista de la organización vid. J. Child, *Organization, Structure, Environment and Performance. The Role of strategic Choice*, «Sociology», VI, 1972, pp. 1-22.

⁵⁵ Vid. la crítica al ensayo de Child citado en la nota anterior, de H.E. Haldrich, *Organizations and Environment*, Englewood-Cliffs, Prentice-Hall, 1979, p. 138 y ss.

⁵⁶ Cfr. R. Mayntz, *Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their applications to the Policy Process*, en G. Hofstede, M. Sami Kassen (eds.), *European Contributions to Organizational Theory*, Amsterdam, Van Gorculum, 1976, pp. 114-125. El proceso de toma de decisiones se halla, por tanto, fuertemente influido por las negociaciones y conflictos entre las «asociaciones informales» existentes en la organización, o sea tiene que ver con el fenómeno de las «cliques»: cfr. M. Dalton, *Men Who Manage*, New York, Wiley and Sons, 1959. Al menos en parte, las «cliques» de Dalton corresponden a los subgrupos que integran las «facciones» y las «tendencias» en los partidos. Sobre ambos, vid., más adelante, el cap. III.

rior de la coalición. Además, por cada coalición decisional «mayoritaria» existen siempre, al menos potencialmente, una o más coaliciones alternativas, prontas para ser activadas al menor paso en falso. Lo que limita aún más, dejando aparte los imperativos de carácter técnico-organizativo, la «libertad de elección» de cualquier líder.

Por otra parte, dado que la organización es la sede de una pluralidad de «juegos estratégicos»⁵⁷ —porque son muchos los objetivos particulares que en ella se persiguen— entre actores que tienen cada uno sus propias estrategias e intereses, la libertad de elección de los líderes (pero también de los otros actores) nunca desaparece del todo. Aunque sea dentro de límites que es preciso identificar caso por caso, los líderes, en los distintos niveles organizativos, disponen de una cierta capacidad de maniobra: la existencia de muchos jugadores hace posibles numerosos juegos con apuestas diversificadas y, para cada uno de ellos, coaliciones decisionales diversas, al menos en potencia.

El problema de la libertad de elección, o, mejor dicho, del *grado de libertad de elección* de que goza la coalición decisional mayoritaria (los líderes de la organización) lleva a otro dilema crucial. Por un lado toda coalición de este tipo, junto a una limitación «interna», esto es que nace de su misma esencia como coalición que, en cuanto tal, debe conciliar intereses diversos, tiene también una limitación «externa»: debe tener en cuenta las exigencias propias de la organización en su funcionamiento cotidiano⁵⁸ y debe «anticiparse» a las reacciones de sus adversarios. Estas limitaciones coartan en todo momento su libertad de maniobra. Sin embargo, por otro lado, la coalición (y cada líder individual dentro de ella) debe esforzarse continuamente por ampliar su margen de maniobra. De hecho un cierto grado de libertad de maniobra (en la «conjugación» o interpretación de los fines de la organización o en la gestión de las rela-

⁵⁷ Para una exploración de los «juegos estratégicos» en las organizaciones, M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, cit. quienes insisten, pormenorizada y justamente en el carácter no determinista de los condicionamientos organizativos sobre el comportamiento de los actores.

⁵⁸ Se trata de los «límites» que condicionan en todo momento el proceso de toma de decisiones en la organización y que dependen, tanto del tipo de estructura (formal e informal) como de las características ambientales. Para una discusión de los procesos de toma de decisión, que tiene en cuenta el papel de estos condicionamientos, cfr. A. Marcari, *Decisioni Organizzative e teoria della Negoziazione*, «Studi Organizzativi», I (1979), pp. 109-127.

ciones con otras organizaciones, etc.) o, dicho en otros términos, un cierto grado de ductibilidad táctica y estratégica es absolutamente necesario para asegurar la supervivencia de la organización (y con ella el mantenimiento de la estructura interna de poder) ante las cambiantes condiciones ambientales. Si el margen de maniobra es muy restringido la posición de la coalición ante todos los problemas organizativos se hace rígida, por definición. Al dificultar el ajuste a los cambios de situación, esta rigidez acabará por repercutir sobre la organización convirtiéndose en una amenaza para ella. A su vez la amenaza pondrá en movimiento procesos internos de «rechazo» y de contestación de los líderes.

El cuarto dilema organizativo consiste, pues, en la presencia simultánea de potentes mecanismos que tienden a limitar en todo momento la libertad de maniobra de los líderes y de los continuos esfuerzos de éstos por huir de aquellos límites y por ampliar lo más posible su libertad de maniobra⁵⁹.

⁵⁹ Es precisamente el problema de los márgenes de maniobra de los líderes frente a los demás miembros de la organización, a donde hay que reconducir el clásico tema de la «democracia en los partidos». Se trata de un problema ampliamente debatido en la literatura politológica, especialmente en relación con la «ley de hierro de la oligarquía» de Michels; o sea, sobre todo para aducir pruebas en pro y contra de la tesis de Michels sobre la imposibilidad de la democracia en los partidos. Muy a menudo, el tema se ha afrontado en clave ideológica y mediante instrumentos interpretativos de dudosa validez. Los mejores trabajos no han tenido por objeto a los partidos sino a los sindicatos: desde el clásico de S.M. Lipset, M.A. Trow, J.S. Coleman, *Union Democracy*, New York, The Free Press, 1956, hasta más recientemente de J.D. Edelstein, M. Werner, *Comparative Union Democracy*, London, Allen Blau, es posible tal vez hablar de la existencia de un dilema eficacia/democracia, presente sobre todo en las asociaciones voluntarias pero que puede encontrarse, aunque sea en forma más atenuada, también en otras organizaciones. Es un dilema ligado a los que yo considero en este trabajo como principales. En cuanto instrumento orientado a la persecución de sus «fines oficiales», la organización tiene un problema de eficacia, de selección de los medios más idóneos para conseguir los fines preseleccionados. En cuanto sistema natural orientado a la satisfacción de demandas peculiares y diversificadas, tiene un problema de «democracia». Es decir, debe estar en condiciones de tomar opciones capaces de garantizar la satisfacción de los distintos intereses según una determinada escala de prioridades; y hacerlo además mediante procedimientos legítimos, esto es, que permitan establecer aquellas prioridades de modo aceptable para la mayoría de los componentes de la organización. Según el tipo de sector y su ubicación en la organización (en particular, según se halle dentro o fuera del grupo dirigente) el acento se pondrá más bien sobre la eficacia o, por el contrario, sobre la democracia. Lo que dará lugar a conflictos y tensiones porque las opciones tendentes a maximizar la eficacia pueden a menudo entrar en contradicción con los procedimien-

También este cuarto dilema se halla estrechamente conectado con los anteriores. De hecho, todas esas precisiones contrapuestas que acabamos de describir, exigen un cierto «margen de maniobra» por parte de la coalición mayoritaria. Si aquél es demasiado estrecho, ésta carecerá de alternativas y su estrategia vendrá impuesta (tanto si se trata de estrategias «ofensivas» —de lucha por la consecución de los fines— como «blandas» —de adaptación al medio), por los equilibrios organizativos internos, *incluso cuando* las características del entorno exigirían una estrategia distinta. Si, por el contrario, la libertad de maniobra es amplia, la coalición mayoritaria podrá alternar más fácilmente estrategias de dominio o de adaptación, en función de las características y de las presiones ambientales, defendiendo de este modo mucho mejor la estabilidad organizativa.

La articulación de los fines

La discusión precedente debería permitir, en principio, una aproximación al estudio de los partidos políticos en cuanto organizaciones más realista que las que hemos criticado con anterioridad y, sobre todo, debería permitirnos tratar con suficiente ductilidad una serie de áreas de problemas, característicos del funcionamiento de las organizaciones de partido, para las que no sirven, e incluso son decididamente equívocas, las definiciones *a priori* que resuelven dogmáticamente, a ciegas, problemas que siguen abiertos y que es preciso considerar y estudiar como tales.

Un primer resultado de esta discusión es el de permitirnos tomar distancias respecto a la tesis de Michels según la cual, en las organizaciones consolidadas, se verificaría un proceso de «sustitución de los fines» (el fin oficial se abandona; la supervivencia de la organización se convierte en el fin real). Las funciones básicas, tanto internas como externas, que los fines oficiales siguen cumpliendo siempre, incluso en las organizaciones consolidadas, nos llevan a redefinir la tesis de Michels en los siguientes términos: pueden darse casos de sustitución de los fines oficiales del partido por *otros* fines oficiales

tos previstos para el establecimiento de las prioridades. En los partidos, la demanda de mayor «democracia» es un típico caballo de batalla de las minorías para legitimarse en la lucha contra la mayoría. Sobre el dilema eficacia/democracia cfr. P. Blau, M.W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House, 1956.

(el proceso que usualmente se designa como «sucesión de los fines») ⁶⁰, lo que suele ocurrir con frecuencia como consecuencia de profundas transformaciones organizativas; sin embargo, en ausencia de éstas, en *ningún partido* se verificará una genuina «sustitución de los fines». Por el contrario, en las organizaciones consolidadas asistiremos generalmente a un proceso distinto, que Theodore Lowi ha definido como de *articulación de los fines*. Los fines oficiales, para cuya obtención surgió la organización y que contribuyeron a forjarla no son abandonados ni se convierten en una mera «fachada», sino que se «adaptan» a las exigencias organizativas: «La regla parece ser que los objetivos se mantienen en cierta medida, pero pierden algo una vez convertidos en exigencias de la organización» ⁶¹. Las ineludibles funciones internas y externas de los fines oficiales obligaban a desarrollar un cierto grado de actividad en relación con ellos, dado que a esta actividad va unida la *identidad colectiva* e incluso, como veremos a continuación, la legitimidad del liderazgo. Pero se tratará de una persecución *sub condicione* de los fines, es decir, a condición y en la medida en que esa actividad no ponga en riesgo a la organización. Con el proceso de articulación, los fines oficiales se hacen, respecto a la fase originaria del partido, más vagos e imprecisos. A menudo, aunque no siempre, ello comporta la transformación de la ideología organizativa que se convierte de manifiesta (objetivos explícito y coherentes) en latente (objetivos implícitos, contradictorios) ⁶². Y lo que es más importante, se instaura una especie de *décalage* permanente entre los fines oficiales y los comportamientos de la organización. La relación entre fines y comportamientos no se rompe nunca del todo, pero se *atenúa*: los líderes reafirmarán constantemente la coherencia entre los comportamientos del partido y sus fines oficiales, pero entre los muchos caminos practicables en la búsqueda de éstos, se seleccionarán sólo aquellos compatibles con la estabilidad de la organización. Por ejemplo, la dicotomía entre praxis reformista y lenguaje revolucionario, que aparece primero como una constante en la historia de los partidos socialistas, y luego de los

⁶⁰ Sobre la «sucesión de los fines» vid. más adelante, el cap. XIII.

⁶¹ T.J. Lowi, *The Politics of Disorder*, New York, Norton Co., 1971, p. 49. Como veremos en el cap. II, la articulación de los fines se verifica en concreto a través de la mediación de una «línea política».

⁶² Sobre la distinción entre «ideología latente» e «ideología manifiesta», vid. P. Lange, *La teoria degli inventivi e l'analisi dei partiti politici*, cit.

comunistas, se puede interpretar más adecuadamente —*contra* Michels— como el resultado de un proceso de articulación más bien que de sustitución de los fines: la meta original (la revolución, el socialismo) se reafirma constantemente porque de ella depende la identidad colectiva del movimiento; por otra parte las estrategias seleccionadas, pragmáticas y reformistas, garantizan la estabilidad organizativa sin quitar, sin embargo, demasiado credibilidad a la tesis de que se sigue «trabajando» para alcanzar los fines oficiales. De hecho, la praxis reformista cotidiana se justifica siempre con la tesis según la cual las reformas no están en oposición sino que representan un paso intermedio en la vía al socialismo ⁶³.

Un modelo de evolución organizativa

Hasta aquí he puesto de relieve una serie de exigencias contradictorias que cualquier partido debe equilibrar. La forma en que se produzca de hecho ese equilibrio es algo que contribuye a definir una dimensión central de la estructura organizativa de todo partido. Y varía entre unos y otros partidos en función de una serie de factores, pero sobre todo, como veremos a continuación, de la historia organizativa de cada uno y de las características de los «ambientes» en que operan. Lo que significa que no se puede formular ninguna

⁶³ Recordando la definición usada por el socialista reformista austriaco Karl Renner a comienzos de siglo para calificar las ambigüedades de su partido («die Politik der radikalen Phrase») podemos definir esta forma particular de articulación de los fines como la «política del radicalismo verbal». La política del radicalismo verbal ha caracterizado en varias fases de su historia a muchos partidos socialistas y comunistas. Se trata de una política hecha, de un modo programado y por tanto coherente, a base de *incoherencias*; basada en una disociación permanente entre las afirmaciones de principio y los comportamientos prácticos. Se caracteriza por la presencia simultánea de un *llamamiento ideológico* revolucionario, antisistema (y de aquí el recurso a un conjunto de símbolos políticos mediante los que se niega valor y dignidad al orden social y político existente) y de *comportamientos prácticos* que constituyen la negación de los símbolos revolucionarios utilizados y que se sustancian en una praxis, a veces inmovilista, a veces pragmática y reformista (aunque de modo oculto, a través de negociaciones bajo cuerda con los partidos de gobierno). El maximalismo del socialismo italiano en los años que pretenden al fascismo, el PCF, el PCI de los años cincuenta, el SPD de Bebel y Kautsky, son otros tantos ejemplos de ese género. La política del radicalismo verbal aboca, en cuanto a las relaciones partido-ambiente, a la «integración negativa», descrita por G. Roth, *The Socialdemocrats in Imperial Germany*, cit.

«ley de hierro» de la evolución organizativa de los partidos (ni de ninguna otra organización). Pueden darse una diversidad de resultados, y por ende, de estructuras organizativas. Sin embargo, es posible identificar, aunque sea con suma cautela, algunas tendencias que parecen operar en numerosos partidos y que, combinadas, delinean un modelo de evolución organizativa. En el curso de esta evolución, algunas de las exigencias organizativas descritas anteriormente tienden a adquirir un lugar central en relación con otras (que, sin embargo, por las razones indicadas, nunca desaparecen del todo). De ello no se deduce en absoluto que la evolución organizativa delineada en el modelo, sea la efectivamente experimentada por los partidos. Pero la ventaja de la metodología weberiana del tipo ideal consiste en la posibilidad de disponer de una piedra de toque (artificial, construida en laboratorio) con la que medir las desviaciones de los desarrollos históricos concretos. Y una vez identificadas esas desviaciones se hace más fácil, para cada caso histórico singular, remontarse a las causas que explican su efectiva configuración ⁶⁴.

Para ilustrar este tipo ideal me serviré de dos teorías que tienen entre sí algunos elementos en común y de cuya combinación emerge una hipótesis sobre la evolución de las organizaciones, esto es, de la transformación del modo en que se resuelven, a lo largo del tiempo, los dilemas organizativos anteriormente descritos. La primera teoría de la que me serviré, es la teoría de Michels, ya invocada en alguna ocasión, sobre el desarrollo oligárquico de los partidos. Según Michels todo partido está destinado a pasar de una fase originaria en la que la organización está enteramente dedicada a la realización de la «causa» a otra sucesiva en la que: *a*) el crecimiento de las dimensiones del partido; *b*) la burocratización; *c*) la apatía de los afiliados tras el entusiasmo participativo inicial; *d*) la voluntad de los jefes de conservar el poder, transformar el partido en una organización en la cual el fin real es la conservación de sí mismo, la supervivencia organizativa. Ya se ha dicho que el resultado descrito por Michels es demasiado radical. Pero negar que éste sea el resultado no signifi-

⁶⁴ Soy consciente obviamente de las objeciones que pueden hacerse a esta metodología. El problema de los límites del método weberiano ha sido el campo de prácticas de generaciones de especialistas en cuestiones metodológicas. Para una valoración equilibrada de las ventajas y de los límites del método weberiano, cfr. N.S. Smelser, *Comparative Method in Social Science*, Englewoods-Cliffs, Prentice-Hall, 1976, pp. 114-150.

fica negar que existe realmente una *tendencia* en esa dirección. La segunda teoría ha sido elaborada por Alessandro Pizzorno para describir el desarrollo de la participación política ⁶⁵. La teoría se basa en la distinción sociológica entre «sistemas de solidaridad» y «sistemas de intereses». Lo característico de un sistema de solidaridad es su condición de «comunidad» de iguales en la que los fines de los participantes coinciden. Un sistema de intereses, por el contrario, es una «sociedad» en la que los fines de los participantes son divergentes. Más exactamente, mientras un sistema de solidaridad es «(...) un sistema de acción con vistas a la solidaridad entre los actores», un sistema de intereses es «(...) un sistema de acción con vistas a los intereses del actor» ⁶⁶. En el primer caso prevalece la cooperación para la realización de un fin común, en el segundo, la *competición* para satisfacer intereses divergentes. En el momento de su constitución, un partido es una «asociación entre iguales» organizada para la realización de un fin común. Se trata, pues, de un sistema de solidaridad. El nacimiento de un partido, por tanto, va siempre asociado a la formación de «áreas de igualdad» ⁶⁷. Y puesto que lo característico del fenómeno participativo es que «siempre se participe entre iguales», el hecho de que el partido surja como sistema de solidaridad explica la intensa participación inicial. Con el paso del tiempo, sin embargo, el partido tiende a transformarse y deja de ser un sistema de solidaridad para convertirse en un sistema de intereses: con la burocratización y la implicación progresiva en la *rutina* cotidiana, la organización se diversifica y crea, sobre las cenizas de la igualdad inicial, nuevas desigualdades. Consecuentemente la curva de la participación tiende a declinar. Este proceso comporta además el paso de una participación de tipo *movimiento social*, característica del partido en cuanto sistema de solidaridad, a una participación *profesional* propia del partido en cuanto sistema de intereses ⁶⁸.

¿Qué es lo que indican, en paralelo, estas dos teorías? Pues que en la evolución organizativa de los partidos se manifiestan tendencias

⁶⁵ A. Pizzorno, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, «Quaderni di Sociologia», XV (1966), pp. 235-287.

⁶⁶ *Ibidem* p. 252.

⁶⁷ *Ibidem* p. 256 y ss.

⁶⁸ La tipología de Pizzorno incluye también la participación «subcultural» y la participación «civil», conceptos que retomaremos en el cap. IV. Naturalmente, he simplificado, para adaptarla a las exigencias de mi razonamiento, una teoría que es más compleja.

prácticamente constantes al pasar de un momento inicial, en el que prevalecen ciertas exigencias, a otro sucesivo en que prevalecen exigencias distintas.

Aceptamos que la transición del primer momento al segundo se produzca a través del proceso de *institucionalización* de la organización. Para nuestros fines inmediatos no es necesario definir de un modo riguroso el concepto ⁶⁹. Baste decir por ahora que con el término *institucionalización* entiendo, de acuerdo con el uso común, la consolidación de la organización, el paso de una fase de fluidez estructural inicial, cuando la neo-nata organización se halla aún en construcción, a una fase en que el estabilizarse, desarrolla intereses estables en la propia supervivencia y lealtades organizativas igualmente estables. La *institucionalización* es, por tanto, ese proceso al que se refieren las dos teorías mencionadas. Si consideramos los dilemas organizativos descritos en la primera parte de este capítulo es bastante fácil identificar cómo se relacionan con este modelo. Con la *institucionalización* asistimos al paso de una fase en la que el partido, en cuanto sistema de solidaridad orientado a la realización de sus fines oficiales, se corresponde con el modelo «racional», a otra sucesiva en la que, se transforma en un sistema de intereses, desarrolla tendencias oligárquicas y se desplaza en la dirección del modelo del «sistema natural». De una fase en la que prevalecen los incentivos colectivos relacionados con la formación de la identidad organizativa (participación del tipo movimiento social) a otra en la que predominan los incentivos selectivos relacionados con el desarrollo de una burocracia (participación de tipo profesional). De una fase en la que la ideología organizativa es *manifiesta* (objetivos explícitos y coherentes) a otra en que aquella se transforma en *latente* (objetivos vagos, implícitos y contradictorios). De una fase en que la libertad de elección de los líderes es muy amplia porque es a ellos a quienes corresponde la definición de las metas ideológicas del partido, la selección de su base social y, en definitiva el modelar la organización en base a aquéllas y sobre esta base social ⁷⁰, a otra en

⁶⁹ Sin embargo, más adelante será necesario: cfr. cap. IV.

⁷⁰ La tendencia a la reducción de la libertad de maniobra de los líderes tras la *institucionalización* del partido no es contradictoria con el eventual desarrollo de una oligarquía. A menudo lo que caracteriza a las oligarquías es ser, a un tiempo, capaces de resistir con éxito las presiones que surgen desde la base para sustituirlas, e incapaces de dirigir el partido, o sea de elegir en cada ocasión las políticas más adecuadas

la que la libertad de elección de los líderes se reduce drásticamente, condicionada por las exigencias organizativas propias de un partido ya consolidado. De una fase, finalmente, en la que prevalece una estrategia agresiva orientada a dominar/transformar el medio en que se desenvuelve, característica de una organización en formación que debe abrirse camino en medio de las otras organizaciones concurrentes y conquistar una cuota estable del mercado, a otra en la que predomina una estrategia de adaptación propia de una organización que, ya consolidada como sistema de intereses, tiene demasiado que perder con una política agresiva y aventurera.

Se trata, pues, de un modelo con tres fases (génesis, *institucionalización* y madurez). Los caracteres de la fase I (génesis) se oponen simétricamente a los de la fase III (madurez).

FIGURA 1

Fase I	Fase II	Fase III
<i>Sistema de solidaridad</i>		<i>Sistema de intereses</i>
1. Modelo racional: el objetivo es la realización de la causa común. Ideología manifiesta.	<i>Institucionalización</i>	1. Modelo del sistema natural: el objetivo es la supervivencia y el equilibrio de los intereses particulares. Ideología latente.
2. Predominio de los incentivos colectivos (participación del tipo movimiento social).		2. Predominio de los incentivos selectivos (participación profesional).
3. Amplia libertad de maniobra de los líderes.		3. Libertad de maniobra restringida.
4. Estrategia de dominio sobre el ambiente.		4. Estrategia de adaptación al ambiente.

El modelo que acabamos de ilustrar, como se ha dicho, no pretende describir la evolución efectiva de los partidos, que puede separarse, incluso profundamente, de este tipo ideal a causa de la in-

a las circunstancias; en definitiva, convertirse en «prisioneras» de las exigencias de la organización. Sobre la oligarquía como tipo especial de liderazgo, y para una interesante tipología de los sistemas oligárquicos en el seno de las organizaciones sindicales, cfr. J.D. Edelstein, M. Warner, *Comparative Union Democracy*, cit. p. 31 y ss.

tervención de una serie de factores entre los cuales los más importantes, son los siguientes:

1. Los rasgos organizativos propios de la fase I continúan estando presentes y operan, aunque habitualmente diluidos, en la fase III por las razones indicadas con anterioridad. Es éste precisamente el motivo por el que los fines oficiales originarios se «articulan», en el sentido antes descrito, y no son «sustituidos» al desarrollarse el partido.

2. Las modalidades de la institucionalización varían según la forma organizativa originaria. La particular combinación de factores organizativos presentes en la fase I, influye tanto sobre el *grado* de institucionalización (algunos partidos llegan a ser instituciones fuertes, otros se institucionalizan débilmente) como sobre las *formas* que reviste la institucionalización. En otras palabras, los partidos pueden presentar diferentes combinaciones de elementos organizativos en la fase I y estas diferencias organizativas iniciales contribuyen a conformar las que se observan en la fase III. Y las variaciones organizativas, a su vez, pueden dar lugar a diferentes combinaciones en relación con los dilemas organizativos a los que hemos hecho alusión.

3. El desarrollo organizativo se halla estrictamente condicionado por las relaciones que el partido establece en su fase originaria (y más adelante a lo largo de su andadura), con otras organizaciones e instituciones sociales. Por ejemplo, el desarrollo organizativo de un partido puede separarse incluso profundamente del modelo trazado, si depende de otras organizaciones —un sindicato, una iglesia, el Cominter—. Esto es, si se trata de una organización, por así decir, «hetero-norma». Más aún, el desarrollo organizativo puede separarse del modelo si el partido nace como partido de gobierno en lugar de como partido de oposición; en cuyo caso es probable que se constituya *ab initio* como sistema de intereses, que no llegue a definir sus fines organizativos más que como una ideología latente, que no sufra las presiones hacia la burocracia y, finalmente, que sólo se institucionalice de un modo débil.

4. Por fin, y más en general, el desarrollo organizativo de los partidos se halla constantemente condicionado por los continuos cambios ambientales que siempre pueden alterar la relación entre las distintas exigencias organizativas en forma diferente a la prevista por el modelo. No existe una «historia natural» válida para todos los partidos.

En todo momento pueden darse discontinuidades, rupturas y cambios en las direcciones más variadas. Sin embargo, el disponer de un tipo de ideal de evolución permite manejar una primera piedra de toque aproximativa con la que confrontar la evolución organizativa de cada partido en concreto.

2. EL PODER. LOS INCENTIVOS. LA PARTICIPACION

Premisa

Para analizar la organización de un partido, es preciso investigar antes que nada su estructura de poder. Es decir, cómo se halla distribuido el poder en la organización, cómo se reproduce y cómo y con qué consecuencias se modifican las relaciones de poder. Para dar este paso tenemos que disponer, sin embargo, de una definición suficientemente precisa de qué es el poder en una organización, saber cuáles son sus propiedades. Precisamente lo que se echa en falta en la literatura sobre los partidos es, en la mayoría de los casos, una sólida definición del poder organizativo. Dos ejemplos deberían ser suficientes para ilustrar este punto.

Primer ejemplo: Desde que Michels formuló su famosa «ley de hierro de la oligarquía», ha visto la luz una abundante literatura dirigida a presentar pruebas en favor o en contra de las tesis de Michels¹. El debate así suscitado ha sido, sin embargo, poco conclu-

¹ El tema aparece, tanto en la literatura sobre Michels, como en un gran número de investigaciones empíricas sobre los partidos (en las que los mecanismos de selec-

yente. Los que consideran válida la «ley de hierro», aducen habitualmente como prueba el fenómeno de la larga permanencia de ciertos líderes al frente de muchos partidos, su capacidad de manipular los congresos nacionales y otras instancias partidarias mediante técnicas plebiscitarias, etc. Por el contrario, los que le niegan validez se amparan en general tras el argumento de que, en una asociación voluntaria, los líderes deben tener en cuenta necesariamente la voluntad de sus seguidores, y aducen que, lo que se observa en la mayoría de los casos, es un acuerdo sustancial entre unos y otros sobre la política a seguir. Las dos tesis se presentan, obviamente, como alterantivas. La veracidad de una excluye la de la otra. Pero es una alternativa mal planteada. En efecto, las dos posiciones llegan a conclusiones diferentes porque parten de una premisa distinta, que a su vez arranca de una concepción diferente de las propiedades que adornan al poder en los partidos. Mientras que para los que mantienen la validez de la «ley de hierro», el poder es algo muy semejante a una «propiedad», algo que se posee y se ejerce sobre los demás, para sus detractores, por el contrario, el poder es una relación de influencia caracterizada por la reciprocidad (por muy diluida y parcial que sea ésta). En realidad, las dos escuelas captan aspectos del fenómeno del poder que coexisten siempre en cualquier partido (y en definitiva, en cualquier organización). Lo que ocurre es que ponen el acento únicamente en uno de ellos, en función de la definición de poder (implícitamente) adoptada. Es innegable, en efecto, que los líderes disfrutaban en los partidos de una amplia capacidad de control y manipulación; pero es innegable igualmente que, en la mayoría de los casos, aquéllos se esforzarán por mantenerse en sintonía con sus seguidores. Lo que se necesita, pues, es una definición

ción de los candidatos a los cargos públicos de carácter electivo son utilizados como piedra de toque de la existencia o no de «democracia»). En cuanto al primer tipo de literatura, vid. C. W. Cassinelli, *The Law of Oligarchy*; «American Political Science Review», XLVII (1953), pp. 773-784; G. Hands, *Roberto Michels and the Study of Political Parties*, «British Journal of Political Science», I (1971), pp. 155-172; P.Y. Medding, *A Framework for the Analysis of Power in Political Parties*, «Political Studies», XVIII (1970), pp. 1-17; P. J. Cook *Roberto Michel's Political Parties in Perspective*, «The Journal of Politics», XIII (1971), pp. 773-796. Para el segundo tipo vid., por ejemplo, J. Obler, *Intraparty Democracy and the Selection of Parliamentary Candidates: the Belgian Case*, «British Journal of Political Science», IV (1974), pp. 163-185 y A. B. Gunlicks, *Intraparty Democracy in Western Germany*, «Comparative Politics», II (1970), pp. 229-249.

alternativa del poder organizativo, capaz de incluir y explicar fenómenos aparentemente tan contradictorios.

Segundo ejemplo: En la literatura sobre los dos grandes partidos británicos, el laborista y el conservador, existe una clásica división entre la interpretación según la cual el poder estaría concentrado tradicionalmente en manos del líder del grupo parlamentario y de su *entourage* más íntimo, y la opuesta, para la que el poder se hallaría, en ambos partidos, mucho más fragmentado y difuso². Los partidarios de la primera interpretación exhiben como prueba la libertad de maniobra de que goza el líder del grupo parlamentario en la definición de las opciones políticas, así como la capacidad de que habitualmente hace gala para enfrentarse con éxito a los ataques y a la contestación de las minorías en los congresos. O la amplitud de los mecanismos de tipo organizativo de que dispone para controlar y manipular en la dirección deseada al conjunto del partido. Los partidarios de la segunda, por el contrario, ponen en evidencia los límites con que tropieza el poder del líder, la existencia en el partido de grupos capaces de condicionar sus decisiones y el papel autónomo que desempeñan los militantes de base en muchas actividades (*in primis* y tradicionalmente en la selección de los candidatos al Parlamento). Merece la pena preguntarse cómo son posibles imágenes tan contradictorias de un mismo objeto. Y preguntarse también si estas interpretaciones son realmente alternativas (que es como suelen ofrecerse) o si se trata más bien de descripciones de aspectos distintos, pero igualmente presentes en las relaciones de poder que se dan en el seno de los partidos. Como en el caso de los partidarios y de los detractores de la «ley de hierro» de Michels, la unilateralidad de las conclusiones se deriva a mi juicio, de una insuficiente elaboración del concepto del poder organizativo. En las organizaciones complejas (y tanto más si se trata de asociaciones voluntarias) el juego del poder es un juego sutil, huidizo y a menudo ambiguo. La ambigüedad del fenómeno explica las dificultades con que muchos estudiosos de los partidos se han topado a la hora de definirlo. Una vez más es preciso recurrir a la teoría de la organización para poner a punto una definición del poder distinta de la de Michels y de tantos otros que han seguido sus huellas, para quienes el poder es una relación unidireccional del tipo dominantes-dominados (un tipo de relación

² Para la bibliografía sobre el Partido Laborista y el Partido Conservador me remito a los caps. VI y VII donde ambos partidos son estudiados.

más bien raro en las asociaciones voluntarias). Y distinta también de las de aquellos que diluyen el concepto hasta asimilarlo a una vaga relación de «influencia recíproca». Lo que necesitamos es una definición que pueda explicar, tanto la capacidad de manipulación de los líderes (y, por tanto, el poder que ejercen sobre sus seguidores), como el fenómeno inverso; esto es, la capacidad de los seguidores de ejercer a su vez presiones eficaces sobre los líderes.

Poder e intercambio desigual

Una conocida teoría sobre el poder en las organizaciones capta bastante mejor que la literatura sobre los partidos el «sentido» de las relaciones de poder. Me refiero a la teoría del poder como *relación de intercambio*³. En palabras de dos autores representativos de esta tendencia:

Aún más, el poder puede (...) ser definido como una relación de intercambio, recíproca, por tanto, pero en la que los términos del intercambio favorecen a una de las partes en presencia. Es una relación de fuerza en la que una de las partes puede recabar más de la otra, pero en la que, a la vez, ninguna parte se halla totalmente desarmada frente a la otra⁴.

El poder es, por tanto, un tipo de relación, asimétrica, pero *recíproca*, que se manifiesta en una «negociación desequilibrada», en un *intercambio desigual* en el que un actor gana más que el otro. Al ser una relación de intercambio, o mejor, manifestándose de esa forma, el poder no es nunca absoluto, sus límites están implícitos en la misma naturaleza de la interacción. El poder sólo puede ejercerse satisfaciendo al menos en parte las exigencias y expectativas de los otros y, por tanto, paradójicamente, aceptando sufrir su poder. En otras palabras, la relación entre un líder y sus seguidores debe concebirse como una relación de intercambio desigual en la que aquél gana más que éstos, a pesar de lo cual se ve obligado a dar algo a cambio. El éxito de las negociaciones, de los intercambios, depende a su vez del grado de control que tengan los distintos actores sobre

³ Sobre la teoría del intercambio cfr. P. Blau, *Exchange and Power in Political Life*, New York, Wiley, 1964.

⁴ M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, cit.

determinados recursos; es decir, sobre lo que Crozier y Friedberg definen como los *atouts* del poder organizativo. Como veremos en el próximo capítulo cuando lo analicemos más detalladamente, los recursos del poder están ligados al control sobre «áreas de incertidumbre organizativa», es decir, sobre todos aquellos factores que, de no ser controlados, amenazarían o podrían amenazar la supervivencia de la organización y/o la estabilidad de su orden interno. Los líderes son quienes controlan las áreas de incertidumbre cruciales para la organización y quienes pueden emplear estos recursos en las negociaciones internas (en los juegos de poder), desequilibrándolas en su favor. En una organización, sin embargo, y tanto más si se trata de una asociación voluntaria como es el caso de los partidos, cualquier actor organizativo controla aunque sólo sea una mínima «área de incertidumbre», es decir, posee recursos utilizables en los juegos de poder. Hasta el último militante posee algún recurso, acaso ligado a la posibilidad, al menos teórica, de abandonar el partido privándole de su participación, o bien de dar su apoyo a una élite minoritaria en el interior de la organización. Esta circunstancia, no considerada por Michels, constituye el límite principal del poder de los líderes.

Pero la definición utilizada hasta ahora no es suficiente. La definición del poder como relación de intercambio, por sí sola, no permite identificar contra *qué* se cambia, cuáles son, por así decir, los «objetivos» que pasan de mano en mano en las «negociaciones desequilibradas». Dicho de otro modo, el problema consiste en identificar el contenido del intercambio en que se concreta el poder organizativo. En una primera instancia será preciso distinguir las negociaciones entre líderes (los juegos de poder *horizontales*) y las negociaciones líderes-seguidores (los juegos de poder *verticales*): el objeto del intercambio es distinto en los dos casos. En este capítulo tratamos solamente del contenido de los juegos de poder verticales, es decir, de los que atañen a la relación líderes-seguidores. Una primera respuesta —correcta aunque parcial— al problema de identificar los contenidos de las negociaciones «verticales» es la ofrecida por la teoría de los incentivos según la cual los líderes intercambian incentivos (colectivos y/o selectivos) por participación. Pero con esto no está dicho todo. Lo que en la teoría de los incentivos se deja, a menudo, en la sombra es que los líderes, a cambio de los incentivos organizativos, no están interesados en una participación «cualquiera»; por ejemplo, en una participación que se manifieste en forma

de protesta o rechazo del liderazgo (lo que constituye realmente y a todos los efectos, una forma de participación). A los líderes les interesa una participación que sirva, simultáneamente, para hacer funcionar la organización y que se exprese también en forma de un *consenso* lo más parecido posible a un mandato en blanco. Es precisamente aquí donde se manifiesta el aspecto desequilibrado de la negociación, su carácter de intercambio desigual. En efecto, si el intercambio consistiese simplemente en una oferta de incentivos contra una participación sin mayores especificaciones, no tendríamos motivo para definirlo como desigual. El desequilibrio está en el hecho de que la libertad de acción que los líderes obtienen (junto a la participación de los seguidores) es mayor que la libertad de acción que obtienen estos últimos (junto con los beneficios relacionados con los incentivos organizativos). Que el intercambio desemboque, desde el punto de vista de los líderes, en una participación acompañada de un mandato lo más amplio posible corresponde, como se ha visto anteriormente, a una exigencia vital⁵. De hecho, cuanto mayor sea la libertad de maniobra de los líderes, tanto mayores serán sus *chances* de mantener la estabilidad del orden organizativo del partido aún en condiciones ambientales variables. Y, por consiguiente, cuanto más amplia sea la libertad de maniobra que los líderes consigan arrancar en los juegos de poder verticales (cuanto más se asemeje aquella libertad a un mandato en blanco) tanto más fuertes serán los *atouts* de los líderes en los juegos de poder horizontales, *vis-à-vis* de las élites de las minorías. En otros términos, cuanto mayor sea la libertad de acción de los líderes, éstos se hallarán en mejores condiciones para resistir el asalto de los adversarios internos. Esto explica el carácter circular y autoinducido de las relaciones de poder: en las que algunos actores (los líderes) «entran» con recursos superiores a los de la parte contraria (los seguidores) y «salen» aún más fuertes que antes, habiendo obtenido, *bien* la participación que es necesaria para hacer funcionar la organización (y permitir de este modo la reproducción del liderazgo), o *bien* un consenso acrecentado que, al permitirles guiar al partido con la suficiente ductilidad, les coloca a cubierto de los adversarios, de las élites

⁵ Todo esto tiene, naturalmente, implicaciones importantísimas, aunque en general poco tratadas, para el problema de la «democracia» en los partidos. Y también para el problema de la «autoridad», de la «legitimidad» del poder organizativo. Sobre este punto vid. más adelante el cap. III.

minoritarias. Lo que, incidentalmente, significa también que los juegos de poder verticales, son la precondition, por lo menos lógica, de los juegos de poder horizontales, y que los resultados de las negociaciones entre los líderes dependen de los resultados de las negociaciones entre líderes y seguidores.

Ya hemos anticipado que los incentivos organizativos son de dos tipos: colectivos y selectivos. Contrariamente a lo que propone una orientación muy difundida, no me parece demasiado útil distinguir con precisión entre diversos tipos de incentivos colectivos; de hecho todos se encuentran relacionados con la ideología de la organización, con los fines oficiales del partido. Si los fines oficiales pierden credibilidad no sólo se debilitan, obviamente, los incentivos «ideológicos», sino también los incentivos que tienen que ver más propiamente con la identidad y la solidaridad (la identidad se empaña, la solidaridad, por consiguiente, tiende a resquebrajarse). La distinción analítica entre los diversos tipos de incentivos colectivos es posible. Pero es difícil que puedan ser netamente separados en el plano del análisis empírico⁶. Por lo cual prefiero hablar indistintamente de incentivos colectivos vinculados a los fines de la organización definiéndolos, brevemente, como *incentivos de identidad*. Tampoco del lado de los incentivos selectivos la distinción es fácil. Si es posible de hecho, dentro de ciertos límites, distinguir entre incentivos materiales por un lado e incentivos de status y de poder por otro, en cuanto que sólo en el primer caso la compensación es tangible, monetaria o monetizable (por ejemplo, un empleo que se consigue por razones políticas o bien un servicio de tipo asistencial, etc.), en cambio los otros dos tipos son menos fácilmente separables. En efecto, un incentivo de status es también un incentivo de poder en el sentido de que un ascenso de status aumenta los *atouts* utilizables en las relaciones de poder. De aquí que sea preferible, en la práctica, distinguir solamente entre incentivos selectivos de tipo *materia* (a su vez subdivididos en compensaciones monetarias, de patronazgo y servicios de asistencia) y de *status*. Mi tipología de los incentivos organizativos comprenderá, por tanto, un tipo de incentivo colectivo

⁶ Aunque Peter Lange en *La teoría degli incentivi e l'analisi dei partiti* cit. ha desarrollado un intento bastante convincente de identificar algunos indicadores de los distintos tipos de incentivos. Cfr. también S. Berglund, *The Paradox of Participation. An Empirical Study on Swedish Member Data*, ponencia presentada en el seminario del ECPR sobre las organizaciones políticas, Grenoble, 1978.

(identidad) y dos tipos de incentivos selectivos (material y de status).

Fijemos algunos puntos:

1. Todo partido debe distribuir, para asegurarse la participación, incentivos de cada uno de los tres tipos señalados.

2. El sistema de incentivos, esto es, la particular combinación entre los diversos tipos, varía de unos partidos a otros, e incluso en un mismo partido con el transcurso del tiempo. Más adelante abordaremos con detalle los factores que inciden en aquella combinación (esencialmente la historia organizativa pasada del partido y las relaciones, variables, que mantiene, según las circunstancias, con el ambiente que le rodea).

3. Todos los actores de la organización, tienden a disfrutar, más que de un solo tipo de incentivo, de una combinación de incentivos, colectivos y selectivos. Lo que significa que sólo analíticamente podemos distinguir, por ejemplo, entre militantes cuya participación depende de incentivos colectivos y aquellos otros cuya participación depende de incentivos selectivos. En realidad habrá que hablar de actores organizativos cuyo incentivo predominante (pero no único) es de un tipo o de otro.

El militante que participa sobre todo porque se indentifica con la causa, tiende a disfrutar también de algún tipo de incentivo selectivo (por ejemplo, en términos de servicios colaterales de asistencia) o de status, respecto a los simples afiliados, etc. El razonamiento es idéntico en el caso de aquellos actores predominantemente atraídos por los incentivos selectivos. Hemos dicho que una de las funciones de la ideología organizativa es ocultar los incentivos selectivos, cuya excesiva visibilidad comprometería la imagen del partido como organización dedicada a la lucha por la «causa» (y por tanto debilitaría su capacidad para distribuir incentivos colectivos de identidad). Sin embargo, esa función de ocultación opera, habitualmente, en dos direcciones: frente a los militantes interesados (fundamentalmente) en los incentivos colectivos, pero también respecto a los que se mueven por los incentivos selectivos. En efecto, la ideología de una organización desarrolla, entre otras, la importante función de racionalizar y ennoblecer las aspiraciones al éxito individual. Los ascensos en el propio status podrán, gracias a ella, vincularse a las «superiores exigencias» de la causa y del partido. Como ha observado Gaxie: «Cuanto más dependa la existencia de un partido de las gratificaciones que ofrece a sus miembros, tanto más relevante será el problema

de su ocultación y mayor el papel desempeñado por la ideología que define la «causa» del partido, en el funcionamiento de éste»⁷. En otros términos, como sucede a menudo, también en este caso el interés se racionaliza mediante valores congruentes con aquél. Lo que es preciso aclarar, sobre todo, es que la distinción de carácter empírico entre actores predominantemente motivados por incentivos colectivos y actores predominantemente motivados por incentivos selectivos, no nos reenvía en absoluto, ni siquiera en contraluz, a una distinción de un tipo moral entre, pongamos, «idealistas» y «oportunistas». Se trata de una distinción analítica, y no sustantiva, y en la que, además, no subyace ningún tipo de juicio moral.

Creyentes y arribistas

La imagen de los círculos concéntricos, ya utilizada por Duverger⁸ (electores, afiliados, militantes), puede servir para identificar, en una primera aproximación, a los destinatarios de los incentivos organizativos.

El círculo más alejado del centro está compuesto por los electores. Para obtener esa forma mínima de participación que es el voto, los líderes del partido deben distribuir incentivos también a los electores, es decir, a actores que se encuentran tanto formalmente como de hecho, fuera de la organización. Desde el punto de vista de las consecuencias organizativas, el sector del electorado que ofrece más interés es el representado por el electorado «fiel»⁹: un electorado que participa establemente de la subcultura del partido, que se encuentra a menudo envuelto en una red de vínculos asociativos que tienen como norte al partido, y cuya identificación con éste, final-

⁷ D. Gaxie, *Economie des Partis et Retributions du militantisme*, cit. p. 151.

⁸ M. Duverger, *Los Partidos políticos*, cit. p. 120 y ss.

⁹ A. Parisi, G. Pasquino, *Relazioni partiti-elettori e tipi di voto*, cit. que distinguen entre el voto fiel, el voto de opinión y el voto de intercambio (voto de clientela). El voto fiel constituye la expresión directa de las subculturas políticas que ligan a los partidos con sus electores. Sobre las subculturas políticas vid. el cap. IV. Sobre la relación entre la amplitud del voto fiel, la estabilidad del escenario electoral y el funcionamiento de las organizaciones de partido, cfr. el capítulo XI. (Hemos traducido las expresiones «electorato di appartenenza» y voto «di appartenenza» por electorado fiel y voto fiel que son las expresiones de uso más frecuente, entre nosotros, para designar esos fenómenos. N. del T.)

mente, es independiente de sus oscilaciones políticas asociales. Este electorado disfruta (predominantemente) de incentivos colectivos de identidad. De él, por consiguiente, proceden las lealtades organizativas «externas» más fuertes de que dispone el partido. Además, este sector se beneficia también, en ocasiones, de incentivos colectivos relacionados con servicios asistenciales, actividades de patronazgo, etc.

En una zona más próxima al centro encontramos a los afiliados, los inscritos en el partido que se limitan a pagar las cuotas de inscripción y a participar esporádicamente y, en la mayoría de los casos, silenciosamente, en algunas reuniones de partido. Este tipo de afiliado, mayoritario en todos los partidos, cubre, lógicamente, una zona intermedia y que se superpone entre el electorado fiel y los militantes en sentido propio, que constituyen el «núcleo duro» del partido. El afiliado lo es a menudo sin que medie una opción política motivada. La afiliación se realiza frecuentemente a instancias de la familia o de los amigos, como un medio para conformarse a las opciones políticas prevalecientes en la comunidad a que se pertenece¹⁰. Naturalmente, cuanto mayor sea el control que el partido ejerza sobre la afiliación (es decir, si no es libre, sino que se subordina a una presentación por parte de alguien, a un diálogo con el dirigente local, etc.) tanto más fuerte será, para el afiliado, el incentivo para participar; esto es, para transformarse en militante. En estos casos, en efecto, la afiliación es vivida y presentada como un honor, símbolo de un *status* que puede hacerse valer en el sitio donde se trabaja, con los amigos, etc. La selectividad en la afiliación es, por tanto, en sí misma un incentivo para la militancia política. Pero en general el afiliado no es, mayoritariamente, un miembro activo de la organización. Sin embargo, también se beneficiará de los incentivos organizativos —necesarios para que cumpla al menos el acto de renovar el carnet anualmente—. Como en el caso del electorado fiel, también el afiliado disfrutará sobre todo de los incentivos (colectivos) de identidad a los que, sin embargo, habrá que sumar también (algunos) incentivos selectivos. Los servicios colaterales de asistencia, de organización del tiempo libre, de recreo, tienen como función

¹⁰ Como demuestran numerosas investigaciones empíricas: cfr. por ejemplo, S. H. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, New Haven, Yale University Press, 1967; G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino, 1968.

reforzar la identificación. Los afiliados, mucho más que los simples electores (por sus contactos más directos con los militantes, entre otras cosas) tienen más ocasiones de beneficiarse de las «redes de solidaridad» que se articulan en torno a las organizaciones de partido¹¹.

El afiliado, hemos dicho, se ubica en esa zona que se superpone entre el electorado fiel y los militantes. Si una separación neta entre los afiliados y los votantes fieles es por lo menos problemática, igualmente incierta es la que se da entre afiliados y militantes. De hecho muchas actividades de base tienen un carácter altamente discontinuo: algunos afiliados se vuelven activos en ciertas ocasiones (por ejemplo, con ocasión de las campañas electorales) y los mismos militantes no participan todos con la misma intensidad. Si sólo nos fijamos en el trabajo político voluntario, algunos militantes dedican todo su tiempo libre al partido, otros sólo una parte y otros aún alternan períodos de mayor participación con períodos en que reducen su compromiso sin por ello renunciar a toda actividad¹². Por tanto, las fronteras entre afiliados y militantes son inciertas. Se puede hablar de una *escala de participación*, no de grupos netamente distintos, con características de participación completamente diferentes. Dicho esto, el «núcleo duro» de los militantes, la reducida minoría que en todo partido participa real y continuadamente (aunque sea con una intensidad variable) y con su actividad hace funcionar a la organización, constituye el grupo más importante. Los intercambios que los líde-

¹¹ Maurice Duverger, tras comparar la trayectoria electoral y la evolución de los afiliados de una serie de partidos, señala que entre la «comunidad de los electores» y la «comunidad de los afiliados», «todo parece ocurrir como si la segunda constituyera un mundo cerrado en relación con la primera; un medio cerrado cuyas reacciones y comportamiento general obedecen a leyes propias, diferentes de las que rigen las variaciones de los electores, es decir, las variaciones de la opinión pública». Los *partidos políticos*, cit. p. 130. Esas «leyes propias» están ligadas, desde mi punto de vista, a la distinta combinación de incentivos de que disfrutaban ambas «comunidades». Naturalmente, hay que tener en cuenta el hecho de que el electorado de cada partido no es un cuerpo homogéneo, sino diferenciable justamente en esas categorías que hemos mencionado: el electorado fiel, de opinión o de clientela. Y que, por tanto, los incentivos que unen al partido con los diferentes sectores del electorado son de distinto tipo.

¹² Para algunos análisis empíricos del fenómeno de la discontinuidad en la militancia política, cfr. S. Eldersveld, *Political Parties. A Behavioral Analysis*, cit., p. 140 y ss.; para el caso concreto de los partidos canadienses, A. Kornberg et al., *Semi-Careers in Political Work: The Dilemma of Party Organizations*, «Sage Professional Paper in Comparative Politics» Series Number 01-008, vol. 1, 1970.

res mantienen con este grupo, son los que tienen consecuencias organizativas más relevantes. En este grupo distinguiré (pero, repito, sólo a efectos de análisis) entre un tipo de militante cuya participación depende, predominantemente, de incentivos colectivos de identidad (a los que definiré como «creyentes») y un tipo de militante cuya participación depende, predominantemente, de incentivos selectivos, materiales y/o de *status* (y que definiré como «arribistas») ¹³.

La presencia de los creyentes es lo que explica sobre todo por qué los fines oficiales pesan sobre la vida de la organización y por qué lo que se da generalmente es una articulación y no una sustitución de los fines. La comunidad de los creyentes es, por definición lo que se halla más ligado a la lucha por la consecución de los fines oficiales, y es en ella donde más violentamente serpentea la revuelta cuando el partido, al desarrollar actividades en contraste con aquellos fines, pone en crisis la identidad colectiva. Y es sobre todo la identidad de los creyentes lo que los líderes se ven obligados a tutelar con la referencia ritual y constante a las metas ideológicas y lo que les obliga a actuar con cautela al elegir alianzas heterodoxas (desde el punto de vista de la ideología organizativa). Es la presencia de los creyentes, finalmente, la que impide a los partidos ser hasta sus últimas consecuencias esos animales oportunistas descritos por Downs, prontos a moverse de izquierda a derecha y de derecha a izquierda por un puñado de votos.

Los arribistas son militantes interesados (predominantemente) en los incentivos selectivos. También su presencia tiene consecuencias organizativas considerables. Los arribistas suministran la principal masa de maniobra de los juegos entre las facciones, constituyen a menudo la base humana de las escisiones y representan en cualquier caso un área de turbulencia, al menos potencial, y una amenaza al orden organizativo que los líderes deben esforzarse por neutralizar. El área de los arribistas es, además la que nutre el lugar del que saldrán en la mayoría de los casos, por ascenso o por cooptación, los futuros líderes de partido. Los incentivos selectivos de que disfruta el «arribista» están vinculados al sistema de las desigualdades

¹³ Es raro encontrar arribistas «puros», por así decir, en los niveles más bajos de la jerarquía de los partidos; es menos raro en los niveles medio-altos. El cinismo y la hipocresía son variables que se modifican en función, tanto del número de años pasados en la política, como de la cantidad de informaciones más o menos «reservadas» a las que se tiene acceso.

internas: la jerarquía del partido y el sistema de *status* desigual inherente a ella, es una de las principales fuentes de retribución de este tipo de militancia.

El sistema jerárquico interno responde simultáneamente a dos exigencias distintas:

1. La primera es, obviamente, de carácter técnico-organizativo; viene impuesta por la división interna del trabajo. El sistema jerárquico interno responde, al menos en parte ¹⁴, a aquellas exigencias organizativas descritas por Michels hace setenta años y reafirmadas después por la sociología de la organización más atenta a los aspectos «técnicos» de la acción organizada.

2. La segunda exigencia, que es la que directamente nos interesa aquí, está ligada a una razón más claramente «política», que tiene que ver con los problemas del control organizativo sobre los procesos de diferenciación interna ¹⁵. Las necesidades de control imponen en efecto la formación de un *sistema diferenciado de status* que funcione como un distribuidor autónomo de retribuciones para los miembros activos de la organización y en particular para ese área de la militancia que he identificado, a fines puramente analíticos, con el término de arribista. La necesidad de un sistema jerárquico que asegure la distribución de incentivos simbólicos y/o materiales (esto es, incentivos selectivos) se deriva estrictamente (imperativos técnicos aparte) del carácter *voluntario* de muchas de las actividades de los partidos. La jerarquía de partido, en efecto, en palabras del estudioso que mejor ha descrito este problema: «(...) al definir un sistema de desigualdades desde el punto de vista simbólico, da la posibilidad de definir una carrera, de asociar gratificaciones diferenciadas al conjunto de los puestos, y permite una remuneración creciente de las responsabilidades que van asumiendo sucesivamente los afiliados más activos» ¹⁶.

Sin embargo, puesto que los incentivos selectivos ligados a la jerarquía del partido son diferenciados (es decir, la remuneración es mayor cuanto más se sube en la jerarquía), ello comporta tres consecuencias principales:

¹⁴ Pero sólo en parte, como trataré de demostrar en el cap. X.

¹⁵ Sobre la relación entre la diferenciación estructural y las exigencias del control social, vid. D. Rueschemeyer, *Structural Differentiation, Efficiency and Power*, «American Journal of Sociology», LXXXIII (1977), pp. 1-25.

¹⁶ D. Gaxie, *Economie des Partis et Rétribution du Militantisme*, cit., p. 131.

1. Existe una presión (en parte independiente de las exigencias «técnicas» de coordinación o de las restricciones ambientales) a aumentar las diferenciaciones internas. En efecto, cuanto más compleja y diferenciada es la jerarquía, tanto más numerosas son las remuneraciones que pueden distribuirse.

2. Por otra parte, el aumento de los puestos de responsabilidad desigualmente retribuidos desde el punto de vista simbólico conduce, antes o después, a la «devaluación» de la retribución: si los puestos de responsabilidad en los distintos niveles terminan por ser demasiados y pierden su carácter de «bien escaso», se reduce para los militantes (y, por tanto, para el partido), la utilidad marginal de cada nuevo puesto creado¹⁷. Las dos tendencias, que contrastan entre sí, dibujan un tipo de tensión que es inherente a cualquier sistema organizado sobre una base voluntaria. La tensión entre la presión para multiplicar los puestos de responsabilidad con que gratificar el mayor número posible de militantes (y de aquí la tendencia hacia la hiperburocratización, en un intento de incrementar la participación) y la consiguiente «inflación» simbólica, que conduce a la devaluación de los puestos de responsabilidad y disminuye el atractivo de los cargos (lo que se refleja en una contracción de la participación).

3. Finalmente, una distribución diferenciada de incentivos selectivos de status ligada a un sistema jerárquico, implica que los puestos superiores sean mejor recompensados simbólicamente que los inferiores. De este modo el compromiso y el activismo tienden a ser más intensos y constantes cuanto más se sube a lo largo de la escala jerárquica (cuanto más elevado es el status) y tienden a ser más intermitentes y sometidos a turn-over en los niveles bajos de la escala¹⁸. Un dirigente de sección se comprometerá menos, tendencialmente (en igualdad de condiciones, es decir, a igualdad de incentivos de otro tipo) que un dirigente de federación; y un militante de base, menos que un dirigente de sección, etc. Esta tercera consecuencia plantea a muchos partidos un dilema constante ligado a la escasez de activismo de base. Por una parte, la diferenciación jerárquica de status es necesaria para hacer funcionar la organización. E incluso

¹⁷ *Ibidem*, p. 134.

¹⁸ Lo que contribuye a explicar las altísimas tasas de renovación que se producen entre los afiliados, así como la «discontinuidad» de la participación en los niveles bajos de la jerarquía de los partidos. Sobre las fuertes fluctuaciones que se producen entre los afiliados del PCF, vid. N. McInnes, *The Communist Parties of Western Europe*, London, Oxford University Press, 1975, p. 5 y ss.

las facciones, como veremos mejor a continuación, tienden a organizarse jerárquicamente en su interior por el mismo motivo. Por otra parte en la diferenciación jerárquica va implícita una devaluación de los niveles inferiores. Las respuestas del partido a estos dilemas consisten, en primer lugar, en la constante atención a la identidad colectiva (a la distribución de los incentivos colectivos), e, inmediatamente después, en el desarrollo de actividades de patronazgo y/o una red de lazos extrapartidarios (actividades de asistencia, recreativas, etc.) que permiten distribuir incentivos selectivos *adicionales*. En ciertos casos el espacio reservado a estos lazos extrapartidarios será muy amplio y tendremos entonces el partido de *integración social*: un tipo de partido en el que los vínculos organizativos verticales responden también a la función fundamental de distribuir retribuciones adicionales o compensatorias a aquellos militantes para los que el acceso a cargos políticos más altos está bloqueado. Es justamente con el fin de retribuir a los militantes que:

(...) el conjunto de prácticas sociales tiende a efectuarse a través del partido que suministra en estos casos las ocasiones para el *loisir* y la *détente*, favorece las relaciones y los contactos e intercambios y constituye una especie de micro-mercado matrimonial para numerosos afiliados. La integración en una macro-sociedad con todas las ventajas sociológicas y sociales que ello comporta, aparece así como el beneficio más general que se obtiene perteneciendo a una organización; por lo que en principio las actividades de un partido serán tanto más importantes cuanto más favorezca este tipo de integración¹⁹.

La militancia, sea del tipo creyente o del tipo arribista, se ve, pues, recompensada con una mezcla de incentivos de identidad, materiales y de status. Y no sólo en los niveles de base, sino en todos los niveles. Por ejemplo, los intelectuales (profesionales a *part-time* de la política) se ven recompensados con puestos externos respecto a la jerarquía del partido (asesorías o contratos con editoriales, actividades en los «centros culturales» del partido, etc.). En general éste es uno de los modos de huir de las dificultades antes señaladas. Puesto que no es posible diferenciar más allá de un cierto límite de jerarquía oficial —lo que con un término impropio, pero útil podemos definir como el sistema jerárquico de *línea*— entonces se procede a ampliar

¹⁹ D. Gaxie, *Economie des Partis et Rétribution du Militantisme*, cit., p. 138.

el conjunto de los roles colaterales (el *staff*) con el fin de distribuir otros incentivos simbólicos y/o materiales sin depreciar por ello el sistema jerárquico en sentido estricto²⁰.

El carácter en todo caso «mixto» de los incentivos de que depende la participación de cada actor organizativo se manifiesta además en el hecho de que, superado un cierto umbral de la jerarquía del partido (a veces, en el caso de los partidos más burocratizados, un umbral bastante bajo) la militancia deja de ser recompensada sólo en términos materiales. Más allá de un cierto umbral jerárquico, la militancia se convierte en una actividad a tiempo completo, profesional, recompensada directamente (como en el caso de los funcionarios del partido) o indirectamente (los estipendios ligados a cargos públicos, la asunción de cargos en entes o asociaciones de diversa naturaleza controlados por el partido, etc.). Es preciso señalar además que hablamos de jerarquía del partido (en singular) sólo en sentido impropio: dentro del partido actúan sistemas de jerarquías entrelazados entre sí de diverso modo que funcionan como fuentes de retribuciones de la militancia; por ejemplo, los cargos públicos locales son formas de retribución que se añaden a los cargos internos, así como los cargos en las asociaciones afines al partido. Por lo demás también las facciones, en los casos en que existen, se organizan internamente sobre una base jerárquica. De todo ello se deriva un sistema complejo que convierte en la mayoría de los casos a las jerarquías de los partidos en algo inestable, sometido a variaciones.

²⁰ La distinción entre línea y *staff* tiene un carácter central en el análisis de los sistemas organizativos. Los tres esquemas de organización que son considerados habitualmente como clásicos son, la organización *jerárquica* (de línea), la organización *funcional* y la organización *jerárquico-funcional* (línea-staff). A partir de estos tres modelos básicos las posibles variantes son innumerables y la teoría organizativa ha puesto a punto, para describirlas, modelos «secundarios» cada vez más complejos: cfr. A. Fabris, *Gli Schemi organizzativi fondamentali*, en P. Bontadini (ed.), *Manuale di Organizzazione*, cit. pp. 1-43. En este trabajo he centrado la atención esencialmente en los procesos de intercambio entre los actores, más que en las estructuras en que ese intercambio tiene lugar. Y ello porque sólo mediante investigaciones empíricas (hoy casi inexistentes) que estudien la efectiva división del trabajo en los partidos (no la que figura en los estatutos) sería posible contrastar las organizaciones de partido con los modelos elaborados para describir otros tipos de organizaciones. En la III.ª parte (cap. X) aludo al problema de las estructuras, pero sólo desde el punto de vista de la «complejidad» organizativa. También se halla conectada con el problema de la estructura, esa dimensión a la que me he referido con la expresión «mapa del poder organizativo», que he utilizado para elaborar una tipología de los partidos en el cap. IX.

Y hace que los diversos cargos no sean siempre algo apetecible, en cuanto que se verán «cargados» de status en función de las cambiantes relaciones de fuerza existentes en el seno de la organización.

Resumiendo, en todo partido operan, en dosis variables, según la específica combinación que en él se produzca de los diversos tipos de incentivos, militantes del tipo creyente y del tipo arribista. Aunque queda claro que se trata de una distinción únicamente de tipo analítico y que todo militante disfruta generalmente de una combinación de incentivos²¹, lo cierto es que habitualmente la mayoría de los militantes tiende a aproximarse al tipo creyente y sólo una minoría al tipo arribista. Esto explica por qué incluso en los partidos divididos en facciones, existen amplios sectores de actividades de base que no participan en tales juegos²². El creyente, en efecto, se identifica por definición con el partido (y no con un sector determinado) hacia el cual mantiene una elevada lealtad, al menos mientras que los líderes demuestran tomarse en serio los fines organizativos oficiales de los que depende su identidad personal. El hecho de que en muchísimos pasos, la mayoría de los militantes sea del tipo creyente más bien que del tipo arribista explica por qué existe, habitualmente, una especie de «mayoría natural» a favor de los líderes que ocupan ese papel en cada momento, sean quienes sean. El sentimiento de deferencia, observado por Michels, el culto a la personalidad que se reserva a los jefes, se explica por el hecho de que los líderes, en cuanto detentadores del poder legítimo en el partido,

²¹ Como se deduce, por ejemplo, de las investigaciones sobre los militantes de base, tanto comunistas como democristianos, F. Alberoni (ed.), *L'attivista di partito*, Bolonia, Il Mulino, 1967.

²² En su investigación sobre el PSI Samuel Barnes encontró que cerca del 60 por 100 de los afiliados no se identificaba con ninguna de las facciones que entonces se disputaban al control del partido, y que la identificación con ambas crecía a medida que aumentaba el nivel de instrucción y el nivel de participación en la vida del partido: cfr. S. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, cit. p. 105 y ss. Entre los militantes democristianos entrevistados en la investigación citada en la nota anterior, un número muy elevado se identificaba con una corriente específica sólo en parte, y más como punto de referencia ideal que en términos de una verdadera participación organizada (*L'attivista di partito*, cit., p. 323 y ss.). Estamos, como siempre, ante un problema ligado al sistema de incentivos: si predominan los de tipo selectivo (lo que sucede en aquellas ocasiones en que se combina una ideología latente con una amplia disponibilidad de recursos públicos de tipo material) es probable que la proporción creyentes-arribistas se inviertan en favor de éstos últimos. Sus adversarios suelen describir a la DC italiana a menudo en estos términos. Sobre el caso de la DC vid. el cap. VII.

representan el signo visible y tangible de la identidad organizativa.

La minoría de tipo arribista representa por el contrario el área potencial de riesgo para los líderes del partido. De este área, en la que es más fuerte la orientación hacia la movilidad ascendente, surgirán las futuras clases dirigentes del partido²³. Frente a los arribistas, los líderes no tienen más que dos alternativas: o cooptarles dentro de la escala jerárquica del partido o estimular de un modo u otro su «salida» del partido. En otro caso, de este área saldrán los elementos más capaces en los que se apoyarán las élites minoritarias para desafiar a los líderes. El hecho de que sólo una parte de los arribistas pueda ser cooptada, a causa de la escasez de los recursos que pueden ser distribuidos en un momento determinado, explica en gran parte el carácter prácticamente endémico de los conflictos intrapartidarios.

Incentivos e intercambio desigual

Pero el razonamiento no puede detenerse aquí. El examen de los procesos de distribución de los incentivos, colectivos y selectivos, contribuye a explicar cómo se forman y cómo se alimentan, las *lealtades* organizativas del electorado fiel, de los afiliados o de los militantes-creyentes y los *intereses* organizativos desarrollados por los militantes-arribistas. La existencia de esas lealtades (obtenidas del modo antes descrito) explica el hecho de que en los partidos, en general, lo que suele darse es un proceso de articulación de los fines, y no una verdadera sustitución. Y al contrario, la existencia de aquellos intereses, explica que un partido sea un «sistema natural», do-

²³ Y, dado que existe una estrecha conexión entre el nivel de instrucción y las aspiraciones y posibilidades afectivas de movilidad social, se explica la tendencia «natural» en todos los partidos a una sobrerrepresentación en los niveles medio-altos de la organización de individuos de extracción social elevada. Y explica el hecho de que sólo medidas explícitas y de carácter vinculante (que los partidos comunistas han adoptado con frecuencia) se pueda contener dicha tendencia. Ese es el sentido de la práctica de los «puestos reservados» (a militantes de extracción obrera o campesina, a mujeres, etc.).

²⁴ Sobre las escisiones como resultado de derrotas sufridas por líderes y militantes en la lucha por los cargos del partido vid. E. Spencer Wellhofer, T. M. Hennessey, *Political Party Development, Institutionalization, Leadership, Recruitment and Behavior*, «American Journal of Political Science», XVIII (1974), pp. 135-165.

minado por los imperativos de la supervivencia organizativa y de la medición entre demandas particulares heterogéneas. Finalmente, a la combinación de aquéllas y éstos, se debe el hecho de que los líderes obtengan del intercambio (de los juegos de poder verticales) esa participación que es indispensable para hacer funcionar la organización. Pero éste es sólo un aspecto del problema. A los líderes no les interesa sólo que la gente participe, sino que participe «del modo adecuado». Lo que los líderes tratan de obtener no es sólo la participación, sino también un consenso que les deje un margen de maniobra lo más amplio posible.

Con lo que el problema entonces es intentar comprender qué es lo que hace al intercambio líderes-seguidores tan desigual como para permitir a los primeros asegurarse no sólo la participación sino también la máxima libertad de maniobra posible. Para que un proceso de intercambio aboque a este resultado es necesario que los incentivos organizativos sean difícilmente *sustituibles*. Cuanto menores sean las posibilidades que los seguidores tienen de obtener en otra parte unos beneficios equiparables a las remuneraciones distribuidas por los líderes, tanto más desequilibrado resultará el juego del poder vertical, en favor de éstos. Esto se explica por el hecho de que, en este caso, los militantes, al no tener remuneraciones alternativas con que sustituir los incentivos que les ofrece la organización, se encontrarán en una posición de fuerte dependencia respecto a ésta. Y cuanto más dependan de la incertidumbre tanto menor será su control sobre las zonas de incertidumbre y tanto mayor, por consiguiente, la independencia de los líderes: a una fuerte dependencia de los militantes respecto a la organización corresponde un fuerte desequilibrio en favor de los líderes, en los resultados de los intercambios²⁵.

Todo partido o movimiento que monopoliza una determinada identidad colectiva coloca a sus propios líderes en esta situación. Cuanto más se configure el partido como una *community of fate*, una comunidad definida por una identidad concreta que no tiene correspondencia en el «mercado» externo, tanto más fuerte resultará la posición de los líderes en los juegos de poder verticales. Una organización formalmente voluntaria puede ser también, en ciertos casos fuertemente coercitiva. Como se ha observado: «En el caso de movimientos sociales y de sectas religiosas se podrá hablar de coer-

²⁵ Cfr. las observaciones de A. Stinchcombe, *Social Structure and Organizations*, en J. G. March, *Handbook of Organizations*, cit. p. 181.

ción cuando éstas organizaciones monopolicen fines altamente deseados; cuando la participación y el conformismo son percibidos como el único modo de obtener la transformación del mundo o de recibir la gracia »²⁶. El mismo mecanismo opera en el caso de ciertos partidos. Puesto que en estos casos fuera del partido no hay «salvación», es decir, no existe una identidad de recambio, el militante no tiene alternativas a una participación «deferente», a una participación que es también un cheque en blanco a los líderes. (Con la salvedad, obviamente, del límite infranqueable que para éstos supone la obligación de tutelar la identidad del partido.) Esto explica por qué, a despecho de las críticas según las cuales el poder, en una asociación voluntaria, no puede ser nunca una relación del tipo dominantes-dominados, las tesis de Michels sobre las relaciones de poder en el partido socialdemócrata alemán de su época fueran sólo exageradas, pero no equivocadas. Para un obrero, afiliado o militante socialdemócrata en aquel período, no existían en efecto alternativas externas al partido —ni en términos de identidad, ni en términos de servicios de asistencia o de oportunidades de movilidad ascendente— y los líderes podían, por tanto, ejercer efectivamente un poder oligárquico; esto es, podían, en nuestros propios términos, desequilibrar fuertemente en su favor los intercambios con la base militante. Para los incentivos selectivos vale el mismo razonamiento que para los colectivos: por ejemplo, los funcionarios del partido que no tienen alternativas a los incentivos organizativos, son en su mayor parte efectivamente, tal como se les pinta, fuertemente conformistas, fuertemente deferentes en relación con los líderes que en cada momento encabezan la organización ²⁷.

Y vale, naturalmente, el razonamiento opuesto. Cuanto más sustituibles sean los incentivos, cuanto más fácil sea encontrar en el mercado remuneraciones alternativas, tanto mayor llegará a ser el control que se ejerce sobre las zonas de incertidumbre y tanto menos desequilibrados a favor de los líderes serán los juegos de poder verticales; esto es, tanto menor será, en igualdad de condiciones, su libertad de maniobra. Los militantes pueden en este caso dirigirse a otros para obtener una remuneración equivalente y, por tanto, elevar el precio del intercambio; pueden atenuar al menos en parte el de-

²⁶ M. Zald, D. Jacobs, *Compliance/Incentive Classifications of Organizations. Underlying Dimensions*, «Administration and Society» IX (1977), p. 409.

²⁷ Sobre las burocracias de los partidos vid. el cap. XII.

sequilibrio *en cualquier caso* inherente a los juegos de poder verticales.

Es posible, pues, imaginar las negociaciones desequilibradas líderes-seguidores en los partidos, como colocadas a lo largo de un continuum: en un polo se tratará de una relación de intercambio fuertemente desequilibrada en favor de los líderes que tendrá la semblanza del poder-dominio de Michels; en el otro polo habrá, por el contrario, un tipo de intercambio más asimilable a una relación de «influencia recíproca». No encontraremos nunca casos puros de uno o de otro tipo: los juegos de poder verticales que efectivamente se produzcan en los partidos, tenderán a colocarse en un punto u otro del continuum, en función de las posibilidades de sustitución de los incentivos organizativos.

Este razonamiento nos permite comprender por qué los juegos de poder verticales dan lugar más fácilmente a la formación de oligarquías en los partidos de base popular que en los que organizan a las clases burguesas. O ésa era al menos la tendencia en el pasado. En el primer caso la posibilidad de sustituir los incentivos que ofrecía el partido era baja y a menudo nula, mientras que era alta en el segundo. En el primer caso, por tanto, la libertad de maniobra de los líderes era amplia, y en el segundo más restringida. Esto explica también por qué los partidos que organizan a las clases burguesas tienen habitualmente que afrontar mucho más problemas derivados de la escasez de militancia y de los altibajos en el nivel de participación, que los partidos que organizan a las clases populares. En efecto, los individuos de extracción burguesa tienen habitualmente a su disposición otros canales para la movilidad social, alternativos al partido. Si no hacen rápidamente «carrera» en el partido, buscarán más fácilmente otros caminos. Por el contrario los individuos de las clases populares no tienen (o no tenían) análogas alternativas: la militancia política es, en cualquier caso, el único camino practicable. Por ello será más probable que permanezcan en el partido, cualesquiera que sean sus oportunidades de hacer carrera.

3. COALICION DOMINANTE Y ESTABILIDAD ORGANIZATIVA

Premisa

Hemos analizado en el capítulo anterior cuál es el contenido de los intercambios que constituyen la esencia de los juegos de poder. Ahora es preciso identificar los *recursos* del poder organizativo; aquellos factores cuyo control permite a ciertos actores desequilibrar en su favor los juegos de poder. En la teoría del poder organizativo a que he hecho referencia, esos factores se conciben como *zonas de incertidumbre*; es decir, determinados ámbitos que son imprevisibles para la organización ¹. La supervivencia y el funcionamiento de una organización dependen de una serie de prestaciones. La posibilidad de que una prestación de carácter vital no sea satisfecha, o de que se produzcan fallos o interrupciones en actividades vitales, constitu-

¹ La tesis según la cual «coping with uncertainty» (controlar las zonas de incertidumbre), es el principal recurso del poder organizativo, elaborada por Michel Crozier en los trabajos citados en la nota siguiente, ha sido desarrollada, entre otros, por D. J. Hickson et al., *A Strategic Contingencies Theory of Intraorganizational Power*, «Administrative Science Quarterly», XVI (1971), pp. 216-229.

yen situaciones de incertidumbre para la organización. Aquel o aquellos que controlan esas zonas de incertidumbre, o aquellos de quienes dependen esas prestaciones, disponen de un *atout*, de un recurso utilizable en los juegos de poder internos. Así definido, el concepto de zona de incertidumbre es muy vago; de hecho, cualquier relación o situación organizativa puede ser interpretada en estos términos. En un partido, incluso el último de los militantes controla alguna zona de incertidumbre organizativa, por restringida que sea. Sin embargo, es posible situar las principales zonas de incertidumbre en un número bastante limitado de actividades vitales para la organización. Seis son, esencialmente, los factores en torno a los cuales se desarrollan actividades vitales para la organización: la competencia, la gestión de las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, la financiación de la organización y el reclutamiento².

a) La competencia. Es el «poder del experto». En virtud de la división del trabajo en la organización, el poseedor de un «saber especializado» controla, gracias a él, una fundamental zona de incertidumbre. No hay que entender en este caso el saber especializado como un conjunto de conocimientos específicos obtenidos gracias a un más o menos largo proceso de aprendizaje. El saber especializado que aquí nos interesa es el que se deriva de la experiencia en el manejo de las relaciones político-organizativas, tanto internas como externas. Consiste en el reconocimiento, por parte de los demás actores organizativos, de que algunos poseen las cualidades idóneas para desempeñar ciertos roles. Más aún: surge de la idea de que, por su competencia, un actor determinado es *indispensable* en el papel que desempeña. Uno de los mecanismos más poderosos que conducen a la formación de la oligarquía es, para Michels, la

² Tomo, con escasas modificaciones, la clasificación de las «zonas de incertidumbre», de M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le Système*, cit. p. 55, ed. italiana; añadiendo, sin embargo, la financiación y el reclutamiento que estos dos autores no mencionan. Crozier había abordado además el concepto de incertidumbre en una acepción más restringida en su clásico *Le Phénomène bureaucratique*, París, Editions du Seuil, 1963 (trad. Esp. *El fenómeno burocrático*, Amorrortu editores. Buenos Aires, 1969). El problema de los *atouts* del poder puede ser formulado en base al elemento del control de las «zonas de incertidumbre», pero también en términos de «recursos críticos» o estratégicos, es decir, escasos, indispensables para la organización. Cfr. P. Bontadini, *Il rapporto fra strategia e struttura*, en Id (ed.), *Manuale di Organizzazione*, cit. p. 8 y ss.

conciencia de los militantes de que sólo determinados miembros de la organización poseen el conocimiento técnico necesario para dirigir el partido, para hacer un trabajo político cualificado en el parlamento, etc. La «competencia» es el primer recurso que cualquier líder conocido en un congreso del partido o cualquier funcionario encargado de presidir una asamblea local, pueden manejar para condicionar en beneficio propio las negociaciones con su público. La «competencia», ya sea entendida como un atributo del actor o como la atribución a éste de una cualidad por parte de los demás miembros de la organización, es pues, un recurso fundamental del poder organizativo. Se trata de una zona de incertidumbre porque se vincula a una difundida convicción de que sin esa específica competencia la organización se hallaría en dificultades: la amenaza de dimisión por parte de líderes de prestigio es una típica modalidad a través de la cual aquella incertidumbre se explota como recurso de poder.

b) Las relaciones con el entorno. El entorno que rodea a una organización es para ésta la principal fuente de incertidumbre. Ya se trate de una empresa que deba hacer cálculos sobre la futura marcha del mercado o de un partido que tiene que poner a punto a sus estrategias en función de los humores del electorado, las organizaciones tienen casi siempre frente a sí un mundo exterior sobre el que ejercen un control limitado y del que pueden surgir retos devastadores. Controlar las relaciones con el entorno significa por tanto controlar una decisiva fuente de incertidumbre para la organización. Estipular, o redefinir, o alimentar alianzas con otras organizaciones, o bien establecer los temas sobre los que se entablará el conflicto con ellas, son sólo algunas de las numerosas tareas en la gestión de las relaciones con el entorno, que algunos actores deben necesariamente asumir por cuenta de la organización. Quienes desempeñan esas tareas se encuentran en la posición llamada «secante marginal»³, y participa de hecho en dos sistemas de acción, uno en el interior de la organización y otro constituido por la relación entre la organización y el entorno (o con zonas determinadas de éste). El rol desempeñado en el segundo de los sistemas es un recurso crucial que

³ M. Crozier y E. Friedberg, *L'acteur et le Système*, cit. p. 57, ed. italiana. A su vez estos autores toman el término de H. Jamous, *Contribution a une sociologie de la décision: la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, París, Cœpédith, 1968.

puede ser empleado, con razonables expectativas de provecho, en el primero.

c) La comunicación. No es preciso recurrir a la perspectiva cibernética para convenir que una organización es un sistema de comunicaciones. De tal modo que sólo funciona si y en la medida en que, existan canales a través de los cuales circulen las informaciones. El tercer recurso crucial del poder viene dado pues, por el control sobre los canales de comunicación: quien tiene la capacidad para distribuir, manipular, retrasar o suprimir la información controla un área fundamental de incertidumbre y tiene en sus manos un recurso decisivo en las relaciones de poder ⁴.

d) Las reglas formales. El cuarto recurso del control (definición y manipulación) de las reglas organizativas. Establecer las reglas formales significa en primer lugar fijar el «campo de juego», elegir el terreno en el que se desarrollarán los conflictos, las negociaciones o los juegos de poder con los otros actores organizativos.

Las reglas constituyen una zona de incertidumbre: pocas de entre ellas tienen un significado unívoco; una regla necesita casi siempre ser interpretada. Quien tiene la facultad de la interpretación goza de una renta de situación respecto a todos los demás actores. Además, el control sobre las reglas significa también la posibilidad de tolerar tácitamente desviaciones respecto a aquéllas: en todas las organizaciones son numerosas las reglas que, de mutuo acuerdo, han dejado de ser observadas, según un principio que Downs ha definido como la «institucionalización de la desviación de la norma escrita» ⁵. Ello permite amplísimos márgenes de discrecionalidad: una desviación de la norma que hoy es tácitamente tolerada, puede no serlo mañana. Algunas reglas en vigor desde hace tiempo y que nunca han sido respetadas, con el consenso tácito de aquellos a quienes corresponde institucionalmente garantizar su aplicación, pueden ser actuadas de modo imprevisto en el curso de algún conflicto concreto. Lo que abre posibilidades infinitas de chantajes más o menos implícitos. Es-

⁴ La sociología de las comunicaciones en las organizaciones es tal vez el sector de la teoría de la organización en el que, más que en cualquier otro, suelen ir unidos un gran refinamiento metodológico y una escasa relevancia teórica. Sólo a duras penas es posible encontrar en este tipo de literatura, instrumentos útiles para el estudio de organizaciones concretas. En todo caso, una buena panorámica del sector se puede encontrar en L. W. Porter, K. H. Roberts (eds.), *Communications in Organizations*, New York, Penguin Books, 1977.

⁵ A. Downs, *Inside Bureaucracy*, cit. p. 62.

tablecer las reglas, manipular su interpretación, imponer o no su observancia, constituyen zonas de incertidumbre, áreas de carácter imprevisible en la organización cuyo control supone otro decisivo recurso en las relaciones de poder. Incidentalmente, este razonamiento explica también por qué los estatutos de un partido no describen su organización, del mismo modo que una constitución no describe la fisonomía efectiva de un sistema político. Los estatutos son sólo una pálida huella, enormemente lábil e imprecisa; poco más que un punto de partida en el análisis organizativo de un partido político ⁶.

e) La financiación. El dinero es indispensable para la vida y el funcionamiento de una organización. Quien controla los canales a través de los cuales afluye el dinero que sirve para financiar la organización, controla otro recurso crucial. Pero el dinero puede llegar de muchas maneras. Los dos casos extremos son, por un lado, el de una fuente única de financiación externa y, por otro, la existencia de un gran número de aportaciones de pequeña cuantía (las cuotas de los afiliados, las campañas de autofinanciación, etc.). En el primer caso la fuente externa controla directamente esta zona de incertidumbre y ejerce, por tanto, un determinado poder sobre la organización. En el segundo, nadie se halla en esa posición y el control pasa a manos de aquellos actores de la propia organización que están al frente de las operaciones de recogida de fondos. En la mayor parte de los casos, los partidos se colocan en una posición intermedia entre los dos extremos. Lo que proporciona a menudo a las fuentes externas más importantes (grupos de presión, sindicatos, el Comintern, etc.), pero también a los encargados de la recogida del dinero, un cierto grado de control sobre la organización. Más en general, el control sobre esta zona de incertidumbre depende a menudo de los contactos privilegiados que determinados actores consiguen establecer con las fuentes de financiación externa. En otros términos, el control sobre esta zona de incertidumbre es a menudo un caso par-

⁶ Sigue siendo válida la observación de Gianfranco Poggi, colocada a modo de premisa de la investigación sobre la organización del PCI y de la DC: «No se trata, repetimos, únicamente de interpretar el material típico que sirve de base a los estudios de tipo jurídico (en concreto, las sucesivas versiones de los estatutos y de los reglamentos de los partidos) en función de problemas diferentes de los que usualmente se plantea el jurista. Se trata también (y sobre todo) de reflexionar críticamente sobre un cuerpo de informaciones (que tienen que ver más o menos con los problemas organizativos) bastante más amplio y heterogéneo que los «papeles jurídicos de los partidos», *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit. pp. 15-16.

ricular del control sobre las relaciones entre la organización y el ambiente que le rodea.

f) El reclutamiento. El sexto recurso viene dado por el control sobre el reclutamiento en los diversos niveles de la organización. Decidir sobre quién puede o no entrar a formar parte de la organización (por ejemplo, actuando sobre los criterios de admisión en el partido), decidir sobre quién, de entre los muchos que luchan por ascender, hará carrera en alguna de las ramas de la organización, y cuáles son los requisitos para ello, son *atouts* fundamentales del poder organizativo y guardan estrecha relación, como veremos más adelante, con el problema del control de las «fronteras organizativas» y el de la «estructura de las oportunidades» de carrera de los miembros de la organización.

Los recursos del poder son, tendencialmente, *acumulativos*: quien controla una cierta zona de incertidumbre tiene bastantes posibilidades de adquirir el control de las demás⁷. De aquí la tendencia, propia de todos los partidos, a la concentración de los recursos del poder en grupos reducidos. Sin embargo, por su propia naturaleza, el control sobre las zonas de incertidumbre no puede ser monopolizado *in toto* por un solo grupo. Si fuese así los juegos de poder no serían intercambios o negociaciones (aunque sean desequilibradas): la parte contraria no tendría recursos que hacer valer en el intercambio; y las relaciones de poder serían prácticamente relaciones de dominio, sobre todo cuando los incentivos fueran difícilmente sustituibles. Y eso no ocurre. Las «competencias» se encuentran a menudo difundidas en el seno del partido, desbordan los límites que separan al grupo dirigente de los otros actores de la organización y pueden surgir al margen de su control; el sistema de comunicaciones no puede ser totalmente monopolizado por una élite restringida: por ejemplo, entre los miembros de la organización se verifican continuamente comunicaciones informales, fuera de los canales oficiales y fuera del cualquier posibilidad de control⁸. Por otra parte, las relaciones con el entorno son conducidas por una plurali-

⁷ Sobre la tendencia a la acumulación en las mismas manos de los distintos recursos del poder, a través del proceso llamado de «aglutinación», vid. H. Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society*, cit. p. 72 y sig. ed. italiana.

⁸ Sobre los fenómenos de comunicación informal en las organizaciones y su incidencia en las relaciones jerárquicas, cfr. P. Blau, W. R. Scott, *Formal Organization. A Comparative Approach*, San Francisco, Chandler Publishing Co., 1962.

dad de actores en los distintos niveles; la financiación puede, en ciertos casos, afluir por canales no controlados por la élite dirigente⁹. Tampoco el reclutamiento puede ser siempre controlado por completo. El mismo control sobre las reglas formales, sobre las reglas del juego, tampoco es absoluto. En primer lugar, porque la mayor parte de las relaciones formales internas son *datos*, dependen de la tradición organizativa del partido, de su historia, y no son por ello modificables a voluntad por la élite¹⁰. Además, los distintos grupos pueden siempre proponer interpretaciones alternativas de las reglas respecto a las sostenidas por la élite: es típico de muchos conflictos intra-partidarios el aparecer como «batallas de procedimiento» (de contraposición entre interpretaciones diferentes de la misma regla). Finalmente, lo característico de cualquier regla es ser a un tiempo un instrumento de control, un recurso en manos de los líderes, pero *también* una garantía para los otros actores organizativos, que pueden recurrir a ella para defenderse de la discrecionalidad de los líderes.

La coalición dominante

Con todas las matizaciones que acabamos de exponer, es un hecho confirmado por todas las investigaciones sobre los partidos, que los principales recursos del poder tienden a concentrarse en manos de grupos reducidos. La «oligarquía» de Michels, el «círculo inter-

⁹ David Wilson, autor de una óptima investigación sobre la estructura burocrática de los partidos británicos, describe en su libro una excepción a la regla del férreo control que el *Central Office* (el Cuartel General del Partido Conservador) ejercía sobre los agentes de área encargados de coordinar por cuenta del «centro» las actividades del partido en la zona que tenían asignada. Se trata del caso del agente del West Midlands, J. Galloway, que mantuvo durante toda su carrera una independencia casi total respecto a la burocracia central gracias a que controlaba por sí mismo las fuentes de financiación. Galloway fue por otra parte el único agente que pudo eludir la regla de la rotación cada ocho años, es decir, del periódico traslado de unos puestos a otros mediante el cual el *Central Office* solía asegurarse el control sobre sus propios agentes, impidiendo que éstos llegaran a establecer lazos demasiado estrechos con los sectores a los que estaban adscritos. Cfr. D. J. Wilson, *Power and Party Bureaucracy in Britain*, Lexington Books, 1975, p. 52.

¹⁰ En este punto, la distancia entre mi análisis y el de Crozier y Friedberg en *L'acteur et le Système*, cit. es enorme. A mi juicio ellos subestiman el peso de la «historia organizativa» como elemento limitativo de la libertad de acción de los actores.

no» de Duverger, la «dictadura cesarista-plebiscitaria» de Ostrogorski y de Weber, son otras tantas expresiones que nos recuerdan este fenómeno. Frente a las expresiones con que suele designarse a la élite dirigente de los partidos, prefiero usar aquí la expresión *coalición dominante*¹¹, al menos por tres razones. En primer lugar, incluso cuando un solo líder parece disponer de un poder casi absoluto sobre la organización, la observación muestra a menudo una conformación más compleja de la estructura del poder: el líder, cuya condición como tal se debe, entre otras cosas, a que controla las zonas esenciales de incertidumbre, debe, en la mayoría de las ocasiones, negociar con otros actores organizativos; en realidad él es el centro de una organización de fuerzas internas del partido, con las que debe, al menos en cierta medida, avenirse a pactos. Ni el poder de Adenauer en la CDU, ni el de Togliatti en el PCI o el de Thorez en el PCF, por ejemplo, era absoluto: dependía, por el contrario, de la continua demostración de su aptitud para controlar las zonas de incertidumbre organizativa y de su flexibilidad para garantizar a los otros miembros de la coalición dominante las compensaciones requeridas. En segundo lugar, el poder organizativo en un partido no está necesariamente concentrado en los cargos internos o parlamentarios del propio partido, como dejan suponer las expresiones «oligarquía» o «círculo interno». No se comprenderá nada sobre la estructura real del poder del Partido Laborista británico si no se tiene en cuenta el papel de las *Trade Unions*; e incluso es posible sostener que la coalición dominante que ha dirigido al Partido Laborista durante la mayor parte de su historia estaba integrada por los líderes de los sindicatos más poderosos (que dominaban el TUC)* y por los sectores «centristas» del grupo parlamentario agrupados en torno al líder del partido. En tercer lugar, a diferencia de las habitualmente utilizadas, la expresión coalición dominante no implica en absoluto que de tal coalición formen parte solamente los líderes nacionales del partido: a menudo una coalición dominante comprende tanto a los líderes nacionales (o un sector de ellos) como a un cierto número de líderes intermedios y/o locales. Si consideramos, por ejemplo, la

¹¹ R. M. Cyert, J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, New York, Prentice-Hall, 1963, y T. Barr Greenfield, *Organizations as Social Inventions: Rethinking Assumptions about Change*, «The Journal of Applied Behavioral Science», IX (1973), pp. 551-574.

* Nota del traductor. TUC: siglas del *Trade Union Congress*, órgano de gobierno de los sindicatos británicos.

estructura del poder en la SFIO* de los años veinte y treinta, no es difícil identificar la coalición dominante del partido en una alianza que comprendía una parte del grupo parlamentario (encabezado por Léon Blum), la secretaría nacional (controlada por Paul Faure) que dominaba el aparato central, y los líderes de las federaciones más fuertes (con mayor número de afiliados) que dominaban los congresos nacionales¹². El concepto de coalición dominante, más amplio que aquellos que se usan generalmente, permite fotografiar mejor la efectiva estructura del poder en los partidos, ya sea cuando ésta implica la existencia de una alianza «transversal» (entre algunos líderes nacionales y algunos líderes locales), ya sea cuando implica, por el contrario, la alianza entre algunos líderes nacionales y algunos líderes de organizaciones formalmente externas y separadas del partido. A la luz de la definición del poder organizativo que hemos dado por buena, la coalición dominante de un partido está integrada por aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales. El control de estos recursos, a su vez, hace de la coalición dominante el principal centro de distribución de los incentivos organizativos del partido.

La capacidad de distribuir incentivos organizativos —moneda de cambio en los juegos de poder verticales— constituye en sí misma una *zona de incertidumbre*; es decir, un recurso del poder organizativo utilizable en los juegos de poder *horizontales* (esto es, en las relaciones entre los líderes de la coalición dominante, y entre la coalición dominante y las élites minoritarias). Las negociaciones desequilibradas, en efecto, no son algo que tenga lugar únicamente entre la coalición dominante y sus seguidores, sino también en el propio seno de aquélla. En todo momento, los equilibrios de poder existentes en el interior de la coalición pueden alterarse si uno de los líderes pertenecientes a ella consigue un control sobre ciertas zonas cruciales de incertidumbre, aumentando de este modo su propia capacidad de distribuir incentivos, a expensas de los demás líderes. Una coalición dominante es por tanto siempre una construcción esencialmente precaria. Puede disgregarse ante el choque con fuerzas

¹² El análisis de todos los casos citados, se desarrolla en la segunda parte.

* Nota del traductor. SFIO: siglas de la *Section Française de l'Internationale Ouvrière*, que era la denominación del partido bajo el que se han agrupado durante mucho tiempo —hasta la etapa Mitterrand— los socialistas franceses.

externas (las élites minoritarias), cuando demuestra no estar ya en condiciones de controlar las zonas de incertidumbre organizativa; o bien puede disolverse a causa de sus conflictos internos, debido a cambios en el centro de gravedad del poder.

La fisonomía de la coalición dominante es lo que distingue la estructura organizativa de un partido de la de otro. Construir, por tanto, una tipología de las coaliciones dominantes en los partidos políticos equivale a identificar los diferentes tipos de organización de los partidos. La fisonomía de una coalición dominante puede ser examinada desde tres puntos de vista: su *grado de cohesión interna*, su *grado de estabilidad* y el *mapa de poder a que da lugar en la organización*.

El grado de cohesión de una coalición dominante depende de si el control sobre las zonas de incertidumbre se halla disperso o concentrado. La distinción principal es, desde este punto de vista, la que se establece entre partidos subdivididos en *facciones* (es decir, grupos fuertemente organizados) o en *tendencias* (grupos débilmente organizados)¹³. Las facciones —los grupos organizados— pueden ser de dos tipos: grupos que suponen un corte vertical del partido entero, desde el vértice hasta la base (que son las verdaderas facciones o «facciones nacionales») o bien grupos geográficamente concentrados, organizados sólo en la periferia del partido. En este último caso, preferido definir la facción con el término de *sub-coalición*¹⁴. Las tendencias se caracterizan por ser agrupaciones en el vértice, carentes de bases organizadas (lo que no significa, necesariamente, que carezcan de apoyos) en el conjunto de la organización.

En un partido en el que los grupos internos se configuran como facciones (es decir, como grupos con un elevado nivel de organización) el control sobre las zonas de incertidumbre estará disperso

¹³ La distinción entre facciones y tendencias es de R. Rose, *The Problem of Party Government*, Harmondsworth, Penguin Books, 1976², pp. 312-328. Sobre las facciones vid. F. P. Belloni, D. C. Beller (eds.), *Faction Politics: Political Parties in Comparative Perspective*, Santa Barbara, ABC-Clio, 1978.

¹⁴ El término es de S. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, cit., pero lo utilizo en un sentido distinto, para definir a los grupos existentes en el seno del partido, organizados sobre una base geográfica (en general en el nivel intermedio o regional del partido). A veces pueden llegar a controlar uno o varios dirigentes a nivel nacional. A diferencia de las subcoaliciones de Eldersveld, estos grupos no representan necesariamente unos «concretos» intereses socio-económicos o culturales (aunque puede ocurrir en ocasiones).

(subdividido entre las facciones) y la coalición dominante se hallará poco cohesionada (puesto que es el resultado de un compromiso entre diversas facciones —cada una de ellas con su propia individualidad— frente a otras). En un partido en el que la lucha interna —los juegos de poder horizontales— se desarrolle en base a tendencias (débilmente organizadas) el control sobre las zonas de incertidumbre estará más concentrado, y la coalición dominante estará más unida.

Es preciso señalar, sin embargo, que tanto una coalición dominante unida como una coalición dominante dividida son el resultado de alianzas entre grupos: lo que varía es el grado de organización de esos grupos (que, como veremos, está en relación inversa al nivel de institucionalización del partido). Por otra parte, si descendemos al examen de los grupos, ya sean facciones o tendencias, descubriremos que ellos también son, en la mayoría de los casos, el resultado de alianzas entre grupos más pequeños. La diferencia está en que, si el grupo es una tendencia, los lazos entre los subgrupos son bastante más débiles y fluidos que los que aglutinan a los subgrupos que integran una facción. Lo importante en cualquier caso es que siempre la coalición dominante es una *alianza de alianzas*, una alianza entre grupos, que a su vez son coaliciones de grupos más pequeños¹⁵.

El grado de cohesión es el que define si los intercambios verticales (élites-seguidores) están concentrados en pocas manos o bien dispersos entre una pluralidad de líderes. En cambio, el grado de estabilidad se refiere a los intercambios horizontales (entre élites), y en particular al carácter estable o precario de los compromisos en el vértice de la organización. Tendencialmente, una coalición dominante unida es también una coalición estable. Sin embargo lo contrario no es necesariamente cierto: esto es, no siempre una coalición dividida (en facciones) es también inestable. Se dan casos en los que una coalición dominante dividida consigue mantenerse estable a través del tiempo mediante compromisos recíprocamente aceptables entre las facciones que la integran. Por mapa del poder organizativo entiendo tanto las relaciones entre las distintas áreas organizativas del partido (por ejemplo, el que se dé un predominio del grupo parlamentario, o de los dirigentes nacionales de la organización o de los dirigentes

¹⁵ En cuanto al carácter de agregados de grupos más pequeños que tienen las diversas formaciones organizadas que operan en el seno de los partidos vid. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 182 y ss.

de la periferia, etc.), como las relaciones (de predominio, subordinación o cooperación) entre el partido y otras organizaciones.

En conjunto, el grado de cohesión, el grado de estabilidad y el mapa del poder organizativo dibujan la fisonomía de la coalición dominante en un partido, que definiremos como su *configuración*. Es preciso, sin embargo, distinguir la configuración de la coalición, que se deriva de los rasgos señalados, de su *composición* (las personas que, en concreto, forman parte de ella). Los cambios en la composición de una coalición dominante (por ejemplo, debidos a la cooptación, a recambios fisiológicos, etc.) no tiene por qué producir alteraciones en su configuración ¹⁶.

La legitimidad

Recurriendo a una tradición que se remonta a Weber y que, a través de Schumpeter llega hasta la moderna teoría «económica» de la política, es posible y útil pensar en los líderes de un partido como «empresarios» que tienen como objetivo, en este caso, la conquista del poder político o el mantenimiento o la expansión de las posiciones de poder que ocupan ¹⁷. El primer objetivo de un empresario es mantener el control de su empresa. Este objetivo sólo puede alcanzarse, en el caso de los líderes de los partidos, si mantienen intacta su capacidad de distribuir incentivos organizativos. Si pierden esta capacidad —porque otros actores consigan hacerse con el control de algunos recursos cruciales—, su propia posibilidad de permanecer a la cabeza del partido quedará en entredicho. Este razonamiento puede, con algunas cautelas ¹⁸, reformularse recurriendo al concepto de

¹⁶ Habrá que esperar a los capítulos IX y XIII para profundizar en los conceptos que acabamos de manejar. En el primero de ellos, y tras haber analizado una serie de partidos concretos, será posible elaborar una tipología de las coaliciones dominantes. En el cap. XIII examinaremos el problema del cambio de las coaliciones dominantes.

¹⁷ Para un trabajo reciente sobre el líder como empresario político, vid. N. Frohlich et al. *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

¹⁸ Con cierta cautela, porque el concepto de «legitimidad» es uno de los más ambiguos y menos fiables de toda la moderna teoría del poder. Sobre los numerosos problemas ligados al uso del concepto de legitimidad en la obra de Max Weber, vid. J. Bensman, *Max Weber's Concept of Legitimacy: An Evaluation*, en A. J. Vidich,

legitimidad, para expresar que la legitimidad del liderazgo está en función de su capacidad para distribuir «bienes públicos» (incentivos colectivos) y/o «bienes privados» (incentivos selectivos) ¹⁹. Si el flujo de beneficios se interrumpe, la organización entra automáticamente en crisis: estallarán revueltas, los líderes serán puestos en tela de juicio cada vez más duramente y se multiplicarán las maniobras para provocar un cambio de guardia y salvar así a la organización. El vínculo entre los incentivos colectivos y la legitimidad está bastante claro. Tomemos el caso de un partido en el que el fenómeno de las clientelas tenga un peso importante; es decir, de un partido en el que prevalecen los incentivos selectivos ligados a la distribución de beneficios materiales (compensaciones monetarias, patronazgo, etc.). Mientras la continuidad en la remuneración de las clientelas esté asegurada, los líderes podrán dormir tranquilos: su poder será reconocido como «legítimo» por una mayoría satisfecha. Pero si, por una u otra razón, —por ejemplo, a causa de una desfavorable coyuntura económica que reduce los recursos disponibles para las clientelas— la continuidad en el flujo de los beneficios se interrumpe o se hace problemática, se producirá con toda seguridad una «crisis de autoridad» en el partido. O bien tomemos el caso de un partido de oposición con una burocracia fuerte muy ramificada. Los funcionarios que constituyen la espina dorsal del partido tienen normalmente un interés vital en la supervivencia de la organización. Mientras los líderes sigan políticas prudentes que no pongan en grave riesgo la organización o incluso la refuercen, ejercerán una autoridad práctica-

R. M. Glassman (eds.), *Conflict and control. Challenge to Legitimacy of Modern Government*, London, Sage Publications, 1979, pp. 17-48. Para un intento de ligar la distribución de beneficios individuales al problema de la legitimidad (en el marco, por tanto, de una teoría utilitarista), cfr. R. Rogowski, *Rational Legitimacy*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

¹⁹ Desde esta perspectiva, por tanto, la *autoridad* (el poder legítimo) de los líderes se halla en función de las satisfacciones que son capaces de ofrecer a los demás actores que participan en el intercambio, y se mantiene y refuerza a través de éste. Existe, sin embargo, una diferencia fundamental entre el intercambio que tiene por objeto los incentivos selectivos y el que se centra en los incentivos colectivos. En éste último, los actores que disfrutan del incentivo *no* son conscientes de su participación en un proceso de negociaciones y, por tanto, este tipo de incentivo no es interpretable con una clave utilitaria. Lo que se produce en este caso, a través del líder y de la línea política que éste representa, es que los «creyentes» renuevan su fe en la organización y, de ese modo, continúan reafirmando su identidad como miembros de un sujeto colectivo.

mente indiscutida sobre los funcionarios. Pero si, por ejemplo, a causa de algún cambio importante en el ambiente, los líderes se ven en la necesidad de adentrarse en una línea política «aventurera» que suscita reacciones peligrosas (por ejemplo, amenazas de represión por parte de los poderes del Estado), o bien, simplemente, perseveran en una línea política que ha dado buenos frutos en el pasado, pero que ahora, a causa de los cambios ambientales sobrevenidos, no «rinda» ya y debilita a la organización en lugar de reforzarla, los funcionarios verán comprometida sus retribuciones y la «legitimidad» de los líderes tenderá a resquebrajarse.

Más complejo es el vínculo entre legitimidad e incentivos colectivos. Los incentivos colectivos están estrechamente ligados, como hemos dicho, a los fines, a la ideología organizativa. Los fines oficiales requieren, sin embargo, para ser creíbles, una especificación de los *medios* que se piensa utilizar para luchar por ellos. En efecto no podemos identificarnos con una «causa» si no existen propuestas al menos aparentemente creíbles sobre las vías que es preciso recorrer para realizarla²⁰. La especificación de las alianzas políticas y/o sociales que se pretenden estipular o consolidar, de las tácticas más oportunas, etc., en pocas palabras, la especificación de una *línea política*²¹ es el medio o el conjunto de medios, cuya concreción es

²⁰ En cuanto a que la participación, para producirse, requiere la expectativa de que la acción colectiva sea válida y eficaz; vid. la interesante verificación de S. Berglund, *The Paradox of Participation. An Empirical Study on Swedish Parties*, cit.

²¹ Me doy cuenta, obviamente, de que la expresión «línea política», tomada sin más del léxico político cotidiano, es muy vaga e imprecisa. Pero es que su mismo referente empírico, aquello a lo que se refiere la propia expresión, es efectivamente vago e impreciso: una línea política, de hecho, no es otra cosa que una serie de afirmaciones que hacen los líderes sobre los objetivos intermedios que el partido pretende perseguir y sobre la manera de actuar (política de alianzas, etc.). A menudo se trata de afirmaciones ambiguas, que suelen utilizarse en los distintos niveles de la organización como criterios genéricos para orientar la actuación cotidiana. De acuerdo con mis propios planteamientos, una «línea política» es, principalmente, un instrumento que ayuda a mantener la identidad del partido y, sólo en segunda instancia, una guía para la acción. Por otra parte, prefiero una expresión imprecisa como «línea política», a otro término usado a menudo como equivalente como es el de «proyecto», que resulta a mi juicio completamente mixtificador. Decir que un partido tiene un proyecto significa decir que tiene un conjunto de objetivos bien definidos e integrados entre sí. Aparte de que la idea del partido como organización que persigue un proyecto nos se refiere sin más al prejuicio teleológico que ya hemos criticado, la cuestión es que ningún partido tiene ni ha tenido nunca un «proyecto» de ese tipo. Naturalmente, los líderes de un partido pueden encontrar beneficioso —sobre todo

indispensable para dar suficiente credibilidad a la «causa» y para nutrir, de ese modo, su función de «centro» simbólico de identificación. Los fines oficiales deben, por tanto, ser «traducidos» en una línea política²².

Ello supone una conexión bastante estrecha entre línea política y legitimidad del liderazgo. Una vez que una línea política ha sido formulada y aceptada por el partido, la capacidad de la élite para distribuir incentivos de indentidad a sus seguidores, depende de la aplicación que se haga de aquélla: si la línea política pierde credibilidad, la propia identidad del partido se resquebraja, al menos hasta que no se adopte una línea política de recambio. Este razonamiento debería explicar por qué las élites de los partidos, tanto las mayoritarias (la coalición dominante) como las minoritarias, son a menudo prisioneras de sus respectivas líneas políticas y se ven obligadas frecuentemente, por la misma mecánica del juego, a seguirlas coherentemente. Esta circunstancia hace pensar erróneamente a muchos que una teoría utilitarista (el líder como empresario, los «cargos» como principal apuesta en los conflictos intrapartidarios) no basta para explicar el comportamiento de las élites políticas. La mecánica del juego es, en efecto, de tal naturaleza que, por ejemplo, una élite minoritaria permanecerá muy a menudo fiel a la línea política con la que ha desafiado a la coalición dominante *incluso si* tal línea se revela como un instrumento inoperante en la conquista de los cen-

para halagar a los intelectuales, al público más «sofisticado»— dar a entender que tienen un proyecto (o bien que la «línea política» tiene tanta coherencia interna, que configura un proyecto). Y los intelectuales, para hacer valer en el plano político sus propias capacidades, pueden en ocasiones reclamar con grandes voces «la elaboración del proyecto». Pero esto es otra cuestión que, a su vez, nos remite a un problema perfectamente explicado por la teoría de los incentivos (selectivos).

²² Naturalmente, el «medio» (la línea política) sólo puede distinguirse del «fin» (los objetivos oficiales dictados por la ideología organizativa), en un plano puramente analítico. Cuando se producen cambios en la línea política, también la ideología se recompone, al menos en parte. En este caso hablaremos de «sucesión de fines»; cfr., sobre este punto, el cap. XIII. Una línea política, en el sentido que aquí hemos atribuido a la expresión, sólo puede considerarse tal si ha sido expresamente enunciada por los líderes (porque su principal función es la de dar credibilidad a los «objetivos oficiales» y preservar de ese modo la identidad organizativa). Sin embargo, una línea política tiene evidentemente consecuencias (previstas y no previstas) sobre las relaciones entre el partido y su entorno. Por ello una línea política es, al menos en parte, asimilable a la «estrategia», término con el que se quiere expresar la forma en que el sistema organizativo se sitúa respecto al ambiente que le rodea. Cfr. S. Zan, *La cooperazione dall'impresa al sistema*, Bari, De Donato, 1982.

tros de poder del partido. Abandonarla significaría perder todo resto de credibilidad, cerrándose de este modo cualquier posibilidad de victoria en el futuro. De hecho también una línea política minoritaria (muy minoritaria incluso) constituye una fuente de legitimación en cuanto a través de ella la élite minoritaria distribuye incentivos de identidad a sus seguidores, por pocos que sean. El abandono de la línea política en favor de una estrategia abiertamente oportunista puede, entonces, significar la pérdida inmediata del apoyo que la élite minorista se ha ganado de algún modo en el partido. Permanecer fieles a una línea política sin oportunidades aparentes de ganar, es pues, un modo de continuar disfrutando de una «renta de situación» (el liderazgo de la oposición interna). Y el mantenimiento de esta renta es la precondition para la eventualidad de mayores ganancias en el futuro²³. Pero también la élite mayoritaria, la coalición dominante, es prisionera, la mayoría de las veces, de «su» línea política, a través de la cual distribuye incentivos de identidad a sus seguidores. La élite dirigente, en efecto, ha ligado su suerte a la distribución de incentivos de identidad vinculados a una línea política determinada y no puede, en general, desorientar a sus seguidores (dar lugar a una «crisis de identidad») cambiando drásticamente las características de aquélla. Todo ello introduce un elemento de *rigidez* en los conflictos internos de los partidos y explica por qué, a menudo, frente a crisis organizativas de gran alcance, que imponen profundos cambios de línea política, y a veces también redefiniciones de la ideología organizativa, las coaliciones dominantes no consiguen reelaborar la línea política y caen bajo los golpes de las élites minoritarias²⁴. O mejor, explica cómo esto sucedería siempre si no fuera porque en ningún partido la organización depende exclusivamente de los incentivos de identidad. Por lo que, a veces, algunas élites

²³ «Los aspirantes a líderes, que tienen pocas probabilidades de alzarse con la victoria, en la lucha por el liderazgo, pueden por lo demás tener grandes posibilidades de seguir siendo los líderes de la oposición. En estas circunstancias, un oponente con pocas probabilidades de conquistar el liderazgo, tratará de conseguir apoyos para acciones que en realidad se orientan al mantenimiento de su función de oposición más que (o además de) para actividades orientadas a la conquista del liderazgo. Ese oponente puede llegar a considerar beneficiosa la distribución de una serie de servicios a cambio de las aportaciones que le hagan rentable el mantenimiento de su papel de líder de la oposición». N. Frohlich et al., *Political leadership and Collective Goods*, cit. p. 105.

²⁴ Cfr. el modelo de cambio organizativo elaborado en el cap. XIII.

consiguen no verse descabalgadas y sobrevivir incluso a cambios de línea política si están en condiciones de apoyarse en una reserva de legitimidad suficiente, mediante la distribución de incentivos selectivos.

Este razonamiento debería también permitirnos explicar por qué el «transformismo» (cambios frecuentes de una línea política) es una estrategia remuneradora y practicable sólo si el sistema de incentivos del partido presenta, en su composición, un neto predominio de los incentivos selectivos (de tipo material) sobre los colectivos²⁵. Y puesto que ello es más probable, por regla general, en los partidos de gobierno, que tienen mayores posibilidades de sustituir los recursos simbólicos por recursos materiales (y que en cualquier caso necesitan menos la participación voluntaria de los «creyentes»), en condiciones normales, son previsibles dosis mucho más importantes de transformación en las élites de los partidos de gobierno que en las de los partidos de oposición: la «coherencia política» es una virtud más remuneradora cuando la moneda de cambio disponible son los «símbolos» y no el «dinero».

La estabilidad organizativa

La tesis que hemos recogido aquí según la cual los líderes de los partidos, en su calidad de empresarios políticos, tienen como principal objetivo el de mantener el control de la empresa, puede ser reformulada diciendo que el objetivo fundamental de los líderes es el mantenimiento de la *estabilidad organizativa*. Por estabilidad organizativa entiendo la conservación de las líneas internas de autoridad en el partido; es decir, de la forma en que se halla configurado, en un momento dado, el poder legítimo dentro del partido²⁶. Dicha

²⁵ En efecto, cuanto mayor sea el predominio de los incentivos selectivos sobre los colectivos, tanto más se reforzará el carácter «latente» de la ideología (objetivos vagos y contradictorios) y menor será el papel desempeñado por la línea política en la distribución de incentivos.

²⁶ Se trata de una redefinición de la tesis de Michels según la cual los objetivos de la oligarquía son, tanto la conservación de la organización en cuanto tal, como la defensa de su propia posición de preeminencia en ella. Giordano Sivini ha señalado recientemente que el pensamiento de Michels experimentó en realidad una cierta evolución: en una primera fase puso el acento sobre todo en la tendencia a la auto-conservación de la organización. En un segundo momento desplazó el tiro hacia los

configuración, se halla continuamente amenazada por los desafíos que surgen del medio en que se desenvuelve el partido, que en cualquier momento pueden poner en dificultades a la organización y ofrecer de este modo armas a las élites minoritarias (que esperan justamente la ocasión para volver a poner en discusión la estructura de poder de la organización).

Afirmar que el objetivo de los líderes es conservar la estabilidad organizativa, significa atribuirles un objetivo más amplio que la simple defensa de la supervivencia de la organización. Esta aparece, desde esta perspectiva, sólo como una *precondición* de la defensa de la estabilidad del partido, del mantenimiento de sus líneas internas de autoridad. El que el principal objetivo de los líderes sea la estabilidad organizativa y no la simple supervivencia, permite comprender por qué las actividades puestas en marcha para buscar este resultado pueden ser de diverso tipo: de pura conservación del *status quo*, defensivas y cautas en ciertos casos, innovadoras y agresivas en otros. Es decir, el medio que los líderes utilizarán para alcanzar el objetivo de la estabilidad organizativa, constituye un interrogante que admite más de una respuesta (y, por tanto, Michels se equivocaba cuando pensaba que la única respuesta posible era el creciente conservadurismo político)²⁷. Según una conocida teoría²⁸, los líderes de las organizaciones, en su calidad de empresarios, tratan siempre de acrecentar la potencia de su organización. Según esta teoría conforme la organización aumenta de tamaño y se refuerza *vis-à-vis* de las organizaciones concurrentes, aumentan el prestigio de sus líderes y los recursos que éstos controlan. En esta perspectiva, la estrategia, por así decir, obligada de cualquier organización es una estrategia de expansión que, al incrementar su predominio sobre el

procesos de autorreproducción de la oligarquía. Cfr. G. Sivini, *La sociologia dei partiti e lo Stato*, en G. Sivini (ed.), *Sociologia dei partiti politici*, cit. La observación es justa desde el punto de vista de la reconstrucción histórica y filológica. Desde un punto de vista lógico, sin embargo, la defensa de la supervivencia de la organización es la precondición del mantenimiento y de la reproducción del poder oligárquico en el partido.

²⁷ Para una refutación de Michels en este punto, cfr., entre otros, J. Q. Wilson, *Political Organizations*, cit., p. 208.

²⁸ La mejor formulación de esta teoría es de A. Stinchcombe, *Social Structure and Organizations*, cit. Para el caso concreto de los partidos políticos, la teoría ha sido recogida por E. Spencer Wellhofer, *Political Parties as Communities of Fate: Tests with Argentina Party Elites*, «American Journal of Political Science», XVIII (1974), pp. 347-369.

4 14260

medio que le rodea, aumenta los recursos de poder de sus líderes. Lo que los partidarios de esta teoría olvidan, sin embargo, es que la expansión de una organización puede, en ciertas circunstancias, poner en crisis su estabilidad (en el sentido antes definido): por ejemplo, una brusca ampliación del número de afiliados de un partido puede minar su cohesión interna²⁹ (por las diferencias en la socialización de los viejos afiliados y de los recién llegados) y dar lugar a una crisis de identidad colectiva del partido. El mismo proceso puede ponerse en marcha, por ejemplo, en el caso de un partido de oposición, a raíz de un fuerte avance electoral, que modifique en favor del partido las relaciones de fuerza en el Parlamento. En este caso, las «esperanzas mesiánicas» alimentadas por los incentivos colectivos mientras que el partido estaba en la oposición, sin oportunidades de llegar a ser partido de gobierno, quedarán bruscamente frustradas, frente a las exigencias de la administración cotidiana: aumentará entonces rápidamente la temperatura dentro del partido, crecerán los conflictos y los contrastes entre líneas políticas alternativas y, en pocas palabras, la identidad del partido se verá amenazada³⁰. En todos estos casos lo que queda en entredicho es la estabilidad de la organización, y con ella, la posición de preeminencia de los líderes del partido.

La estrategia por la que vaya a optar los líderes del partido para asegurar la estabilidad organizativa no puede ser por tanto definida de antemano. Dependerá de las características de los equilibrios internos de poder (de la configuración de la coalición dominante) y de las relaciones de la organización con los diversos ambientes con los que se relaciona. En ciertos casos el crecimiento de la organización refuerza la estabilidad organizativa, es decir, se convierte en un instrumento de consolidación del grupo dirigente del partido y la organización manifestará en efecto tendencias a la expansión (como ha sido durante largo tiempo el caso de ciertos partidos de oposición y en particular de los socialistas y comunistas). En otros casos, la expansión es el producto de la competencia que caracteriza una élite dirigente dividida. Por ejemplo, en un partido de facciones la expansión de la organización mediante el reclutamiento de nuevos afilia-

²⁹ Sobre la relación entre el tamaño de la organización y su cohesión política, vid. el cap. X.

³⁰ He tratado estos problemas en el marco de las relaciones entre las organizaciones de partido y su entorno, en el cap. XI.

dos —como ha sido en ciertas fases el caso de la DC italiana—³¹ y la colonización de sectores cada vez más amplios de su entorno (por ejemplo, de las instituciones del estado), puede ser el producto de los esfuerzos de cada una de las facciones por reforzarse *vis-à-vis* de las facciones adversarias. En otros casos, por el contrario, la organización no muestra ninguna tendencia al crecimiento. Se dan numerosos ejemplos de partidos —desde la SFIO de Mollet a la CDU de Adenauer— en los que no existen trazas de actividades orientadas a expandir la organización. El eventual crecimiento de las dimensiones de la organización es percibido por los líderes como una posible amenaza a la estabilidad organizativa y es sistemáticamente descartado. En los ejemplos citados son los mismos líderes nacionales y locales que integran la coalición dominante quienes frenan el crecimiento, desaconsejan el reclutamiento de nuevos afiliados y mantienen a la organización en una situación de estancamiento.

La estabilidad organizativa puede, por tanto, ser defendida por los líderes mediante diferentes estrategias. En algunos casos, buscando la expansión de la organización (con estrategias de dominio del medio en que se desenvuelven). En otros, desaconsejando la expansión (con estrategias de adaptación al medio). Por otra parte, los modos de garantizar la estabilidad organizativa del partido pueden ser, y a menudo son, objeto de debates y conflictos en el seno de la misma coalición dominante; entre líderes que propugnan estrategias expansivas como las más indicadas para asegurar la estabilidad de la organización y líderes que propugnan estrategias defensivas por idénticas razones. En estos casos es lógico esperar oscilaciones e incoherencias en las relaciones entre el partido y el ambiente que le rodea, al menos mientras el conflicto no se haya resuelto —dando lugar a los correspondientes cambios en la coalición dominante— a favor de uno u otro contendiente.

Conclusiones

El problema del *sistema organizativo* está planteado. En una organización se dan fines e intereses altamente diversificados. Pero cualesquiera que sean los fines que los diversos actores organizativos persigan, invariablemente, reformulando en otros términos la tesis

³¹ Cfr. sobre la organización de la DC el cap. VII.

de Michels, el objetivo principal de los líderes es el mantenimiento de la estabilidad organizativa. El sistema organizativo, se ha dicho³², constituye siempre un *orden negociado*, que resulta del equilibrio entre presiones y demandas de distinto signo. Sin embargo, el objetivo de los líderes —la estabilidad de la organización—, al que aquéllos deben subordinar necesariamente todos los posibles objetivos, desempeña un rol decisivo en esa negociación. De hecho los líderes son, por definición, los que, al controlar las zonas de incertidumbre más vitales, pueden imponer con mayor fuerza sus objetivos. Por tanto, los compromisos internos en los que se manifiesta el sistema organizativo son siempre compromisos entre las distintas demandas que surgen en la organización, por una parte, y la exigencia de estabilidad, por otra. Es de ese compromiso de donde surge la articulación de los fines y el que hace inteligibles los comportamientos y las actividades de las organizaciones; un compromiso cuyas características vienen definidas por la forma en que se configura la coalición dominante. Son imaginables muy distintos sistemas de organización; en realidad, tantos como formas puede revestir la coalición dominante de un partido. Pero, en todo caso, la permanencia en el tiempo de un determinado sistema organizativo depende del éxito que alcance ese compromiso entre el objetivo de la estabilidad (por el que luchan los líderes) y los innumerables objetivos de todo tipo que puedan tener cabida en una organización.

³² R. A. Day, J. V. Day, *A Review of the Current State of Negotiated Order Theory: an Appreciation and Critique*, «Sociological Quarter», XVIII (1977), pp. 126-142.

Segunda parte

EL DESARROLLO ORGANIZATIVO

4. LA INSTITUCIONALIZACION

Premisa

El razonamiento desarrollado hasta aquí estaba orientado a construir algunas premisas indispensables para un análisis organizativo de los partidos. Sin embargo, hasta el momento, se ha tratado de un análisis *estático*. He imaginado, por así decir, un partido *X*, captado en un momento *T* de su historia y he tratado de identificar los instrumentos más útiles para examinar su fisonomía organizativa y las contrapuestas presiones a que se halla sometido. Pero un partido, cualquier partido —como cualquier organización— no es un objeto de laboratorio aislable de su contexto, ni un mecanismo que una vez construido y puesto en marcha sigue funcionando siempre del mismo modo (aunque descontando las posibles averías mecánicas y el desgaste debido al tiempo). Un partido, como cualquier organización, es por el contrario una estructura en movimiento que evoluciona, que se modifica a lo largo del tiempo y que reacciona a los cambios exteriores, al cambio de los «ambientes» en que opera y en los que se halla inserto. Se puede afirmar que los factores que inciden mayormente sobre la estructura organizativa de los partidos, los

que explican su fisonomía y funcionamiento, son su historia organizativa (su pasado) y las relaciones que en cada momento establece son un entorno sujeto a continuos cambios. Así formulada, esta tesis es obviamente demasiado genérica y corre el riesgo de transformarse en una banalidad. Para concretar sus implicaciones, debemos disponer de instrumentos analíticos capaces de enfocar un cuadro en movimiento: la evolución organizativa de los partidos en contextos ambientales variables. Una vez que hayamos puesto a punto estos instrumentos, será posible intentar un análisis histórico-comparado del desarrollo organizativo de un cierto número de partidos (premisa indispensable a su vez para el objetivo de elaborar una tipología de las organizaciones de partido). Esto es, será posible dar un salto de calidad, pasar de un análisis estático de tipo lógico-deductivo, a un análisis dinámico de tipo histórico-inductivo.

Los conceptos centrales en torno a los cuales organizaré este análisis son los de *modelo originario* (los factores que, combinándose de distintas maneras, dejan su huella en la organización y definen sus características originarias)¹ y el de *institucionalización* (la forma en que la organización se ha consolidado). Examinaré ahora, separadamente y por este orden, los principales factores que diferencian a los diversos modelos originarios de partido, y después los que inciden sobre las diferencias observables en el proceso de institucionalización. A continuación pondré en relación los dos conceptos, tratando de establecer con *qué* tipo de modelo originario se asocia, en principio, *cada una* de las modalidades que puede revestir el proceso de institucionalización. En ese momento podremos confrontar la tipología así construida con el desarrollo histórico de un cierto número de partidos políticos.

El modelo originario

Las características organizativas de cualquier partido, dependen, entre otros factores, de su historia, de cómo la organización haya nacido y se haya consolidado. Las peculiaridades del período de formación de un partido, los rasgos en que se refleja su gestación, pueden, en efecto, ejercer su influencia sobre las características or-

¹ D. Silverman, *Sociology of Organizations*, London, Heinemann Educational Books, 1970.

ganizativas de aquél incluso a decenios de distancia. Toda organización lleva sobre sí la huella de las peculiaridades que se dieron en su formación y de las decisiones político-administrativas más importantes adoptadas por sus fundadores; es decir de las decisiones que han «modelado» a la organización. Pero a pesar de su carácter crucial, el problema de las peculiaridades del período de formación de los partidos constituye uno de los campos en general más abandonados por la literatura sobre los partidos. Mientras disponemos de refinadas teorías sobre la formación de los sistemas de partidos² o sobre las precondiciones estructurales y culturales de la movilización política en Occidente³ la teoría de la formación de los partidos individualmente considerados, se detiene, sustancialmente, en Duverger y en su distinción entre partidos de creación interna (de origen parlamentario) y partidos de creación externa; entre aquellos partidos cuyo nacimiento se debe a la acción de élites parlamentarias preexistentes y los creados por grupos y asociaciones que actúan en la sociedad civil⁴. Pero como ya han mostrado las investigaciones históricas sobre la génesis de un gran número de partidos (un material documental digno de todo respeto, aunque de desigual valor), esta vieja distinción es satisfactoria sólo en parte. Sobre todo porque no está en condiciones de dar cuenta de las diferencias organizativas, incluso considerables, que se registran entre partidos que tienen un mismo origen (interno o externo). Los partidos nacidos del Parlamento pueden desembocar en formaciones de muy distinto tipo. Y de modo análogo, los partidos nacidos fuera del Parlamento (que para Duverger son, sobre todo, los «partidos de masas») presentan, entre ellos, fortísimas diferencias⁵. Más aún, ocurre incluso, a veces, que partidos de creación parlamentaria presenten más semejanzas de tipo administrativo con partidos de creación externa que con partidos que tienen su mismo origen.

² S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Study of the Processes of Development*, cit.

³ R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, cit.

⁴ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit.

⁵ Sobre las aportaciones de la historiografía al problema del origen de los partidos y para una interpretación histórica original vid. P. Pombeni, *Il problema del partito politico come soggetto storico: sull'origine del «partito moderno»*. *Premesse ad una ricerca*, en F. Piro, P. Pombeni (eds.): *Movimiento operario e società industriale in Europa 1870-1970*, Pavoda, Marsilio, 1981, pp. 48-72. Cfr. también A. Colombo, *La dinamica storica dei partiti politici*, Milano, Istituto Editoriale Cisalpino, 1970.

La distinción entre origen interno y origen externo no puede, por tanto, constituir el eje básico de la diferenciación entre los partidos atendiendo a su génesis.⁶ Hemos de recurrir a un modelo más complejo que sepa hacer buen uso de las informaciones que la historiografía ha acumulado sobre la génesis de una multiplicidad de partidos. El proceso de formación de un partido es, en la mayoría de los casos, un proceso complejo y consiste a menudo en la aglutinación de una pluralidad de grupos políticos, a veces incluso fuertemente heterogéneos. Más allá de las inevitables especificaciones que hacen del modelo originario de cada partido un *unicum* histórico, es posible, sin embargo, identificar algunas condiciones particulares cuya presencia o ausencia contribuye a definir las principales uniformidades y/o diferencias en los modelos originarios de los diversos partidos. Hay tres factores que contribuyen sobre todo a definir el modelo originario particular de cada partido. El primero tiene que ver con el modo en que se inicia y se desarrolla la construcción de la organización. Como han observado, en un importante ensayo⁶, dos politólogos escandinavos, el desarrollo organizativo de un partido —la construcción de la organización en sentido estricto— puede producirse o por *penetración* territorial o por *difusión* territorial o por una combinación de ambas modalidades. Estamos ante un caso de penetración territorial cuando un «centro» controla, estimula y dirige el desarrollo de la «periferia», es decir, la constitución de las agrupaciones locales e intermedias del partido. Hablaremos de difusión territorial cuando el desarrollo se produce por «generación espontánea»: cuando son las élites locales las que, en un primer momento, constituyen las agrupaciones locales del partido y sólo a continuación éstas se integran en una organización nacional. Es preciso señalar que la distinción penetración/difusión *no* se corresponde con la de partidos de creación interna y partidos de creación externa de Duverger. El desarrollo por difusión o por penetración pueden caracterizar tanto a uno como a otro tipo de partido. Por ejemplo, como señalan oportunamente Eliassen y Svaasand, tanto los partidos conservadores como los liberales son partidos de creación interna (de origen parlamentario), y sin embargo, la casi totalidad de los partidos conservadores se han desarrollado predo-

⁶ K. Eliassen, L. Svaasand, *The Formation of Mass Political Organizations: An Analytical Framework*, «Scandinavian Political Studies», X (1975), pp. 95-120.

minantemente por penetración territorial mientras que muchos partidos liberales se han desarrollado por difusión⁷.

A veces prevalecen modalidades «mixtas»; el desarrollo inicial es por difusión: un cierto número de agrupaciones locales se constituyen autónomamente en varias zonas del territorio nacional. Estas, después, se unen en una organización nacional. Y, finalmente, la organización nacional desarrolla (por penetración) las agrupaciones locales allí donde aún no se han constituido. Especialmente los partidos liberales han tenido a menudo un desarrollo de este tipo⁸. Sin embargo, en general, es posible identificar una modalidad como predominante. Por ejemplo, muchos partidos tanto comunistas como conservadores se han desarrollado principalmente por penetración. Por el contrario, muchos partidos socialistas y numerosos partidos confesionales se han desarrollado principalmente por difusión.

Una variante del nacimiento por difusión se produce cuando el partido se forma por la unión de dos o más organizaciones nacionales preexistentes (como fue el caso del SPD o de la SFIO). Anticipando una cuestión que enlaza el problema del modelo originario y el problema de la institucionalización, y que retomaré más adelante, un desarrollo organizativo distinto, desde este punto de vista, tiene un impacto sobre el modo de formación de la coalición dominante y sobre su grado de cohesión interna. Un desarrollo organizativo por penetración territorial implica por definición, la existencia de un «centro» suficientemente cohesionado desde los primeros pasos de la vida del partido. Y es justamente este centro, o dejando la metáfora, el reducido grupo de líderes nacionales que da vida a la organización el que forma el primer núcleo de su futura coalición dominante. Un partido que se desarrolla por difusión es por el contrario un partido en el que el proceso de constitución del liderazgo es normalmente bastante más tormentoso y complejo, puesto que existen muchos líderes locales, surgidos como tales autónomamente, que controlan sus propias agrupaciones y que pueden aspirar al liderazgo nacional. Un desarrollo organizativo por difusión territorial da lugar casi siempre, cuando se forma la organización nacional del partido, a una integración por *federación* de los diversos grupos

⁷ *Ibidem*, p. 116.

⁸ J. Elklit, *The Formation of Mass Political Parties in the Late 19th: the Three Models of the Danish Case*, y L. Svaasand, *On the Formation of Political Parties: Conditions, Causes and Patterns of Development*, ponencias presentadas en el seminario del ECPR sobre las organizaciones políticas, Grenoble, 1978.

locales. Un desarrollo por difusión, por tanto (aunque veremos en seguida una importante excepción), a diferencia de un desarrollo por penetración territorial, tiene mayores probabilidades de desembocar en una organización con estructuras descentralizadas y semiautónomas y en una coalición dominante dividida, surcada por continuos conflictos por el liderazgo.

El segundo factor que juega un factor de primer plano en la caracterización del modelo originario de los partidos es la presencia o ausencia de una institución externa que «patrocine» el nacimiento del partido⁹. La presencia o ausencia de la institución externa cambia la fuente de legitimación de los líderes. Si existe una institución externa, el partido nace y es concebido como el «brazo político» de esa institución. Con dos consecuencias: 1) las lealtades que se forman en el partido son *lealtades indirectas*, se dirigen en primer lugar a la institución externa y sólo en segunda instancia al partido; 2) la institución externa es, por consiguiente, la fuente de legitimación de los líderes y es ella, por ejemplo, la que hace inclinarse la balanza a un lado u otro en la lucha interna por el poder. Distinguiremos, pues, entre partidos de *legitimación externa* y partidos de *legitimación interna*.

Pero los efectos de la presencia de una institución externa son distintos, y pueden dar lugar a diferentes modalidades en la institucionalización, según que la institución forme parte de la misma sociedad nacional en que opera el partido (por ejemplo, una iglesia, o bien un sindicato) o que sea exterior a aquélla (por ejemplo, el Comintern).

El tercer factor a considerar, finalmente, viene dado por el carácter carismático o no de la formación del partido. El problema es establecer si el partido es o no, esencialmente, una criatura o un vehículo de afirmación de un líder carismático. Sobre esta cuestión, sin embargo, es preciso tener las ideas claras. En la fase de gestación de un partido existen *siempre* componentes carismáticos en la relación líderes-seguidores: la formación de un partido tiene siempre aspectos, más o menos intensos, de *status nascenti*, de efervescencia colectiva en la que, típicamente, surge de un modo u otro el caris-

⁹ Una alusión a este problema se encuentra en L. Svaasand, en el ensayo citado en la nota anterior, que distingue entre partidos «monocéfalos» y partidos «policéfalos».

ma¹⁰. Lo que queremos decir aquí es otra cosa: se trata del hecho de que el partido sea la creación de un líder que aparece como el creador e intérprete indiscutido de un conjunto de símbolos políticos (las metas ideológicas originarias del partido) que llegan a ser inseparables de su persona. En este sentido, el partido nacionalsozialista, el partido fascista italiano, el partido gaullista han sido, a todos los efectos, partidos carismáticos cuya existencia no es siquiera concebible sin referirse a los líderes que los fundaron. Aunque tuvieron líderes prestigiosos, el mismo razonamiento no puede, en cambio, repetirse al hablar del SPD o del *Labour Party*.

En algunos casos, sin embargo, y sin que se dé una relación carismática en el sentido weberiano, es posible el desarrollo de lo que Robert Tucker ha definido como «carisma de situación». Este fenómeno está determinado *no* por los componentes mesiánicos de la personalidad del líder (que, en cambio, están presentes en la situación del carisma «puro») sino más bien por un estado de *stress* agudo en la sociedad que predispone a la gente («(...) a percibir como extraordinariamente cualificado y a seguir con lealtad entusiástica un liderazgo que ofrece una vía de salvación de la situación de *stress*». Más concretamente: «podemos usar el término de «carisma de situación» para referirnos 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»¹¹. Siguiendo a Tucker, los casos de Churchill o de Roosevelt, por ejemplo, fueron ejemplos de «carisma de situación».

Un carisma de situación en los términos descritos caracterizó a Adenauer en la formación de la CDU. Y también, en parte, a De Gasperi en el caso de DC, a Hardie en el caso del *Independent Labour Party*, a Jaurès en el caso de la SFIO, etc. El carisma de situación tiene en común con el carisma «puro» el hecho de que el líder se convierte, para el electorado, así como para una parte ma-

¹⁰ Cfr. sobre las situaciones de *status nascenti*, con distintos matices, F. Alberoni, *Movimiento e istituzione*, Bologna, Il Mulino, 1977; A. Touraine, *La Production de la société*, cit.; A. Melucci (a cura di), *Movimenti di Rivolta*, Milano, Etas Libri, 1976. Un análisis más profundo, y el consiguiente debate sobre la literatura en torno al liderazgo carismático, en el cap. VIII.

¹¹ R. Tucker, *The Theory of Charismatic Leadership*, en D. Rustow (ed.): *Philosopher and Kings: Studies in Leadership*, New York, Braziller, 1970, pp. 81 y 82.

yoritaria de los militantes, en el intérprete autorizado de la política del partido, lo que le garantiza un enorme control sobre la organización en trance de formarse. Sin embargo, el carisma de situación se diferencia del carisma puro por una inferior capacidad del líder para plasmar a su gusto y discreción las características de la organización. Hitler, Mussolini y De Gaulle estuvieron en condiciones de *imponer* a su propio partido todas las decisiones clave. Adenauer, De Gasperi o Jaurès tuvieron, en cambio, que *negociar* con otros muchos actores organizativos. La diferencia está en el hecho de que mientras en el caso del carisma puro el partido no tiene una existencia autónoma del líder y está enteramente a su merced, en el caso del carisma de situación, no obstante el enorme poder del líder, el partido no es simplemente su criatura sino que nace de una pluralidad de impulsos y, por tanto, otros actores pueden reservarse un cierto grado de control sobre las zonas de incertidumbre de la organización.

Los partidos carismáticos, digamos «puros» son bastante raros. Pero menos de lo que se piensa. A menudo se trata de pequeños partidos que permanecen al margen de los grandes juegos políticos; más a menudo aún se trata de *flash-parties*, de partidos relámpago que pasan como un meteoro por el firmamento político, que nacen y mueren sin institucionalizarse¹². Este fenómeno tiene que ver con el hecho de que en este caso la institucionalización consiste en la «rutinización del «carisma» en la transferencia de autoridad desde el líder al partido. Muy pocos partidos carismáticos superan este trance». Junto al desarrollo por difusión o penetración, junto a la existencia o no de una institución patrocinadora externa, la presencia o ausencia de un liderazgo carismático inicial es un factor que crea diferencias considerables, en los modelos originarios de los distintos partidos. Naturalmente, la utilización del concepto de carisma de situación, permite identificar casos intermedios entre los partidos carismáticos y los demás.

La institucionalización

En la fase de gestación, cuando la organización está todavía en construcción, los líderes, sean carismáticos o no, desempeñan un

¹² Para un tratamiento más extenso de este punto, vid. el cap. VIII.

papel crucial. En primer lugar elaboran las metas ideológicas del futuro partido, seleccionan la base social de la organización —su «reserva de caza»— y sobre esas metas y esta base social plasman, aunque sea con las inevitables desviaciones impuestas por los recursos disponibles, las diversas condiciones socio-económicas y políticas de las distintas zonas del territorio nacional, etc., la organización en trance de construcción. En esta fase el problema de los líderes, de los empresarios políticos, es el de «(...) elegir los valores-clave y crear una estructura social que los incorpore»¹³. Ello explica el papel crucial que desempeña normalmente la ideología organizativa en la plasmación de la organización que está construyéndose¹⁴. En esta fase, en la que se constituye una *identidad colectiva*, la organización es todavía, para sus partidarios, un *instrumento* para la realización de ciertos objetivos¹⁵: es decir, la identidad se define exclusivamente en relación con las metas ideológicas que los líderes seleccionan y no —por el momento— en relación con la organización misma. He aquí por qué una organización, en la fase de gestación, puede ser analizada con provecho desde la perspectiva del «modelo racional»: con la institucionalización de la organización se verifica un salto de calidad. La institucionalización es en efecto el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido. En palabras de Philip Selznick este proceso implica el paso de la organización «fungible» (es decir, puro instrumento para la realización de ciertos fines) a la *institución*¹⁶. Si el proceso de institucionalización llega a buen puerto, la organización pierde poco a poco el carácter de instrumento valorado no por sí mismo sino sólo en función de los fines organizativos: adquiere un valor en sí misma, los fines se incorporan a la organización y se convierten en inseparables y a menudo indistinguibles de ella. Lo característico de un proceso de institucionalización logrado es que para la mayoría el «bien» de la organización tiende a coincidir con sus fines: o sea, lo que «es bueno» para el partido, lo que va en la dirección de su reforzamiento *vis-à-vis* de las organizaciones competidoras, tiende a ser automáticamente valorado como parte integrante del fin mismo. La organización se convierte ella misma en un «fin» para un amplio

¹³ P. Selznick, *Leadership in Administration*, cit., p. 60, ed. italiana.

¹⁴ He vuelto sobre esta cuestión en el cap. IX.

¹⁵ P. Selznick, *Leadership in Administration*, cit., p. 24 y ss., ed. italiana.

¹⁶ *Ibidem*, p. 28 y ss., ed. italiana.

sector de sus miembros y, de este modo, «se carga» de valores. Los fines organizativos (las metas ideológicas) de los fundadores del partido, como se ha dicho, contribuyen a modelar su fisonomía organizativa. Con la institucionalización, aquellos objetivos se «articulan», en el sentido especificado anteriormente, con las exigencias de la organización. Los procesos que provocan la institucionalización son esencialmente dos, y se desarrollan de modo simultáneo:

1. El desarrollo de *intereses* en el mantenimiento de la organización (por parte de los dirigentes en los diversos niveles de la pirámide organizativa)¹⁷.
2. El desarrollo y la difusión de *lealtades* organizativas.

Ambos procesos están ligados como hemos visto anteriormente, a la formación de un sistema interno de incentivos. El desarrollo de intereses organizativos está vinculado al hecho de que, desde las primerísimas fases de su vida la organización debe, para sobrevivir, distribuir *incentivos selectivos* a algunos de sus miembros (cargos de prestigio, posibilidades de «carrera», etc.). Lo que comporta el establecimiento de procedimientos para la selección y reclutamiento de las élites, de los cuadros dirigentes en los distintos niveles de la organización. El grupo de los fundadores del partido, en efecto, no resuelve más que parcialmente, y sólo en los momentos iniciales, el problema de la cobertura de los *puestos dirigentes*. Conforme avance el desarrollo de la organización se hace preciso reclutar y preparar las «hornadas» de los futuros dirigentes (socializarlos a través del aprendizaje de las obligaciones que implica su función). El desarrollo de lealtades organizativas por su parte, tiene que ver con la distribución de *incentivos colectivos* (de identidad) tanto a los miembros de la organización (los militantes) como a una parte de los usuarios externos (el electorado fiel). Es un proceso que está vinculado a la formación de una «identidad colectiva»¹⁸, guiada y plasmada por los fundadores del propio partido. El establecimiento de un sistema

¹⁷ Sobre la institucionalización como forma de estabilizar los intercambios, tanto dentro de la organización como entre la organización y su entorno, cfr. S. N. Eisenstadt; *Social Differentiation and Stratification*, Glenview, Scott, Foresman and Co. 1965, p. 39 y ss. Cfr. también, en idéntica clave, P. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, cit., p. 211 y ss.

¹⁸ A. Pizzorno, *Interests and Parties in Pluralism*, en S. Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 1981, trad. española.

de incentivos tanto selectivos como colectivos está pues estrechamente ligado a la institucionalización de la organización (y si ese proceso no se da, la institucionalización tampoco tiene lugar y el partido no conseguirá garantizar su supervivencia). A través de las lealtades organizativas el partido adquiere el carácter de una *community of fate* tanto para sus militantes como para una parte al menos de sus apoyos externos. Gracias a aquéllas y a los intereses creados por la organización el proceso de «construcción del partido» adquiere cuerpo y vitalidad, dando lugar a una organización que, al consolidar sus estructuras, se «autonomiza», por lo menos en cierta medida, del medio exterior. Sobre esas lealtades e intereses se desarrollan finalmente, un impulso y una tensión permanentes hacia la auto-conservación de la organización¹⁹.

Hasta aquí la institucionalización entendida como un proceso, como un conjunto de atributos que la organización puede o no desarrollar en el período que sigue a su nacimiento. Desde este punto de vista, la distinción se establece entre los partidos que experimentan procesos de institucionalización y los que no los experimentan (y que se disuelven rápidamente).

Pero el problema de la institucionalización es más complejo. En efecto, las organizaciones no se institucionalizan todas del mismo modo, con la misma intensidad. Existen diferencias considerables entre unos partidos y otros. Todos los partidos tienen que institucionalizarse en una cierta medida para sobrevivir, pero mientras en ciertos casos el proceso desemboca en instituciones *fuertes*, en otros da lugar a instituciones *débiles*. De esta constatación arranca la hipótesis (que tiene carácter central en mi planteamiento), de que los partidos se diferencian principalmente por el grado de instituciona-

¹⁹ La diferencia entre «lealtades» e «intereses» en el sentido que utilizamos aquí tiene mucho en común con la distinción de Easton entre «apoyo difuso», que es el que se presta al sistema independiente de que se perciban o no unas contrapartidas inmediatas, y «apoyo específico», ligado en cambio a las ventajas inmediatas: cfr. D. Easton; *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago, The University of Chicago Press, 1979², p. 267 y ss. Vid. también la distinción entre legitimidad difusa y legitimidad específica propuesta por L. Morlino en *Stabilità, Legittimità e efficacia decisionale nei sistemi democratici*, «Revista Italiana di Scienza Politica», III (1973), p. 305 y ss. Naturalmente, también el apoyo específico, cuando es satisfecho, genera «lealtades»; pero es una lealtad *ad personam* (respecto al o los líderes que satisfacen demandas particulares) y no, como es el caso del apoyo difuso, respecto a la institución en cuanto a tal.

lización alcanzado, el cual a su vez, está en función de las modalidades del proceso de formación del partido y, del tipo de modelo originario (así como del tipo de influencias ambientales a que la organización haya estado sometida). La idea que subyace a esta afirmación es que es posible, teóricamente al menos, «medir» el nivel de institucionalización de los diversos partidos y colocarlos, por tanto, en un determinado punto del *continuum* que va desde un máximo hasta un mínimo de institucionalización.

La institucionalización organizativa, en la acepción que hemos recogido aquí, puede ser medida, esencialmente, según 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 organización²⁰. La dimensión autonomía/dependencia se refiere a la relación que la organización instaura con el ambiente que le rodea. Toda organización se halla necesariamente implicada en relaciones de intercambio con su entorno: de él obtiene los recursos (humanos y materiales) indispensables para su funcionamiento y para ello debe dar a cambio recursos «producidos» dentro de la propia organización. Un partido debe distribuir incentivos de diverso tipo no sólo a sus propios miembros, sino también a los «usuarios» externos (los electores, las organizaciones que se hallan próximas al partido, etc.). Existe autonomía cuando la organización desarrolla su capacidad para controlar directamente los procesos de intercambio con el ambiente. Por el contrario una or-

²⁰ He seleccionado sólo estos dos «parámetros» del fenómeno de la institucionalización. La razón es que las organizaciones tienden a desplazarse en ambas dimensiones, en la misma dirección. Dicho de otro modo, y como trataré de mostrar en éste y en los siguientes capítulos con ejemplos concretos, cuanto mayor es la autonomía respecto al ambiente, mayor suele ser el nivel de sistematización. Y, correlativamente, cuanto menos autonomía, más bajo es el nivel de sistematización. Para el análisis empírico no parecen en cambio demasiado utilizables los conocidos criterios que Huntington utiliza para medir el grado de institucionalización: autonomía, coherencia, complejidad y flexibilidad. No hay nada que parezca garantizar que una mayor autonomía se traduzca también en mayores cotas de complejidad, coherencia y flexibilidad: cfr. R. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, 1968, trad. española, *El orden político en las sociedades en cambio*, B. Aires, Paidós, 1968. La teoría de la institucionalización ha sido aplicada sobre todo, en el campo de la ciencia política, el caso de los parlamentos nacionales: cfr. R. Sisson, *Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Explanation*, en A. Kornberg (ed.): *Legislature in Comparative Perspective*, New York, Mckay, 1973, pp. 17-38, y M. Cotta, *Classe Política e Parlamento in Italia 1946-1976*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 279 y ss.

ganización es *dependiente* cuando los recursos indispensables para su funcionamiento son controlados desde el exterior, por otras organizaciones (por ejemplo, el partido laborista británico depende de las *Trade Unions* tanto para la financiación necesaria para mantener la organización del partido y organizar las campañas electorales, como para la movilización del apoyo de los trabajadores). Institucionalización significa siempre, en cierta medida al menos, «autonomización» respecto al ambiente en el sentido indicado. La diferencia entre los partidos es, pues, de grado, de «más y menos». Una organización poco autónoma es una organización que ejerce un escaso control sobre su entorno, que se adapta a él más bien que adaptarlo a sí misma. Al contrario, una organización muy autónoma es aquella que ejerce un fuerte control sobre su entorno, que tiene la capacidad de plegarlo a las propias exigencias. Sólo las organizaciones que controlan directamente sus vitales procesos de intercambio con el ambiente pueden desarrollar hacia él esa forma de «imperialismo larvado»²¹, que tiene como función reducir las áreas de incertidumbre ambiental para la organización. Cuanto mayor es el control que el partido instaura sobre el ambiente, en mayor medida se transforma en un generador autónomo de recursos para su propio funcionamiento. El «tipo ideal» del partido de masas descrito por Duverger corresponde, desde el punto de vista de la autonomía respecto al ambiente, al máximo grado de institucionalización posible. En este caso el partido controla directamente sus fuentes de financiación (a través de las cuotas de los afiliados) y domina las organizaciones próximas al partido y, a través de éstas, extiende su hegemonía a la *classe gardée*; posee un aparato administrativo central desarrollado (un alto grado de burocratización) y elige a sus cuadros dirigentes en su propio seno sin recurrir, o con un recurso mínimo, a aportaciones exteriores. Y finalmente, sus representantes en las asambleas públicas son controladas por los dirigentes del partido (por lo que, cualquiera que sea el grado de institucionalización de las asambleas electivas, la organización del partido permanece autónoma respecto a aquéllas, no condicionada)²².

En el otro extremo se halla, en cambio, el partido con una autonomía respecto al ambiente debilísima, que depende del exterior

²¹ J. Bonis, *L'Organisation et l'Environnement*, cit.

²² Cfr. M. Cotta, *Classe politica e Parlamento in Italia, 1946-1976*, cit., en cuanto a la interacción entre la institución parlamentaria y las estructuras de partido.

(por ejemplo, de los grupos de interés) para su financiación, que no controla las asociaciones próximas al partido, sino que es controlado por ellas (o bien debe negociar con ellas en un plano de igualdad), que incluye en sus listas electorales muchos candidatos patrocinados por grupos de interés y sin una carrera anterior dentro del partido, y así sucesivamente. Ambos son casos límite: ningún partido se halla nunca totalmente falto de autonomía respecto al ambiente y ningún partido está nunca en condiciones de desarrollar una autonomía respecto al ambiente tan fuerte como el «partido de masas» de Duverger. En la realidad los partidos se dividen entre aquellos que se aproximan más al primer modelo y los que se aproximan más al segundo.

Una de las características que más claramente van asociadas al grado de autonomía respecto al ambiente es la mayor o menor indeterminación de las fronteras de la organización. Cuanto más autónoma es ésta respecto al ambiente, tanto más definidas son aquellas. Una organización autónoma respecto al ambiente permite siempre establecer con seguridad dónde comienza y dónde acaba (quién forma parte y quién no, qué otras organizaciones caen en su círculo de influencia, etc.). Por el contrario una organización muy dependiente de su ambiente es una organización cuyos límites son indefinidos: muchos grupos y/o asociaciones formalmente externos forman en realidad parte de ella, tienen vínculos con sus subunidades internas, «atravesan» de un modo más o menos oculto, sus fronteras formales. Cuando los límites están bien definidos, la organización corresponde al modelo (relativamente) «cerrado»; cuando los límites son indeterminados, corresponde al modelo (relativamente) «abierto».

La segunda dimensión de la institucionalización, es decir, el grado de sistematización, se refiere a la coherencia estructural interna de la organización. Un sistema organizativo puede ser de tal clase que deje amplia autonomía a sus propios subsistemas internos²³. En este caso el grado de sistematización es bajo. Significa que las subunidades controlan autónomamente, con independencia del «centro» de la organización, los recursos necesarios para su financiamiento (y, por tanto, sus propios procesos de intercambio con el ambien-

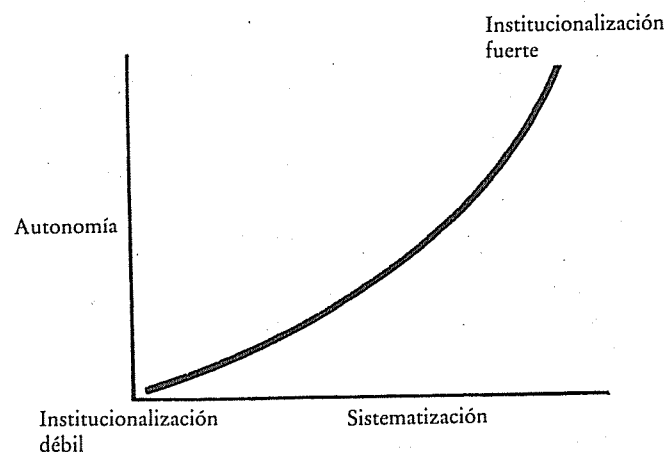
²³ A. Gouldner, *For Sociology*, Hermondsworth, Penguin Books, 1975²; J. A. Van Doorn, *Conflict in Formal Organizations*, en A. Ranck (ed.): *Conflict in Society*, Boston, Little Brown and Co., 1966, p. 115.

te). Un grado elevado de sistematización, por el contrario, implica una fuerte interdependencia entre las diversas subunidades, garantizada mediante un control centralizado de los recursos organizativos y de los intercambios con el entorno. Cuanto más elevado es el grado de sistematización, tanto más se concentra, por tanto, el control sobre las zonas de incertidumbre organizativa; en particular sobre las relaciones con el entorno, pero también, por el carácter tendencialmente acumulativo del control, sobre las otras zonas vitales de incertidumbre. Y, recíprocamente cuanto menor es el grado de sistematización tanto más disperso se halla el control sobre las zonas de incertidumbre.

La consecuencia de un bajo nivel de sistematización es generalmente una fuerte heterogeneidad organizativa (las subunidades se diferencian entre sí en cuanto extraen sus recursos de sectores distintos del entorno). Un elevado nivel de sistematización, por el contrario, da lugar generalmente a una mayor homogeneidad entre las subunidades.

Las dos dimensiones de la institucionalización tienden a estar ligadas entre sí: en el sentido de que un bajo nivel de sistematización organizativa, implica a menudo una débil autonomía respecto al ambiente. Y viceversa. De hecho, muy a menudo la autonomía de las subunidades organizativas respecto al «centro» de la organización

FIGURA 2



(que se traduce en un bajo nivel de sistematización) va ligada a una dependencia respecto a sectores específicos del ambiente (como cuando la independencia de una agrupación local respecto a la organización nacional del partido se consolida gracias al control que ejerce sobre ella un poderoso grupo de interés local, o un notable, etc.). Este último ejemplo contribuye a explicar por qué la indeterminación de las fronteras de la organización, típica de una fuerte dependencia del ambiente, es *también* un factor que favorece una débil coherencia estructural interna y un bajo nivel de sistematización.

Una organización con un elevado grado de institucionalización posee normalmente más defensas frente a los retos ambientales que una débilmente institucionalizada, porque sus instrumentos de control sobre la incertidumbre ambiental se hallan concentrados en el «centro», y no dispersos entre las subunidades. Y sin embargo, una institución «fuerte» puede ser más frágil que una institución «débil». En efecto, cuando el nivel de sistematización es elevado, una crisis que golpee una parte de la organización está llamada a repercutir rápidamente sobre todas las demás. Por el contrario, cuando el nivel de sistematización es bajo, la autonomía relativa de las distintas partes de la organización permite aislar la crisis más fácilmente ²⁴.

Un partido que ha conocido un fuerte proceso de institucionalización, es una organización que limita drásticamente los márgenes de maniobra de los actores internos. La organización se impone sobre los actores, y canaliza sus estrategias por vías obligadas y estrechas. Un partido fuertemente institucionalizado es un partido en el que los cambios son lentos, limitados, penosos; es una organización que puede fácilmente romperse, por su excesiva rigidez (como el SPD en 1917), antes que proceder a cambios repentinos y profundos. Por el contrario un partido débilmente institucionalizado es un partido en el cual los márgenes de autonomía de los actores en lucha son más amplios y en el que los vínculos de las subunidades organizativas con diversos sectores del ambiente aseguran a los grupos rivales un control autónomo sobre los recursos externos. Una organización débilmente institucionalizada es una organización que puede experimentar transformaciones repentinas, como en los casos en que a una «regeneración» imprevista del liderazgo ideológico y organizativo, le sigue un largo período de esclerosis progresiva. Re-

²⁴ H. Heldrich, *Organizations and Environment*, cit., p. 77 y ss.

generaciones de este tipo son, en cambio, bastante más raras en los partidos con un elevado grado de institucionalización.

Respecto al grado de institucionalización de los partidos podemos servirnos al menos de cinco indicadores.

En primer lugar, el grado de desarrollo de la organización extraparlamentaria central ²⁵. La regla es que un partido fuertemente institucionalizado posea una *burocracia* central desarrollada, un aparato nacional fuerte *vis-à-vis* de las organizaciones intermedias y periféricas del partido. En un partido débilmente institucionalizado por el contrario el aparato central también es débil, embrionario, poco o nada desarrollado y las organizaciones periféricas son más independientes del centro. Esto es consecuencia del distinto grado de concentración/dispersión del control sobre las zonas de incertidumbre en la organización (del distinto nivel de sistematización organizativa). Por ejemplo, el partido conservador británico, un partido con un alto grado de institucionalización, posee tradicionalmente un aparato central más potente y desarrollado que el partido laborista. De aquí que un partido fuertemente institucionalizado esté más *burocratizado* y más *centralizado* que uno débilmente institucionalizado. La centralización es en este caso, una consecuencia de la burocratización.

En segundo lugar, el grado de homogeneidad, de semejanza, entre las subunidades organizativas del mismo nivel jerárquico. Si la institucionalización es elevada, por ejemplo, las agrupaciones locales tenderán a organizarse de la misma forma en todo el territorio nacional. Si la institucionalización es débil es bastante probable que existan, en cambio, fuertes diferencias organizativas. Lo que es consecuencia, obviamente, de un grado distinto de sistematización, de coherencia estructural.

En tercer lugar las modalidades de financiación. Cuanto mayor es la institucionalización tanto más probable es que la organización disponga de un sistema de ingresos basado en aportaciones que aflu-
yen con *regularidad* a las cajas del partido desde una *pluralidad* de

²⁵ Para E. Spencer Wellhofer, tanto la «burocratización» como la «formalización» (la elaboración de normas y reglamentos escritos) son elementos constitutivos de la institucionalización. E. Spencer Wellhofer, *Dimensions of Party Development. A Study in Organizational Dynamics*, «The Journal of Politics», XXXIV (1972), pp. 153-169. Estoy de acuerdo en cuanto al primer punto, pero no en el segundo: como veremos, hay diversos indicios que parecen indicar que la formalización puede darse incluso en los casos en que existe un bajo nivel de institucionalización organizativa.

fuentes. Cuanto menos institucionalizado esté el partido, más discontinuo e irregular será el flujo de fondos y menos diversificadas serán las fuentes de financiación. La regularidad es indispensable para el mantenimiento de la estructura burocrática (que es el elemento que corona la estructura del partido y que se encarga de mantener un nivel de sistematización elevado). Por su parte la pluralidad de fuentes garantiza la autonomía del partido de todo control externo.

En cuarto lugar, las relaciones con las organizaciones cercanas al partido. Hemos dicho que un distinto grado de institucionalización da lugar a niveles distintos de control del partido sobre el ambiente que le rodea. Un partido fuertemente institucionalizado ejercerá, por tanto, un predominio sobre las organizaciones externas al partido. Este ha sido, durante etapas prolongadas de su historia, el caso del PCI, del PCF, del SPD, del SPO (el partido socialista austriaco) en sus relaciones con los sindicatos o del partido conservador británico en sus relaciones con las organizaciones de su área de influencia: las organizaciones externas se configuran «como correas de transmisión» del partido. Al contrario, en el caso de los partidos débilmente institucionalizados, o no existe relación alguna con las instituciones exteriores (por ejemplo, entre la SFIO de los primeros decenios del siglo y la CGT) o son precarias (entre el PSI y los sindicatos entre 1909-1922) o las organizaciones externas son débiles y tienen poca vida (CDU) o, por fin, el propio partido dependa de la organización externa (el partido laborista británico).

Finalmente, el grado de correspondencia entre las normas estatutarias y la «constitución material» del partido. Esta tiende a ser mayor en el caso de los partidos con un alto grado de institucionalización que en los partidos débilmente institucionalizados. No en el sentido de que los estatutos describan, en el caso de las instituciones fuertes, la efectiva distribución del poder, sino en el sentido de que los actores que ocupan una posición dominante en el partido, lo deben a que controlan departamentos cuya autoridad se halla formalmente reconocida, y no de un modo más o menos oculto (por ejemplo, por las posiciones de preeminencia que ocupen en puestos fuera de la organización). Por ejemplo, la coalición dominante de un partido fuertemente institucionalizado, como el partido conservador británico, gira en torno al líder parlamentario cuya posición de preeminencia se halla formalmente reconocida. En cambio, la coalición dominante del partido laborista comprende, *de hecho*, a los líderes

de las *Trade Unions* cuyo papel no se halla reconocido formalmente (en el sentido de que la constitución formal atribuye poderes al sindicato pero no directamente al TUC, el órgano de gobierno de los sindicatos).

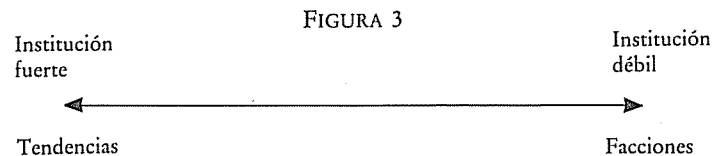
Este fenómeno se deriva directamente del distinto grado de indeterminación de las fronteras de la organización que va ligado al nivel de institucionalización. Si la institución es fuerte las fronteras son claras y definidas y, por definición, no puede suceder que personalidades, grupos o asociaciones formalmente externas al partido ejerzan un papel directivo en la organización. Si la institución es débil las fronteras están difusas, la autonomía respecto al ambiente es mínimo y los actores formalmente externos pueden, «atravesar» más fácilmente los límites.

La institución fuerte y la institución débil: dos tipos ideales

Una institucionalización débil desemboca generalmente en una coalición dominante poco cohesionada (subdivida en facciones) mientras que una institucionalización fuerte desemboca en una coalición dominante cohesionada (subdividida en tendencias). En otros términos, una institucionalización elevada implica una fuerte concentración del control sobre las zonas de incertidumbre y, por consiguiente, sobre la distribución de los incentivos organizativos. Una débil institucionalización implica la dispersión del control sobre las zonas de incertidumbre y, por tanto, la ausencia de un «centro» que monopolice la distribución de los incentivos.

El grado de institucionalización de un partido político incide, pues, sobre la configuración de su coalición dominante e influye, en particular, sobre su grado de cohesión interna. Con la excepción, que veremos luego, de los partidos carismáticos (en los que una ausencia inicial de institucionalización va acompañada de una fuerte cohesión de la coalición dominante), existe en general una estrecha relación entre ambos términos: cuando más débil es la institucionalización más dividida se halla la coalición dominante; cuanto más elevada sea la institucionalización más cohesionada estará la coalición dominante. Esta cuestión puede ser reformulada afirmando que existe una relación inversa entre el grado de institucionalización del partido y el grado de organización de los grupos que actúan en su interior: *cuanto más institucionalizado se halle el partido, menos or-*

ganizados serán los grupos internos. Y correlativamente, cuanto menos institucionalizado se halle el partido, más organizados estarán los grupos internos. En los casos límite de una institucionalización máxima los grupos no tienen prácticamente ninguna organización: se trata de *tendencias* en estado puro. En los casos límite de institucionalización mínima, los grupos son *facciones* altamente organizadas. Sin embargo, desde el momento que la diferencia en el nivel de institucionalización de los partidos (y para un mismo partido a lo largo del tiempo) es una diferencia de grado, de más o menos, también las diferencias en el grado de organización de los grupos internos varían entre un mínimo y un máximo de organización.



Si fuese posible, —y nunca lo es completamente— medir con precisión las diferencias en el nivel de institucionalización entre unos partidos y otros, así como las oscilaciones que un mismo partido puede experimentar a lo largo del tiempo bajo la presión de los cambios en el ambiente, sería posible, pues, establecer también cuál será en los diferentes partidos (o en un partido en momentos distintos), el grado de organización de los grupos internos. Y, de ese modo, se podría establecer con relativa precisión hasta qué punto las diversas coaliciones en cada partido están relativamente unidas o divididas.

En función del grado o nivel de institucionalización varía en cada partido la «estructura de las oportunidades»; o sea varían las modalidades, canales y posibilidades mediante los que se desarrolla la competición política interna²⁶. Y varían, por consiguiente las modalidades de *reclutamiento de las élites*. En un partido fuertemente institucionalizado, justamente debido a la cohesión de su coalición dominante, el reclutamiento de las élites suele tener un desarrollo *centrípeto*: puesto que en el partido existe un «centro» fuerte, una coalición dominante unida que monopoliza las zonas de incertidumbre

²⁶ Sobre el concepto de «estructura de oportunidad», cfr. J. A. Schlessiger, *Ambition and Politics*, Chicago, Rand McNelly, 1966.

y también, por consiguiente la distribución de los incentivos, sólo hay, en la mayoría de los casos, una posibilidad de ascender dentro del partido: *hacerse cooptar por el centro*. La estructura de las oportunidades es tal que los militantes «ambiciosos» (los arribistas) deben, para hacer carrera, adaptarse a las directrices del centro. Se trata de una estructura en embudo en la que la escala requiere una *convergencia vertical hacia el centro*; o más concretamente, gozar del favor de la reducida élite dirigente, y conformarse con celo a sus determinaciones. En un partido débilmente institucionalizado, en cambio, el reclutamiento de las élites, tiene un desarrollo *centrífugo*. El vértice está constituido por los muchos grupos que controlan recursos de poder importantes y están, por tanto, en condiciones de distribuir incentivos organizativos. Más que de un vértice habrá que hablar mejor de una pluralidad de vértices aliados y/o en conflicto entre sí de diversas maneras. La escalada se produce de un modo centrífugo porque, para ascender, será preciso caracterizarse políticamente como parte de un grupo (de una facción concreta) *contra* todos los demás grupos.

Sobre la «estructura de las oportunidades» internas incide además el hecho de que, mientras una institución fuerte tiende a crear en su interior un sistema de desigualdades, autónomo e independiente del sistema de las desigualdades sociales (las desigualdades vienen dictadas, predominantemente, por la división del trabajo en el seno de una estructura burocrática), una institución débil tendrá un sistema de desigualdades internas menos autónomo. Mayor institucionalización significa, en efecto, mayor autonomía respecto al ambiente²⁷. Lo que implica que los criterios según los cuales se definen las desigualdades internas tienden a ser predominantemente *endógenos*, peculiares de la organización en cuanto tal. Mientras que tales criterios son, al menos en parte, *exógenos*, impuestos desde el exterior, en el caso de una débil institucionalización. En concreto esto significa que cuanto más institucionalizado se halle el partido la participación en su seno será más bien del tipo «profesional» (y por tanto los criterios que regulan su sistema de desigualdades serán los propios de una estructura profesional-burocrática). Por el contrario, cuanto menos institucionalizado sea un partido, la participación en su seno tenderá

²⁷ S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, cit., p. 21 y ss., ed. italiana.

a ser más bien del tipo «civil»²⁸ (mediante la transferencia a la organización de recursos externos, detentados en virtud de y en estrecha relación con el sistema de las desigualdades sociales). En otros términos, cuanto más débil sea la institucionalización, más «notables» y menos «profesionales» encontraremos en su jerarquía interna, en los cargos electivos, etc.

Desde una perspectiva distinta, la misma cuestión puede ser reformulada diciendo que en los partidos más fuertemente institucionalizados, la actividad política tiende a configurarse con los caracteres de una verdadera «carrera»: se entra en el partido en los niveles bajos y se sube, después de un largo aprendizaje, escalón tras escalón. En los partidos de institucionalización débil existen, en cambio, pocas «carreras» de este tipo. Una institucionalización débil lleva asociada una mayor «discontinuidad» en la participación a todos los niveles²⁹: pocas carreras «convencionales»³⁰ en el sentido indicado, y muchas carreras rápidas (con ingresos que se producen directamente en los niveles altos o medio-altos), etc. Más en general, puede afirmarse también que a una institucionalización fuerte corresponde el predominio de la «integración vertical» de las élites³¹: se entra en la organización en los niveles bajos y se sube hasta el vértice; las élites nacen, y «se crían» dentro de la organización. A una institucionalización débil corresponde, por el contrario, una «integración horizontal» de las élites: se entra en el partido en los niveles altos, a partir de ámbitos exteriores en los cuales se detenta ya una posición de preeminencia; es decir, se convierten en recursos políticos, recursos de otro tipo (como es justamente el caso de los notables, pero también de todos aquellos que son cooptados por el partido a causa del control que ejercen sobre organizaciones extrapartidarias)³².

²⁸ Cfr. la tipología propuesta por A. Pizzorno en la *Introduzione allo Studio della Partecipazione politica*, cit.

²⁹ Sobre las «discontinuidades» de la carrera política en los partidos débilmente institucionalizados, cfr. S. Eldersveld, *Political Parties. A Behavioral Analysis*, cit., p. 140 y ss.; A. Kornberg et al., *Semi-Careers in Political Work: The Dilemma of Party Organizations*, cit.

³⁰ Cfr. E. Spencer Wellhofer, *Political Parties as «Communities of Fate»: Test with Argentina Party Elites*, cit.

³¹ Sobre estos conceptos cfr. R. S. Robbins, *Political Institutionalization and Integration of Elites*, London, Sage Publications, 1976.

³² Sobre las diferencias en el reclutamiento de las élites entre el «guild system» (que implica un largo aprendizaje en las filas de la organización) y el sistema de «en-

Por otra parte, al ser por definición menos «permeable» a las relaciones con el exterior, un partido fuertemente institucionalizado establece también, generalmente, menos relaciones de clientela con sus usuarios externos, que los partidos débilmente institucionalizados, en razón de la menor presencia de notables en sus filas (aunque una débil institucionalización no acarrea automáticamente relaciones de clientela). También la tasa de corrupción es a menudo más elevada, en los casos de institucionalización débil, así como es mayor la dependencia de las fuerzas sociales. Por el contrario, cuanto mayor sea el grado de institucionalización más fuerte y más extendida tenderá a ser la subcultura del partido. Sólo una institución fuerte, que esté en condiciones de dominar a su base social, puede en efecto desarrollar los rasgos característicos del «partido de integración social». Por lo que cuanto más elevada sea la institucionalización en mayor medida la subcultura del partido presentará los rasgos de una «sociedad dentro de la sociedad»³³. En cambio una institución débil al tener que adaptarse a su base social, no desarrollará una fuerte subcultura de partido. Aunque existe una excepción: el caso de los partidos confesionales, que son instituciones normalmente débiles y que, sin embargo, están muy extendidas. Pero en este caso se trata de partidos de legitimación externa que aprovechan una red asociativa, con una subcultura que en realidad gira (al igual que el partido) en torno a la institución patrocinadora (la Iglesia).

Hasta aquí las diferencias entre dos tipos ideales de partido con un grado de institucionalización elevado en un caso y débil en el otro. Pero se trata justamente de tipos ideales: ningún partido corresponde totalmente al caso de la institución fuerte, como tampoco al de la institución débil. Por lo tanto, en ningún partido el sistema interno de desigualdades será totalmente autónomo respecto al sistema de las desigualdades sociales³⁴ ni, en el caso opuesto, total-

tradas laterales», cfr. R. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976, p. 47 y ss.

³³ En determinados casos la existencia de una fuerte subcultura puede ir ligada a situaciones de «enquistamiento organizativo», cfr. G. Sartori, *European Political Parties: The Case of Polarized pluralism*, en R. A. Dahl, D. E. Neubauer (eds.): *Readings in Modern Political Analysis*, New York, Prentice-Hall, 1968, pp. 115-149.

³⁴ De los que se deriva la tendencia, detectable en los partidos que organizan a las clases populares (incluso en los más institucionalizados) a reproducir en su seno, al menos dentro de ciertos límites, las desigualdades sociales; en concreto a través de la sobrerepresentación, en los niveles medio-altos de la jerarquía, de los grupos de

mente dependiente de éste. En ningún partido el reclutamiento será exclusivamente centrífugo o, en el extremo opuesto, centrípeto. Ni la integración de las élites será exclusivamente de tipo horizontal o vertical. Ningún partido estará inmunizado frente a las relaciones de clientela³⁵ y ninguno estará totalmente sujeto a ellas, y así sucesivamente. Los partidos, en la realidad, podrán, sin embargo, ser colocados a lo largo de una escala que alcance desde un mínimo hasta un máximo de institucionalización (sin poder ser emplazados *nunca* en los dos extremos de la escala³⁶).

Por otra parte el que un partido haya experimentado un proceso de fuerte institucionalización, no garantiza que no puedan verificarse (a causa de cambios profundos en el entorno), procesos de des-ins-

extracción burguesa. Cfr., para una comprobación empírica, D. Gaxie, *Les logiques du recrutement politique*, XXX (1980), pp. 5-45. Sin embargo, las desigualdades sociales *siempre* se reflejan con mayor inmediatez en las situaciones débiles que en las fuertes. La mayor presencia de intelectuales en la élites dirigentes del PSI y de la SFID respecto al SPD, un fenómeno observado por Michels, se debe a la diferencia en el nivel de institucionalización entre ambos partidos. En el SPD, en cambio, era mucho más fuerte el componente de extracción obrera. Cfr. R. Michels, *Proletariato e borghesia nel Movimento socialista italiano*, Torino, Bocca, 1908.

³⁵ Un estudio comparado de las relaciones de clientela y de patronazgo en la política, llevada a cabo en instituciones fuertes y en instituciones débiles, sería seguramente ilustrativo. Probablemente serviría para destacar que las actividades de patronazgo desempeñan un papel distinto en ambos tipos de partidos: mientras que en las institucionalizaciones débiles refuerza el poder *personal* del boss, del individuo que se constituye en eje de las relaciones de clientela, en las instituciones fuertes debería en principio reforzar a la institución en cuanto a tal, y no a los funcionarios individualmente considerados. En Italia, por ejemplo, existen ya excelentes estudios sobre las actividades de clientela y de patronazgo en los partidos del centro derecha y en particular de la DC (que es una institución débil). Falta, sin embargo, análisis de la política de patronazgo de los partidos de izquierdas en los municipios que controlan, y en particular del PCI (una institución fuerte).

³⁶ M. Duverger, en *Los partidos políticos*, cit., distingue entre partidos de «articulación fuerte» y de «articulación débil». En cierta medida, esta conocida clasificación se corresponde con la que aquí hemos establecido entre partidos con un nivel alto y bajo de sistematización, de coherencia estructural (que está en función de la existencia o no de una sólida coordinación a nivel central). En este sentido, la distinción —crucial en la teoría organizativa de Duverger— entre partidos célula, de milicia, de sección y de comités, corresponde en mi planteamiento, esencialmente a diferencias en el nivel de sistematización. Una organización cuya unidad de base sea la célula o la milicia, poseerá normalmente (pero *no*, como veremos, si se trata de un partido carismático) una coherencia estructural mayor que otra basada en la sección de tipo territorial; y ésta última, a su vez, mayor que una organización basada en los comités.

tucionalización, de pérdida de autonomía respecto al ambiente y de debilitamiento del grado de sistematización organizativa. Ni, desde el otro lado, un partido débilmente institucionalizado está necesariamente condenado a mantener esta característica: por ejemplo la CDU, un partido que originariamente presentaba un grado de institucionalización débil, experimentó, tras su paso a la oposición en 1969, un proceso de reforzamiento organizativo que alteró muchas de sus características originarias³⁷. Sin embargo, el modo en que se produjo la institucionalización de la organización, continúa generalmente pesando durante decenios sobre la vida interna de los partidos, condicionando las modalidades de la competición interna e influyendo, por esta vía, en sus comportamientos en la escena política.

Modelo originario e institucionalización: una tipología

Definidos los principales elementos que contribuyen a formar el modelo originario de los partidos y definido también el concepto de institucionalización, tratemos ahora de ver cómo se enlazan entre sí; es decir cómo, dado un cierto modelo originario, éste influye sobre el grado de institucionalización.

El vínculo entre un desarrollo organizativo por penetración o difusión, y el grado de institucionalización es, al menos en teoría, bastante comprensible. Un desarrollo por penetración tiende a producir una institución fuerte. Existe en efecto, por definición, y desde el principio, una élite cohesionada, capaz, en cuanto tal, de imprimir un fuerte desarrollo a la naciente organización. Un desarrollo por difusión tiende por el contrario a producir una institución débil dado que existen numerosas élites que controlan considerables recursos organizativos y la organización tiene que desarrollarse por federaciones y, por tanto, a través de compromisos y negociaciones entre una pluralidad de grupos.

De igual modo, es fácil deducir la relación que existe entre la presencia o ausencia de una organización «patrocinadora» externa y el grado de institucionalización que puede alcanzar el partido. La presencia de una organización patrocinadora desemboca, generalmente, en una institución débil. En efecto, la organización externa

³⁷ Sobre la CDU vid. el cap. VII. Sobre las transformaciones experimentadas por este partido en materia de organización tras la pérdida del poder, vid. el cap. XIII.

no tiene interés en favorecer más allá de ciertos límites un fortalecimiento organizativo del partido que inevitablemente reduciría su dependencia respecto a aquélla. Incluso sin un esfuerzo deliberado por parte de la organización patrocinadora, el hecho mismo de que la lealtad de los miembros del partido sea sólo indirecta (la legitimación del partido se halla fuera de él mismo) es de por sí una condición que impide un alto grado de institucionalización. Por tanto en igualdad de condiciones, es más fácil que los procesos de institucionalización más fuertes se produzcan en partidos de legitimación «interna», es decir, en partidos no patrocinados por otra organización. Existe, sin embargo, una importante excepción: el caso de los partidos comunistas, patrocinados por una organización externa (el Comintern) y que, sin embargo, han experimentado por lo general procesos de elevada institucionalización. Se puede suponer entonces que la organización patrocinadora actúa sobre el partido en formación de modo distinto según que aquélla forme parte o no de la sociedad nacional en la que opera el partido. Si la organización patrocinadora es un sindicato o bien una iglesia, impedirá la formación de un partido fuertemente institucionalizado, puesto que un desarrollo de ese tipo implicaría la autonomización, la «emancipación» del partido respecto a la organización. Si, por el contrario, la organización patrocinadora se halla fuera de los confines del régimen político, una institucionalización fuerte que garantice la autonomía del partido respecto al régimen es un resultado más probable (pero la autonomía respecto al sistema nacional se paga con la dependencia respecto a la organización externa). Los procesos de bolchevización de los partidos comunistas en los años veinte desembocaron en organizaciones fuertemente institucionalizadas, dominadas por coaliciones dominantes cohesionadas; y sin embargo su fuerte autonomía respecto al ambiente nacional, estuvo acompañada por la subordinación a una institución internacional en la cual estaba depositada su fuente de legitimación, así como la de las coaliciones dominantes que las dirigían.

El que la presencia de una organización patrocinadora influya de modo diverso sobre el proceso de institucionalización del partido, según que aquélla forme parte o no del mismo régimen político y que opere o no directamente en la misma sociedad nacional, se deriva probablemente del hecho de que sólo en el primer caso se da el fenómeno de la *doble militancia organizativa*: los miembros del partido son también afiliados del sindicato o bien forman parte de

la comunidad religiosa. La autoridad de la organización externa se ejerce, por tanto, *directamente* por sus representantes (los líderes sindicales, o la jerarquía eclesiástica). En el caso de una organización patrocinadora situada fuera de la sociedad nacional no se da, en cambio, por definición, la doble militancia y la autoridad (externa) sólo puede ejercerse a través del partido. Esta argumentación puede resumirse estableciendo la hipótesis de que según el tipo de legitimación (interna, externa «nacional», o externa «extranacional»), se darán distintos niveles de institucionalización. Por lo que si a una legitimación interna corresponde una institución fuerte, y a una legitimación externa «nacional» (por ejemplo los partidos laboristas) corresponde una institución débil, una legitimación externa «extranacional» tenderá a estar asociada a una institución muy fuerte (con una muy elevada autonomía respecto a la sociedad nacional y un elevadísimo grado de cohesión estructural interna).

La argumentación desarrollada hasta aquí, sobre las relaciones entre modelo originario y nivel de institucionalización, puede sintetizarse, desde el punto de vista gráfico, del modo siguiente:

FIGURA 4

	Institucionalización	
	Fuerte	Débil
Legitimación externa	1	2
Legitimación interna	3	4

El caso 1 estaría representado sobre todo por los partidos comunistas. La fuente de legitimación es externa y la coalición dominante que logra afirmarse en el partido, contra los adversarios de la bolchevización, es una coalición políticamente cohesionada. El desarrollo de la organización se caracteriza por el predominio de la penetración territorial (junto a la total reorganización de las estructuras locales heredadas en el momento de la escisión de los partidos so-

cialistas). El proceso desemboca en una institución fuerte. El caso 2 está representado por los partidos laboristas, *in primis* por el partido laborista británico y por algunos partidos confesionales (el Partido Popular, la DC italiana, la DC belga, etc.). El desarrollo organizativo se produce principalmente por difusión territorial (las organizaciones surgen por generación espontánea). Un desarrollo inicial por difusión, unido a la presencia de una organización patrocinadora, impide la formación de fuertes lealtades organizativas. La coalición dominante es en la mayoría de los casos una coalición heterogénea, dividida. La organización se institucionaliza débilmente. El caso 3 está representado sobre todo, pero no exclusivamente, por algunos partidos que Duverger define como de «creación interna». El centro que desarrolla el partido por penetración territorial es un centro cohesionado, en general una élite parlamentaria agrupada tras la bandera de un líder de gran prestigio. El proceso da lugar a una institución fuerte. Distintos partidos conservadores —empezando por el británico— (curiosamente mucho más que los liberales)³⁸, se han desarrollado de este modo.

El caso 4 recoge sobre todo a los partidos nacidos de la federación de grupos preexistentes como la SFIO, el partido socialista japonés, la CDU, etc. La federación de dos o más organizaciones preexistentes o un desarrollo inicial por difusión, digamos en estado puro (precisamente el caso de la CDU)³⁹, dan lugar a una coalición dominante débilmente cohesionada, puesto que los diversos grupos poseen un poder de veto respecto a los intentos del «centro» (en período de formación) de reforzarse a costa de la periferia. La organización se institucionaliza débilmente.

El carisma personal: un caso anormal

En la discusión precedente he examinado cómo se relacionan con el grado de institucionalización alcanzado por los diversos partidos,

³⁸ J. Elklit, *The Formation of Mass Political Parties in the Late 19th: the Three Models of the Danish Case*, cit.; L. Svaasand, *On the Formation of Political Parties: Candidates, Causes and Patterns of Development*, cit. Sobre la incapacidad de los liberales italianos para organizarse en un partido moderno cfr. G. Galli, *I partiti politici*, Torino, UTET, 1974.

³⁹ Sobre las razones por las que no considero a la CDU un partido de legitimación externa, a diferencia de los demás partidos confesionales, vid. el cap. VII.

solamente dos de los tres factores que antes señalábamos como diferenciadores de los modelos originarios de los distintos partidos (el tipo de desarrollo organizativo y la presencia o ausencia de una organización externa). Hasta aquí he dejado de lado el caso del liderazgo carismático. El papel de este factor es más complejo y necesita un tratamiento aparte. La presencia del carisma personal da lugar en efecto, a resultados que se desvían parcialmente del análisis desarrollado hasta aquí y no en pequeña medida. Comencemos por decir que el carisma (personal) puede ir asociado tanto a un desarrollo organizativo por penetración como a un desarrollo por difusión (o federación). La asociación más probable, si nos atenemos a los casos históricos disponibles, es sin embargo la segunda de las citadas: en general, un partido carismático nace a partir de la federación de una pluralidad de grupos locales surgidos espontáneamente y/o de organizaciones preexistentes que se reconocen en el líder y se someten a él. En cambio, la presencia del carisma es incompatible con la presencia simultánea de una organización patrocinadora. La cual sólo puede tolerar formas de eso que, siguiendo a Tucker, he definido como «carisma de situación» y que, en sustancia, es un carisma personal diluido. Carisma «puro» y organización patrocinadora son por el contrario mutuamente incompatibles: o existe uno o existe la otra (aunque, naturalmente se dan muchísimos casos en que no están presentes ni el uno ni la otra). El partido no puede ser a la vez la criatura de un líder y configurado totalmente por él, y «brazo político» de una organización externa. Pero el resultado anormal que produce el carisma «puro» es otro. Consiste en el hecho de que genera, simultáneamente, una coalición dominante unida a pesar de la ausencia de un proceso de institucionalización organizativa. El carisma rompe, por tanto, el vínculo que habíamos establecido como hipótesis entre el grado de institucionalización y el grado de cohesión de la coalición dominante, por el cual cuanto más elevada era la institucionalización más unida aparecía la coalición dominante (y viceversa). En efecto, en este caso, la coalición dominante se muestra cohesionada desde el principio a pesar de estar compuesta por varias tendencias (y por tendencias a menudo en lucha violenta aunque subterránea entre sí). El líder representa el cemento que las une y la lucha entre los diversos grupos es una lucha, en definitiva, por asegurarse una mayor protección y mayores favores por parte del líder. La cohesión se explica por el hecho de que solamente tienen acceso autorizado al «círculo interno» del partido, aquellos que gozan del

apoyo y la confianza del líder. También en estos partidos, como en las instituciones fuertes dotadas de burocracias potentes, el reclutamiento de las élites tiene un desarrollo *centrípeto*, y la organización se encuentra fuertemente centralizada. La peculiaridad de este tipo de partido es que esta situación se produce *antes* de que el carisma se convierta en rutina, antes de que se verifique la institucionalización. En un partido carismático (antes de que el carisma se haga rutinario) se dan de modo simultáneo una ausencia de institucionalización y una fortísima centralización de la autoridad (que en los partidos no carismáticos se detecta sólo en condiciones de fuerte burocratización).

La centralización de la autoridad —o sea la concentración del control sobre las zonas de incertidumbre en manos del líder— aparece desligada del desarrollo burocrático porque en términos generales y siguiendo a Weber, carisma y burocracia son fenómenos organizativos antitéticos entre sí. El carisma personal va además generalmente asociado a fuertes resistencias a la institucionalización. El líder no tiene en efecto, interés en favorecer un reforzamiento de la organización demasiado acentuado que inevitablemente sentaría las bases para una «emancipación» del partido de su control. En cierto sentido el líder carismático se encuentra, frente al partido, en una posición análoga a la de la organización patrocinadora externa: su presencia tiende a desalentar, por vías y motivos diversos, la institucionalización⁴⁰.

Este razonamiento debiera contribuir a explicar por qué la institucionalización de un partido carismático es un acontecimiento rarísimo. O, en otros términos, por qué casi ningún partido carismático consigue sobrevivir a su fundador o, experimentar un proceso de «rutinización» (de objetivación) del carisma. En los rarísimos ca-

⁴⁰ Naturalmente puede presumirse que también la presencia de una organización externa puede llegar a producir la misma combinación típica de los partidos carismáticos: una ausencia de institucionalización acompañada por una fuerte cohesión de la coalición dominante (sobre todo en el caso de que la organización externa esté tan unida que logre imponer una cohesión del mismo tipo al partido que patrocina). Ese fue probablemente el caso del CGP (*Clean Government Party*) japonés, que era una emanación política de una organización religiosa fuertemente unida: el *Soka Gakkai*. Cfr. T. Tsutani, *Political Change in Japan*, New York, McKay, 1977, p. 151 y ss. Pero es raro que exista una organización con ese grado de cohesión, por lo que el resultado más probable será el «normal» de una institucionalización débil del partido y una coalición dominante dividida.

sos en que esto sucede, la impronta inicial permanece: un partido carismático que se institucionalice, mantendrá, muy probablemente, una fuerte centralización de la autoridad en su seno, y ésta será, a su vez, la premisa para una institucionalización relativamente fuerte; más fuerte a menudo de lo que dejarían prever otras características de su modelo originario.

FIGURA 5. Cuadro resumen de la tipología

	Modelo originario	Institucionalización
1	Difusión territorial	Débil
	Penetración territorial	Fuerte
2	Legitimación interna	Fuerte
	Legitimación externa nacional	Débil
	Legitimación externa no-nacional	Fuerte
3	Carisma	Inexistente/Fuerte

Conclusiones

La discusión anterior nos ha permitido poner a punto una tipología de la formación de los partidos que debe ser ahora sometida a control empírico: en nuestro caso, un control histórico-comparado mediante el contraste con las informaciones disponibles sobre el nacimiento y las modalidades de formación de un cierto número de partidos concretos.

Sin embargo, hay que hacer una precisión. La tipología más arriba ilustrada «descuenta», con la cláusula de «en igual de condiciones», el papel de los factores ambientales. Se limita a identificar relaciones que pueden establecerse a nivel de hipótesis entre modelo originario (que es la variable independiente) y nivel de institucionalización (la variable dependiente). Lo que ha sido posible porque se trata de una construcción teórica, de laboratorio, obtenida mediante la selección de ciertos factores que nos han parecido plausibles y tratando de establecer qué efectos ejercen sobre otros factores seleccionados del mismo modo. En el momento en que una tipología construida de este modo es «puesta a prueba», sometida al test del control empírico, la cláusula «en igualdad de condiciones» deja de

funcionar. Porque en este punto nos encontraremos frente a una gran variedad de condiciones ambientales que se convertirán en variables operativas (y perturbadoras), entre el modelo originario de los distintos partidos y el nivel de institucionalización alcanzado por éstos. Variables cuya presencia puede siempre, dado un cierto modelo originario, favorecer resultados incluso muy distintos de los previstos como hipótesis. Son precisamente estos factores, que hemos excluido en el momento de la construcción del modelo, los que deberemos tener presentes a la hora de proceder a la verificación histórica ⁴¹.

⁴¹ Son muchos los factores que pueden llegar a ejercer una gran influencia. En primer lugar, las características institucionales del régimen político (por ejemplo, de la burocracia estatal); también cuenta el intervalo de tiempo que media entre el nacimiento del partido y la conquista del gobierno nacional (es improbable que un partido que se consolida, desde el punto de vista organizativo, a partir de una posición de gobierno, llegue a convertirse en una institución fuerte). Cuenta igualmente la intensidad de las amenazas ambientales experimentadas en la fase de formación, así como, en los casos de función entre dos o más organizaciones (una variante de la difusión territorial) las características de éstas. Por ejemplo, como veremos en el próximo capítulo, la represión estatal, junto con el carácter relativamente centralizado de las dos organizaciones cuya fusión da lugar al nacimiento del SPD, contribuye a explicar que éste partido llegara a convertirse en una institución fuerte.

5. LOS PARTIDOS DE OPOSICION (I)

Premisa

Está muy generalizada la idea de que las características organizativas de los partidos que han pasado por largos períodos de oposición en el curso de su historia, son distintas de las de los partidos que exhiben una larga permanencia en las funciones de gobierno. Los partidos del primer tipo necesitan mucho más que los segundos una organización sólida y fuerte: no pueden apoyarse en la burocracia estatal, no pueden utilizar *pro domo sua* al Estado y sus aparatos, ni disponen normalmente del generoso apoyo financiero que los grupos de interés reservan a los partidos gobernantes. Sólo pueden contar con sus propias fuerzas. Fortalecer la organización, ponerla en condiciones de movilizar con eficacia y continuidad a los partidarios, es la única vía practicable, en la mayor parte de los casos, para remontar la desventaja en la competición con los partidos de gobierno. La situación de los partidos de gobierno es, en cambio, la opuesta. Estos partidos tienen a su disposición una multiplicidad de recursos públicos utilizables en la competición política y estos recursos son a menudo un sustituto eficaz de la movilización que se

produce a través de la organización del partido. Siguiendo este razonamiento hay que esperar entonces que los partidos que nacen y se consolidan en la oposición tiendan más fácilmente a convertirse en instituciones fuertes. Y habrá que esperar también que los partidos que conquistan el gobierno nacional inmediatamente después de su fundación, y que a partir de esta posición consolidan su organización, tiendan más fácilmente a convertirse en instituciones débiles. Así es a menudo. Efectivamente, en muchos casos, controlar o no las palancas del poder político en la fase crucial de consolidación es un factor que incide sobre el tipo de institucionalización. Pero no siempre es cierto. Entre los «partidos de oposición» (consolidados en la oposición) pueden darse grados distintos de institucionalización; y lo mismo ocurre con los «partidos de gobierno». No puede establecerse una relación *rígida* entre el nivel de institucionalización y la posición inicial respecto al gobierno nacional.

Esa posición inicial, sin embargo, puede ser utilizada, y así la utilizaré yo, como papel de tornasol, como reactivo: examinando separadamente el nacimiento y el desarrollo organizativo de algunos «partidos de oposición» (en primer lugar), y de algunos «partidos de gobierno» después, se podrán establecer comparaciones entre los dos e intentar una verificación de la tipología que sobre las relaciones entre modelo originario y nivel de institucionalización hemos desarrollado anteriormente.

La primera serie de comparaciones (capítulos V y VI), se referirá a partidos que tienen dos características en común:

1. Todos son partidos que se han institucionalizado durante un largo período de oposición.
2. Son partidos que están situados en la misma vertiente de la línea de ruptura * fundamental de la sociedad industrial: la división en clases. Se trata de partidos (en concreto, los partidos socialistas y comunistas) nacidos para organizar políticamente a las clases subalternas. No obstante estas semejanzas son partidos que se han desarrollado con marcadas diferencias desde el punto de vista organizativo.

En este capítulo examinaré el desarrollo de tres partidos (SPD, PCF, PCI) que han llegado a convertirse en «instituciones fuertes».

* Nota del Traductor: «cleavage» en el original.

En el capítulo siguiente examinaré por el contrario tres casos de «instituciones débiles» *.

El partido socialdemócrata alemán

El SPD, el primer partido de masas surgido en Europa, ha tenido en su historia un destino singular: el de elevarse a la condición de símbolo, simultáneamente, de las virtudes y de los defectos de la potencia organizativa. El SPD, la organización política a la que mi-

* Le debo al lector tres advertencias: 1) El análisis que viene a continuación, en éste y en los tres capítulos siguientes, constituye un intento de verificación de la tipología que desarrollamos en el capítulo IV sobre las relaciones entre el modelo originario y el tipo de institucionalización. Por tanto, el análisis se limitará a un examen, lo más escueto posible, de la fase de formación de los distintos partidos. En los casos en que determinadas circunstancias históricas me han obligado a abordar también otros acontecimientos posteriores, lo he hecho mediante indicaciones muy sucintas y, a veces, superficiales (justamente porque lo que me importaba describir era aquel momento inicial). Más adelante y en particular en el capítulo XIII, donde trato el problema del cambio organizativo, se abordarán algunas vicisitudes de los partidos que aquí aparecen tratados, más próximas en el tiempo. 2) Este análisis ha sido llevado a cabo releyendo, de un modo sumario ciertamente, pero tocando todos los puntos que eran esenciales a mi juicio, las vicisitudes históricas de algunos partidos a la luz del esquema teórico puesto a punto en la primera parte de este libro. El «sentido» de las comparaciones que se hacen en lo que viene a continuación, no sería inteligible sin tener constantemente presente aquél esquema. Sin embargo, para no hacer demasiado pesada la lectura, he preferido evitar, excepto cuando se ha revelado indispensable, traer a colación conceptos que habrían acabado por sumergir la narración histórica bajo un pesado lenguaje sociológico. 3) En parte por la misma razón, he elegido la vía de una descripción comparada de los distintos partidos que prescindiese en lo posible de la enumeración de datos y/o de la descripción minuciosa de la fisonomía y del funcionamiento de los diversos órganos que integran los partidos. He preferido remitir de vez en cuando al lector, mediante notas a pie de página, a los textos en que puedan encontrarse esos datos. Para no hacer pesado el texto, pero también para mostrar que el «análisis organizativo», en contra de ideas muy difundidas, no consiste en absoluto en un trabajo chato y fastidioso de recopilación de datos y de minuciosas y pedantes descripciones de estatutos. Por el contrario, constituye un intento de interpretar la «lógica» del funcionamiento de una determinada organización, de comprender y hacer comprender su «sintaxis». Tanto más cuanto que los datos realmente preciosos que habría que conocer (por ejemplo, sobre las relaciones entre los distintos niveles jerárquicos de las burocracias de los partidos, o sobre los procesos de intercambio con las demás organizaciones, etc.) faltan en la mayor parte de los casos (y sólo nos queda confiar en las observaciones «intuitivas» de los historiadores).

raba confiado el numen tutelar del socialismo, Friedrich Engels ¹, fue también el modelo que inspiró a la mayor parte de los socialistas europeos ²: sus programas políticos (desde Gotha hasta Erfurt) fueron recogidos, a veces al pie de la letra, por otros muchos partidos socialistas; sus documentos estatutarios dejaron huella en numerosos estatutos; sus éxitos organizativos y electorales fueron durante decenios alimento de la seguridad en el carácter realizable a corto plazo de la sociedad socialista. Pero, al mismo tiempo, el SPD fue también, desde la época de las denuncias de Robert Michels en adelante, el partido al que le tocó en suerte convertirse en emblema de las generaciones burocráticas y oligárquicas a las que están abocadas las grandes organizaciones.

Aquella potencia organizativa que desarrolló el SPD durante la época imperial y que tantos juicios contrapuestos suscitó y continúa suscitando, no se ha desvanecido del todo. Después de los sobresaltos weimarianos, tras la clandestinidad del período nazi, después de Bad Godesberg, e incluso tras una quincena de años en el gobierno (en coalición con la CDU, entre 1966 y 1969 primero y, en posición dominante, con los liberales de 1969 en adelante), el SPD mantiene, aunque inevitablemente diluidos, muchos rasgos que recuerdan el antiguo esplendor. Para comprender de dónde proceden ciertas características que diferencian al partido de Schmidt y de Brandt de tantos otros de inspiración análoga, es preciso remontarse a un pasado lejano ³.

Cuando la ADAV (la Asociación General de Obreros Alemanes fundada en 1863 por Ferdinand Lassalle) y el SDAP (Partido socialdemócrata obrero nacido en 1869 en Eisenach a impulsos de Wilhelm Liebknecht y de August Bebel), se fusionan en Gotha en 1875 son, a pesar de su juventud, dos sectas políticas bastante consolida-

¹ L. Longinotti, *Friedrich Engels e la «Rivoluzione di Maggioranza»*, «Studi Storici», XV (1974), pp. 769-827.

² J. P. Nettl, *The German Social Democratic Party, 1890-1914 as a Political Model*, «Past and Present», LX XIV (1965), pp. 65-95.

³ La importancia del SPD es tal que las historias «generales» de este partido son incontables. Entre los numerosos trabajos puede consultarse con provecho el clásico F. Mehring (un protagonista de la aventura socialdemócrata del período imperial), *Geschichte der Deutschen Sozialdemokratie*; D. A. Chalmers, *The Social Democratic Party of Germany. From Working-class Movement to Modern Political Party*, New Haven and London, Yale University Press, 1964; E. Collotti, *La Socialdemocrazia tedesca*, Torino, Einaudi, 1958; I. Rovin, *Histoire de la Social-Démocratie Allemande*, Paris, Editions du Seuil, 1978.

das desde el punto de vista organizativo ⁴. Especialmente la ADAV, organizada en forma muy centralizada y guiada con mano firme y autoritaria por su fundador y jefe carismático Lassalle y después, a su muerte, por Johan Baptist von Schweitzer. Las dos organizaciones llegan a la unificación en Gotha por un conjunto de circunstancias, como nos advierten los historiadores ⁵: la muerte de Lassalle (1864) y con ella la salida de escena de un líder que no habría aceptado nunca una fusión que no se produjera bajo su hegemonía; los malhumores y resistencias ante la gestión igualmente autoritaria (pero falta de «carisma») de su sucesor a la cabeza de la ADAV (y que fue obligado a dimitir en 1871); la guerra franco-prusiana y la Comuna de París que radicalizan a los ambientes obreros alemanes; y, sobre todo, una represión estatal cada vez más opresiva. En 1871 Liebknecht y Bebel son detenidos por alta traición y condenados a residencia obligada durante cierto tiempo; en 1874 (un año antes de Gotha) la organización lassalliana es puesta directamente fuera de la Ley (en base a una ley antisubversiva de 1861) y sus jefes y militantes perseguidos.

El encuentro entre una tensión colectiva activada y alimentada por la guerra y las vicisitudes que siguieron, y una amenaza externa cada vez más grave, explica el éxito de la fusión de Gotha. El programa del neo-nato partido (que recibe las críticas de Marx y Engels) es una hábil mezcla de elementos ideológicos marxistas (impuestos por los «eisenachianos») y de la visión lassalliana del socialismo. Eisenachianos y lassallianos se hallan además equitativamente representados en los órganos de dirección del partido ⁶. Pero el «éxito» de la fusión de Gotha queda probado sobre todo por los acontecimientos sucesivos. Aunque Bebel surgirá rápidamente como el centro de gravedad de la coalición dominante del nuevo partido, los conflictos internos (con la excepción aislada de la oposición a Bebel de un lassalliano «impenitente», Wilhelm Hasselman) no reproducirán la división entre eisenachianos y lassallianos: los dos grupos originarios, bajo la presión del reto exterior, se amalgaman perfectamente.

⁴ Cfr. sobre la formación y organización de los dos partidos, R. Morgan, *The German Social Democrats and the First International, 1864-1872*, London, Cambridge University Press, 1966, p. 39 y ss.

⁵ V. L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 39 y ss.

⁶ *Ibidem*, p. 43.

En Gotha, el proyecto de partido que los congresistas aprueban, combina, tanto desde el punto de vista organizativo como desde el ideológico y en lo que se refiere el liderazgo, elementos de la fisonomía de los dos grupos originarios: una fuerte centralización y una organización disciplinada según el modelo de la ADAV, unidas a una gestión colegiada según el modelo del SDAP⁷. Así quedan sentadas las premisas del desarrollo organizativo que, tras la derogación de las leyes antisocialistas en 1890, experimentará el SPD. Por el momento sin embargo, los líderes del partido deben renunciar a buena parte de sus planes organizativos, acosados como están por la represión de Bismarck. La aprobación de las leyes antisocialistas de 1876 obliga a los social-demócratas a adoptar soluciones de emergencia. Sin embargo, las bases para un fuerte proceso de institucionalización ya están sentadas. Después de Gotha el nuevo partido inicia un sostenido proceso de crecimiento organizativo y electoral. En Gotha los afiliados son 24.443. Pero en el congreso del año siguiente los 98 delegados representan ya un total de 38.254 afiliados y 291 agrupaciones locales⁸. En las elecciones al Reichstag de 1877 el SPD obtiene 493.447 votos (alrededor del 10 % del total) y conquista doce escaños.

También la situación financiera es relativamente sólida: «Desde junio de 1875 hasta agosto de 1876 el tesorero recibió 58.763 marcos; desde agosto de 1876 hasta abril de 1877, 54.763 marcos; de febrero a octubre de 1878, 64.218 marcos. Con estos fondos el partido podía pagar a sus dirigentes (esto es, a los miembros del Comité electoral central), sostener a los agitadores profesionales y subvencionar la publicación de periódicos y revistas»⁹. Del partido dependen un gran número de diarios y otras publicaciones de periodicidad semanal. Se calcula que en 1878 el SPD disponía de 47 periódicos, entre nacionales y locales, y entre diarios, semanarios y mensuales, y, por tanto, de una potentísima red de comunicaciones.

El trance de las leyes antisocialistas bloquea el desarrollo organizativo del partido o, mejor, lo canaliza por vías distintas de las

⁷ U. Mittrmarm, *Tesi sullo sviluppo organizzativo di partito della socialdemocrazia tedesca durante l'impero*, en L. Valiani, A. Wandruszka (a cura di): *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 69-70.

⁸ V.L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890*, cit., p. 54.

⁹ *Ibidem*, p. 54.

establecidas en Gotha. En la nueva situación, el grupo parlamentario (la *Fraktion*) es el único centro político del partido con existencia legal. Las agrupaciones locales se ven obligadas a organizarse autónomamente (y en la clandestinidad) —alentadas por los mismos líderes nacionales—, según las condiciones de cada localidad¹⁰ y sin coordinación desde el centro. En la mayoría de los casos funcionan bajo la apariencia de asociaciones electorales (que la ley permite). Sin embargo, la autonomía de la «periferia» respecto al «centro» del partido es más aparente que real: la relación entre la *Fraktion* y las organizaciones clandestinas locales está asegurada de hecho por quienes, durante los doce años que permanecerá en vigor la legislación antisocialista, serán la verdadera espina dorsal del partido: los *Vertrauensmänner*, los «hombres de confianza» que, en la ilegalidad y entre dificultades y riesgos mantienen las comunicaciones entre el vértice y la base del partido y garantizan el control (informal) del primero sobre la segunda. La red de comunicaciones políticas alimentadas por la prensa del partido ha sido destruida. Pero la publicación clandestina del «Sozialdemokrat», impreso en Suiza, bajo el control político de Bebel, y distribuido en toda Alemania por los «hombres de confianza», contribuye a mantener el cimiento ideológico del partido.

Contrariamente a los planes establecidos en Gotha, que preveían el predominio de los órganos internos del partido sobre la *Fraktion*, ésta se convierte, por la fuerza de las cosas, en el centro directivo del partido.

Pero sólo hasta un cierto punto. Y de hecho Bebel, que no es parlamentario entre el 81 y el 83, participa en las reuniones del grupo en una posición preeminente. Lo mismo ocurre con Liebknecht, ausente del *Reichstag* desde el 87 al 89¹¹. Nadie osa discutir a dos líderes tan populares y prestigiosos el derecho a participar en la dirección del partido incluso desde fuera de la *Fraktion*. En otros términos, a pesar de que el marco legal en que el partido se ve obligado a actuar favorecería, potencialmente al menos, una evolución hacia el partido de tipo «parlamentario» (preeminencia del grupo parlamentario sobre el partido) y con una fuerte autonomía de

¹⁰ U. Mittrmarm, *Tesi sullo sviluppo organizzativo di partito della socialdemocrazia tedesca durante l'impero*, cit., p. 73.

¹¹ V. L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890*, cit., p. 98.

las organizaciones locales respecto al «centro» (una evolución típica, como veremos, de los partidos débilmente institucionalizados), los anticuerpos que suponen, una sólida estructura «intermedia» (aunque de tipo informal: los «hombres de confianza») y la presencia de unos líderes (Liebknecht y, sobre todo, Bebel), cuya fuerza y control sobre la organización dependen de su popularidad entre los seguidores del partido, y *no* del desempeño de una concreta función organizativa, impiden aquella evolución.

Los «hombres de confianza» son voluntarios, no perciben sueldo. Son sólo los predecesores de los «funcionarios» del período que sigue al retorno del partido a la legalidad, cuyo conformismo y cuyas actitudes conservadoras serán interpretadas por Michels como el fruto del inevitable «aburguesamiento» de los militantes de extracción obrera y como una de las causas fundamentales de la formación de la oligarquía. Los «hombres de confianza», por el contrario, son de una pasta distinta. Las mismas condiciones en que se desarrolla su trabajo político les convierten en individuos de sentimientos fuertemente «radicales». Durante todo el período de la clandestinidad serán por ello recurrentes las polémicas contra los comportamientos «blandos» de la *Fraktion*, contra aquel «ambiguo parlamentarismo»¹² hecho de reformismo práctico (una actividad parlamentaria, que se esfuerza por conseguir la aprobación de medidas concretas en favor de los obreros) y de «lenguaje revolucionario»; contra la disociación entre las afirmaciones de principio y los comportamientos que anticipa un aspecto esencial de la «integración negativa» del período siguiente. Durante todo este tiempo el partido seguirá siendo, esencialmente, un «sistema de solidaridad», una organización que podemos examinar a la luz del «modelo racional» descrito en el primer capítulo: los incentivos colectivos de identidad son aún la única malla que une verdaderamente a la organización. Después de 1890, con la negativa del *Reichstag* a prorrogar las leyes antisocialistas, la situación organizativa del partido cambiará drásticamente. Por aquella época, la coalición dominante, que luego será definida como el «centro marxista» (o el «pantano» en la definición despreciativa de Rosa Luxemburgo), se ha consolidado ya.

A lo largo de los años 80 Bebel ha «liquidado» en primer lugar el reto planteado desde la izquierda por una heterogénea coalición dirigida por anarquistas y por el lassalliano Hasselman. Después, en

¹² *Ibidem*, p. 82 y ss.

el Congreso de St. Gall (1887) gana un *show down* decisivo contra «los moderados» (los parlamentarios reformistas) después de una sorda lucha que anticipa los conflictos del decenio sucesivo y las polémicas sobre el «revisionismo».

En 1883 Karl Kautsky ha fundado la «*Neue Zeit*», la revista ideológica del partido, en la que colaborarán las mejores cabezas del socialismo alemán. La revista, y el mismo Kautsky en primer lugar, gracias a su gran prestigio como teórico marxista, se convertirán en el principal centro de «racionalización» ideológica¹³ del «ambiguo parlamentarismo» de Bebel, la línea política del dentro/fuera, del reformismo de calderilla escondido bajo la retórica antiparlamentaria y «antisistema». El «centro marxista», del que Bebel era el eje político y Kautsky el ideológico, es ya mayoritario. De 1887 en adelante, Bebel y sus hombres controlarán *todas* las posiciones clave del partido, obstaculizados únicamente por un grupo marginal de parlamentarios de las regiones meridionales, a su derecha, y por un puñado de intelectuales sin poder organizativo a su izquierda¹⁴. En Erfurt, en 1891, el «marxista» Bebel, ahora sólidamente asentado a la cabeza del partido, puede imponer una revisión del programa depurándolo de todas las «impurezas» —desde el punto de vista de la ideología marxista— que se habían hecho necesarias en Gotha a causa del compromiso político-organizativo con los lassallianos.

El programa «marxista» de Erfurt, al sancionar la esperanza me-

¹³ Sobre el papel de Kautsky y, más en general, sobre los conflictos ideológicos en el SPD, vid. H. J. Steinberg, *Sozialismus und Deutsche Sozialdemokratie*, Bonn-Bad Godesberg, Verlag, 1976. Cfr., además, M. Salvadori, *Kautsky e la rivoluzione socialista, 1880-1938*, Milano, Feltrinelli, 1976.

¹⁴ En la derecha se situaban sobre todo los parlamentarios bávaros, cuyo electorado era predominantemente campesino, Georg Vollmar será su líder más enérgico y representativo. Lo que explica esencialmente el «desviacionismo de derechas» de los parlamentarios bávaros es una diferencia de «constituencia» electoral. Tras su distanciamiento de Kautsky y del grupo de la «*Neue Zeit*», Eduard Bernstein se convertirá en el portavoz ideológico del grupo (desempeñando, respecto a la actuación política de Vollmar, el mismo papel de Kautsky desempeñaba en relación con Bebel). El SPD, tanto la coalición dominante como las tendencias de oposición distribuían incentivos colectivos de identidad a sus seguidores (y curzaban las espadas con sus adversarios en los juegos de poder horizontales) a través de una serie de ideólogos de un gran vigor intelectual. La tendencia de izquierda tenía un cierto arrastre sobre todo en las escuelas del partido y en los grupos de estudio en los que participaban como profesores Rosa Luxemburgo y otros «intelectuales revolucionarios». Cfr. C. E. Schorske, *German Social Democracy 1905-1917*, Cambridge, Harvard University Press, 1955, p. 111 y ss.

siánica en la «inevitable» revolución, que se produciría sin falta, pero sólo cuando estallaran las contradicciones del capitalismo —de tal modo que todo lo que había que hacer era organizarse y esperar—, suministra la cobertura ideológica del desarrollo organizativo posterior y de la «integración negativa» en el sistema eficazmente descrita por Gunther Roth¹⁵. Con cierta prudencia, y sin querer poner una camisa de fuerza a la historia, se puede sostener que en la quincena de años que transcurren entre el retorno a la legalidad y el Congreso de Jena en 1905 (cuando se imprime una aceleración al desarrollo burocrático del partido) se desata el proceso de institucionalización de la organización. La organización desarrolla progresivamente *intereses* a todos los niveles, alimentados por un sistema de incentivos selectivos vinculados a la consolidación de las jerarquías internas, al crecimiento de los lazos verticales con la *classe gardée*, etc.; en tanto que las *lealtades* alimentadas por la esperanza en la revolución, y reforzadas por los «servicios de asistencia» y las demás actividades colaterales, se «fijan» sobre la organización, la recubren.

En los años noventa, la coalición dominante del partido deberá afrontar el reto planteado a la estabilidad de la organización por la izquierda «radical» y la derecha «revisiónista». El «centro marxista» combatirá a los radicales escudándose en el propio «lenguaje revolucionario» y a los revisionistas (la derecha de Bernstein y de Vollmar) escudándose en el reformismo parlamentario¹⁶. Dicho en otros términos, la estabilidad organizativa del partido será garantizada mediante la línea política del «parlamentarismo» ambiguo. Gracias a la cual la coalición dominante asegurará la supervivencia y desarrollo de la organización, instaurando un *modus vivendi* con un Estado hostil y defendiendo simultáneamente las líneas internas de autoridad (y, por tanto, a sí misma) contra los periódicos «asaltos a la diligencia» desde la izquierda y desde la derecha.

Muchos historiadores confunden a menudo las luchas internas del SPD —endémicas, como en todos los partidos, sin excluir a ninguno— con *luchas de facciones*. No eran tales. Se trataba, por el contrario, de *luchas de tendencias*.

¹⁵ G. Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany*, Totowa, Teh Bedminster Press, 1963.

¹⁶ K. Egon Lönne, *Il dibattito sul revisionismo nella socialdemocrazia tedesca*, en L. Valiani, A. Wadruszka (a cura di): *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, cit., p. 121 y ss.

Los grupos que se oponían al «centro marxista» no estaban organizados. Una facción es un grupo fuertemente cohesionado que supone un corte vertical del partido. En cambio, ni los «radicales» ni los «revisiónistas» estaban organizados de ese modo. Se trataba más bien de líderes de la oposición, conocidos en el partido, pero con débiles e irregulares conexiones con algunos grupos de militantes locales que, periódicamente, en particular en los congresos nacionales (pero ocasionalmente también en los dos principales órganos de dirección del partido, el *ejecutivo* y la *comisión de control*) desafiaban a la coalición dominante y aglutinaban sus apoyos únicamente en aquellas ocasiones. El conflicto intrapartidario tenía, pues, el carácter de un conflicto de *tendencias*, con poca cohesión, fluidas, fruto de agregaciones episódicas y discontinuas de diversos grupos tras las banderas de alguno de los oponentes. El hecho de que los líderes de los diversos grupos fueran siempre los mismos no debe llamar a engaño: no es la continuidad en el liderazgo lo que hace de un grupo una facción, sino su duración y su solidez organizativa. Durante largo tiempo ni una ni otra caracterizaron a los oponentes del «centro marxista» y éste, que constituía la coalición dominante del partido, estaba fuertemente unido. Es sintomático el hecho de que los líderes «radicales» sólo llegarán a anudar lazos estables con sus seguidores en las diversas sedes locales (organizándose, por tanto, como una verdadera facción) a partir de 1912, cuando, después de una grave crisis político-organizativa que estalla en 1911, el proceso de polarización política interna esté ya muy avanzado. En ese año (1912) por primera vez: «(...) nos encontramos con que las organizaciones radicales de Bremen y Stuttgart someten al congreso del partido mociones con un texto análogo»¹⁷. En otros términos, sólo entonces empieza a operar la coordinación «faccional» del grupo radical. Y sólo el año siguiente (1913) la facción es consolidada estableciendo un canal propio de comunicación, independientemente del partido, cuando «(...) Rosa Luxemburgo, Mehring y Karski, dan vida a un órgano de prensa para su grupo, el "Sozialdemokratische Kirresponder"»¹⁸. Pero en esa época la organización se encuentra ya a la deriva y el partido está esperando —para romperse en dos— sólo a la famosa votación sobre los créditos de guerra.

El carácter de «tendencia» propio de los conflictos intrapartida-

¹⁷ C. E. Schorske, *German Social Democracy, 1905-1917*, cit., p. 251.

¹⁸ *Ibidem*, p. 252.

rios del SPD es la consecuencia del elevado grado de coherencia de su coalición dominante. Y ésta, a su vez, es la pre-condición para un desarrollo que hizo del SPD, a caballo entre los dos siglos, aquella fuerte institución tan admirada por su potencia por todos los socialistas europeos de la época.

El proceso de consolidación organizativa, y de burocratización se inicia a lo largo de los años noventa. Tendrá que pasar tiempo antes de que cicatricen las heridas producidas en el tejido organizativo por los años de clandestinidad. En el congreso de Jena (1905) se adoptan unos nuevos estatutos, se refuerza el ejecutivo y se plantean las premisas para un ulterior «salto cualitativo» en la organización¹⁹. Erbert que, aunque con sordina, entra en la secretaría en aquel congreso, a la sombra de Bebel, llevará a término, en el curso de muy pocos años, el proceso de desarrollo burocrático del partido cuyas bases habían sido echadas sin embargo, muchos años antes por el mismo Bebel. La organización se hace aún más centralizada, se completa y refuerza la estructura intermedia de nivel regional, y se impone la homogeneidad organizativa a las agrupaciones locales. A la vea que crece el tamaño de la organización (medido por el número de afiliados, las actividades colaterales de asistencia, etc.).

En 1909 el proceso se ha completado: el SPD es una burocracia potente, autofinanciada, centralizada, con una estructura funcional que se extiende desde el centro a la periferia y que asegura a la coalición dominante un sólido control sobre el partido en la forma eficazmente descrita por Michels y otros muchos después de él, y sobre la cual no vale la pena insistir más.

Sin embargo, ninguna organización puede institucionalizarse más allá de un cierto grado, ninguna organización puede llegar a ser totalmente autónoma respecto a su entorno.

En efecto, el fortalecimiento organizativo del SPD, a caballo entre los dos siglos, se halla equilibrado por un desplazamiento en las relaciones de fuerza entre el partido y el sindicato.

El sindicato alemán no juega ningún papel en la fundación del partido. Durante los años ochenta las organizaciones sindicales son débiles y carecen de una coordinación a nivel nacional. Sólo en los

¹⁹ *Ibidem*, p. 118 y ss., para un cuidadoso análisis de las transformaciones organizativas que siguen al Congreso de Jena. La burocratización fue tal y tan rápida que en pocos años el SPD disponía de 3.000 «permanentes», o sea, de un funcionario por cada 250 afiliados: cfr. M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 184.

años noventa se inicia un proceso de centralización a escala nacional y de expansión y fortalecimiento organizativo. En 1893, con 223.530 afiliados, los sindicatos son todavía una organización muy débil. En estas condiciones es lógico que el predominio del partido sobre el sindicato sea total. Es además el propio partido quien se dedica a reforzar la estructura sindical. Durante los años noventa los sindicatos serán pues, esencialmente, una de tantas organizaciones colaterales carentes de autonomía respecto al partido. Pero a partir de 1896 el desarrollo organizativo del sindicato alza el vuelo.

En 1900 los afiliados al sindicato son ya 600.000. El equilibrio de fuerzas entre partido y sindicato va cambiando rápidamente. En 1906, frente a 384.327 afiliados en el SPD, el sindicato cuenta ya con 1.689.709. En 1912 frente a los 4.250.000 votantes socialdemócratas, el sindicato tiene 2.530.000 afiliados²⁰. Este proceso altera las relaciones de fuerza entre las élites de las dos organizaciones, produciendo dos efectos:

1. La élite sindical, convertida ahora en el vértice de una potente organización, tiene la fuerza necesaria para liberarse de la tutela del partido y establecer con él una relación paritaria.
2. Al aumentar sus dimensiones y ampliarse su área de reclutamiento, el sindicato se convierte en una organización políticamente heterogénea. Si, en los comienzos de su historia organizativa los afiliados eran casi exclusivamente obreros socialdemócratas, ahora la política sindical de reivindicación en la empresa y de asistencia concreta a los trabajadores, atrae a un número creciente de obreros de orientación no socialista, que oponen una resistencia cada vez más fuerte al «uso político» del sindicato por parte del partido, a las actividades desarrolladas con fines extraños a la acción sindical en sentido estricto.

La organización sindical se hace pues, más potente desde el punto de vista organizativo y más heterogénea. La cúpula sindical se encuentra así en la situación de tener que equilibrar y mediar entre demandas internas contrapuestas (sectores sindicales socialistas versus sectores sindicales no socialistas). Los sectores socialistas querían mantener la «supremacía» del partido, los no socialistas desearían un sindicalismo autónomo respecto del partido: la resultante de

²⁰ C. E. Schorske, *German Social Democracy*, cit., pp. 12-13.

estas dos pretensiones divergentes es la búsqueda de un compromiso y de una relación paritaria sindicato-partido que permita «contener» las demandas contrapuestas y asegure la estabilidad de la organización sindical.

A partir de los primeros años del siglo veinte, la institucionalización organizativa del sindicato es un hecho consumado y, como siempre ocurre, la institucionalización implica una «emancipación», por lo menos parcial, de la organización-madre, de la organización «patrocinadora» (en este caso, el partido), bajo la forma de una redefinición y de reequilibrio entre las dos organizaciones.

Esto producirá un cambio sensible en la composición de la coalición dominante del SPD. La ocasión surgirá con el debate sobre la «huelga general». En el Congreso de Jena (1905), entre la tesis de los «radicales», que proponen la huelga general como «arma revolucionaria», y la oposición del sindicato al uso político de este instrumento, prevalece, como es habitual, la posición de compromiso del «centro marxista»: Bebel hace aprobar en el congreso una resolución en la que la huelga general es aceptada pero sólo como última «arma defensiva» del «Movimiento obrero»²¹. En el Congreso del año siguiente, en Mannheim (1906), el giro se concreta; el paso del predominio del partido sobre el sindicato a una relación paritaria entre las dos organizaciones se «oficializa». Aunque a costa de suscitar una «diferenciación» de izquierdas por parte de Kautsky²², que sigue aún teorizando la práctica de los años noventa (subordinación del sindicato al partido), Bebel consigue hacer aprobar por muy poco una moción en la que se afirma que un eventual recurso a la huelga general requiere una consulta preliminar con el sindicato. La «igualdad de rango» entre las organizaciones se da ya por aceptada. Y la coalición dominante, como se evidenciará en los años siguientes, sufre un cambio. En los años noventa la coalición dominante era algo completamente *interno* del partido, es decir, estaba compuesto por actores cuyo poder organizativo dependía del rol desempeñado en el partido. Después de Mannheim el «nuevo» centro marxista

²¹ Sobre este asunto y, más en general, sobre los resultados del Congreso de Jena, vid. el apasionado informe de Michels (que por entonces era todavía militante socialdemócrata), *Le socialisme Allemande et le Congrès d'Jena*, «Mouvement Socialiste», 1905, pp. 238-307.

²² Vid. K. Kautsky, *Der Weg zur Macht*, Berlin, Buchhandlung, Vorwärts, 1909, para una reafirmación en términos muy duros del primado del partido sobre el sindicato.

incluye ya tanto a los dirigentes internos del SPD como a los líderes sindicales. También las luchas de tendencias en el partido se remodelan según los nuevos equilibrios. Los «radicales» recibirán el apoyo, en sus confrontaciones con la coalición dominante, de los sectores anarco-sindicalistas que actúan en el sindicato, mientras que los parlamentarios «revisionistas» establecerán lazos estrechos con la derecha del sindicato. El cambio de la coalición dominante, el paso del viejo al nuevo «centro marxista» implica un desplazamiento hacia la derecha del eje político del partido. Como quedará claro en el Congreso de la II Internacional de Stuttgart de 1907, con el choque entre Bebel y Jaurès sobre los problemas del internacionalismo obrero y del antimilitarismo²³.

El «nuevo» centro marxista (la alianza entre dirigentes del SPD y los líderes sindicales reformistas) hace ahora del SPD el bastión del frente conservador dentro de la Internacional, anticipando de este modo, en razón de sus nuevos equilibrios organizativos, la opción nacionalista de 1914²⁴. Aunque, contrariamente a lo que algunos afirman, el sindicato no llegará *nunca* a ejercer un verdadero control sobre el partido (porque también el partido es una organización muy potente), es indudable que las opciones políticas del partido son ahora el producto de un sistema de mediaciones e intercambios inter-organizativos entre las élites de las organizaciones que tienen necesidad de apoyarse entre sí.

El SPD se convierte pues en una institución fuerte pero no hasta el punto de desarrollar una total autosuficiencia y una autonomía total respecto a su medio. La elegancia y la economía de mi modelo, queda, por así decir, parcialmente redimensionada (aunque no invalidada en lo sustancial) al contrastarlo con una singladura histórica inevitablemente más ambigua y más compleja.

Pero, en conjunto, el SPD es un caso que confirma la relación entre modelo originario y grado de institucionalización organizativa que antes señalábamos. El nacimiento como partido de legitimación interna, no patrocinado ni forjado por un jefe carismático, es un

²³ Vid., sobre el conflicto SPD-SFIO, C. Pinzani, *Jaurès, l'Internazionale e la guerra*, Bari, Laterza, 1970.

²⁴ Vid. A. J. Berlau, *The German Social Democratic Party, 1014-1921*, New York, Octagon Books, 1970, y L. Steurer, *La Socialdemocrazia tedesca e la Prima Guerra Mondiale*, en L. Valiani, A. Wandruszka (a cura di): *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, cit., pp. 281-318.

presupuesto favorable para una fuerte institucionalización organizativa. El factor desfavorable para un resultado como ése —la fusión entre dos organizaciones preexistentes— fue anulado en sus efectos por un desafío externo simultáneo y gravísimo. La ubicación en el sistema político como partido de oposición «permanente» tras el retorno a la legalidad, actúa como factor de refuerzo de un tipo de desarrollo organizativo al que el partido estaba ya dispuesto por las características de su «modelo originario».

El partido comunista francés

Como hemos visto el SPD es un partido de legitimación interna; su nacimiento no está patrocinado por una organización preexistente, ni en toda su historia caerá bajo el control de otra organización. Y de hecho la II Internacional no es, para cada uno de los partidos que la integran, más que un marco de referencia internacional que hay que tener en cuenta, un «sistema» de relaciones interdependientes entre «partidos obreros» en el que cada uno puede moverse de acuerdo con su propia lógica, pero *no* una organización capaz de imponer su predominio a los miembros individuales. No sólo eso sino que, en el caso del SPD, al ser este partido el más potente entre los partidos socialistas de la época, y además en razón de sus éxitos organizativos y electorales, el de mayor prestigio internacional, ocurre si acaso lo contrario: son los líderes de la socialdemocracia alemana, los que, al menos en una cierta medida, desempeñan un papel «hegemónico» en la Internacional²⁵. En cambio, la relación entre los partidos comunistas y la III Internacional es completamente distinta. La III Internacional sí es una organización, en virtud del control absoluto ejercido por los comunistas soviéticos, capaz de imponerse a los distintos partidos, de dominarlos y dirigir su desarrollo organizativo²⁶ (a pesar de que incluso el Comintern, como veremos

²⁵ Cfr. W. Abendroth, *Sozialgeschichte der Europäischen Arbeiterbewegung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1965 (trad. esp., *Historia social del movimiento obrero europeo*, ed. Laia, Madrid, pp. 63-85, ed. italiana. Vid. también F. Andreucci, *La Seconda Internazionale*, en L. Bonanate (a cura di): *Politica Internazionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1979, pp. 178-194, y la amplia biografía allí manejada.

²⁶ Cfr. A. Agosti (a cura di), *La Terza Internazionale. Storia documentaria*, Roma, Editori Riuniti, 4 vol, 1976. Más en general, sobre la formación de los PC, A. Lin-

al examinar el caso del PC italiano, deberá tener en cuenta las dificultades derivadas de la diversidad de situaciones nacionales en que se inserta el desarrollo organizativo de cada PC). «Bolchevización» es el término que se usa habitualmente para indicar el proceso mediante el cual, los partidos nacidos de la escisión de los partidos socialistas (como resultado del choque sobre el problema de la aceptación de las «veintiuna condiciones» de Lenin) configuran según el modelo del partido bolchevique ruso e «interiorizan» el control político ejercido por éste. En mi perspectiva la bolchevización es ciertamente esto, pero *también* una manifestación particular del proceso de institucionalización organizativa. Las eventuales rupturas o interrupciones del proceso debidas a la diversidad de situaciones nacionales son, a la luz de este planteamiento, los principales factores gracias a los cuales se explican las diversidades existentes *hoy* entre los diversos PC europeos (o por lo menos entre aquellos PC que han ido más allá de la concidición de pequeñas sectas sin influencia)²⁷.

Como muestra la historia comparada de los distintos partidos comunistas, la «bolchevización» no es en absoluto un proceso indoloro ni, sobre todo, un proceso que se cumpla de un modo instantáneo. Es el fruto de la existencia de un liderazgo carismático internacional, el de Lenin (y después de Stalin, el continuador de su obra) y de la enorme carga de «entusiasmo colectivo» producida en todos los ambientes socialistas europeos de la época por la resolución de octubre. Al capitalizar este enorme prestigio, el grupo dirigente ruso pudo determinar los resultados organizativos que se sobreentienden con el término «bolchevización», e imponer a los distintos partidos comunistas un liderazgo local totalmente dependiente y controlado (hasta el punto que la más mínima disensión expresada por cualquier líder frente a la política del Comintern se convertirá automáticamente en causa de su liquidación política). Y sin embargo, decía, el proceso es largo y complejo. Como muestra, de modo emblemático, la historia del PCF²⁸.

demann, *Teh «Red Years». European Socialism versus Bolshevism, 1919-1921*, Los Angeles-Berkeley, University of California Press, 1974.

²⁷ Sobre el papel del «tamaño» en las dinámicas organizativas vid. más adelante el cap. X.

²⁸ Sobre la historia del PCF, vid., entre otros, J. Fauvet, *Histoire du Parti Communiste français, 1920-1976*, Paris, Fayard, 1977 y, concretamente sobre la fase inicial, A. Kriegel, *Aux Origines du Communisme français*, Paris, Mouton, 1964. Cfr. tam-

En efecto, mientras que el partido nace con la escisión de Tours en 1920, el proceso de bolchevización no se inicia antes de los años 1924-1926, ni puede considerarse como realmente concluido hasta el comienzo de los años treinta, con la consolidación de la coalición dominante que tiene su punto de apoyo en Maurice Thorez. Dicho de otro modo se necesitan más de diez años para que la nueva organización se consolide conforme a las directrices establecidas por el Comintern y pueda definirse efectivamente como un dócil instrumento organizativo a su servicio.

El proceso coincide con la institucionalización organizativa del partido. Al mismo tiempo, es preciso anotar que el nacimiento del PCF contiene un fuerte elemento de ambigüedad: la mayoría de los congresistas de la SFIO presentes en Tours *no* votó las 21 condiciones de Lenin. Se limita en cambio a votar (3208 votos contra 1022) la moción Cachin-Frossard a favor de la adhesión a la III Internacional. El choque entre «bolcheviques» u «socialistas de izquierda» no hace más que empezar.

Estos grupos han conducido juntos a la mayoría de los cuadros y de los afiliados de la vieja SFIO de la III Internacional y, juntos, guían los primeros momentos de la vida del nuevo partido. Pero bajo la presión del Comintern la alianza se rompe y se va al choque abierto entre el grupo «centrista» (dirigido por Frossard, primer secretario del partido) y el grupo «bolchevique» (dirigido por Boris Souvarina, Fernand Lorient y otros). Frossard se ve obligado a dimitir y junto con otros «centristas», que como él han tratado de reconducir el partido a la situación pre-Tours, (es decir, a una nueva identificación con lo que queda de la SFIO), abandona la organización. El grupo «centrista» por tanto se rompe en dos: un ala derecha capitaneada por Frossard se marcha mientras el ala izquierda se unifica con los bolcheviques. Con la posterior depuración de los dos grupos más sectarios (de extrema izquierda) el partido está preparado para iniciar el proceso de bolchevización. La formación de la coalición dominante comporta pues un proceso complejo de «convergencia» y de «fusión» de los sectores más al centro de los dos grupos originarios y de expulsión de las dos alas extremas, de derecha a izquierda.

En los años 1924-1926 se inicia el proceso de reorganización. De

bién R. Wohl, *French Communism in the Making, 1914-1924*, Stanford, Stanford University Press, 1964.

reorganización se trata esencialmente, porque el PCF ha heredado una gran parte de las viejas estructuras locales e intermedias de la SFIO y debe redefinir su fisonomía. En concreto se trata del paso del modelo organizativo basado en la sección territorial, al modelo basado en la célula.

Además la reorganización invade el campo de las relaciones vértice —nivel intermedio— agrupaciones locales mediante la introducción del método del «centralismo democrático».

El partido se construye de este modo, en forma de compartimentos estancos. Una rígida disciplina a todos los niveles (desconocida en la SFIO) y un control centralizado son garantizados por otra parte por un funcionariado de tipo especial (con un proceso de aprendizaje organizativo-ideológico de «revolucionarios de profesión»). En conjunto se trata de un modelo cuyas mejores descripciones encontraremos en las obras de Maurice Duverger²⁹ (que justamente tenía ante los ojos al PCF y de Philip Selznik³⁰ (que en cambio se basaba esencialmente en datos referentes al PC estadounidense y al PC soviético). El proceso se completa finalmente a través de la «penetración territorial»; esto es, mediante la creación de nuevas agrupaciones locales e intermedias allí donde el partido no se halla todavía presente.

Es interesante anotar que mientras el proceso de bolchevización se va desarrollando, el PCF se reduce, simultáneamente, a una pequeña secta. En 1920, como hemos visto, es una mayoría la que elige la confluencia en la III Internacional. Y es la SFIO por tanto quien se ve convertida en una pequeña organización por la escisión comunista. La mayoría de los cuadros locales y de las estructuras del viejo partido se incorporan a la nueva organización. Pero, con los años, mientras la SFIO bajo la dirección de Leon Blum y de Paul Faure recuperará constantemente terreno hasta llegar a ser de nuevo, a partir de 1924, más fuerte que el PCF, éste debe pagar un alto precio en términos de fuerza organizativa, por su subordinación al Comintern y, en definitiva, por deshacer el equívoco que se había producido con el ambiguo resultado de Tours. Como muestra la comparación entre el número de los afiliados de ambos partidos en los años inmediatamente posteriores a la escisión³¹.

²⁹ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit.

³⁰ P. Selznick, *The Organizational Weapon*, cit.

³¹ R. Tierski, *Le Mouvement Communiste en France 1920-1972*, Paris, Fayard, 1973, p. 351.

CUADRO 1

	PCF	SFIO
1921	110.000	50.000
1922	79.000	49.000
1923	55.000	50.000
1924	60.000	73.000

El cambio en la relación de fuerzas entre las dos organizaciones continuará: en 1932 la SFIO contará con 138.000 afiliados y el PCF apenas con 30.000. El PCF deberá esperar la época del Frente Popular (1934-1936) para que las dificultades de la SFIO como partido de gobierno (el PCF no formará parte de él, limitándose a un apoyo externo) le permitan dar un salto de calidad convirtiéndose definitivamente en un partido de masas con trescientos mil afiliados.

Pero la bolchevización no es sólo la reorganización en células según el modelo leninista. Es también la «interiorización del control» del liderazgo soviético. Y este proceso no concluirá hasta que Maurice Thorez no asuma la dirección de la organización. Cuando esto ocurra, a comienzos de los años treinta, la institucionalización del nuevo partido llegará a su término y la escisión de Tours será un hecho irreversible. La «carrera» de Thorez es extremadamente rápida (como lo son siempre las carreras coronadas por el éxito en una organización aún sin consolidar)³² y es una carrera hecha a base de jugar la «carta soviética» contra los adversarios internos. A diferencia de Gramsci y Togliatti en Italia, Thorez no se encuentra entre los fundadores del partido ni juega un papel nacional importante en la época de Tours y no puede contar por lo tanto con una reserva personal de prestigio. Entra en el Comité Central sólo en 1925, mientras se están llevando a cabo las depuraciones antes descritas y los bolcheviques han ajustado cuentas con casi todos los adversarios internos del Comintern. En 1925 se convierte en responsable de la organización, un papel clave, evidentemente, en una fase de rees-

³² Sobre este punto, cfr. A. Downs, *Inside Bureaucracy*, cit., p. 92 y ss., y, para un intento de vincular el ritmo de la carrera de los dirigentes al nivel de desarrollo organizativo del partido, E. Spencer Wellhofer, T. M. Hennesey, *Political Party Development, Institutionalization, Leadership, Recruitment and Behavior*, «American Journal of Political Science», XVIII (1974), pp. 135-165.

tructuración organizativa. El mismo año entra a formar parte del Buró político. En el 1929 llega a la secretaría del Partido (al haber sido arrestado al secretario general Senard). Es detenido a su vez y, cuando es puesto en libertad, en 1930, ataca la nueva dirección del partido (Henri Barbé y Pierre Celor) por su «oportunismo», que en el lenguaje comunista de la época significa aplicar con poca diligencia las directrices del Comintern. Con el apoyo de este último se convierte desde principios de los años treinta, en secretario general. En 1934 la opción de Stalin a favor de Thorez es definitiva. En ese año el principal rival de Thorez, Jacques Doriot, será criticado en el Comintern y excluido luego del Comité Central del partido: la organización patrocinadora externa tendrá, de ahora en adelante, en Thorez y en el restringido grupo de líderes que cooperan con él, una coalición dominante absolutamente fiel y en línea, cuya legitimidad en el partido depende enteramente de la lealtad a Stalin.

Pero, como hemos dicho, a lo largo de los años veinte, y en la primera mitad de los treinta el PCF no es más que una pequeña secta con un número decreciente de afiliados. Y la táctica de «clase contra clase» (además de las polémicas sobre el «socialfascismo») que desde 1928 en adelante hace adoptar Stalin a los PC europeos³³, juegan un papel en esa continuada hemorragia de los afiliados de PCF (aunque en gran medida, la reducción del número de afiliados, responde también a una opción deliberada de la coalición dominante del partido)³⁴. En 1933 los afiliados al PCF han descendido a 28.000 mientras al CGTU, el sindicato comunista, es también una pequeña organización completamente incapaz de competir con la CGT (que en cambio ha hecho grandes progresos entre 1922 y 1930).

Con el Frente Popular la situación cambia. El PCF es el principal beneficiario de los entusiasmos suscitados por la victoria de las izquierdas y se convierte en una poderosa organización con una rapidez tal que sólo su estructura centralizada le permite controlar y

³³ Sobre estos acontecimientos vid. F. Claudín, *La Crisis del Movimiento Comunista. De la Komintern al Kominform*, Paris, Ruedo Ibérico, 1970. Cfr. también, desde una perspectiva politológica, *I partiti comunisti all'opposizione. Politica e organizzazione*, en B. Groppo, G. Riccambini: *Immagini e realtà nel movimento comunista internazionale*, Padova, Cooperativa Libreria, 1980, pp. 27-69.

³⁴ Sobre la opción del PCF de reducir el número de afiliados, en conexión con la adopción de políticos sectoriales, vid. N. M. McInnes, *The Communist Parties of Western Europe*, London, Oxford University press, 1975, p. 5 y ss., sobre las políticas de «contratación» y «expansión» de los límites de las organizaciones, cfr. el cap. X.

canalizar (de 28.000 afiliados en 1933 a 280.000 en 1936). En marzo de 1936 la CGTU y la CGT se fusionan y en el transcurso de unos pocos años el PCF conquistará el control de todo el sindicato ³⁵.

El PCF es ahora una institución fuerte, con una poderosa burocracia, capaz de organizar a su *classe gardée* como una verdadera «contra-sociedad»: «Con el nacimiento de la contra-comunidad en los años 1934-1938 y en 1941-1947, y su consolidación en 1948-1953, la naturaleza del papel del partido (...) sufre una profunda transformación. De ser una pequeña secta estructurada e integrada por revolucionarios profesionales dedicados a la causa (a ejemplo de las bolcheviques) el partido había llegado a constituir con sus propias fuerzas una comunidad completa...» ³⁶. Con una estructura de *comandos* (dirigentes) que se calcula oscila en torno a las cien mil unidades, de los que un número impreciso pero en cualquier caso elevadísimo eran «permanentes» (funcionarios a tiempo pleno) ³⁷; con un sistema de financiación que combinaba las cuotas de afiliación, contribuciones especiales por parte de la Internacional (antes de la guerra) y el desarrollo de actividades comerciales de importación-exportación ³⁸ (después de la guerra); y una red capilar de organizaciones afines, estrechamente controladas, el PCF es tal vez el partido europeo que más se aproxima al tipo ideal de una institución fuerte, en la que un máximo de autonomía respecto al ambiente (nacional), se combina con un elevadísimo nivel de «sistematización», de coherencia organizativa. El modelo leninista originario, marcado a fuego sobre la organización por el proceso de bolchevización, sufrirá las adaptaciones debidas al crecimiento de la organización y a los cambios de situación ³⁹, pero continuará siendo un rasgo distintivo del partido en una forma y con una fuerza desconocidas en un momento en que, debido a la diversidad de circunstancias históricas, los partidos comunistas no conseguirán llevar a buen puerto el proceso de la institucionalización.

³⁵ Cfr. sobre este período, G. Dupeux, *Le Front Populaire et les élections de 1936*, Paris, Colin, 1959. Cfr. también N. Racine, L. Bodin, *Le Parti Communiste Français pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Colin, 1972.

³⁶ R. Tiersky, *Le Mouvement Communiste en France, 1920-1972*, cit., p. 269.

³⁷ A. Kriegel, *Les Communistes français*, Editions du Seuil, 1970, p. 117 y ss.

³⁸ *Ibidem*, p. 126 y ss.

³⁹ Cfr. S. Tarrow, *Il comunismo in Italia e in Francia. Adattamento e trasformazioni*, en D. L. M. Blackemr, S. Tarrow (eds.): *Communism in Italia and France*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 357-398, ed. italiana.

El partido comunista italiano

También en el caso del PCI la bolchevización es un proceso atormentado y complejo. Pero a diferencia del PCF es un proceso *interrumpido*, en sus resultados organizativos, por el nacimiento del régimen fascista.

Esta circunstancia explica el que, ya durante la guerra de los partisanos, y después, en la fase inmediatamente posterior, en un período histórico diferente, la reconstrucción de la organización siga vías al menos parcialmente distintas. El modelo originario es el mismo del PCF: legitimación externa y nacimiento a través de una combinación de la reorganización de las estructuras locales e intermedias heredadas del PSI con la escisión de Livorno, o con un esfuerzo (interrumpido por la presión fascista), de penetración territorial. Este desarrollo va acompañado de un proceso de bolchevización dirigido por el grupo Gramsci-Togliatti en sintonía con el Comintern en el que, por su parte, la situación va decantándose, tras la muerte de Lenin, hacia la victoria de Stalin en el partido comunista ruso ⁴⁰. Un proceso que en el PCI pasa por la ruptura de la alianza sellada en Livorno con Bordiga, el arrinconamiento de éste en una posición minoritaria y finalmente, su liquidación política ⁴¹. El proceso de institucionalización (en la variante comunista de la bolchevización) se ve bruscamente interrumpido por el paso a la ilegalidad. Después del delito Matteotti y del discurso de Mussolini a la Cámara el 3 de enero de 1925, la ofensiva fascista contra todas las oposiciones, destruye rápidamente lo que quedaba en pie de la organización del PCI.

Los caracteres del modelo originario no podrán dejar de pasar en el renacimiento organizativo de los años 1944-1948, pero Togliatti, un líder de gran prestigio en la Internacional, que se halla entre los fundadores del PCI y que es secretario en la ilegalidad desde 1926 (lo que vale tanto como decir que está en posesión de un control siquiera parcialmente autónomo sobre las «zonas de incer-

⁴⁰ Sobre estos acontecimientos, vid. J. Humbert-Droz, *Mémoire de Jules Humbert-Droz*, 3 vol., Neuchâtel, Editions de la Bacconière, 1969.

⁴¹ P. Spriano, *Storia del Partito Comunista Italiano. Da Bordiga a Gramsci*, Torino, Einaudi, 1967, y G. Galli, *Storia del Partito Comunista Italiano*, Milano, Il Formichiere, 1976, y la interpretación «pro-Bordiga», de L. Cortesi, *Le origini del PCI*, Bari, Laterza, 1971.

tidumbre» de la organización) podrá sentar las bases, con la fórmula organizativa del «nuevo partido», para un desarrollo que implica una sensible «desviación» respecto al modelo leninista. Las peculiaridades de la consolidación organizativa de los años 1944-1948 explican las sucesivas diferenciaciones respecto a la matriz originaria; por ejemplo, constituyen las precondiciones estructurales de la diferente respuesta, respecto al PCF, que dará el PCI, en su VIII Congreso, a la crisis de 1956 ⁴².

Naturalmente no conviene exagerar, como se ve empujada a hacer la historiografía italiana de orientación comunista ⁴³, este aspecto de la «diversidad» del PCI respecto a otros partidos comunistas. Y no conviene exagerar porque, a pesar de la ruptura histórica producida con el advenimiento del fascismo, la continuidad de la clase dirigente se mantiene esencialmente ⁴⁴ y, por esa vía, muchos elementos del modelo originario podrán incorporarse a la organización en el momento de la reconstrucción post-fascista. Además, y también como consecuencia de aquella continuidad en el liderazgo, el control de Stalin sobre el PCI es tan fuerte como en los años veinte-treinta. Por otra parte, su mito ha ido en todo caso agigantándose ante sus seguidores: no es ya solamente el continuador de la obra de Lenin sino también el vencedor en la lucha contra los nazi-fascistas.

El PCI de los años 1944-1948 es de hecho un partido bolchevique en vías de reconstrucción. Pero un partido bolchevique con una «diferencia». Esta diferencia, simbolizado en la fórmula del «partido nuevo» explica el alejamiento cada vez mayor, con el tiempo, entre el PCI y el PCF; y explica la lenta aproximación posterior de la organización a modalidades de funcionamiento más típicas de partidos socialistas como el SPD o el partido socialdemócrata austríaco. Instituciones fuertes también aunque en menor grado que los partidos comunistas «clásicos».

La estructura del partido es similar a la del PCF pero con dos variantes muy importantes. En primer lugar, la célula de empresa, aún definida estatutariamente (hasta 1956) como la unidad de base más importante, se halla flanqueada en realidad por un cierto número

⁴² Sobre la crisis del 56, cfr. el cap. XIII.

⁴³ L. Paggi, *La formazione del partito comunista di massa*, «Studi Storici», XII (1971), pp. 339-355.

⁴⁴ Cfr. S. Bertelli, *Il gruppo*, Milano, Rizzoli, 1980.

de células *locales*, de tipo territorial y de tipo funcional (de jóvenes, de mujeres, etc.), en mucha mayor medida que en el caso del PCF. Lo que constituye un reflejo de la opción de ampliar la penetración del partido en sectores sociales mucho más externos que la *classe gardée* tradicional, el proletariado fabril. En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, los criterios de reclutamiento de los afiliados son menos rígidos que en el PCF, lo que explica el enorme crecimiento organizativo del PCI en los años de su reconstrucción. En 1946, en un momento de intensa movilización política tanto en Francia como en Italia, los afiliados al PCF llegarán, excepcionalmente, a un punto de máxima de 800.000, mientras que el PCI tiene ya en ese momento 1.800.000 afiliados y se apresta a superar el techo de los dos millones.

La diferencia es, esencialmente una diferencia en el nivel de institucionalización. El «partido bolchevique», del que el PCF será durante años una de las más fieles encarnaciones ⁴⁶, es una institución muy fuerte en la que una formidable coherencia estructural interna va acompañada por una gran autonomía respecto a la sociedad nacional, una autonomía garantizada a su vez por el predominio de las células de empresa sobre cualquier otro tipo de unidades de base, por un sistema de centralismo democrático que reproduce literalmente el catecismo leninista, y por un aparato imponente (en relación con los afiliados) de «permanentes», de cuya cohesión se encarga una mezcla de incentivos selectivos y de incentivos de identidad distribuidos desde el centro. En cambio, los partidos socialistas (que son partidos de legitimación interna) llegan en ciertos casos a ser instituciones fuertes, pero *nunca* tan fuertes: su autonomía respecto a la sociedad nacional es inferior, al igual que su grado de cohesión estructural interna. Las opciones organizativas de Togliatti se orientan en un sentido que permite un mayor arraigo del PCI en la sociedad italiana (en comparación con el modelo bolchevique) y por tanto, implícitamente, impiden el desarrollo de una «autonomía»

⁴⁵ El mejor análisis de la estructura local, intermedia y central del PCI sigue siendo la contenida en G. Poggi (a cura di), *L'organizzazione del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino, pp. 27-196. Cfr. también G. Sivini, *Le parti communiste. Structure et fonctionnement*, en AA.VV.: *Sociologie du Communisme en Italia*, Paris, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1974, pp. 54-141; G. Are, *Radio-grafia di un partito*, Milano, Rizzoli, 1980.

⁴⁶ Cfr. los análisis empíricos que figuran en el libro de Blackmer y Tarrow, *Il comunismo in Italia e Francia*, cit.

tan fuerte como la del PCF. Mientras que el tipo de partido de masas y no de cuadros, no permite alcanzar un grado tan elevado de coherencia estructural (a causa de la inevitable heterogeneidad social y política inherente a un partido de masas, en una sociedad con fortísimas diferencias territoriales desde el punto de vista socioeconómico y político) ⁴⁷.

El PCI, en el período inmediatamente posterior a su reconstrucción organizativa, sufrirá toda clase de dificultades ligadas a su carácter «híbrido», de secta revolucionaria y, simultáneamente, de partido de masas ⁴⁸. Y, en lo sucesivo, se verá impulsado cada vez más hacia la *segunda* de aquellas fórmulas, la del partido de masas de tipo socialista ⁴⁹. Por tanto el «nuevo partido» se situará, por su nivel de institucionalización, en un punto intermedio entre el PCF y el SPD (del período imperial, después de 1905) con una tendencia a instalarse en una posición más próxima al segundo que al primero.

A continuación, la lenta emancipación respecto a la organización patrocinadora (el PCUS *), acelerada a partir de los primeros años de la década del sesenta, con el paso de una legitimación «externa» a una legitimación «interna», y con la transferencia de «autoridad» desde el PCUS a los órganos internos del partido, comportará un nivel de institucionalización aún menor: una ulterior reducción de la autonomía respecto a la sociedad nacional y una nueva disminución del nivel de coherencia estructural interna. La parábola concluye en época reciente, con un sensible y progresivo debilitamiento del grado de cohesión de la coalición dominante del partido, y con una incipiente transformación de las tradicionales «tendencias» en facciones cada vez más coordinadas nacional (y verticalmente) aunque aún débilmente organizadas ⁵⁰.

⁴⁷ G. Poggi (ed.), *L'organizzazione del PCI e della DC*, cit., y S. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, New Haven and London, Yale University Press, 1967.

⁴⁸ Sobre las tensiones de tipo organizativo en el PCI de los años cincuenta G. Poggi, (a cura di) *L'organizzazione del PCI e della DC*, cit., p. 167 y ss.

⁴⁹ Cfr. G. Pasquino, *The PCI: a Party with a Governmental vocation*, Occasional Paper, The Johns Hopkins University, Bologna Center, 1978, y P. Lange, *La politica della alleanze del PCI e del PCF*, «Il Mulino», XXIV (1975), pp. 499-527. Sobre los acontecimientos de los años sesenta vid. P. Allum, *The Italian Communist Party since 1945: Grandeur and Servitude of a European Socialist Strategy*, Reading, University of Reading, 1970, y G. Mammarella, *Il Partito Comunista Italiano, 1945-1975. Dalla liberazione al Compromesso Storico*, Firenze, Vallecchi, 1976.

⁵⁰ Cfr. más adelante, sobre el cambio organizativo, cap. XIII y XIV.

* Siglas del Partido Comunista de la Unión Soviética.

Incidentalmente, el caso del PCI es, a mi entender, un ejemplo precioso para la confirmación del cuadro analítico aquí utilizado (que interpreta las semejanzas y diferencias entre los partidos a la luz de la relación entre los rasgos del modelo originario y el modo de institucionalizarse) y de la hipótesis de que las diferencias/semejanzas en el nivel de institucionalización organizativa son en definitiva más importantes que las diferencias/semejanzas en la «matriz ideológica» o en el armazón jurídico (el sistema de normas estatutarias) de orden partido. Los estatutos del PCI, por ejemplo, presentan sensibles diferencias respecto a los PCF ⁵¹, pero no tan amplias como para reflejar la notable diversidad en la lógica organizativa (y por consiguiente en los comportamientos políticos) de ambos partidos.

Resumiendo, en la primera fase (1924-1925) la evolución del PCI es muy similar a la del PCF: con la diferencia, obviamente, de un distinto cuadro político nacional y de la creciente multiplicación de las agresiones y de los esfuerzos de los fascistas por destruir la naciente organización. Como en el PCF la coalición dominante (bolchevique) se abre camino fatigosamente a través de un proceso de depuración progresiva a izquierda (di Bordiga) y derecha (Angelo Tasca). Con la consolidación del régimen fascista se produce una ruptura, una solución de continuidad entre el modelo originario y el posterior proceso de institucionalización. Todo ello no diferencia al PCI solamente del PCF, que goza de continuidad organizativa en la fase de consolidación.

Lo diferencia también del SPD cuyo desarrollo sólo se vio desviado respecto del camino originariamente emprendido por las leyes antisociales del período 1878-1890, pero sin producir una verdadera ruptura. Con la vuelta de Togliatti a Italia en 1944, la organización nace, por tanto, en cierto sentido por segunda vez. Esto explica la «libertad de acción», por lo menos parcial, de los líderes a la hora de remodelar la organización. Si la consolidación organizativa hubiera experimentado sólo un breve período de clandestinidad en el período bélico (como le ocurrió al PCF) esta «libertad de acción» no hubiera existido. La organización se habría reconstruido sobre las bases pre-bélicas, bajo la presión de *intereses* y *lealtades* organi-

⁵¹ Cfr. el análisis de G. Pasquino, *Organizational Models of Southern European Communist Parties*, Occasional Paper, The Johns Hopkins University, Bologna Center, 1980.

zativas simplemente reactivados y no, en buena parte, como en cambio ocurrió, reconstituidos *ex-novo*. En la ola de «tensión colectiva» vinculada a la lucha partisana se produce una redefinición cuando menos parcial de las metas ideológicas a la que no era seguramente extraña la participación en el gobierno tripartito. Una redefinición que, a través de una difícil mediación entre las exigencias de fidelidad a Stalin la adaptación a la sociedad italiana, sienta las premisas de la que será definida, después de 1956, como «la vía italiana al socialismo». En ese contexto el liderazgo de Togliatti consigue forjar la organización introduciendo en ella esa «diferencia» de la que hemos hablado. Una vez que se hayan consolidado las lealtades e intereses organizativos, aquella «diferencia» se convertirá en parte integrante y constitutiva del nuevo PCI. Y sus efectos tenderán a desplegarse en un modo cada vez más marcado a lo largo del tiempo ⁵².

Conclusiones

Hasta aquí hemos confrontado la tipología organizativa elaborada anteriormente con las vicisitudes históricas de tres partidos con una característica común: nacen, se consolidan (con la excepción parcial, en el caso del PCI, del período del gobierno tripartito) y, finalmente conocen una larga experiencia como partidos de oposición «permanente». Tres organizaciones con un alto grado de institucionalización, aunque de distinto nivel: baste pensar en el hecho de que mientras la coalición dominante del SPD acabará por incluir también a los líderes sindicales, nada similar ocurre en el proceso de consolidación del PCI o del PCF. Tanto la CGIL como la CGT siguen siendo durante largo tiempo simplemente el «brazo sindical» de estos dos partidos. Las «lealtades» de los afiliados y de los militantes del sindicato, como de todas las organizaciones afines, se orientan, no hacia la organización de la que forman parte sino hacia el partido, y ello quita al sindicato (y a las demás organizaciones afines) toda posibilidad de vitalidad y autonomía ⁵³. Sin embargo, también el grado de institucionalización del PCI y del PCF es distinto, como

⁵² Sobre la permeabilidad del PCI a las influencias ambientales, y en este caso concreto a las presiones de los movimientos colectivos, vid. M. Barbagli, P. Corbetta, *Base sociale del PCI e movimenti collettivi*, en A. Martinelli, G. Pasquino (a cura di): *La politica nell'Italia che cambia*, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 144-170.

⁵³ Cfr. F. Alberoni (a cura di): *L'attivista di partito*, Bologna, Il Mulino, 1967, y sobre las actitudes de los comunistas franceses hacia las organizaciones afines; J.

demuestra justamente la evolución de las relaciones partido-sindicato. En efecto, el sindicato comunista italiano, con el fortalecimiento organizativo de fines de los años sesenta y principios de los setenta, desarrollará una «emancipación» por lo menos en parte, respecto al partido, según un modelo ya experimentado, como hemos visto, por el sindicato socialdemócrata alemán (con la salvedad de que después, con la decadencia de finales de los setenta, se vuelve a una situación de dependencia respecto al partido) ⁵⁴. Nada parecido ocurre en cambio en las relaciones entre la CGT y el PCF.

El distinto grado de institucionalización organizativa de los tres partidos (más fuerte en el PCF que en el SPD, con el PCI en una posición intermedia) se explica sobre la base de las diferencias en el «modelo originario»: la ausencia de una organización patrocinadora en el caso del SPD, y su presencia en los casos del PCI y del PCF.

La existencia de una organización patrocinadora desemboca en efecto, en una débil institucionalización del partido si la organización forma parte de la misma sociedad nacional (como en el caso de los partidos laboristas o de los de los partidos confesionales) y a una institucionalización muy fuerte si, por el contrario, no forma parte de aquélla.

Mientras en igualdad de condiciones (esto es, descontando las demás características del modelo originario), la ausencia de una organización patrocinadora da lugar, habitualmente a una institucionalización de tipo intermedio respecto a los dos extremos.

En el caso del PCI sin embargo, el resultado «normal» previsto en el modelo, se modifica en cierta medida debido a una ruptura organizativa y al hecho de que el proceso de institucionalización vuelve a ponerse en marcha en condiciones históricas distintas; sobre todo porque el partido se encuentra temporalmente en el gobierno y porque los líderes, al reconstruir la organización, deben mediar entre esta «ubicación ambiental», que le empuja en la dirección de la «renovación» y aquellos factores (los caracteres del modelo originario, el poder stanlinista) que la impulsan por el contrario hacia la «continuidad».

Aparte de las diferencias debatidas, los tres partidos presentan también muchas semejanzas. Lo que permite, legítimamente, colo-

Lagroye, G. Lord, *Trois Federations del Partis Politiques. Esquisse de Typologie*, «Revue Française de Science Politique», XVI (1976), pp. 559-595.

⁵⁴ Sobre el declive de los sindicatos en los años setenta, cfr. B. Manghi, *Declinare crescendo*, Bologna, Il Mulino, 1977.

carles bajo una misma rúbrica, bajo el rótulo de «instituciones fuertes». Se trata de tres organizaciones burocráticas potentes, ramificadas, con coaliciones dominantes de una elevada cohesión. Partidos en los que el sistema de incentivos colectivos y selectivos se halla en manos de una élite reducida. Tres organizaciones en las que las luchas internas son *luchas de tendencias*, es decir, competiciones entre grupos escasamente organizados. Cuando, como en el caso del SPD después de 1912 (o en los conflictos que preceden a la revisión de Bad Godesberg)⁵⁵, o en el PCI de nuestros días, las tendencias empiezan a darse una estructura al menos parcialmente organizada, estamos ante un signo equívoco de que se está produciendo un proceso de des-institucionalización (esto es, de reducción del nivel de institucionalización). Un proceso que se produce impulsado por una presión ambiental que, más allá de un cierto límite, ni siquiera una fuerte organización puede controlar. Es pueril considerar que la ausencia de facciones organizadas, por ejemplo en el PCI, haya sido durante largo tiempo simplemente consecuencia de una prohibición formal, estatutaria. Tanto es así, que incluso en el partido laborista británico y en la DC italiana existen análogas prohibiciones. Y el partido laborista es un partido de facciones. Para no hablar de la DC cuyo faccionalismo (junto al del partido liberal-demócrata japonés) es un tema citado como ejemplo por toda la literatura internacional sobre los partidos. Esto que debería servir como prueba suplementaria de que un análisis organizativo, en los términos que aquí intentamos hacer, tiene una capacidad explicativa superior a la de la simple comparación entre los estatutos de los partidos. El PCI, el PCF y el SPD (pero también otros muchos como, por ejemplo el SPÖ, el partido socialdemocrático austríaco)⁵⁶ son partidos en los que la lucha interna se desarrolla a base de tendencias⁵⁷ y no a base

⁵⁵ Cfr. el cap. XIII.

⁵⁶ Sobre la organización del partido socialdemócrata austríaco, vid. M. A. Sully, *The Socialist Party of Austria*, en W. E. Paterson, A. H. Thomas (eds.): *Social Democratic Parties in Western Europe*, London, Croom Helm, 1977, pp. 213-233.

⁵⁷ Naturalmente, también en un partido organizado *predominantemente* en tendencias, pueden surgir, en determinadas condiciones, grupos más organizados y, en concreto, subcoaliciones (esto es, facciones organizadas localmente). Este ha sido el caso, en diversas fases de su historia, del PCI, de la organización del PCI en Emilia, demasiado fuerte políticamente y demasiado sólida para no desarrollar estrategias políticas parcialmente autónomas. Sin embargo, en una institución fuerte, incluso la existencia de una o varias subcoaliciones no determina cambios decisivos en las mo-

de facciones porque una fuerte institucionalización implica que se hace carrera, en la mayoría de los casos, conformándose a las directivas centrales (el reclutamiento de las élites es de tipo «centrípeto») y el centro es un centro unido que monopoliza la distribución de los incentivos. Son partidos de tendencias porque son organizaciones burocráticas desarrolladas en las que predominan las carreras «convencionales» del funcionariado político⁵⁸. La posibilidad de sustitución de los incentivos de que disfruta el funcionario es escasa y a menudo nula: el funcionario no puede, en la aplastante mayoría de los casos, reciclar en otra parte, en otros partidos, o en el ámbito extra-político, los conocimientos adquiridos dentro del partido. La reserva de «conformismo funcional» de que puede disponer la coalición dominante del partido en todos los niveles de la pirámide organizativa, se ve reforzada por una distribución centralizada de incentivos colectivos de identidad, también escasamente sustituibles en el mercado exterior. En estas condiciones, para utilizar las conocidas categorías de Hirschmann⁵⁹, el «abandono» (*exit*) implica, en los diversos niveles jerárquicos, costes bastante serios, la «lealtad» es elevada y el mecanismo organizativo permite mantener bajo control «protesta» (*voice*), fragmentándola en mil riachuelos e impidiéndole organizarse⁶⁰.

Pero no en todos los partidos que nacen y se consolidan en la oposición las cosas son siempre así. En ciertos casos, también los «partidos de oposición» pueden institucionalizarse débilmente. Este es el tema del capítulo siguiente.

dalidades de la lucha política: la subcoalición debe adaptarse ella misma a la estructura nacional si quiere defender su propia (y relativa) autonomía.

⁵⁸ Un marco general de la ideología del funcionariado comunista en la versión leninista «pura» puede encontrarse en L. Pellicani, *I rivoluzionari di professione*. Florencia, Vallecchi, 1975. Sobre el «modelo leninista» en sus elementos tanto ideológicos como organizativos, vid. el aún no superado A. G. Meyer, *Leninism*, Cambridge, Harvard University Press, 1957. Sobre la burocracia del partido, y, más en general, sobre los profesionales de la política, vid. más adelante el cap. XII.

⁵⁹ A. O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

⁶⁰ «La pulverización y fragmentación de la oposición interna y la falta de mecanismos institucionales de oposición, favorecen el ascenso de dirigentes a título individual más que el relevo en bloque (que suele ser el producto del predominio de una determinada orientación en el partido que se manifiesta en unos determinados resultados electorales). Por consiguiente, el relevo —que, durante ciertos períodos puede reducirse incluso al mínimo— se produce más gradualmente», G. Poggi (a cura di), *L'organizzazione del PCI e della DC*, cit., p. 195.

6. LOS PARTIDOS DE OPOSICION (II)

Premisa

Los tres casos examinados en el capítulo precedente corresponden a lo que se espera de partidos nacidos y «crecidos» en la oposición. Son partidos que han conocido el desarrollo de potentes organizaciones, capaces de movilizar miles de partidarios, con aparatos burocráticos imponentes, con estrechos lazos organizativos verticales con las respectivas *classes gardées*. Partidos que han sabido hacer fructificar al máximo el único recurso que tenían a su disposición: la organización.

Pero no siempre es así. Aunque situados inicialmente y durante una larga fase en la oposición, ciertos partidos pueden institucionalizarse débilmente, cuando las características de su modelo originario son de tal naturaleza que inhiben un desarrollo organizativo «fuerte». Examinaremos ahora la historia de tres de estos partidos: el partido laborista, la SFIO y el PSI.

El partido laborista británico

Al igual que el SPD, el partido laborista británico es un caso emblemático de «partido obrero». Se trata, sin embargo, de un modelo de organización con caracteres simétricamente opuestos a los del SPD. Los socialistas de los otros países europeos oscilarán a menudo, haciendo de ello tema de debate y de conflictos políticos, entre la tentación de imitar al primero y la tentación de imitar al segundo. También por esta razón el desarrollo histórico del partido laborista requiere, como el SPD, un examen atento. Pero lo requiere sobre todo porque es otro término de comparación preciso para probar la validez de nuestra tipología organizativa.

Antes de afrontar, sin embargo, el análisis del desarrollo organizativo del partido laborista conviene examinar las vicisitudes de su directo antecesor, el *Independent Labour Party* (1893-1900), tanto porque estas vicisitudes son interesantes en sí mismas, en cuanto muestran *in vitro* la forma en que se consolida una organización, por pequeña que sea, como porque tiene un peso importante en la definición del modelo originario del futuro partido laborista. El origen del *Independent Labour Party*¹ es una parte del proceso, complejo y atormentado, de formación del movimiento socialista inglés, de la confusa aglutinación de diversos grupos socialistas ideológicamente heterogéneos entre sí, y de las laceraciones producidas por las rivalidades personales y los conflictos inter-organizativos entre las diversas «asociaciones socialistas», pequeñas y frágiles, y empeñadas sin embargo, desde el primer momento, en una lucha furiosa por la hegemonía (un proceso inicial que se repetirá en tantos otros países, por ejemplo, en Francia).

¹ Sobre el *Independent Labour Party* mis fuentes principales son H. Pelling, *Origins of the Labour Party*, London, Oxford University Press, 1965², y D. Howell, *The Emergence of the British Independent Labour Party*, Ponencia presentada en el seminario del ECPR sobre organizaciones políticas, Grenoble, 1978, a ciclostil. Naturalmente, es preciso recordar siempre que en este y en otros casos existen interpretaciones históricas muy distintas de las seguidas por mí. Por ejemplo, algunas reconstrucciones biográficas (donde, evidentemente, el proceso de desarrollo del partido está contemplado a través de los actos y percepciones del líder), mantienen tesis distintas sobre la formación, tanto del *Independent* como del *Labour*. Cfr. especialmente D. Marquand, *Ramsay MacDonald*, London, Jonathan Cope, 1977, Vid., también K. O. Morgan, *Keir Hardie, Radical and Socialist*, London, Windenfeld and Nicholson, 1975.

Los prolegómenos del socialismo inglés son en efecto muy agitados. A comienzos de los años ochenta las *Trade Unions* se hallan firmemente comprometidas en la política *Lib-Lab*, es decir, la alianza, la relación privilegiada con el partido liberal, y no están en absoluto dispuestas a dar impulso a una iniciativa política autónoma. Esta situación, unida a la (en aquellos tiempos) fuerte organización liberal², será suficiente para bloquear durante años el desarrollo de una organización socialista autónoma de una cierta entidad. A diferencia de Alemania, en Inglaterra el sindicato nace y se consolida antes, y ello sustrae a favor de la organización sindical y de sus líderes, esa reserva de lealtad con la que pudo en cambio contar la socialdemocracia alemana para dar vida a una identidad política independiente. Los comienzos del movimiento socialista inglés, contenido en un rincón de la potente alianza *Lib-Lab*, son, por tanto, penosos. En 1881, impulsado por el vasto eco despertado en Europa por los éxitos electorales del SPD, nace la *Democratic Federation*, una pequeña secta sedicentemente marxista (aunque Marx y Engels se negarán a «legitimarla» como tal) que tendrá un papel político completamente marginal en los acontecimientos del país, pero clave para impedir y/o ralentizar el fortalecimiento de cualquier organización rival. En 1884, en su IV Conferencia Nacional, la *Democratic Federation*, cuyo radio de acción se limita prácticamente a Londres, se convertirá en la *Social Democratic Federation* (SDF), tratará de darse una organización similar a la del SPD y adoptará un programa político calcado del programa de Gotha. Bajo las presiones de Engels, un dirigente de la SDF, William Morris, dará vida poco después a una escisión y fundará la *Liga Socialista*, de tendencia anti-parlamentaria. En 1884 nace también la Sociedad Fabiana que se mantiene independiente tanto de la SDF como de la Liga y que teoriza el «entrismo» del movimiento socialista en el partido liberal. Esta fiebre de iniciativas no lleva a grandes éxitos: incluso precindiendo de las dobles o triples afiliaciones, durante los años ochenta las diversas asociaciones socialistas no cuentan, en conjunto, más de dos mil miembros³. El impulso decisivo al surgimiento de una só-

² Sobre la organización liberal, aún no ha sido superado el análisis de M. Ostrogski, *La Democratie et l'Organization del Partis Politiques*, Paris, Calmann-Lévy, 2 vol, 1903. Vid., además, J. Vincent, *The Formation of the Liberal Party, 1857-1868*, London, Constable and Co., 1966.

³ H. Pelling, *Origins of the Labour Party*, cit., p. 65.

lida iniciativa socialista en los años noventa se produce a raíz de un cambio en las relaciones industriales que tiene su repercusión en los sindicatos y de la confluencia entre este cambio y las «capacidades empresariales» de algunos hombres. El fenómeno, que modifica el cuadro y crea un clima más favorable para aventuras políticas socialistas de carácter autónomo, y que se conoce con el nombre de «nuevo sindicalismo», consiste en un aumento de la agresividad sindical sobre una base eminentemente local, ante la presión de jóvenes obreros que reaccionan, a mediados de los ochenta, al empeoramiento coyuntural de las condiciones de trabajo y que manifiestan una creciente impaciencia ante la alianza *Lib-Lab* y su tendencia a privilegiar los intereses de la «aristocracia obrera»⁴. Las capacidades «empresariales» son suministradas por hombres como H. H. Champion que, con sus propios recursos económicos comienza a apoyar y organizar candidaturas, independientes de los liberales, en diversas zonas del país. Y, sobre todo, como James Keir Hardie, un minero escocés que desempeñará un papel central en las vicisitudes del socialismo británico.

Hardie debuta como candidato independiente, apoyado por sectores locales del «nuevo sindicalismo», en las elecciones de 1887, pero es derrotado. Se dedica entonces a la organización del *Scottish Labour Party* (SLP) que, también con el apoyo de Champion, nace oficialmente en 1888.

En el partido confluyen diversos grupos y ligas. El *Scottish* nace pues, típicamente, por difusión territorial y será, en sus pocos años de existencia, un organismo débil, descentralizado e indisciplinado. Sin embargo, se trata en cualquier caso de un decisivo recurso organizativo mediante el cual Hardie logra situarse en una posición «central» en el naciente movimiento socialista. En 1892 Hardie es elegido diputado. La visibilidad y popularidad que el escaño le confiere, le permiten jugar un papel decisivo en la fundación del *Independent Labour Party*. Las presiones tendentes a constituir un nuevo partido nacional surgen ahora por doquier y se van haciendo cada vez más fuertes. En 1893 en Bradford se reúne la conferencia de constitución del partido. Reúne a todos los grupos locales, esparcidos por el territorio nacional (además del *Scottish Labour Party*) surgidos autónomamente en la ola del «nuevo sindicalismo», y que

⁴ Cfr., entre otros, sobre los acontecimientos sindicales de la época, H. Pelling, *A History of British Trade Unionism*, Harmondsworth, Penguin Books, 1976³.

están insatisfechos tanto del sectarismo de la SDF y de la *Liga Socialista* como de la táctica pro-liberal propugnada aún en aquella época por los fabianos.

La conferencia alumbró una organización descentralizada, de fines inciertos, dirigida por un ejecutivo —el *National Administrative Council* (NAC)— poco manejable, compuesto, por razones de «equi-representación» geográfica, por 15 miembros. Se dan, pues, muchas de las condiciones para un desarrollo en la dirección de una organización de tipo federal, con una débil cohesión interna. Pero esta tendencia se halla contrapesada —y con el tiempo anulada— por el prestigio del «diputado» Hardie. Hardie, aunque obligado a ceder inicialmente sobre el problema del carácter descentralizado de la organización, conseguirá, sin embargo, hacer aprobar muchas de sus propuestas. Sobre todo llegará a conseguir que el partido se dote de un control financiero centralizado: esta medida se quedará sobre el papel durante el primer año de vida del partido, pero se convertirá a continuación en un importante recurso en la consolidación de la organización. Al año siguiente el establecimiento de las «fronteras» organizativas es ya un hecho consumado cuando se decida de modo inequívoco cuáles son las organizaciones locales del partido y cuál debe ser su estructura formal. El NAC queda reducido a un formato manejable de cinco miembros (uno de los cuales es Hardie) y el control financiero centralizado empieza a funcionar. Champion, que ha permanecido hasta ese momento fuera de la organización, intentará desafiar el liderazgo de Hardie, ofreciendo su apoyo financiero para las inminentes elecciones. Pero los fondos manejados por Champion son de dudosa procedencia y hace tiempo que suscitan las sospechas y desconfianzas de los socialistas ingleses. La actividad de Champion será entonces censurada por el partido y el liderazgo de Hardie saldrá reforzado con ello. Entre tanto continúa la consolidación de la organización. Hardie funda un periódico de partido, el «*Labour Leader*», mientras comienzan los éxitos de la organización en las elecciones locales.

En 1895 llega el momento de la prueba de fuego de las elecciones generales. Pero el *Independent Labour Party* es clamorosamente derrotado.

Obtiene ciertamente casi cincuenta mil votos, que es un buen éxito para una organización que cuenta con menos de diez mil afiliados, y además, no tiene casi implantación alguna en Londres (donde en cambio es más fuerte la organización rival, la SDF), pero no

obtiene ningún escaño. El mismo Hardie pierde el suyo. Su prestigio sufre un momentáneo eclipse.

De la *débaçle* electoral del ILP se beneficia sobre todo la SDF, que se refuerza notablemente en los años inmediatamente posteriores. Con un partido reforzado, los líderes de la SDF no temen ya, en ese momento, como antes, ser hegemonzados por el ILP y proponen la unificación de las dos organizaciones. El problema de aceptar o no la propuesta se convierte, en el ILP, en la ocasión para una confrontación en la que lo que está en juego es el liderazgo del partido. Hardie es contrario a la unificación. En contra suya se mueve su rival Blatchfort que dirige el periódico socialista (financiado por el partido) «Clarion» y que está a favor de la unificación. La victoria definitiva de Hardie abre el camino a un fortalecimiento ulterior de la organización del partido y a una concentración aún mayor del poder en el vértice. A través de un mecanismo típico: a medida que los posibles contendientes por el liderazgo se «queman», el poder organizativo se «densifica» en el vértice de la pirámide. El partido pierde entre tanto sus lazos con el «nuevo sindicalismo», tan preciosos en la fase de fundación. Salen del ejecutivo sindicalistas como Peter Curran y Tom Mann mientras entran periodistas sin experiencia sindical como Mac Donald, Suwoden y Blasier que serán, de entonces en adelante, sobre todo MacDonald, los hombres de la más estricta confianza de Hardie. El partido, pues, corta sus lazos (informales) con el sindicalismo. Pero son justamente los sindicatos los que, a fines de los años noventa decidirán romper la alianza ya gastada con el partido liberal y dotarse de una organización política autónoma⁵.

Lo decidirán, sin embargo, al precio de ásperos conflictos internos que tendrán repercusiones de no pequeña cuantía sobre el futuro organizativo del partido laborista. Los ferroviarios son los más proclives a intentar la aventura de la acción política autónoma, además de George Marnes, Secretario del TUC (*Trade Union Congress*) —el gobierno central de las *Unions*—. Por el contrario, los frentes de oposición y defensa de la alianza *Lib-Lab* están dirigidos por los

⁵ Cfr. R. Moore, *The Emergence of the Labour Party, 1880-1925*, London, Hodner and Stoughton, 1979, p. 75 y ss. Vid., además, C. F. Hoover, *The British Labour Party. A Short History*, Stanford, Hoover Institution Press, 1974, y L. Marrocu, *Labourismo e Trade Unions. L'Evoluzione del movimento operaio in Gran Bretagna, 18667-1926*, Bari, De Donato, 1981.

potentes sindicatos de los aldoneros y de los mineros. En la asamblea general del TUC de 1899, se presenta una moción favorable a la formación de un partido autónomo. La moción pasa con un margen de sólo 112.000 votos (546.000 contra 434.000)⁶ signo inequívoco del favor de que aún goza la alianza *Lib-Lab*. La Conferencia fundacional del partido se convoca para febrero de 1900.

De la Comisión preparatoria forman parte delegaciones de las *Unions*, de la Sociedad Fabiana, del ILP y de la SDF. Ya durante los trabajos preparatorios se delinear los contornos de la que será de entonces en adelante una estable alianza entre Hardie, líder de la organización socialista más fuerte y de mayor prestigio, y los sindicatos. Hardie dominará los trabajos preparatorios y asegurará a su organización una posición de preeminencia sobre todas las demás asociaciones socialistas. Cuando la conferencia de fundación del *Labour Representation Committee* (el primer nombre del partido laborista) concluya, Hardie habrá conquistado cinco de los 12 puestos de que está compuesto el Comité Ejecutivo y habrá conseguido además para Ramsay MacDonald, el cargo de Secretario de la nueva organización.

El partido laborista nace, pues, de la confluencia de los sindicatos con una pequeña secta bien organizada, el ILP, dirigida por un líder de prestigio del socialismo inglés. La fuerza organizativa que los sindicatos pueden echar en la balanza en el momento de la fundación del partido, explica por qué el partido laborista nace, y está destinado a permanecer durante toda su historia, como el «brazo político» de los sindicatos; un partido patrocinado desde el exterior, necesariamente destinado a institucionalizarse débilmente. Sin embargo, es preciso no infravalorar el papel prominente jugado por el ILP. Es el injerto de esta pequeña, pero organizada asociación política en el cuerpo sindical, el encargado de suministrar la mayor parte de los parlamentarios del nuevo partido y el que permitirá, con el tiempo, una institucionalización, aunque sea débil, de la organización.

Los comienzos del nuevo partido son penosos. Carece de recursos financieros, incluso de una oficina central, y el Secretario no percibe ningún sueldo. Además, el naciente partido debe afrontar de modo inmediato, el mismo año de su fundación (1900) la prueba de las elecciones.

Los resultados de las elecciones comportan para una organiza-

⁶ R. Moore, *The Emergence of the Labour Party, 1880-1925*, cit., p. 75.

ción en trance de constitución como el *Labour*, graves dificultades. El puñado de diputados socialistas se ve en efecto constreñido, por la situación política general, a alinearse con los liberales en la oposición a la guerra sudafricana y en otra serie de cuestiones políticas. Lo que plantea al *Labour* un problema de identidad. En un país donde la clase obrera está habituada desde hace años a tener la alianza *Lib-Lab* como punto de referencia política y en donde, además, una buena parte de los sindicatos, *in primis* los mineros, se oponen todavía a la construcción del nuevo partido, el partido laborista corre el riesgo de ser absorbido por la izquierda liberal. El hecho de alinearse políticamente con los liberales, sin tener además el respaldo de una fuerte organización extraparlamentaria, comporta el riesgo de disolución del partido por la incapacidad/imposibilidad de desarrollar una identidad política netamente diferenciada que pueda servir de polo de atracción a un electorado propio.

Las dificultades iniciales son pues, enormes. Sin embargo, MacDonald es un organizador muy capaz y encuentra en Arthur Henderson, desde el principio, un colaborador que dedicará sus mayores esfuerzos justamente al desarrollo organizativo del partido. La mayor dificultad proviene de la lentitud con que los sindicatos que se habían manifestado en contra de la constitución del partido, abandonan la alianza *Lib-Lab* y piden la afiliación al partido. Mientras que ese proceso no se complete la supervivencia del partido no podrá considerarse garantizada. Y pasarán por lo menos diez años antes de que los sindicatos más importantes, hayan completado su proceso de reconversión política.

Además de la financiación, el problema inmediato de MacDonald y Henderson es la constitución de las agrupaciones locales. Es sintomático del carácter dependiente y «heterodirigido» del partido (de su carácter de partido de legitimación externa), el que ese proceso se desarrolle mediante el estímulo de las iniciativas locales y sólo en mínima parte a través de una intervención directa del «centro». En 1901 una comisión especial sobre cuestiones de organización, dirigida por Henderson, tomaba posición contra «(...) cualquier sistema uniforme de organización, dado que (...) algunas de las sociedades afiliadas, se hallan ya organizadas en ciertas circunscripciones. Consideramos que estos intentos deben ser alentados por nosotros como punto de partida para conseguir posteriormente completar la organización»⁷.

⁷ *Ibidem*, p. 98.

Las agrupaciones locales se desarrollan así de forma muy poco uniforme de un extremo a otro del país. Por tanto, nos hallamos en presencia de un partido en formación en el que:

1. El desarrollo se produce casi exclusivamente por difusión territorial, mediante iniciativas locales espontáneas.
2. El «centro» se limita a estimular y alentar el proceso, pero no lo dirige y menos aún impone (ni se halla en condiciones de imponer) un control centralizado de ese desarrollo.
3. La construcción del partido se inicia, significativamente, por obra de los organismos locales de los sindicatos. Durante muchos años y en muchas zonas las agrupaciones del partido no serán sino los mismos *unions concils*, las secciones locales del sindicato.

Desarrollo por difusión, indeterminación de los confines organizativos, heteronomía y dependencia de la «periferia» (del partido respecto al sindicato), son la consecuencia natural de la manera en que se ha fundado el partido. Sólo la existencia de las agrupaciones locales del viejo ILP, que también están afiliadas al partido, y sobre todo, la decisión de MacDonald y Henderson —cautamente manifestada para no provocar el veto de los sindicatos— de dirigir la construcción del partido al menos en aquellas circunscripciones donde no se produjeran la autónoma iniciativa de los sindicatos locales, corrigen y equilibran aquel proceso. En la conferencia anual de 1905, MacDonald y Henderson consiguen hacer aprobar una resolución según la cual se permite a las agrupaciones locales surgidas entre tanto por iniciativa del «centro», afiliarse al partido a nivel nacional «(...) y a partir de 1906 el número de estas agrupaciones se estimará entre 70 y 100. Así, en el momento de las elecciones generales, MacDonald, Henderson y sus colegas habrán conseguido crear por lo menos el armazón de una maquinaria política nacional»⁸.

En 1906 el partido laborista obtiene un gran éxito electoral y lleva al parlamento 29 diputados. Hardie es elegido portavoz del grupo parlamentario. Pero a pesar de su gran prestigio, la elección suscita una fuerte oposición. Hardie, en efecto, gana por un solo voto frente a su rival David Shackelton. Desde el primer momento se manifiesta, pues, ese carácter débilmente cohesionado y de fuerte faccionalismo que será una constante en la historia del laborismo inglés. Es el efecto lógico de un modelo originario que combina

⁸ *Ibidem*, p. 99.

desarrollo por difusión y dependencia de una organización externa, por lo que cualquier parlamentario se halla más vinculado a los sindicatos de su circunscripción (a las que debe la elección) que a los líderes del partido. El problema que surge entonces y que será un tema típico y constante en los conflictos internos de los años venideros, es si el grupo parlamentario debe ser dirigido por el líder emanado de sus filas o si debe depender del Congreso, de la conferencia anual del partido y, por tanto, de los sindicatos que controlan el congreso. Los adversarios de Hardie (guiados por el diputado Ben Rillet) sostienen esta última tesis. Hardie consigue, sin embargo, defender con éxito el papel autónomo del grupo parlamentario. De hecho tiene de su parte a los líderes de los sindicatos, que temen que un control directo de la conferencia sobre el grupo parlamentario pueda desplazarles, poniendo de hecho al partido en manos de los delegados sindicales de base⁹. Con ello se ponen las bases de la coalición dominante típica del partido laborista, que controlará con vicisitudes variadas al partido durante casi toda su historia. Se trata de una coalición que se rige por un delicado mecanismo de alianzas cruzadas y de garantías recíprocas: el líder tiene la misión de controlar al grupo parlamentario a cambio de una cierta independencia respecto a la conferencia anual; y los líderes sindicales, por su parte, se comprometen más o menos tácitamente a garantizar esa independencia manteniendo bajo control a los delegados sindicales (impidiendo ingerencias excesivas de éstos en la actividad parlamentaria) a cambio de una co-participación a la gestión política del partido.

Las divisiones entre derecha e izquierda se manifiestan rápidamente en el grupo parlamentario. Sin embargo, al estar todavía el partido en fase de constitución, en estado, por decirlo así, de «fluidez» estructural, esas divisiones tienen aún el carácter de «luchas de tendencias». Pero no durará largo tiempo: la existencia de un conjunto de organizaciones patrocinadoras externas (los sindicatos, nacionales o locales) hace que las tendencias tengan puntos de referencia organizativos en que apoyarse y ello comporta con el tiempo, su transformación en facciones. La «izquierda», dirigida por el diputado Victor Grayson, atacará en diversas ocasiones a los líderes parlamentarios, con una fuerza particular desde 1907 en adelante. Igualmente combativa será desde el comienzo la «derecha» parlamentaria, que ya en la conferencia de 1905, trató sin éxito de obtener la ex-

⁹ *Ibidem*, pp. 111-113.

pulsión de las agrupaciones socialistas de orientación «marxista». En esta fase el papel mediador de MacDonald se revela crucial. Con su elección como portavoz del grupo parlamentario en 1911, termina la época de la rotación del cargo cada dos años (ostentado sucesivamente, primero por Hardie de 1906 a 1908, después por Henderson de 1908 a 1910 y finalmente por Barnes de 1910 a 1911). El cargo de líder se institucionaliza. Con MacDonald, un hombre bien aceptado tanto por la izquierda como por los líderes sindicales según el más ilustre de los estudiosos de los partidos británicos, Robert McKenzie¹⁰, el partido laborista encuentra a su primer líder verdadero. Pero la organización es todavía muy frágil, siempre a punto de disgregarse a causa de los conflictos internos. Solamente con la reforma organizativa de 1918 y después de haber superado una crisis que estuvo a punto de romper el partido, podrá considerarse concluida la constitución organizativa. La crisis se produce con el comienzo de la primera guerra mundial. El partido laborista, como por otra parte la mayoría de los partidos socialistas europeos, es sacudido por el conflicto entre nacionalistas y pacifistas. La mediación de MacDonald, Henderson, y de los líderes sindicales más comprometidos en la construcción del partido, permitirá, pero sólo a base de un gran esfuerzo, superar esta fase. En 1917, el partido es aún una débil maquinaria, escasamente implantada en Londres, y con una gran heterogeneidad organizativa entre unas zonas y otras: se calcula que había por lo menos siete tipos distintos de agrupaciones locales esparcidas por el país¹¹.

La afiliación es aún de tipo colectivo, y el partido padece una crónica carencia de fondos. En 1918 Henderson concibe y consigue lanzar con el apoyo de los líderes sindicales, una reforma organizativa decisiva. Esta reforma puede ser considerada, emblemáticamente como el momento en que se realiza la institucionalización del partido. El partido laborista se consolida en pocos años, adquiriendo esa fisonomía que se mantendrá sustancialmente inalterada, aunque con ajustes periódicos, durante los años siguientes. A la afiliación colectiva (que pasa por la afiliación a los sindicatos) se añade desde

¹⁰ R. T. McKenzie, *British Political Parties*, London, Heineman, 1963, p. 300 y ss.

¹¹ R. Moore, *The Emergence of the Labour Party, 1880-1925*, cit., p. 156. Cfr. también, sobre la evaluación de la organización «periférica» del *Labour*, D. J. Wilson, *Power and Party Bureaucracy in Britain*, cit., p. 31 y ss.

1918, la afiliación directa, individual¹². Desde ese momento el partido puede contar con una cierta dosis de activismo directo, no «pres-tado» por los sindicatos. Lo que no significa que se produzcan alteraciones sustanciales en la estructura de poder, es decir, no va a permitir que el partido se «emancipe» totalmente de los sindicatos, pero suministrará un elemento esencial para la institucionalización de la organización: una reserva de «lealtades» organizativas directas, no mediadas a través de una organización externa. La reforma del 18, consagrará esa relación entre el grupo parlamentario y la organización extraparlamentaria que impusiera ya Hardie en su tiempo; una relación simétricamente opuesta a la que se produce en el SPD, o, con fuerza aún mayor, en el PCI o en el PCF. En estos partidos predominan los «dirigentes internos» y el grupo parlamentario se encuentra en posición subordinada. En el partido laborista el que se encuentra en posición preeminente es el grupo parlamentario. Esta situación es también el resultado, a la vez que la causa, de un desarrollo burocrático decididamente débil si se pone en relación con los tres partidos arriba mencionados: una situación simbolizada por la exclusión de los funcionarios del partido de cualquier tipo de actividad pública, lo que implica su reclusión en el «ghetto» de las actividades puramente administrativas y de apoyo a los líderes políticos.

Con la reforma del 18, se formaliza además la relación entre los sindicatos y las otras organizaciones (por ejemplo, el movimiento cooperativo, la Sociedad Fabiana, etc.) afiliadas al partido laborista: una formalización que garantiza a los sindicatos el control sobre la mayoría de los votos en las conferencias nacionales y en el órgano ejecutivo del partido, el *National Economic Council* (NEC)¹³, pero también una representación a las asociaciones afiliadas por diversos títulos (además de a los afiliados individuales).

Con la reforma del 18, en otras palabras, el carácter complejo, de tipo federal, del partido laborista se formaliza, así como el control

¹² Sobre la reforma y, en particular, sobre sus efectos en la organización intermedia, D. J. Wilson, *Power and Party Bureaucracy in Britain*, cit.; cfr. también R. McKibbin, *The Evolution of the Labour Party, 1918-1924*, Oxford University Press, 1974.

¹³ En R. Rose, *The Problem of Party Government*, Harmondsworth, Penguin Books, 1974, hay algunos análisis excelentes sobre el funcionamiento de los órganos estatutarios del Partido Laborista. También en J. Blondel, *Voters, Parties and Leaders*, Harmondsworth, Penguin Books, 1969^o; S. E. Finer *The Changing British Party System, 1945-1979*, Washington, American Enterprise Institute, 1980.

preponderante de los sindicatos sobre el partido en su conjunto. Tres aspectos pueden ser señalados a este sentido, en cuanto paradigmáticos del carácter débilmente institucionalizado del partido laborista. El primer aspecto se refiere al modo de financiación. Con la reforma del 18 finaliza el período de incertidumbre y debilidad financiera del partido, pero *no* se ponen las bases de un desarrollo posterior en la dirección de la autofinanciación: la parte de financiación que el partido obtiene a través de la afiliación directa tendrá siempre un peso marginal; se refuerza y formaliza en cambio la dependencia del partido respecto a los sindicatos. Que de ahora en adelante suministrarán ellas solas las tres cuartas partes de los fondos que el partido necesita¹⁴.

A comienzos de los años setenta la relación entre las afiliaciones individuales y las colectivas desde el punto de vista financiero y, más en general, la situación financiera del partido laborista en su conjunto, podrá sintetizarse del modo siguiente:

Desde un punto de vista financiero es cierto que el afiliado individual paga 1,20 libras esterlinas al año frente a los 10 peniques que pagaba el 1 de enero de 1972. Pero sólo una pequeña proporción de las aportaciones de los afiliados individuales llega a las cajas centrales del partido, que se financian hoy en un 88 % con las contribuciones de los sindicatos y sólo en el restante 12 % por los miembros individuales y las otras organizaciones. Los sindicatos, además de su aportación anual, contribuyen también a la financiación de las agrupaciones locales y son casi completamente responsables de la financiación de las campañas electorales¹⁵.

El segundo factor a considerar es la debilidad de la estructura burocrática central, intermedia y periférica, sobre todo si la ponemos en comparación, no digamos con la del SPD o del PCF, sino incluso con la del partido conservador que, como veremos, dispone de un aparato burocrático bastante más desarrollado y profesionalizado. Y no es sólo una cuestión de «tamaño». Es también una cuestión de relaciones internas: es revelador del bajo nivel de coherencia estructural interna el hecho de que los agentes regionales (los responsables de la organización intermedia) dispongan de muchas más autonomías respecto al NEC (del que dependen oficialmente) que sus ho-

¹⁴ R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., p. 226 y ss.

¹⁵ B. Simpson, *Labour: The Unions and the Party. A Study of the Trade Unions and the British Labour Movement*, London, Allen and Unwin, 1973, p. 226.

mólogos conservadores (los agentes de área) que, en cambio, están estrechamente controlados por el Comité Central¹⁶. La debilidad organizativa se evidencia aún más, en comparación con el partido conservador, por el bajo número de agrupaciones locales laboristas que disponen de un funcionamiento permanente (un agente electoral)¹⁷.

El tercer aspecto del funcionamiento de la organización, altamente revelador de su carácter de institución «débil», viene dado por el mecanismo de selección de los candidatos al parlamento. La selección se produce hasta principios de los años setenta, en base a dos listas de posibles candidatos elaboradas por el NEC (en el que, como se ha dicho, los sindicatos detentan la mayoría). La primera es la de los candidatos que los sindicatos están dispuestas a patrocinar directamente (financiando su campaña) y que si resultan efectivamente seleccionados y elegidos, serán, en el parlamento, los representantes «oficiales» de los sindicatos¹⁸. La segunda lista está integrada, en cambio, por aquellos potenciales candidatos entre los que las agrupaciones locales tienen la facultad de elegir su propio representante. En cada agrupación el órgano al que corresponde la propuesta de selección (ratificada después por la asamblea local), el *General Management Committee*, está integrado por delegados de todas las asociaciones afiliadas a nivel local. También aquí los sindicatos ejercen un gran influencia, mientras que es difícil que los afiliados individuales consigan controlar el proceso de selección¹⁹. Esto acarrea una consecuencia decisiva: incluso prescindiendo de los diputados que los sindicatos envían directamente al Parlamento, es muy raro que un candidato pueda ser seleccionado si no se ha asegurado el apoyo del sindicato. Por otra parte, el NEC tiene siempre posibili-

¹⁶ Vid., para un análisis comparado, que pone en evidencia estas diferencias, D. J. Wilson, *Party Bureaucracy in Britain: Regional Area Organization*, «British Journal of Political Science», II (1972), pp. 373-381; Idem., *Power and Party Bureaucracy in Britain*, cit.

¹⁷ Por ejemplo, en 1970 los conservadores tenían 357 agentes electorales para 537 agrupaciones locales, y los laboristas 141 agentes para 618 agrupaciones; cfr. R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., pp. 152-153.

¹⁸ Cfr. M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, London, Nelson and Sons, 1969, p. 131 y ss. Cfr. también W. L. Guttsman, *Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets*, en I. Crewe (ed.): *British Political Sociology Yearbook*, vol. 1: *Elites in Western Democracies*, cit., pp. 89-125.

¹⁹ M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, cit., pp. 153-154.

dad de ejercer un poder de veto (utilizado tradicionalmente, cuando los equilibrios en la coalición dominante favorecen a la derecha, a costa de las facciones de izquierda) frente a los candidatos no gratos.

En conclusión, el partido laborista es una organización débilmente institucionalizada, y los caracteres de su modelo originario que he ilustrado sintéticamente aquí, explican los motivos. Se trata de una organización subdividida en *facciones*, en una pluralidad de centros de poder que controlan zonas cruciales de incertidumbre organizativa y que pueden distribuir, en recíproca competición, incentivos selectivos y/o colectivos a sus propios partidarios. Grupos cuyas posibilidades de organización dependen de las conexiones que mantengan con alguna *Union*, con alguna asociación afiliada y ocasionalmente (como es tradición en la izquierda del partido) también con los afiliados individuales. Esta dispersión de las posibilidades de disponer de recursos organizativos, explica la capacidad que los distintos grupos del partido tienen de mantenerse a lo largo del tiempo. Y explica, naturalmente, el carácter relativamente dividido de la coalición dominante. Digo «relativamente» porque lo que impide generalmente a las facciones laboristas organizarse de un modo tan sólido, por ejemplo, como las facciones de la DC italiana, es el control externo ejercido por los sindicatos. Mientras los líderes sindicales consiguen mantener bajo control a sus respectivas organizaciones, la estabilidad organizativa del partido está en general asegurada. En este caso, en efecto, la coalición dominante queda integrada por los líderes de los sindicatos y el líder parlamentario, y este sistema de *oligarquías cruzadas* permite una gestión controlada de los conflictos internos. Pero cuando los líderes sindicales advierten el riesgo de ser desplazados por la base o lo son de hecho, el pacto de cooperación sobre el que se basa la coalición dominante se resquebraja, y los juegos faccionales vuelven a tomar aliento y vitalidad. Este es el resultado de la dependencia del partido respecto al sindicato. La estabilidad organizativa del partido es en efecto, una función de la estabilidad organizativa de los sindicatos²⁰. Así se explica por qué

²⁰ Lo que hace que el análisis de la evolución organizativa de los sindicatos sea, obviamente, fundamental. Sobre esa cuestión, además de la bibliografía citada en las notas anteriores, vid. también T. Forester, *The Labour Party and the Working Class*, London, Heineman Educational Books, 1976. La dispersión de los recursos organizativos entre los distintos grupos existentes en el partido es, desde este punto de vista, el resultado del tipo específico de estructura sindical predominante en Inglaterra: un movimiento sindical más descentralizado que el de otros países europeos y organiza-

en el curso de su historia, el partido laborista registra una estabilidad en su coalición dominante mayor cuando se encuentra en la oposición que cuando está en el gobierno. Hasta hace poco tiempo la típica coalición dominante del partido laborista en la oposición comprendía a los líderes de las organizaciones sindicales más potentes (que controlan el TUC) y al líder parlamentario surgido de las facciones de centro-derecha. El pacto de cooperación funcionaba a satisfacción para ambas partes dado que la coalición dominante conseguía hacer frente común tanto contra los gobiernos conservadores como contra las facciones laboristas de izquierda, garantizando así la estabilidad organizativa del partido²¹. Con la única excepción del gobierno Attlee (1945-1951) el partido laborista no ha conseguido por el contrario casi nunca mantener estabilidad cuando estaba en el gobierno²². La coalición dominante no consigue generalmente dominar las consecuencias del choque con las inevitables dificultades del gobierno; los sindicalistas de base se desplazan hacia la izquierda para no perder la conexión con los sectores obreros desilusionados, incrementando así el apoyo a las facciones de izquierda; los sindicatos pierden cohesión y estabilidad y, finalmente, el pacto de cooperación entre los líderes sindicales y el líder parlamentario (que es además el *premier* al frente del gobierno), se disuelve. El resultado es la desestabilización del partido: una crisis organizativa que se manifiesta, típicamente, como una contraposición entre el «partido» (sindicatos + facciones de izquierda) y el líder parlamentario²³.

do por oficios y no por empresas, por lo que «(...) los trabajadores de una misma empresa pueden, por ejemplo, hallarse representados incluso por quince o veinte sindicatos distintos y a veces en conflicto entre ellos por la delimitación de sus respectivas jurisdicciones». A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, cit., p. 221.

²¹ A veces, sin embargo, ha ocurrido también que el pacto entre los líderes sindicales y el líder parlamentario se deteriora bajo la presión de los delegados sindicales de base estando el partido en la oposición: un ejemplo de este tipo fue el de los conflictos entre el líder laborista Gaitskell y el partido en los años 1960-1961, sobre el famoso problema de la abolición de la cláusula IV de los estatutos (sobre la socialización de los medios de producción). Cfr. L. D. Epstein, *Who Makes Party Policy: British Labour, 1960-1961*, «Midwest Journal of Political Science», VI (1962), pp. 165-182.

²² Sobre los conflictos entre los gobiernos laboristas y los sindicatos en la postguerra vid. L. Minkin, P. Seyd, *The British Labour Party*, en W. E. Patterson, A. H. Thomas: *Social Democratic Parties in Western Europe*, cit., p. 113 y ss.

²³ Sobre las transformaciones de tipo organizativo más recientes en el Partido Laborista, vid. S. Finer, *The Changing British Party System, 1945-1979*, cit., y, desde

La sección francesa de la Internacional obrera

También el nacimiento de la SFIO, como el de muchos otros partidos socialistas, es el producto final de un largo proceso de gestación durante el cual distintas organizaciones de escasa entidad, nacen, se fusionan, se escinden y se combaten unas a otras²⁴. Cuando la SFIO nace en el Congreso de París de 1905 por una combinación de acontecimientos internos (la evolución política francesa después del caso Dreyfuss) e internacionales (una fuerte presión de los jefes de la II Internacional para que el socialismo francés saliera de un estado de debilidad crónica unificando sus diversas tendencias), las condiciones de lo que será en lo sucesivo una débil institucionalización organizativa están ya presentes. La SFIO se funda por la federación de las cinco corrientes principales del socialismo francés (cada una más o menos agrupadas en una organización política autónoma) además de un cierto número de grupos menores. Las cinco tendencias organizadas que dan vida a la SFIO son: los *guesdistas*, antiguo partido obrero francés (PDF), seguidores de Jules Guesde, de orientación marxista; los *possibilistes* de Paul Brousse; los *allemandistas* de Jean Allemande; los *blanquistas* que tienen como jefe a Edouard Vaillant; y los *Socialistas independientes* de Jean Jaurès y Alexander Millerand. De todas estas pequeñas sectas la más organizada es sin duda la primera, el POF, fundado por Jules Guesde y Paul Lafargue a comienzos de los años noventa²⁵. La superioridad organizativa de los *guesdistas* garantiza a este grupo un rol preeminente en la fase inicial: cuando en el congreso de 1906 la SFIO se de unos estatutos (destinados a durar durante toda la existencia de esta organización) no hará más que adoptar el documento estatutario que los *guesdistas* adoptaron en los años noventa, calcado a su vez de los estatutos de la socialdemocracia alemana. El POF, sin embargo, no obstante los esfuerzos de Guesde y de Lafargue por construir una organización potente y centralizada, había sido una pequeña secta que durante

una perspectiva comparada, G. Pasquino, *Labour Party, PSF, SPD: tre modelli di partito socialista in Europa*, «Mondoperaio», XXXIII (1981), pp. 95-104.

²⁴ Sobre estos acontecimientos cfr. J. J. Fletcher, *Le Socialisme français: de l'Affaire Dreyfuss à la Grande Guerre*, Genève, Librairie Droz, 1965, y P. Luis, *Histoire du Socialisme en France*, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie., 1950. Además, J. Touchard, *La Gauche en France depuis 1900*, Paris, Editions du Seuil, 1977.

²⁵ C. Willard, *Les Guesdistes. Le Mouvement socialiste en France (1893-1905)*, Paris, Editions Sociales, 1965.

toda su breve existencia, había arrastrado las enormes dificultades con que el socialismo francés tropezó en las primeras fases de su vida: una organización nacida por difusión territorial con una fortísima heterogeneidad organizativa, entre unas zonas y otras, y cuyas estructuras intermedias —las Federaciones— se habían desarrollado con una fuerte autonomía respecto al «centro» del partido ²⁶. Ciertamente una secta potente y bien organizada en comparación con los otros grupúsculos del socialismo francés, pero bien poca cosa, por ejemplo, en comparación con uno de los predecesores del SPD, la organización de Lasalle. Las características organizativas del POF, justamente a causa del papel preeminente, por lo menos en parte, desempeñando por Guesde en el momento del nacimiento de la SFIO, serán un elemento con el que tropezaremos una y otra vez, como una constante organizativa del nuevo partido. Los rasgos cruciales del modelo originario de la SFIO son pues su nacimiento por federación de una pluralidad de grupos (lo que implica un compromiso político entre tendencias heterogéneas), y un «modelo organizativo» que hereda del POF las tradiciones de la descentralización y de una débil cohesión estructural.

Los *guesdistas*, que se llevan la parte del león a la hora de marcar la impronta organizativa del nuevo partido, no consiguen, sin embargo, obtener grandes frutos de este arranque triunfal. En efecto, serán duramente penalizados por la geografía electoral; esto es, por el tipo de lealtades electorales que se fijarán sobre la nueva organización. El POF, a pesar de tener algunos seguidores entre los obreros industriales de París y en algunas otras zonas, no había conseguido dar vida en el curso de los años noventa a un sindicato dependiente del partido según el modelo del SPD ²⁷, a pesar de los esfuerzos de sus líderes en esa dirección. La CGT, el sindicato obrero, nace en 1895, pero es hegemonizado desde el principio por una tendencia anarco-sindicalista fuertemente hostil a los partidos políticos ²⁸. La SFIO herederá así del POF las relaciones débiles, y por momentos completamente inexistentes, con el sindicalismo obrero. El resultado es que, con la excepción del obrero medio de París y de otras pocas zonas, la Francia rural se convierte en el área de expansión electoral (y organizativa) más importante del partido. La

²⁶ *Ibidem.*, p. 108 y ss.

²⁷ *Ididem.*, p. 355 y ss.

²⁸ J. Touchard, *La Gauche en France depuis 1900*, cit., p. 64 y ss.

SFIO, desde el principio, se plantea como un competidor más temible para el partido radical-socialista, cuya *classe gardée* está en las zonas rurales, que para el sindicalismo obrero. La consecuencia sobre la estructura interna de poder es el rápido fortalecimiento, a costa de Guesde, del otro líder de gran prestigio en la unificación de 1905: Jean Jaurès. Su socialismo humanitario empapado de ideología republicana, suministra a la organización en el momento crucial de la selección de la «base social» del partido, de su «territorio de caza», una identidad política mucho más adaptada al área de expansión electoral que el «obrerismo» sectario de Guesde. En el espacio de diez años: «(...) la SFIO había obtenido sus ganancias más sustanciales en las zonas rurales. El socialismo del viejo POF, que fundaba sus esperanzas en las fábricas y en las ciudades, tendía a ser sustituido por un socialismo más rural al estilo de Jaurès, reflejo de una Francia todavía campesina» ²⁹.

CUADRO 2. SFIO: Afiliados, electores y escaños parlamentarios en el período prebélico

	Afiliados	Votos	Escaños
Período que precede a la unificación	34.688	—	—
1906	51.736	877.999	51
1910	56.164	1.106.047	74
1914	76.667	1.398.000	103

Fuente: M. Perrot, A. Kriegel, *Le Socialisme français et le Pouvoir*, cit., p. 85.

Estas cifras, observan Perrot y Kriegel, «(...) muestran un ritmo vigoroso de crecimiento; pero muestran también sus límites y llevan a interrogarse sobre la naturaleza de la SFIO. Partido de electores más que de militantes, la SFIO no consigue arrastrar el voto obrero. Ha ganado sobre todo en las zonas del radicalismo rural» ³⁰. Naturalmente es una pregunta en cierta medida ociosa la de si es el tipo de liderazgo que representa Jaurès (es decir el conjunto particular

²⁹ M. Perrot, A. Kriegel, *Le Socialisme Français et le Pouvoir*, Paris, EDI, 1966, p. 88.

³⁰ *Ibidem.*, p. 85. Un análisis interesante del período en M. Reberieux, *La classe operaia francese e le sue organizzazioni di fronte alla nascita della società industriale agli inizi del XX secolo*, en F. Piro, P. Pombeni (a cura di): *Movimento operaio e società industriale in Europa, 1870-1970*, cit., pp. 145-165.

de símbolos de identificación que éste utiliza), o, por el contrario, el hecho de que la CGT cierra el paso a una mayor expansión entre los obreros, lo que determina esta evolución. Probablemente los dos factores se refuerzan mutuamente. Pero un desarrollo de este tipo, la selección de una *classe gardée* con fuertes características rurales, tiene su importancia a la hora de explicar el resultado de la lucha interna por el poder; es decir, el hecho de que, no obstante su inicial superioridad organizativa, el «obrerista» Guesde no consiga disputar el control del partido de Jaurès.

En cualquier caso, los obreristas, tras un brillante comienzo se convierten en una facción minoritaria, fuerte sólo en algunas federaciones del Norte, mientras se afirma cada vez más el liderazgo de Jaurès. La estructura organizativa, modelada, como se ha visto, sobre el esquema del POF, se cristaliza en este período y pasará casi indemne a través de todas las vicisitudes del socialismo francés y de los cambios en la composición de la coalición dominante del partido: de Jaurès al tándem Blum-Faure del período de entreguerras, hasta el «mollettismo» post-bélico. Y no sólo eso; muchas de aquellas características organizativas han dejado huellas muy reconocibles incluso en el nuevo PSF, nacido de la reorganización de los años 1969-1971³¹. Una vez más, pues, nos encontramos ante un caso clásico y paradigmático de la persistencia en el tiempo de los caracteres del modelo originario. La estructura organizativa de la SFIO, tal como queda fijada durante los primeros años de vida del partido tiene, como veremos a continuación, muchos puntos de contacto con el PSI. Al igual que los socialistas italianos, tampoco los franceses conseguirán nunca imitar a los, sin embargo, tan admirados (y envidiados) primos alemanes del SPD.

Estos son los rasgos esenciales de la nueva organización: una fuerte heterogeneidad y variedad de formas organizativas entre unas zonas y otras (aunque adaptándose en términos generales a las orientaciones estatutarias); un debilísimo aparato central (incluso se puede hablar, al menos hasta la llegada de Paul Faure, en los años veinte, a la secretaría, de inexistencia de un aparato central en cuanto a tal);

³¹ Vid. Hurtig, *De la SFIO au Nouveau Parti Socialiste*, París, Colin, 1970, y F. L. Wilson, *The French Democratic Left, 1963-1969*, Stanford, Stanford University Press, 1971. Sobre el PSF vid. B. Criddle, *The French Parti Socialiste*, en W. E. Paterson, A. H. Thomas (eds.): *Socialist Democratic Parties in Western Europe* cit., pp. 25-57.

y una fuerte independencia de las estructuras intermedias —las federaciones— que, desde el principio, se organizan como feudos autónomos con capacidad para oponerse eficazmente a cualquier tentativa de ingerencia del «centro». Al mismo tiempo, y en contraste con estos caracteres, una tradición, heredada del POF (que a la vez la había tomado del SPD) de predominio de los dirigentes internos sobre los parlamentarios; un predominio que, sin embargo, nunca podrá realizarse cumplidamente. En efecto, el primado de los dirigentes internos sobre los parlamentarios sólo puede realizarse eficazmente, cuando aquéllos son líderes nacionales a la cabeza de una burocracia extendida y no cuando, como en el caso de la SFIO, se trata de los dirigentes periféricos, de las Federaciones. La SFIO nace y se consolida, pues, con los caracteres de un «híbrido» organizativo a mitad de camino, para usar la terminología duvergeriana, entre el partido parlamentario de notables, y el partido de masas «socialista». La debilidad del aparato central, incapaz de ejercer cualquier tipo de control sobre las estructuras intermedias y sobre las agrupaciones locales (por ejemplo, en el momento crucial de la selección de los candidatos) unida al «carisma de situación» de Jaurès, que se convierte para millares de electores, y para la mayor parte de los militantes, en el símbolo del socialismo francés, tiende a favorecer un predominio de los parlamentarios y en general de los cargos públicos elegidos. A su vez, sin embargo, la fuerte concentración de los recursos del poder organizativo en las Federaciones, que, en proporción a su número de afiliados, dominan los congresos nacionales y controlan el débil órgano ejecutivo³², equilibra esta tendencia. El centro de gravedad del poder tenderá a oscilar continuamente, entre los parlamentarios y los dirigentes internos (en este caso los jefes de las federaciones) en razón de los resultados de una lucha constante entre los primeros (que tratan de garantizarse independencia política y bases autonómicas de poder en base a sus propias clientelas electorales) y los segundos (que intentan por su parte controlar a aquéllos). Durante toda su historia la SFIO será un caso clásico de ese conflicto entre dirigentes internos (que tienen su base de poder en

³² Para una descripción del funcionamiento de los órganos estatutarios y en particular del órgano ejecutivo —la CAP (Commission Administrative Permanente)— vid. J. Touchard, *La Gauche en France depuis 1900*, cit., p. 142 y ss., y G. A. Codding, W. Safran, *Ideology and Politics: The Socialist Party of France*, Bouldner, Westview Press, 1979, p. 60 y ss.

los militantes) y parlamentarios (ligados a las clientelas electorales de sus respectivas circunscripciones), agudamente descrito por Duverger³³.

Las bases para una débil institucionalización están por tanto echadas: la combinación de un aparato central débil con una situación de semi-autonomía y, en ciertos casos, de independencia de los diputados (así como de los elegidos para los cargos públicos municipales), y de independencia de las federaciones *vis-à-vis* del «centro» del partido, desemboca en una organización incapaz de desarrollar una fuerte autonomía respecto al medio en que se desenvuelve; incapaz, por ejemplo, de desarrollar un control sobre su propia *classe gardée* a través de esa espesa red de lazos verticales, característica del «partido de integración social», que los observadores apresurados consideran como el modelo de cualquier partido «socialista». Durante toda su existencia, por el contrario, la SFIO seguirá siendo un partido de opinión, con débiles e intermitentes lealtades electorales, fuertemente dependiente de los humores de un electorado poco o nada organizado por el partido³⁴.

El partido estaba predispuerto a esa evolución. En primer lugar por su origen como una federación de grupos dotados de recursos autónomos de poder organizativo a través de las incipientes federaciones (lo que bloquea desde el principio las posibilidades de crecimiento de un aparato burocrático central). En segundo lugar también por la independencia política del sindicato obrero. Una independencia que impide a la SFIO controlar un recurso que en otros casos (SPD y SP austriaco) ha sido esencial para la construcción de una sólida subcultura de partido. La fuerte dependencia respecto al medio en que se desenvuelve (como consecuencia de la débil institucionalización de la organización), hará a su vez que todos los cam-

³³ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 238 y ss.

³⁴ Lo que explica el carácter «movimentista» del partido bajo Jaurès y la imposibilidad de sustituir los incentivos colectivos de identidad por los incentivos selectivos de tipo material que van ligados a los procesos de burocratización. El choque entre Bebel y Jaurès en el seno de la Internacional es también, si no principalmente, una expresión de lo mismo: la contraposición entre una fuerte organización burocrática, que se ve obligada a adoptar políticas prudentes (sobre el problema del rearme y del militarismo) para protegerse a sí misma, y una organización flexible, que no ha llegado a «articular» sus fines a las exigencias organizativas y *debe*, por tanto, perseguir coherentemente (y con ímpetu) sus objetivos ideológicos manifiestos. Cfr. sobre estos acontecimientos, C. Pinzani, *Jaurès, l'Internazionale e la guerra*, cit.

bios ambientales, desde la relación con el electorado hasta la ubicación en el sistema político, tengan siempre un impacto directo y dramático sobre las vicisitudes internas de la organización. Débil desde el punto de vista de autonomía respecto al ambiente externo, la SFIO padece también carencias, por las mismas razones —debilidad del aparato y autonomía de las federaciones— desde el punto de vista de la coherencia estructural interna, es decir, entre las distintas partes de la organización. Lo que significa que existe una gran heterogeneidad en las formas de organización entre unas zonas y otras, unida a (y reforzada por) un tipo de financiación controlado principalmente desde la periferia, es decir en manos de los líderes de las federaciones, pero también en ciertos casos, de los alcaldes y de otros notables de prestigio.

El corolario lógico de esta evolución es un bajo grado de cohesión de la coalición dominante y una vida faccional muy intensa. Los grupos internos, con breves paréntesis en la fase de reconstrucción que sigue a la escisión comunista de 1920 o después, en el momento álgido de la influencia de Mollet en los años cincuenta, se darán a sí mismos de modo inmediato una organización propia, a través de un «reparto de influencia» sobre las diversas federaciones, aglutinándose en subcoaliciones.

La poca cohesión de la coalición dominante durante toda la existencia de la SFIO queda demostrada por el hecho de que ningún liderazgo podrá surgir nunca en el partido si no es con el consentimiento de los líderes de las federaciones más potentes, y a través de un sistema de intercambios y compensaciones recíprocas entre estos dirigentes periféricos y los líderes nacionales. Anticipando por otra parte, una cuestión que retomaré en detalle más adelante (por ejemplo, al examinar el caso, en ciertos aspectos análogos, de la CDU de la era Adenauer), las características de la evolución de la SFIO no permitirán nunca una fuerte expansión del número de afiliados, consecuencia típica de una estructura organizativa de tipo «feudal». Los líderes de las distintas federaciones, ya se trate de monarcas absolutos o, más raramente, de sublíderes de una facción nacional, tendrán en la mayoría de los casos, un escaso interés en ampliar la organización más allá de un cierto umbral mínimo; en hacer esfuerzos vigorosos de proselitismo. En efecto, una excesiva expansión del número de afiliados podría comprometer la estabilidad organizativa: la incorporación de un número excesivo de nuevos afiliados, sobre todo si se trata de jóvenes, puede producir alteraciones incluso con-

siderables e inesperadas en las relaciones de poder, dentro de cada federación; las diferencias en el tipo de socialización política de los viejos militantes y de los recién llegados, puede llevar a agudos conflictos. En el peor de los casos la expansión del número de afiliados podría comportar la formación de amplios grupos de militantes disponibles para una movilización política por parte de facciones adversarias. La estabilidad organizativa del partido, con la excepción del período de reconstrucción que sigue a los acontecimientos de 1920, se basará durante muchos períodos de la historia de la SFIO, en una ausencia de proselitismo, en el estancamiento organizativo (que alcanzará su ápice en la época de Guy Millet); perfectamente explicable en términos de los equilibrios internos de poder.

Tras la escisión comunista de 1920 se producirá una reestructuración parcial de las relaciones internas de la organización, impuesta por la dureza del desafío que aquélla supone³⁵ para la propia supervivencia del partido. Con la escisión comunista, la SFIO queda convertida en un pequeño partido. El PCE se apodera de una buena parte de las estructuras locales e intermedias del partido (que serán posteriormente reorganizadas según el modelo leninista), lo que dará lugar a una serie de encuentros y de choques entre los partidos para el arreglo del «contencioso» organizativo y financiero abierto por la escisión³⁶. Con la SFIO se quedan, además de las federaciones de implantación más antigua (sobre todo en las regiones rurales), la mayor parte de los cargos públicos a nivel local y la casi totalidad de los parlamentarios. Se trata, en suma, de un conjunto de recursos que apenas basta para impedir la extinción del partido. El «renacimiento» que llevará a la SFIO, en el curso de unos pocos años, a adelantar nuevamente, en términos de fuerza organizativa, a un PCF preso de sus luchas internas, se debe esencialmente a la capacidad organizadora de Paul Faure.

El partido, en el período que sigue inmediatamente a la escisión, es debilísimo. Por otra parte, el padre del socialismo francés, Jaurès, ha sido asesinado en 1914. Será preciso un cierto tiempo antes de que surja un líder del mismo prestigio, en la figura de Léon Blum. La elección para la secretaría (un cargo no previsto en unos estatutos que, como hemos visto, penalizaban al aparato central) de Paul Fau-

³⁵ Cfr. T. Judt, *La Reconstruction du Parti Socialiste, 1921-1926*, Paris, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1976.

³⁶ *Ibidem*, pp. 31-32.

re es, en estas condiciones, un acontecimiento decisivo para comprender las razones de un renacimiento tan rápido. Con Paul Faure, el «hombre de la organización» en los años veinte, surgirá por primera vez un «centro» extraparlamentario con fuerza y prestigio. Bajo su dirección se sentarán al menos las bases de un aparato central antes inexistente y, de un control centralizado de la prensa del partido. Y aunque con dificultades se llevará a cabo una reorganización de las finanzas del partido a nivel «central»³⁷. Aunque, nada comparable, ni de lejos al desarrollo burocrático del SPD, se trata, sin embargo, de un esbozo de organización central.

Faure tiene un pasado de «izquierdas»: en Tours se había alineado con los «socialistas de izquierda», favorables a la adhesión a la III Internacional aunque contrarios a la aceptación de las «veintiuna condiciones».

Sólo una ruptura en el último momento con los bolcheviques le impedirá pasar, junto con Frossard, al otro lado. Este pasado le hace ser bien aceptado por la izquierda de la organización y, en general, por los afiliados, menos «moderados» por término medio que los electores. Controlando una organización central por lo menos parcialmente en vías de fortalecerse, y gozando de credibilidad ante los afiliados, Faure será el verdadero sostén de la coalición dominante que dará estabilidad al partido durante una quincena de años. Una coalición dominante cuyo segundo eje es Léon Blum. Blum, de tendencia moderada, pero desmarcado de todas las facciones, adquirirá bien pronto un gran prestigio ante el electorado como encarnación de las tradiciones humanitarias del socialismo francés, como alternativa y en oposición el PCF, y este prestigio explica su gran ascenso sobre el grupo parlamentario.

La alianza entre Blum y Faure, al principio tácita y después cada vez más manifiesta y explícita, será entonces irresistible: porque también Faure habrá conseguido por su parte vencer la resistencia de los líderes de las federaciones (a su vez en dificultades a causa de la competencia de los comunistas, lo que les hace más dependientes del «centro») y habrá establecido un compromiso duradero, a base de compensaciones recíprocas, entre las federaciones, los parlamentarios y la secretaría nacional. La coalición dominante que se perfila, y gracias a la cual la SFIO saldrá vencedora del grave desafío del veinte, comprenderá, pues un «centro» extraparlamentario (Faure),

³⁷ *Ibidem*, p. 50 y ss.

los líderes de las federaciones más fuertes aliadas con Faure, y una mayoría de parlamentarios controlados por Blum. La alianza Blum-Faure será la base de esta coalición y mientras marchen unidos, su fuerza será irresistible. No desaparecerán naturalmente los juegos faccionales (se llegará incluso a una escisión de parlamentarios del ala derecha en 1933), pero podrán mantenerse bajo control.

La SFIO, sin embargo, sigue siendo un organismo débil y su escasa institucionalización la hace muy sensible a los cambios ambientales.

Con el nacimiento del Frente Popular y con la creciente aptitud del PCF (que obtendrá una espectacular victoria electoral en 1936) para competir en el terreno político, la coalición dominante del partido comenzará a mostrar las primeras fracturas y el juego de las facciones recuperará su «normal» intensidad³⁸. El gobierno de izquierdas en el PCF, que se encuentra por su parte en fase de fuerte relanzamiento político, desencadena, en efecto en un partido débilmente institucionalizado como la SFIO, un grave problema de identidad. Vuelve a tomar aliento la división en facciones, alimentada tanto por la derecha parlamentaria, ligada a clientelas electorales anticomunistas, como por la «izquierda revolucionaria» (los grupos de Pivet y de Zyromski) fuerte sobre todo en aquellos sectores de la «periferia» del partido que, por tener una base obrera, se hallan más expuestos al desafío comunista. Faure y los líderes de las Federaciones más grandes aliadas con él elevan el tono de la polémica anticomunista, chocando cada vez más duramente con las facciones de izquierda de la organización, para defender la identidad organizativa del partido. Por el contrario, Blum, que está a la cabeza de un gobierno que funciona con el apoyo del PCF, debe necesariamente atenuar los tonos de la polémica y manifestar hacia los comunistas actitudes conciliadoras.

Las divergencias políticas entre Blum y Faure (debidas esencialmente al distinto papel que cada uno desempeña en la organización) comienzan entonces. Y concluirá en el curso de unos pocos años con la total descomposición de la coalición dominante, y con un proceso de faccionalización interna cada vez más acentuado, mientras Faure, que era el centro de gravedad del partido en los años

³⁸ Cfr., sobre los conflictos internos en la SFIO durante este período, N. Greene, *Crisis and Decline: the French Socialist Party in the Popular Front Era*, New York, Ithaca, Cornell University Press, 1969.

veinte y treinta, terminará su carrera como líder de la facción más a la derecha de la organización³⁹.

La reconstrucción posbélica verá surgir la estrella de Guy Mollet, pero no modificará en lo esencial la estructura del partido. No podía conseguirlo la desenvuelta política de Mollet. Este gana el congreso de 1946 desde posiciones de izquierda marxista (neo-guesdisme) y lleva después a la SFIO a la ruptura con el PCF y a opciones gubernamentales: un cambio de línea política que Mollet puede realizar con éxito (esto es permaneciendo en su puesto) debido a que consigue sustituir rápidamente los recursos «simbólicos» utilizados para conquistar el control del partido (incentivos colectivos de identidad) por recursos «materiales», gracias al control de la maquinaria gubernamental (incentivos selectivos materiales)⁴⁰.

Un éxito tan rápido sólo se explica porque el proceso tiene lugar en una organización débilmente institucionalizada, altamente permeable y sensible a los cambios de la situación ambiental. En una institución «fuerte», dotada de una potente burocracia, el proceso de conversión de los incentivos, no hubiera podido ser tan rápido, y cualquier coalición dominante que lo hubiese intentado en los términos en que Mollet realizó la operación entre el 46 y 47, se hubiera encontrado seguramente en grandes dificultades.

La esclerosis organizativa de la era Mollet (pérdida de afiliados, envejecimiento de los cuadros, etc.)⁴¹ invalida la teoría según la cual las organizaciones se ven empujadas siempre a ampliarse según una lógica «empresarial». Ni el secretario, ni los «sátrapas» de las grandes federaciones tenían, por el contrario, ningún interés en este período en poner en peligro la estabilidad organizativa mediante políticas expansivas. Y la estructura interna de poder permanecerá parcialmente estable durante todo el período de la IV República.

³⁹ *Ibidem*, p. 208 y ss.

⁴⁰ Cfr. R. Quillot, *La SFIO et l'Exercice du Pouvoir, 1944-1958*, Paris, Fayard, 1972.

⁴¹ *Ibidem*, p. 239 y ss.

El partido socialista italiano

Al igual que la SFIO, también el PSI toma como modelo al SPD en sus años de formación⁴². Y también al igual que la SFIO, el PSI no conseguirá nunca ser más que una mala copia de la organización socialista alemana. El modelo originario del partido es, también en este caso, un fiel indicador del débil nivel posterior de institucionalización organizativa. En el Congreso de Génova de 1892 confluyen en el nuevo organismo, además del Partido Obrero Milanés (una organización con fuertes analogías con los lassallianos y guesdistas), que ha abandonado entre tanto su primitivo sectarismo obrerista, hasta doscientas organizaciones entre grupos socialistas, cooperativas, y sociedades locales de socorro mutuo de orientación socialista, dispersas en distintas zonas del país⁴³. Con posterioridad a aquella fecha, muchas otras asociaciones locales nacen autonomamente al calor del entusiasmo local. Se trata, pues, de un nacimiento que combina la fusión de una pluralidad de organizaciones locales preexistentes y una posterior difusión territorial.

Puesto que en Génova convergen *asociaciones* y no militantes individuales, el partido se dota inicialmente de una base de tipo colectivo (la afiliación no es individual sino a través de las asociaciones). Sólo posteriormente, gracias a los esfuerzos de Turatti y de los otros socialistas milaneses que dirigen la construcción de la organización, el partido se organiza sobre bases individuales; concretamente en 1895. Pero su carácter inicial de organización débil, a nivel central, que tiene que apoyarse en otros grupos y asociaciones locales, continuará pesando sobre el partido durante decenios. Aunque el modelo es el SPD, sin embargo: «(...) la fundación del partido es concebida de modo bastante más matizado y genérico; el partido es un instrumento de coordinación más que la guía de los diversos organismos en los que se subdivide y articula el movimiento obrero; tiene que moverse al paso de éste y expresar su grado de madurez»⁴⁴. Esa es la consecuencia política de la distinta modalidad de

⁴² Vid. E. Ragionieri, *Socialdemocrazia tedesca e socialisti italiani*, Milano, Feltrinelli, 1976.

⁴³ G. Arfé, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, Torino, Einaudi, 1965, p. 31. Vid. también L. Valiani, *Questioni di storia del socialismo*, Torino, Einaudi, 1958. Una buena guía de la historiografía del socialismo italiano es la de I. Granata, *Il socialismo italiano nella storiografia del secondo dopoguerra*, Bari, Laterza, 1981.

⁴⁴ G. Arfé, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, cit., p. 31. Sobre las con-

formación (respecto al SPD) y del distinto tipo de relaciones que el PSI se ve obligado a establecer con las otras organizaciones del movimiento socialista.

En 1896, tras un esfuerzo financiero imponente para un organismo debilísimo como el PSI, nace el «Avanti!» que será el único órgano de prensa del partido con difusión nacional, y también, el único centro de poder organizativo, alternativo, al menos en parte, respecto al grupo parlamentario.

Los caracteres de la organización que se consolida a fines de siglo y que se mantiene inalterada durante un largo período, pueden sintetizarse así:

a) Una relación de afiliados/electores que, en los momentos más favorables, será de uno a veinte, frente a una media de uno a cuatro/uno a cinco en el SPD⁴⁵.

CUADRO 3. *Número de secciones y de afiliados al PSI (1892-1906)*

	Secciones	Afiliados
1892	200	131.000
1893	299	107.830
1896	450	21.000
1897	623	27.281
1898	860	—
1900	546	19.194
1901	783	28.497
1902	1.070	37.718
1903	1.236	42.451
1905	1.150	45.000
1906	—	36.428

Fuente: R. Michels, *Proletariato e borghesia nel movimento socialista italiano*, cit., p. 133.

cepciones políticas de Filippo Turati existe una amplia bibliografía. En relación con sus posiciones sobre el partido y sobre los problemas de estrategia en relación con las corrientes socialistas europeas, vid. L. Strik Lievers, *Turati, la politica delle alleanze e una celebre lettera di Engels*, «Nuova Rivista Storica», LVII (1973), pp. 129-160.

⁴⁵ L. Valiani, *Il Movimento operaio e socialista in Italia e in Germania del 1870 al 1920*, en L. Valiani, A. Wandruszka (a cura di): *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania del 1870 al 1920*, cit., p. 22.

Hasta la expansión organizativa que se produce después de la victoria de los maximalistas en 1912, y, sobre todo, al final de la Gran Guerra, el PSI, como la SFIO, será, pues, un partido de electores más que de militantes. Al igual que la SFIO, además, tendrá desde el comienzo una base social en la que es muy importante el componente rural; una *clase gardée* en la que los braceros constituirán siempre una parte notable del electorado (incluso cuando, después de la primera guerra mundial, aumente la capacidad de expansión del partido en las zonas obreras). Todavía en 1913, tras la introducción del sufragio universal, mientras la media nacional de los votos socialistas es del 17,7 %, llega en cambio hasta el 38,3 % entre los braceros de la región de Emilia ⁴⁶.

De aquí que la base social que el partido se ve obligado a seleccionar debido a las condiciones del país sea más «popular» (a semejanza de la SFIO) que «obrera» (a diferencia del SPD).

Las diferencias regionales tienen un reflejo importantísimo en el partido. Y las divisiones políticas sobre bases geográficas, se solapan siempre, sin coincidir nunca completamente, con las divisiones políticas nacionales entre derecha e izquierda.

b) La organización extraparlamentaria a nivel nacional es debilísima. La *dirección*, entre un congreso y otro, no tendrá nunca los medios financieros suficientes para dotarse de un *staff* burocrático. Conseguirá a duras penas pagar el sueldo del secretario político y de una reducida secretaría administrativa ⁴⁷.

c) A una fuerte diferenciación organizativa entre unas zonas y otras, resultado de un nacimiento por difusión territorial no reequilibrado por el «poder central» (inexistente como ya hemos dicho) se añade una acentuada indefinición de los confines de la organización (síntomas ambos de una débil coherencia estructural interna). Por ejemplo será tradicional en el partido que la selección de los candidatos a los cargos electivos sea decidida, no sólo por las secciones locales del partido, sino por éstas junto a las cámaras del trabajo, las

⁴⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁷ H. Hesse, *Il gruppo parlamentario del Partito Socialista Italiano: la sua composizione e la sua funzione negli anni della crisi del parlamentarismo italiano*, en L. Valiani, A. Wandruszka, (a cura di): *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, cit., p. 210. El ensayo de Hesse, además de ser una excelente reconstrucción de la composición del grupo parlamentario socialista en el período prefascista, constituye también el mejor análisis organizativo aparecido hasta la fecha sobre el PSI de ese período.

cooperativas y otras organizaciones socialistas ⁴⁸. Lo que comporta una fuerte dependencia del partido respecto a organizaciones externas de carácter local.

d) Puesto que falta un aparato burocrático central (y en realidad no existirá hasta la reorganización de la segunda posguerra, obra de Morandi), el sistema de incentivos selectivos por el que se rige el partido, utiliza sobre todo dos canales: los ayuntamientos con mayoría socialista (el «socialismo municipal») ⁴⁹ y la actividad de cada uno de los diputados por arrancar a la burocracia central concesiones en favor de su circunscripción ⁵⁰.

e) La relación que la organización establece con el sindicato (la Confederación General del Trabajo, fundada en 1906) es una relación compleja ⁵¹, tormentosa y ambigua. Más que una ausencia de relaciones (como en el caso de la SFIO), o una inicial subordinación del sindicato seguida de su lenta emancipación (como en el caso del SPD), o, finalmente, una dependencia del partido respecto al sindicato (como en el caso del partido laborista), lo que se impone, es una relación formal de mutua independencia y de colaboración sobre una base de igualdad entre el grupo parlamentario turatiano y los líderes reformistas de la CGL. Una relación siempre a punto de romperse a causa de la presión de los maximalistas en el partido y del sindicalismo revolucionario (fuertemente implantado en las Cámaras del Trabajo) en la CGL.

Frente a la debilísima organización extraparlamentaria se alza un grupo parlamentario en posición dominante. Dominante, en primer lugar, por una razón circunstancial: Turati, uno de los principales fundadores del partido es la figura de mayor prestigio del socialismo italiano, y este prestigio le coloca en «el centro» del grupo parlamentario y sitúa por consiguiente a éste «en el centro» del partido (exactamente lo mismo que ocurre en la SFIO con Jean Jaurès). Pero

⁴⁸ *Ibidem*, p. 211.

⁴⁹ Sobre el socialismo municipal, y, más en general, sobre la subcultura socialista, vid. la reconstrucción de G. Sivini, *Socialisti e cattolici in Italia della società allo Stato*, en G. Sivini (a cura di): *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1971; en particular, p. 79 y ss.

⁵⁰ Sobre las relaciones entre los partidos y la burocracia vid. la clásica denuncia de M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell'Amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881. Cfr. además, G. Galli, *I partiti politici*, cit.

⁵¹ Sobre el tema sindical vid. I. Bardadoro, *Storia del Sindacalismo italiano. Dalla nascita al fascismo*. 2 vol., Firenze, La Nuova Italia, 1973.

el grupo parlamentario es dominante también por razones de orden más estructural: a saber, la debilidad de la organización central y el hecho de que los incentivos selectivos sean distribuidos entre los seguidores del partido por los parlamentarios, gracias a sus conexiones con la burocracia estatal (según el modelo típico del parlamentarismo italiano) y con el «socialismo municipal» (el flujo de beneficios que circula bajo el paraguas del «flirt» político entre Turati y Giolitti)⁵². Además los parlamentarios son, en su inmensa mayoría, notables locales (sobre todo abogados y otros altos representantes de las profesiones liberales) capaces de imponer en muchos casos un control directo y personal sobre las secciones de su propia circunscripción, y de transformarlas en verdaderos «feudos» personales (como prueban las constantes reelecciones de los mismos candidatos en muchos colegios electorales)⁵³. El que los parlamentarios socialistas tengan más el carácter de un grupo de notables que un perfil «burocrático-profesional», se debe también al hecho de que hasta 1912, los diputados no gozan de ningún tipo de sueldo⁵⁴. Y el control que ejercen sobre las secciones no se tropieza con el obstáculo ni de una burocracia central (a diferencia del SPD) ni de una fuerte estructura intermedia (a diferencia de la SFIO).

f) Al predominio del grupo parlamentario y la debilidad de la organización central, rasgos que aproximan el PSI a la SFIO, se suma a diferencia del pariente francés, la debilidad de la estructura intermedia. La verdadera sede del poder organizativo a nivel periférico, aunque con excepciones⁵⁵, no es la federación sino cada sec-

⁵² Sobre las relaciones entre los dos líderes vid. B. Vigezzi, *Giolitti e Turati. Un incontro mancato*, 2 vol., Milano-Napoli, Ricciardi, 1976.

⁵³ H. Hesse, *Il gruppo parlamentare del Partito Socialista Italiano: la sua composizione e la sua funzione negli anni della crisi del parlamentarismo italiano*, cit., p. 221.

⁵⁴ Cfr. R. Michels, *Il proletariato e la borghesia nel movimento socialista italiano. Saggio di SWciencia sociografico-politica*, cit., que se extiende sobre el carácter burgués e intelectual de los líderes del PSI en comparación con los del SPD: vid., en particular, p. 76 y ss. y también p. 106 y ss. A comienzos de siglo el porcentaje de titulados superiores entre los parlamentarios socialistas italianos era del 87,8 por 100, frente a un 16 por 100 en el caso del SPD. Cfr. también, H. Hesse, *Il gruppo parlamentare del Partito Socialista Italiano: la sua composizione e la sua funzione negli anni della crisi del parlamentarismo*, cit., p. 213 y ss.

⁵⁵ Las excepciones parece que se dan en aquellas zonas donde, en el momento de constituirse el PSI, existía ya un partido rival fuerte. En Romagna, por ejemplo, donde el PSI debe enfrentarse, en el mismo momento de su nacimiento, con una

ción, que es totalmente autónoma de la organización central del partido⁵⁶. Esta característica explica dos fenómenos estrechamente conectados entre sí: en primer lugar, la capacidad de muchos parlamentarios de construirse un feudo local propio. En segundo lugar y por consiguiente, la fragmentación del grupo dirigente del partido, más acentuada incluso que en la SFIO. En efecto, si el poder organizativo se halla concentrado en las federaciones, los líderes nacionales tienen que ponerse de acuerdo con un número bastante reducido de dirigentes periféricos (como lograrán hacer en la SFIO, primero Paul Faure y después Mollet). Pero si la estructura intermedia, como en el PSI de aquella época es débil o en cualquier caso no es la de un poder organizativo significativo y consistente, entonces habrá un número elevadísimo de líderes locales (de sección) y no podrá establecerse sólidamente ningún tipo de alianza interna).

Esto explica también a mi entender el carácter más fluido de las facciones en el PSI en comparación con la SFIO. Se trata indudablemente de facciones, cada una con sus propias y sólidas bases de poder. Los maximalistas tienen su base en las secciones (sobre todo allí donde el partido se encuentra a nivel local en la oposición) y en las Cámaras de trabajo. Los reformistas tienen las suyas en la alianza del grupo parlamentario y los líderes reformistas de la CGL (especialmente durante el decenio giolittiano), bien en las asociaciones periféricas y afines (cooperativas, etc.) allí donde el partido es dominante a nivel local (como en la región de Emilia), bien, finalmente, en aquellas secciones que los parlamentarios-notables han conseguido transformar en feudos personales.

Sin embargo, el carácter altamente fragmentado y localista del partido, que no se halla aglutinado por una sólida estructura intermedia, explica el carácter fluido de las facciones —con numerosos trasvases de una facción a otra, tanto en el vértice como en la base

potente organización republicana ya implantada, la estructura intermedia (la federación) parece bastante más sólida que la de otras zonas: vid. las investigaciones sobre la formación de los partidos políticos en Emilia-Romagna coordinadas por Paolo Pombeni, de la Universidad de Bolonia, y en particular, M. Ridolfi, *Origine e sviluppo del partiti politici nel circondario di Cesena (1876-1898)*, tesis doctoral, 1980, y M. Gavelli, *Nascita e sviluppo dei partiti politici a Forlì*, tesis doctoral, 1980.

⁵⁶ H. Hesse, *Il gruppo parlamentare del Partito Socialista Italiano: la sua composizione e la sua funzione negli anni della crisi del parlamentarismo italiano*, cit., p. 211.

y con límites mal definidos entre unas y otras—⁵⁷. Mientras que en la SFIO las facciones, atrincheradas en las distintas federaciones, se consolidan. Aquellas características del PSI explican también el fuerte grado de indisciplina del grupo parlamentario.

Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre en el partido laborista, sólo una convergencia de intereses hace que la aplastante mayoría de los parlamentarios se mantenga alienada en las posiciones de Turati. En el partido laborista, el líder parlamentario, de acuerdo con los sindicatos, controla las posibilidades que la mayoría de los diputados tienen de volver a ser candidatos. En el PSI por el contrario, cada uno juega por su cuenta, confiando en su prestigio como notable, y en su capacidad de procurar beneficios materiales a la propia circunscripción. Sin embargo, puesto que los parlamentarios deben su reelección a la distribución de incentivos selectivos (las medidas concretas que consiguen arrancar a la burocracia estatal) sintonizan de un modo «natural» con la política de Turati: sus posibilidades de distribuir beneficios sólo pueden darse a la sombra del reformismo y no en contra suya.

Las condiciones de extrema debilidad tanto de la organización central como de la intermedia, explican por qué la victoria de los maximalistas en el congreso de Bolonia (1904) no cambia de hecho la estructura de poder, y no impide a los parlamentarios reformistas seguir siendo el verdadero centro motor del partido⁵⁸. La imposibilidad en que se hallan los maximalistas de consolidar sus posiciones conquistando también el control del grupo parlamentario, explica su rápido eclipse y el retorno triunfal de los reformistas a la cabeza del partido en el espacio de dos años. Pero si la victoria maximalista de 1904 es efímera, constituye también una prueba eloocuente de la débil cohesión de las coaliciones dominantes en el PSI. También los reformistas son cualquier cosa menos una masa compacta, aglutinados como están, tal como decíamos, más por la conveniencia de cada uno de los parlamentarios (individualmente considerados), que por mecanismos organizativos controlados desde un centro. Al cambiar la dirección del viento político, esto es al producirse el desgaste del giolittismo, del que depende estrechamente la credibilidad de la línea política de Turati, la coalición reformista verá crecer en su interior impulsos centrífugos (la izquierda de Salvemini,

⁵⁷ G. Arfé, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, cit., p. 111 y ss.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 163 y ss.

la derecha de Bissolati y Bonimi, el centro turatiano) hasta la disolución y la definitiva victoria de los maximalistas ante el impacto de la guerra de Libia⁵⁹.

Durante toda la fase de predominio de los reformistas, el partido no ha hecho trabajo de proselitismo, ha seguido siendo una organización débil; con pocas decenas de miles de militantes, y su misma fuerza electoral es mucho más el fruto del apoyo «externo» de las otras organizaciones que se mueven en el seno del socialismo italiano, que la consecuencia de una fuerza organizativa autónoma. La ausencia de proselitismo se deriva en parte de la falta de un fuerte centro extraparlamentario en condiciones de promover y mantener con continuidad un esfuerzo de expansión de la organización. Pero es también, si no principalmente, lo mismo que en el caso de la SFIO, la consecuencia de una voluntad deliberada por parte de los reformistas, de defender los equilibrios internos de poder mediante el estancamiento organizativo. A diferencia del SPD donde la expansión numérica es controlada por un potente aparato burocrático central que está en condiciones, por ejemplo, de «pilotar» los congresos del partido: «En Italia la soberanía de los congresos no encuentra obstáculos apreciables ni está sometida a ningún tipo de mediación. La mayor, si no la única garantía de estabilidad de la línea política reside en el número relativamente exiguo de afiliados y en la extremada lentitud de la renovación, por lo que acaban por prevalecer aquellos que más sienten, por su larga militancia, la fuerza de la tradición y con ella el prestigio de los jefes más respetados»⁶⁰.

Esta situación cambia en parte con el Congreso de Reggio Emilia (1912) y con la llegada de los maximalistas al poder. El líder de la nueva coalición dominante del partido, Benito Mussolini lanza un poderoso esfuerzo por incrementar el número de afiliados al partido. Dos años después —en el Congreso de Ancona (1914)— «(...) el número de afiliados se ha casi duplicado, la vieja guardia ha sido sumergida, disuelta en el nuevo y más vasto organismo que ya no es controlable sino con los mismos medios con los que ha sido construido»⁶¹.

La razón está clara: la nueva coalición dominante, que tiene su

⁵⁹ M. Degl'Innocenti, *Il socialismo italiano e la guerra di Libia*, Roma, Editori Riuniti, 1976.

⁶⁰ G. Arfé, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, cit., p. 156.

⁶¹ *Ibidem*, p. 156.

punto de apoyo en la (débil) dirección (de la que han sido expulsados los reformistas) y en el «Avanti!», se ve obligada, con el fin de liquidar el poder organizativo del grupo parlamentario, a reforzar lo más rápidamente posible la organización extraparlamentaria, a contrapesar y anular el prestigio de Turati con la fuerza de la organización. El esfuerzo en esa dirección es enorme, pero el peso del modelo originario del partido no se puede anular de golpe; ni siquiera por parte de un líder carente de prejuicios y dispuesto a todo como Mussolini. Y de hecho, incluso desde una posición que es ya definitiva de minoría en la organización, los reformistas continuarán haciendo por su cuenta la política parlamentaria del partido, burlándose de los continuos y enérgicos intentos de los maximalistas por subordinar al grupo parlamentario a las opciones políticas de la dirección. Perdiendo su predominio en el partido, los reformistas aún pueden contar con el apoyo de los sindicatos y de las demás organizaciones socialistas, y a pesar de los esfuerzos organizativos de Mussolini, el partido seguirá siendo débil frente a los otros «centros autónomos»⁶² del movimiento socialista. En 1913, por ejemplo, el PSI sólo tiene 45.000 afiliados frente a los más de 300.000 de la CGL⁶³. Sólo con la movilización política de la posguerra el PSI se convertirá en un verdadero partido de masas, alcanzando algo más de 200.000 afiliados⁶⁴. En esa época los maximalistas (ahora ya sin el liderazgo de Mussolini) habían conseguido reequilibrar en su favor las relaciones con el grupo parlamentario, y el declive de los reformistas se habrá consumado. Hasta ese momento, «(...) el PSI fue la encarnación, cuya base se hallaba en el escalón municipal. El partido estaba integrado por un número variable de secciones locales independientes, y los lazos verticales con la cúpula del partido sólo estaban débilmente desarrollados (...)». En estas circunstancias: «(...) hasta que el partido no se organizó como partido de masas, es decir, hasta el final de la primera guerra mundial, y políticamente dominante, pudo mantener una situación de gran influencia dentro del partido»⁶⁵. Pero la victoria definitiva de los maximalistas y el de-

⁶² La expresión es de Arfé, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, cit.

⁶³ H. Hesse, *Il gruppo parlamentare del Partito Italiano: la sua funzione negli anni della crisi del parlamentarismo italiano*, cit., p. 204.

⁶⁴ L. Valiani, *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, cit., p. 22.

⁶⁵ H. Hesse, *Il gruppo parlamentare del Partito Socialista Italiano: la sua confor-*

clive reformista coincidieron con la decadencia del partido en su conjunto. Como en el caso de la SFIO, la nueva situación, ligada al problema de la revolución rusa y a la adhesión a la III Internacional, determinó la ruptura (y en este caso la subdivisión en tres partidos) de un organismo ya endeble.

Con su renacimiento tras la segunda posguerra (el partido se reconstituye oficialmente en Roma en 1943), la organización socialista sólo consigue emanciparse parcialmente de su historia organizativa pasada. En la imposibilidad de alumbrar una institución fuerte influyen, además de los rasgos de modelo originario —que pesan en el momento de la reconstitución: ésta se hace sobre la base de la fusión parcial de viejos grupos y de agrupaciones de nuevo año⁶⁶—, la competencia que supone el PCI, en trance de reconstitución, y que ya es imparable. Cogido entre unos partidos que cuentan con sus propios puntos de referencia internacional en las potencias que se preparan para la larga confrontación bipolar de la posguerra, la capacidad del renacido partido socialista para desarrollar su propia identidad organizativa, se ve virtualmente amenazada.

Como organización fronteriza, en la cresta de la guerra fría, aplastada entre los «extremismos de ambos signos» característicos de la confrontación bipolar, el PSI oscilará continuamente de izquierda a derecha, desgrajándose en continuas luchas intestinas y pagando con sucesivas escisiones su incómoda ubicación política. Sin embargo, la ruptura organizativa provocada por el fascismo, permite al PSI, al igual que al PCI aunque por razones distintas, una reestructuración por lo menos parcial. En 1946 el PSI dispone de 700.000 afiliados, fruto de la movilización política provocada por la guerra de los partisanos. Ese es el tronco en el que va a injertarse el intento de Morandi, a partir de 1949, de reforzar la organización. Con Morandi el PSI hará su más consistente esfuerzo por transformarse en una institución fuerte, al igual que ocurrirá después, como veremos, en la DC (con la secretaría de Fanfani). Y, como en el caso de la DC, el intento conocerá un éxito sólo parcial. Bien sea porque es bastante difícil para cualquier partido escapar por completo al peso de su propia herencia organizativa, bien porque las características del

mazione e la sua funzione negli anni della crisi del parlamentarismo italiano, cit., p. 219.

⁶⁶ Cfr. C. Vallauri, *I partiti in Italia del 1943 al 1975*, Roma, Bulzoni, p. 105 y ss.

«ambiente» en que opera la organización (su ubicación respecto a los conflictos políticos nacionales e internacionales) no le permitan desarrollar una sólida identidad organizativa (y en concreto seleccionar y controlar establemente su propio «territorio de caza electoral»).

Tras la efímera victoria de la facción autonomista de «Recuperación Socialista» (de Lombardi y Jacometti), y como consecuencia de la derrota electoral de 1948, la coalición dominante que se consolida en el XXVIII Congreso (1949), en base a una línea política de renovada cooperación con el PCI, gira en torno a dos ejes: la capacidad organizativa de Rodolfo Morandi y el gran prestigio de Pietro Nenni. Esta coalición dirigirá al partido ininterrumpidamente hasta la muerte de Morandi y, en realidad, hasta el congreso de Venecia de 1957. Es el período de máxima estabilidad del «círculo interno» del partido. El examen de la composición de la Dirección Nacional en el período de tiempo que va de 1945 a 1965 muestra que, «el período de mayor estabilidad (...) es el que va de 1949 al 1957, y corresponde a la fase en que el partido socialista desarrolló más linealmente una política (más o menos aceptable), con coherencia y sin sufrir aquellas crisis que habían caracterizado su historia anterior y caracterizarán igualmente la siguiente»⁶⁷.

Es en esta fase cuando toman cuerpo los enérgicos intentos de Morandi por transformar el PSI en una fuerte institución, en un «partido de masas» según el modelo del PCI⁶⁸. Y es en esta fase cuando la Dirección se convierte, frente al grupo parlamentario, en el órgano central del partido, y cuando se desarrolla un aparato burocrático central (que el PSI no había conocido anteriormente) a costa de la tradicional independencia de las secciones, y cuando se intenta, finalmente, establecer un control del partido sobre las organizaciones afines.

Y, sin embargo, el intento de Morandi fructifica sólo en parte. El aparato burocrático no llegará a igualar ni por cohesión interna, ni, menos aún, por sus dimensiones al del PCI. Como observaba Zarinski en 1962, comentando las razones del giro de Nenni después del 57, un atento examen de la burocracia del PSI nos muestra: «(...)

⁶⁷ F. Cazzola, *Carisma e democrazia nel socialismo italiano*, Roma, Edizioni Sturzo, 1967, p. 30.

⁶⁸ Cfr. C. Vallauri, *Morandi e l'organizzazione di partito*, «Città e Regione», n.º 6 (1978), pp. 38-56 y, más extensamente sobre la acción política de Morandi, A. Agosti, Rodolfo Morandi. *Il pensiero e l'azione politica*, Bari, Laterza, 1971.

una estructura integrada por 500 asalariados. Muchas de las tareas que tenía oficialmente atribuidas, se cumplían sólo en apariencia, de una manera decididamente esporádica y casual, o, en ciertos casos, no se realizaban en absoluto»⁶⁹.

La organización no conseguirá nunca sustituir real y completamente la tradición prefascista del partido de notables por un modo de funcionamiento de tipo burocrático. Consecuentemente, aunque las federaciones llegarán a hacerse mucho más fuertes que las del período prebélico, nunca llegarán a serlo tanto como para someter a los notables locales. Incluso el nuevo predominio de la dirección sobre el grupo parlamentario presenta caracteres ambiguos. El fortalecimiento organizativo de la dirección va acompañado, en efecto, de su rápida conversión en parte del grupo parlamentario⁷⁰.

Finalmente tampoco el control sobre las organizaciones afines podrá nunca considerarse realmente asegurado. Por ejemplo, la rama socialista de las organizaciones sindicales, al no tener detrás el respaldo de una potente organización de partido, estarán condicionadas siempre por la mayoría comunista (que es, por el contrario, el «brazo sindical» de una institución fuerte).

Por consiguiente, incluso en la fase de máxima cohesión de la coalición dominante (1949-1957) la vida faccional del partido seguirá. En particular el grupo dirigente se verá obligado a enfrentarse constantemente con una minoritaria, pero aguerrida facción de derechas con una base propia en la organización y entre las personalidades de nivel local.

A partir del 57 la coalición dominante se disuelve, dando lugar a una contraposición entre la derecha de Nenni, ligeramente mayoritaria que está preparando el centro-izquierda, y una fuerte minoría de izquierda. Será un momento que podemos definir como «bi-faccional»: las dos facciones, cada una de las cuales es a su vez una amalgama de una pluralidad de grupos, con una consistencia prác-

⁶⁹ R. Zerinski, *The Italian Socialist Party: A Case Study in Factional Conflict*, «American Political Science Review», LVI (1962), p. 389. Sobre las características de la burocratización del PSI bajo Morandi ver además S. H. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, New Haven, Yale University Press, 1967, pp. 138-139.

⁷⁰ Cfr. F. Cazzola, *Carisma e democrazia del socialismo italiano*, cit. Más en general sobre la organización socialista de la segunda postguerra F. Cazzola, *Il partito come organizzazione. Studio di un caso: il PSI*, Roma, Edizioni del Tritone, 1970, y A. Landolfi, *Il socialismo italiano*, Cosenza, Lerici, 1977.

ticamente equivalente, se enfrentarán a lo largo de todo el cuerpo del partido de una forma que recuerda mucho al funcionamiento de los sistemas políticos bipartidistas ⁷¹.

Con el centro-izquierda y la nueva disponibilidad de recursos públicos que el acceso al gobierno garantiza y que son utilizables en la lucha interna, una institución débil, como el PSI, se verá rápidamente abocada a un fuerte fraccionamiento interno. En una evolución paralela a la de su compañero de gobierno (la DC), durante el centro-izquierda, el PSI irá a un proceso de faccionalización aún mayor que en el pasado. Será también en esta fase cuando las facciones alcancen un máximo de institucionalización.

Con el final del centro-izquierda y el surgimiento de una amenaza a su propia supervivencia política debida al avance electoral comunista de los años 1975-1976, el PSI experimentará, con el recambio generacional del Midas (1976) —y los sucesivos ajustes internos de cuentas— una nueva fase de recomposición bajo la dirección de una coalición dominante más cohesionada que las anteriores ⁷². Y aunque se producirán algunas transformaciones organizativas en la dirección del «catch-all-party» *, con una mayor profesionalización y una presencia más agresiva en el campo de los medios de comunicación, la debilidad organizativa del partido no podrá ser eliminada. Sus causas se remontan a un lejano pasado.

Conclusiones

Los tres partidos aquí considerados representan todos casos de institucionalización débil. Son partidos que tienen en común una fuerte dependencia respecto al ambiente en que se desenvuelven. Bien de organizaciones externas, en el caso del partido laborista (y también, aunque en menor medida, en el caso del PSI); bien, en el caso de la SFIO, de un ambiente electoral sobre el que no ejerce

⁷¹ Sobre la dinámica de las facciones en este período vid. S. H. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, cit.

⁷² Sobre los cambios posteriores a 1976 vid. A. Panebianco, *Analisi di una sconfitta: il declino del PSI*, en A. Parisi, G. Pasquino (a cura di): *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bólogna, Il Mulino, 1977, pp. 145-184, y G. Pasquino, *The Italian Socialist Party: An irreversible Decline?*, en H. R. Penniman (ed.), *Italy at the Polls*, Washington, American Enterprise for Public Policy Research, 1977, pp. 183-227.

* Ver más adelante capítulo XIV. (Nota del traductor.)

ningún control directo (como el que su sólida implantación social garantiza al SPD, al PCI, o al PCI). Partidos que deben, pues, «adaptarse» a lo que ocurre fuera de sus respectivas organizaciones y que no están en condiciones de desarrollar, a diferencia de las instituciones fuertes, estrategias «imperialistas» de dominio sobre su entorno. Son además partidos que tienen en común una débil coherencia estructural interna, un bajo grado de «sistematización»: es decir, son organizaciones que presentan una gran variedad de formas organizativas entre unas zonas y otras del país durante un largo período de tiempo (en los tres casos) y una sustancial indeterminación de las fronteras de la organización (sobre todo el partido laborista y el PSI) de tal modo que a menudo no se puede distinguir dónde termina la organización y comienzan las organizaciones afines.

Son partidos que se diferencian de los casos del SPD, del PCF o del PCI sobre todo porque no consiguen desarrollar una burocracia central igual de fuerte. Antes bien, la organización burocrática es prácticamente inexistente en la SFIO y en el PSI (hasta el período posbélico) y durante largo tiempo embrionaria en el partido laborista.

Una institucionalización débil arrastra consigo una serie de consecuencias. Los tres son partidos de facciones, de grupos organizados que se disputan, manteniendo cada uno entretanto una cierta cohesión, el control del partido. La estructura de las oportunidades es, pues, de tal tipo que imprime una orientación centrífuga al reclutamiento de las élites. Con la parcial excepción del partido laborista, cuyas desigualdades internas están en función de la marcha de las organizaciones patrocinadoras, existe una estrecha correspondencia entre el sistema de las desigualdades internas y las desigualdades sociales. En la SFIO, y aún más en el PSI, lo que determina la distribución de las *atouts*, de los recursos de poder en la organización, no es la lógica de la división del trabajo en una estructura burocrática. Es sobre todo el sistema de las desigualdades externas. Los notables poseen un lugar que no tienen, por ejemplo, en el SPD. La escasez de participación de tipo «profesional», está compensada por una dosis masiva de participación «civil», con predominio de personalidades de prestigio, un típico efecto de una institucionalización débil. Y el predominio de una estructura caciquil, implica una presencia mayor de incentivos selectivos de tipo clientelar que de las formas de retribución material propias de las burocracias.

Si los tres partidos presentan la característica común de una débil institucionalización, no faltan, sin embargo, las diferencias. El mo-

delo originario del partido laborista, es el de un partido de legitimación «externa», es decir, de un partido que durante toda su vida sigue siendo el «brazo político» de una organización patrocinadora. Por el contrario la SFIO es un partido de legitimación interna. El PSI se sitúa a medio camino entre los dos: no es propiamente el brazo político de una organización externa, pero tampoco es totalmente independiente de las otras organizaciones del movimiento socialista. Como indica su constitución inicial a base de una afiliación de tipo indirecto, colectivo. Y aún más la constante ambigüedad de las relaciones entre partido y sindicato.

Otra diferencia tiene que ver con el grado de cohesión de la coalición dominante y, por consiguiente, el grado de organización de las facciones internas. En el PSI, las facciones, al menos durante todo el período de Turati, tienen una consistencia menor que las de la SFIO, están menos organizadas y sus confines son más fluidos (aunque no hasta el punto de poder ser clasificadas como tendencias). Este es probablemente el resultado de la diversidad de estructuras organizativas de los dos partidos. En la SFIO, el esqueleto del partido son las federaciones (y las facciones tienen una sólida base para organizarse), mientras que en el PSI son las secciones (lo que hace que las luchas entre las facciones sean más dispersas, menos fácilmente coordinables).

Sobre esta base se podría, por tanto, establecer la hipótesis (pero se trata sólo de una hipótesis a falta de datos satisfactorios) de que una estructura organizativa como la del PSI sitúa al partido, en cuanto a la cohesión de su coalición dominante (o, al revés, de sus facciones) en una posición intermedia entre dos extremos: la fuerte cohesión garantizada por la existencia de una potente burocracia central (como en el SPD o el PCI) y la extremada división debida a la falta de una burocracia central aliada a una fuerte organización intermedia (como en la SFIO).

Gráficamente esta hipótesis queda reflejada en la figura 6.

Esta característica aproxima en parte el caso del PSI al del partido laborista, en el que, como hemos dicho, las facciones no adquieren, excepto en los casos de crisis organizativas importantes, la rigidez y el grado de organización detectables en otros partidos. En parte esto puede deberse al hecho de que en ambos partidos (aunque más nítidamente en el caso laborista, donde se halla establecido incluso de modo formal, mientras que en el PSI lo está sólo informalmente y en esbozo) funciona una alianza entre el grupo parlamentario y los

FIGURA 6

Sede del poder organizativo	Grado de cohesión de la coalición dominante	
	Fuerte (Partido de tendencias)	Débil (Partido de facciones)
Burocracia central (SPD).....	+	-
Federaciones (SFIO).....	-	+
Secciones (SPI).....		+

líderes sindicales (y, en la otra parte, entre la izquierda del partido y la izquierda sindical). Estas alianzas cruzadas entre dos organizaciones (que no se dan en cambio en la SFIO), permiten explicar, al menos en parte, el carácter no excesivamente sólido de las facciones en los dos partidos. En efecto, las relaciones de fuerza entre grupos se hallan sujetas, en las organizaciones «heterodirigidas», a cambios de orientación política que se producen fuera de la organización del partido en sentido estricto, que tienen lugar en otras organizaciones (ya sea en el nivel nacional o local).

Sin embargo, la analogía entre el partido laborista y el PSI no debe ser llevada más allá de un cierto límite: la diferencia está en que los sindicatos tienen un poder de intervención en las vicisitudes internas del partido bastante superior al de las organizaciones sindicales italianas (incluso durante el período de Turati).

Termino este capítulo subrayando un último aspecto. Una de las diferencias evidentes entre los tres partidos más fuertemente institucionalizados (SPD, PCI y PCF) y los otros tres (Partido laborista, SFIO y PSI) examinados hasta ahora, es que sólo en éstos últimos el grupo parlamentario juega un papel de primer plano, y es depositario de una cuota de poder mayoritaria respecto a los otros «departamentos» del partido (incluso en la SFIO en la que, sin embargo, se halla contrapesada por el poder de las federaciones). Es necesario, sin embargo, guardarse mucho de dar el salto a la conclusión de que un elevado nivel de institucionalización es sinónimo de predominio de los dirigentes, y uno débil, de predominio de los parlamentarios. Existen casos, que ahora pasaré a examinar, de partidos que combinan, a causa de ciertas características de su modelo originario, un grado de institucionalización relativamente elevado con una situación de preeminencia del grupo parlamentario.

7. LOS PARTIDOS DE GOBIERNO

Premisa

Trateremos ahora de comprobar la validez de nuestro cuadro analítico examinando el caso de tres partidos que llevaron a cabo su proceso de institucionalización desde una situación «central» y no periférica; partidos que conquistaron el gobierno nacional tras su nacimiento (y antes de que se produjera su consolidación como organizaciones) y que permanecieron en él durante largos períodos de tiempo. Como he mantenido anteriormente, el control del gobierno nacional durante la fase de consolidación organizativa, debería, en igualdad de condiciones, favorecer una débil institucionalización de los partidos. El hecho de disponer de los recursos públicos que el control del Estado pone en manos de los partidos gobernantes, constituye a menudo un potente factor capaz de inhibir un desarrollo organizativo «fuerte». Se trata de un resultado probable, pero en absoluto seguro. Incluso en el caso de los partidos gobernantes la presencia de ciertos rasgos del modelo originario (por ejemplo, un desarrollo por penetración territorial, o bien, como se verá en el siguiente capítulo, un origen carismático) pueden predisponer al par-

tido a convertirse en una institución fuerte. Junto a las características del modelo originario del partido, otros factores desempeñan un papel de primer plano; en concreto los rasgos del sistema burocrático del Estado y el grado de competitividad del sistema político.

Cuenta en primer lugar la cantidad de recursos públicos utilizables para fines «privados» (para la lucha partidaria): cuantos más recursos públicos tienen a su disposición, tanto menos necesidad tienen los líderes de promover un proceso de fuerte institucionalización. En los casos en que, por las características del sistema burocrático, existe una máxima disponibilidad de recursos públicos a distribuir en forma de incentivos organizativos, como es el caso del *spoils system** (lo que de por sí contribuye en gran medida a explicar ciertas características genéticas de los partidos estadounidenses), es fácil prever unos partidos de gobierno débilmente institucionalizados: la amplia disponibilidad de recursos públicos no estimula un desarrollo organizativo fuerte; los líderes no están interesados en la creación de una burocracia de partido, y los incentivos selectivos pasan por otros cauces (los del gobierno). Por el contrario, allí donde la burocracia es de características opuestas, poco susceptible de ser colonizada (por ejemplo, por tratarse de una organización potente respecto a los partidos, con un fuerte espíritu de cuerpo**, según el modelo prusiano), y hay pocos recursos públicos disponibles, deberemos esperarnos, si las demás condiciones del modelo originario no varían, un desarrollo organizativo más decidido de los partidos del gobierno: al no disponer de recursos alternativos, los líderes tienen que desarrollar la organización de partido. Entre un máximo y un mínimo de posibilidades de aprobación de los recursos públicos, hay una serie de grados y posibilidades intermedias, según los distintos regímenes políticos y las distintas épocas históricas. Por lo que los partidos de gobierno pueden «clasificarse» a lo largo de un *continuum* que va desde un máximo hasta un mínimo de utilización privada de los recursos públicos. La DC italiana es, entre los aquí examinados, el partido de gobierno que goza de una máxima disponibilidad sobre el botín que esta situación proporciona. Los conservadores ingleses, que están en el gobierno durante el período de su consolidación como organización a lo largo de veinte años

* *Nota del Traductor.* La traducción de este término es difícil. Los especialistas en sistemas electorales suelen utilizar el término «sistema de expolio».

** En francés en el original.

prácticamente ininterrumpidos (1886-1905, con un breve interregno liberal entre 1892 y 1894), pueden situarse en el polo opuesto del *continuum*: aquel en que la posibilidad de disponer los recursos públicos es más bien escasa. A sistemas burocráticos distintos, y a tipos diferentes de relación entre gobierno y burocracia, así como a diferentes niveles de intervención estatal en la economía, corresponden distintos niveles de institucionalización en los partidos.

El segundo factor que desempeña un papel de cierto peso, es el grado de competitividad del sistema político. La Democracia cristiana alemana (hasta la revisión ideológica planteada por el SPD en Bad Godesterg) y la italiana, son organizaciones que durante largo tiempo no tienen que soportar un desafío real por parte de los partidos de la oposición; o, en otros términos, no sufren ninguna amenaza creíble a su condición de partidos de gobierno en su fase de consolidación organizativa. Los conservadores británicos en cambio perciben constantemente la amenaza que supone la presencia de un competidor creíble (los liberales).

El análisis organizativo de los partidos de gobierno es siempre más difícil, choca con dificultades mayores que el análisis de los partidos de la oposición. Ante todo porque *siempre* forman parte de la coalición dominante del partido, hombres cuyo control sobre éste dependen de su desempeño de *roles fuera de la organización*. Cuando un partido está en el gobierno —y cualquiera que sea el equilibrio de poder entre el grupo parlamentario y los dirigentes del partido— los hombres que integran el ejecutivo forman parte siempre de la coalición dominante: el primer ministro y, por lo menos, todos los ministros que se hallan al frente de los departamentos más importantes. Del mismo modo que siempre forman parte de la coalición dominante del partido a nivel «local» —cuando se ocupa el gobierno municipal— los alcaldes y a veces también otros cargos representativos. Esto complica notablemente las relaciones internas del partido: algunos individuos pueden disponer de recursos fuera de la organización que son utilizados dentro de ella, en competencia con los demás líderes del partido. Por otra parte pueden darse dos posibilidades: que todos los ministerios clave sean controlados por miembros de la coalición dominante o bien que estén divididos entre dicha coalición y los líderes, o algunos líderes, de la oposición interna. Si se da este último caso la estructura de las relaciones de poder en el partido se hace aún más complicada: las divisiones que surcan el partido no sólo se reflejan en el gobierno, sino que esa

confrontación entre mayoría y oposición dentro del gobierno (entre hombres que controlan núcleos institucionales dotados de autonomía: los diversos sectores de la burocracia que dependen de cada ministerio), reacciona sobre la organización del partido, sobre su dinámica interna.

El segundo factor que hace complejo el análisis organizativo de un partido de gobierno viene dado por la tendencia de los grupos de interés a tener, «naturaliter», en este tipo de partidos su punto de referencia. Incluso un partido de oposición sufre la presión de, y desarrolla relaciones de intercambio con, muchos grupos de interés. Pero nunca en una medida comparable a los partidos de gobierno. Los grupos de interés se «aglutinan» en torno a aquellos partidos que por su situación institucional pueden intercambiar ciertas medidas o actuaciones de las instituciones estatales, contra los recursos, financieros y de otro tipo, que los diversos grupos controlan. Y puesto que los grupos de interés a menudo estrechan lazos, no con el partido en su conjunto, sino con actores y grupos concretos dentro de él, el resultado es una fragmentación de la coalición dominante del partido (sus diversos componentes desarrollan intereses distintos en función de su «especialización», de la relación privilegiada que establecen con unos grupos u otros fuera de la organización). La conexión con la burocracia, por una parte, y con los grupos de interés, por otra, comporta tendencialmente un proceso que podemos definir como *la multiplicación de los secantes marginales*: a saber un gran número de líderes en los diversos niveles, establecen relaciones privilegiadas de intercambio con una pluralidad de núcleos organizativos fuera del partido y pueden usar estas relaciones con los diversos segmentos del entorno de la organización, como *atouts* de poder en las relaciones internas. La consecuencia a menudo es una tendencia al debilitamiento, a la indeterminación de los confines organizativos del partido. Hasta el punto de que es casi imposible, de hecho, quiero decir no formalmente, establecer con seguridad quién forma parte de la organización y quién no. Por ejemplo, los jefes de un potente grupo de presión externo, capaces de controlar diputados y ministros y de influir decisivamente en las vicisitudes internas del partido ¿pueden ser considerados realmente como extraños a la organización? La indeterminación de las fronteras organizativas es uno de los síntomas típicos de una institucionalización débil. Lo que implica dos consecuencias. En primer lugar que, aunque sea erróneo atribuir el papel de causa principal de un específico

desarrollo organizativo al carácter del partido como partido de «oposición» o «de gobierno», este rasgo ejerce *en cualquier caso*, una cierta influencia. Los partidos llegan a ser instituciones fuertes o por el contrario débiles en función sobre todo de los caracteres de su modelo originario y de ciertas características institucionales y políticas de su entorno. Sin embargo, como ya sabemos, pueden darse distintos niveles de institucionalización organizativa. Si dos partidos se ven impulsados por las características de su modelo originario hacia un elevado nivel de institucionalización, pero uno se consolida como partido de oposición y el otro como partido de gobierno, el resultado más probable será que el partido de oposición experimente una mayor autonomía respecto al medio y una mayor coherencia en sus estructuras internas que el partido de gobierno.

La segunda consecuencia de este razonamiento es que incluso los partidos que se han desarrollado en la oposición como instituciones fuertes, tienden a experimentar procesos al menos parciales de desinstitucionalización cuando llegan al gobierno, o se aproximan a ese umbral. Análogamente, los partidos de gobierno más débilmente institucionalizados, una vez que pasan a la oposición, se encuentran ante la alternativa, o de disgregarse a causa de la pérdida de control sobre los recursos públicos, o de convertirse en instituciones fuertes.

En este capítulo examinaré la formación de tres «partidos gobernantes». Dos de ellos (la CDU y DC) se convirtieron en instituciones débiles y sólo uno (el partido conservador británico) experimentó un proceso de fuerte institucionalización. Esta comparación, aún más que las anteriores, suscita delicados problemas, tanto sustantivos como de método, que es preciso tener presentes.

Dos de los partidos examinados, la CDU y la DC, nacen en la segunda posguerra y es ahí donde es preciso localizar los componentes de su modelo originario. Sin embargo, como en el caso de muchas organizaciones que «parten de cero» en contextos ambientales que han sufrido rupturas institucionales —en nuestro caso cambios de régimen político— existe el problema de la relación entre estas nuevas organizaciones y sus predecesoras. Tanto la CDU como la DC tienen antecesores (respectivamente, el *Zentrum* católico y el Partido Popular) que operaron en los regímenes preautoritarios. Y aunque es un problema que se plantea más en la DC que en la CDU, es indudable que en este caso sería preciso retrotraer algunos elementos del modelo originario a aquel pasado y, buscarlos entre las continuidades (sobre todo de las clases dirigentes), que subyacen y

que, a través del interregno autoritario, enlazan a la vieja organización con la nueva. Es un problema que no he podido tratar aquí, pero que claramente reviste una cierta importancia para la definición de las condiciones de partida, originarias, de estas organizaciones. El segundo problema tiene que ver con el partido conservador y también se halla ligado al de la definición del modelo originario. La opción que hemos tomado en este caso ha sido la de partir del momento en que la élite parlamentaria de los conservadores se transforma en un partido político moderno. Y ello porque solamente los partidos políticos modernos, que en cuanto tales disponen de una organización extraparlamentaria nacional (no importa si sólida o frágil), son objeto de análisis en este trabajo. Sin embargo, el origen del partido conservador, en la *subespecie* grupo parlamentario, se remonta a un período muy anterior y por lo menos algunos elementos del modelo originario de este partido habría que ir a buscarlos bastante más lejos en el pasado, cosa que era imposible hacer aquí. Lo que importa sobre todo es que mientras la CDU y la DC se consolidan como partidos de gobierno en una etapa de expansión de la intervención del Estado en las economías nacionales y pueden disponer por tanto de un conjunto de recursos (estatales) que facilitan su débil institucionalización, el partido conservador se consolida en cambio en una fase de capitalismo de libre competencia (finales del siglo XIX) y no organizado mediante la intervención del Estado; y por tanto, en condiciones «ambientales» muy distintas de las de la posguerra europea. Además del carácter tradicionalmente competitivo, *adversary*, de la democracia inglesa (que obliga al partido del gobierno a no bajar nunca la guardia, a no renunciar a una fuerte organización de partido), aquél es un factor que hay que tener en cuenta para explicar los diferentes resultados en materia de organización.

La unión cristiano-demócrata

Los factores constitutivos del modelo originario de la CDU pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. Una legitimación que es sólo en una mínima parte «externa», a diferencia de la mayor parte de los partidos confesionales. La CDU

es un partido nuevo, no la heredera del viejo *Zentrum* católico¹. Al final de la guerra el *Zentrum* se halla ampliamente desacreditado, como la mayor parte de los partidos de la época de Weimar. Con el fin del conflicto los políticos conservadores tratan, por tanto, de dar vida a una organización política nueva. Tan es así que el *Zentrum* intentará reconstituirse en competencia con la CDU, aunque sin éxito². La novedad es que el CDU es un partido pluriconfesional que recoge tanto a católicos como a protestantes. La necesidad de mantener un equilibrio entre las dos confesiones explica por qué la influencia de las organizaciones religiosas sobre el nuevo partido es fuerte, pero no excesiva³. Los líderes del partido se ven obligados constantemente a impedir una ruptura organizativa que se produciría inevitablemente, a causa de la división entre católicos y protestantes, si una u otra iglesia demostraran ejercer un peso hegemónico sobre las opciones políticas del partido. Por tanto, y desde este punto de vista, la CDU se desarrolla con caracteres al menos en parte distintos no sólo respecto al viejo *Zentrum* sino también respecto a los demás partidos democristianos (incluida la DC italiana). Aunque las organizaciones religiosas tienen un cierto peso en la vida del partido, no es superior al de otros muchos grupos de interés. Desde este punto de vista la CDU puede ser considerada como un partido de legitimación interna. Esta característica debería predisponer por sí misma a la organización a un desarrollo institucional «fuerte» si no se hallase ampliamente compensada y anulada por la intervención de otros factores y en concreto:

2. Un nacimiento por *difusión territorial* prácticamente en estado puro. Las agrupaciones locales y regionales del partido nacen y se consolidan autónomamente, sin ninguna coordinación central y

¹ Sobre el papel que jugó el *Zentrum* durante la república de Weimar, cfr. G. E. Rusconi, *La crisi di Weimar*, Torino, Einaudi, 1977.

² Sobre la formación del sistema político de la república federal, vid. T. Burkett, *Parties and Elections in West Germany, The Search of Stability*, London, Hurst and Co., 1975, y K. W. Deutsch, E. A. Nordlinger, *The German Federal Republic*, en R. C. Macridis, R. E. Ward (eds.): *Modern Political Systems: Europe*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968², pp. 301-450.

³ Un aspecto importante de la relación entre las iglesias y la CDU es que los protestantes se hallan, a su vez, divididos en dos ramas: los luteranos y los calvinistas. Los primeros, de orientación más conservadora, sostendrán sin fisuras a Adenauer, en alianza con los católicos. Los segundos, en cambio, representarán en distintas ocasiones un foco de tensión en la CDU a causa de su orientación política, más abierta a las influencias ideológicas de la izquierda.

con escasísimos contactos horizontales entre unas zonas alemanas de ocupación y otras. Entre el 45 y el 50 (año en que se constituye el partido a nivel federal) las agrupaciones locales e intermedias (regionales y de zona) se desarrollan y se consolidan como poderes autónomos. Este desarrollo explica el carácter *federativo* de la futura organización⁴.

3. Un desarrollo organizativo que va acompañado por el creciente prestigio, en el país, de Konrad Adenauer: un «carisma de situación» que al sumarse a un desarrollo por difusión territorial, contribuye, como veremos, a producir el resultado final de una institucionalización débil.

4. El hecho de que la formación del grupo parlamentario y la constitución de un gobierno con predominio democristiano, tengan lugar *antes* de la unificación de las diversas organizaciones en un partido federal.

El examen de la fase primigenia de desarrollo del partido es, como en muchos otros casos, crucial para comprender cuál es la lógica del funcionamiento de la organización durante toda la época (1949-1969) en que la CDU mantendrá el control del gobierno nacional.

El embrión de lo que será posteriormente la CDU se crea inmediatamente después del final de las hostilidades, bajo el régimen de ocupación, por propia iniciativa de una pluralidad de grupos políticos de un extremo a otro del país⁵. El primer grupo que consigue dotarse de una organización local de una cierta solidez (incluso con el apoyo del sindicato cristiano en trance de reconstitución) es el

⁴ La existencia de zonas de ocupación, al dificultar las comunicaciones, es ciertamente la causa inmediata del desarrollo autónomo de las distintas organizaciones periféricas de la CDU. Sin embargo, hay que recordar que este factor opera en un contexto nacional históricamente caracterizado por enormes diferencias regionales de tipo sociocultural, que por sí mismas tienden a empujar a las organizaciones que allí nacen a incorporar y a reflejar en su seno estas diferencias (con el resultado de «autonomizar» a las organizaciones periféricas, entre sí y respecto al «centro» nacional). Este fenómeno, naturalmente, opera también en el SPD, pero en este caso se compensa por la existencia de un fuerte aparato central.

⁵ Para esta reconstrucción me he basado esencialmente en A. J. Heidenheimer, *Adenauer and the CDU. The Rise of the Leader and the Integration of the Party*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1960, y G. Pridham, *Christian Democracy in Western Germany. The CDU/CSU in Government and Opposition, 1945-1976*, London, Croom Helm, 1977.

grupo de Berlín: sus líderes (Andreas Hermes primero y Jacob Kaiser después) tratarán sin éxito de explotar su inicial ventaja organizativa para asumir la dirección de todo el partido. Y de hecho Hermes es el que organiza en el otoño de 1945 en Bad Godesberg, la primera conferencia del partido encargada de recoger a todos los grupos locales y regionales surgidos entretanto. Sin embargo, Hermes, que ha tenido choques con el mando soviético en Berlín, no obtendrá la autorización necesaria para llegar a Bad Godesberg y no conseguirá, por tanto, dominar la reunión. Las únicas decisiones de un cierto relieve que se toman en Bad Godesberg son en cualquier caso la adopción del nombre del nuevo partido (Unión Cristiano-Demócrata) y la creación de una «oficina de enlace» con la tarea (que se quedará sobre el papel) de coordinar las diversas agrupaciones. Un «centro» capaz de monopolizar el control del desarrollo organizativo del partido no puede surgir en esta fase tanto por las dificultades de comunicación entre las distintas zonas de ocupación como por la nula disposición de los líderes locales a aceptar un poder superior. La «suerte» de la CDU en cuanto organización está echada ya desde los primeros compases. Los procesos más importantes tendrán lugar, en efecto, no a nivel nacional, sino a nivel de zona. Sobre todo en la zona inglesa, donde Adenauer, en el transcurso de unos pocos meses, surgirá como líder indiscutido, además de principal y más prometedor interlocutor de los aliados (de forma no muy distinta a lo que ocurre con De Gasperi en Italia) en razón del fuerte impulso que consigue dar a la organización de la CDU en su zona. La organización de la CDU de la zona inglesa será el núcleo más importante del futuro partido federal. Adenauer, en esta primera fase, conseguirá hacer un uso «privado» del partido, con lo que la secretaría de la CDU en esta zona (controlada por hombres de confianza de Adenauer) desempeñará informalmente durante el período 1948-1950, las funciones de secretaría nacional del partido en su conjunto. Adenauer surge rápidamente como líder de la zona inglesa durante 1946, gracias también a su imagen de hombre «nuevo»: no ha desempeñado ningún papel político de alcance nacional durante la República de Weimar, y no participa, por tanto, del des crédito que comparte la vieja guardia. En pocos meses se convierte en el líder indiscutido del partido en Renania. La escalada ha sido rápida gracias a que Adenauer consigue unir con habilidad intereses diversos: desde el sindicalismo católico hasta los conservadores protestantes. Al aliarse con el líder del CDU en Westfalia, Holzappel,

unifica en torno a sí a toda la organización. El acuerdo Adenauer-Holzappel permite a los organizadores del partido en Renania y Westfalia construir y posteriormente hegemonizar la organización de zona. Se crea un Consejo de zona, controlado por Adenauer, como órgano deliberante y ejecutivo del partido para toda la zona inglesa. La secretaría del Consejo, confiada a un hombre suyo, Joseph Löns, desplegará todo tipo de esfuerzos para homogenizar y coordinar desde un único centro a todas las agrupaciones locales y regionales de la zona. En 1947 la CDU de la zona inglesa será ya la mejor organizada de todo el país.

Durante 1946 el desarrollo organizativo del partido a nivel local y estatal avanza de forma totalmente autónoma, sin ningún control o coordinación central. Los diversos líderes de zona, y Adenauer en primer lugar, están más interesados, en esta fase, en consolidar sus respectivas organizaciones (y su propio control sobre ellas) que en dar vida a un organismo nacional efectivo. El primer impulso hacia una mayor coordinación a nivel nacional viene de fuera: a saber, la rápida reorganización del SPD bajo la dirección de Schumacher en los años 1945 y 1946⁶. La reconstitución de la socialdemocracia en forma centralizada según el modelo de la etapa anterior al nazismo es rapidísima. El SPD representa ya a fines de 1946 un competidor peligrosísimo para la CDU. Y este desafío obliga a los notables de la CDU a intentar una primera unificación. En noviembre de 1946 se desarrolla en Frankfurt una reunión preparatoria entre los diversos líderes con el objetivo de coordinar los esfuerzos frente al enemigo común. Y ya en Frankfurt estalla el conflicto entre los dos líderes más prestigiosos que se hallan al frente (o precisamente por ello) de los dos grupos más organizados: Adenauer y Kaiser, de la organización de Berlín. Lo que está en juego es el liderazgo del partido a nivel nacional. El pretexto principal es el problema de la nacionalización de la industria pesada del Ruhr. Kaiser y la izquierda, apoyados por los sindicatos, están a favor. Adenauer, que en este punto aglutina tras de sí al centro-derecha de la CDU, además de los ambientes empresariales, está en contra. En febrero de 1947 se llega finalmente a la celebración, en Königstein, de una conferencia nacional. Se constituye un órgano central (el *Arbeitsgemeinschaft*) cuyo primer secretario es Bruno Dörpinghaus, de Frankfurt. Pero,

⁶ Sobre este proceso vid. D. Childs, *From Schumacher to Brandt. The Story of German Socialism, 1945-1965*, Oxford, Pergamon Press, 1966.

en contra de la línea defendida por los berlineses, no nace todavía una verdadera organización nacional. El mismo Adenauer va a Königstein con la intención de bloquear cualquier intento de centralización susceptible de desautorizar o debilitar a los líderes de cada zona. Los demás líderes regionales actúan con idéntico objetivo. La clave del fracaso de Königstein es pues, una vez más, un nacimiento por difusión territorial en estado «puro»: las organizaciones locales, regionales y de zona, que han nacido y se han consolidado cada una por su cuenta, y sus líderes, no están dispuestos a ceder su poder organizativo a una instancia superior. El *Arbeitsgemeinschaft* no conseguirá nunca convertirse en el «centro» de la organización nacional. Seguirá siendo a lo largo de su corta existencia (1947-1950) un organismo débil, totalmente falto de autoridad, dependiente, hasta para su financiación, de la buena voluntad de los líderes regionales.

Así pues, ya en esta fase se desarrollan los rasgos que caracterizan a la CDU y que permanecerán invariables hasta la reforma organizativa de los años setenta: la financiación, la afiliación, la creación de los *staff* burocráticos, se producen no a nivel nacional, sino en las organizaciones de los *Länder*: la organización no es otra cosa que un conjunto de poderes autónomos e independientes cada uno de los cuales va consolidándose por su cuenta. Paradójicamente en esta fase, el elemento que aglutina las lealtades «nacionales», es la confrontación entre la izquierda de Kaiser y la derecha de Adenauer. Entre otras razones porque los propios grupos que giran en torno al partido, desde los sindicatos a las asociaciones religiosas y los medios empresariales y financieros se van agrupando en torno a aquellos sectores del partido que tienen como líder de opinión a ambos políticos. En 1947 y por iniciativa de los ingleses y americanos, se constituye la primera asamblea legislativa interzonal: el *Consejo Económico* de Frankfurt. En ésta el SPD y la CDU se hallan representados paritariamente (cuarenta representantes cada uno). El grupo parlamentario, por tanto, se forma *antes* que la organización nacional. Es interesante anotar que el desarrollo organizativo de la CDU presenta caracteres simétricamente opuestos a los del SPD. Este se reconstituye rápidamente y a fines del 1946 es ya una organización importante. Su fuerza organizativa le permite establecerse sólidamente en los organismos representativos de carácter local y en la mayoría de los *Länder*. La CDU por el contrario es demasiado débil a nivel local para poder competir con el SPD. Y debe, por

tanto, orientar todas sus cartas a la conquista del gobierno central⁷. Así pues, la unificación del partido se retrasa tanto por la resistencia de los notables a nivel local como por el hecho de que el problema del liderazgo a nivel nacional no se ha solucionado todavía. A lo largo de 1948, uno de los obstáculos, la rivalidad Kaiser-Adenauer, desaparece. El choque entre los dos líderes se resuelve en el curso de aquél año, en favor de Adenauer. En efecto, en 1948, con el bloqueo de Berlín y la unificación administrativa —con carácter independiente— de las zonas controladas por los occidentales, queda ya claro que la unificación alemana (defendida por Kaiser) es imposible. La línea política favorable a una unificación política que deje fuera, al menos temporalmente a la zona soviética, y que es defendida por Adenauer y por los medios industriales y comerciales, aparece para todos como la única posición realista. Por otra parte Kaiser pierde también terreno ante la neta oposición de la Iglesia católica a sus propuestas más avanzadas de reformas económicas y sociales. Adenauer en parte por su habilidad para establecer las oportunas alianzas con los diversos grupos de interés, y en parte favorecido por las circunstancias, es ahora el único líder del partido con aliento y notoriedad nacionales. Y es, por tanto, el hombre en cuyo favor los aliados occidentales juegan todas sus cartas. En junio de 1948 Adenauer, puede, sin encontrar una resistencia apreciable, autodenominarse presidente de un nuevo organismo nacional del partido constituido *ad hoc*: la Confederación de presidentes de los *Länder*. La alianza entre el futuro canciller y presidente del partido, y los líderes de las organizaciones estatales, que será la coalición dominante del partido en los años cincuenta, queda así constituida. El partido llegará, por tanto, a las elecciones de 1949 con un organismo de coordinación efectivo, integrado por los líderes regionales y con un único punto de referencia a nivel nacional: Adenauer. Tras las elecciones, Adenauer convoca «privadamente» (en la llamada conferencia de Rhöndorf) a 25 líderes regionales seleccionados entre los más favorables a su liderazgo. En aquella reunión, a la que no son invitados los líderes de la izquierda que están presionando, con el apoyo de los sindicatos, en favor de un gobierno con el SPD, se decide la futura coalición de gobierno cuyo principal copartícipe será el FDP, el partido liberal. En septiembre de 1949, Adenauer se convierte en

⁷ A. J. Heidenheimer, *Adenauer and the CDU. The Rise of the Leader and the Integration of the Party*, cit., p. 152 y ss.

canciller federal. De este modo, «a fines de 1949 la CDU se encontró en la curiosa situación de conquistar el gobierno sin haberse unido formalmente aún en un partido»⁸. Todavía en ese año Adenauer rechaza los proyectos, sugeridos desde diversas instancias, para la constitución de un verdadero partido federal. Teme aún que por esa vía, puedan reunirse los distintos líderes de la oposición interna (Werner Hilpert, de Hesse, Günther Gerke de la Baja Sajonia, Kaiser, de Berlín, etc.) que, por el momento, y ante la ausencia de una organización nacional, se hallan dispersos e incapaces de coordinarse. Sólo en 1950, su control del gobierno central se habrá consolidado lo suficiente para permitirle afrontar sin riesgos la constitución del partido. Por esa época en efecto, «los inmensos recursos que, para el desarrollo de una labor de patronazgo, pone a su disposición el gobierno federal, le sitúan en una posición extremadamente fuerte»⁹.

El congreso de constitución del partido federal se convoca finalmente en Goslar en octubre de 1950. En él adopta el partido sus primeros estatutos y se organiza sobre una base federal.

A pesar de los retoques que se producirán con el tiempo, la fisonomía organizativa decidida en Goslar (que en realidad viene a ratificar simplemente las relaciones de fuerza existentes en la organización del partido) está destinada a durar prácticamente hasta la reorganización que se produce, después de 1969, con el paso a la oposición. Se trata de una organización que recuerda en ciertos aspectos a la de la SFIO:

a) El partido tiene una estructura «federal», que refleja a un tiempo su nacimiento por difusión territorial y su adaptación a la estructura federal del Estado alemán. Dicha estructura implica una fuerte autonomía de las organizaciones intermedias, y la ausencia de un control centralizado de la organización. Durante los veinte años que permanezca en el gobierno, la CDU no se verá sometida a ninguna presión real que la empuje a desarrollar una organización fuerte. Gracias a sus estrechos lazos, por un lado con la burocracia federal, y por otro con una pluralidad de grupos de interés (y en primer lugar con las organizaciones empresariales), que ponen a disposición de los líderes del partido una considerable cantidad de recursos utilizables en la competición política, la CDU mantiene el

⁸ *Ibidem*, p. 187.

⁹ *Ibidem*, p. 190.

carácter de asociación electoral integrada por una pluralidad de grupos poco amalgamados entre sí y aglutinados sólo por su común participación en los beneficios del gobierno, además de por la presencia de un líder como Adenauer que es el punto de referencia de la opinión moderada en Alemania.

b) La *Fraktion*, el grupo parlamentario del *Bundestag*, es —como siempre que falta una burocracia extraparlamentaria fuerte— el órgano nacional «central». Su poder organizativo se ve, sin embargo, limitado por la posición dominante de la élite ministerial (compuesta en ese período por hombres de confianza de Adenauer). Por otro lado se halla bajo control del canciller que, además, se ha hecho elegir en Goslar también presidente del partido. Otra limitación le viene, a semejanza de la SFIO, de la presencia de líderes intermedios (a nivel de cada estado) sólidamente implantados a la cabeza de unas organizaciones semi-autónomas.

c) La organización extraparlamentaria es debilísima. El cuartel general (el *Bundesgeschäftsstelle*) entra en funcionamiento en 1952. Pero sólo tiene competencias administrativas y, además, de ámbito muy limitado; no tiene medios financieros propios y depende del apoyo de los líderes regionales. La organización no tiene siquiera un sistema central de afiliación. Las finanzas del partido son totalmente controladas desde los niveles regional y local. La organización seguirá sin una estructura burocrática central, ni siquiera embrionaria, dado que ni el canciller ni los líderes regionales desean un reforzamiento a nivel central del partido que podría condicionarles.

d) A una organización extraparlamentaria débil corresponde (como en la SFIO) una fuerte estructura intermedia. Los *Landesverbände*, esto es las organizaciones regionales, son verdaderos feudos, autónomos y capaces de enfrentarse con éxito a cualquier ingerencia desde el «centro». Tienen sus propias burocracias y sus propias fuentes de financiación¹⁰. Las agrupaciones locales depen-

¹⁰ Para un análisis detallado del sistema organizativo del partido vid. G. Pridham, *Christian Democracy in Western Germany*, cit., p. 97 y ss. Sobre el sistema de financiación vid. U. Schleth, M. Pinto-Duschinsky, *Why Public Subsidies Have Become the Major Source of Party Funds in West Germany but not in Great Britain*, en A. J. Heidenheimer (ed.): *Comparative Political Finance*, Lexington, Heath and Co., 1970, pp. 23-49. De estos análisis resulta, entre otras cosas, que, en los años cincuenta, sobre un total de quinientos empleados, más de cuatrocientos trabajaban en las organizaciones periféricas, y los restantes se distribuían entre el cuartel general y las organizaciones próximas al partido.

den de estas organizaciones intermedias, y el «centro» no tiene ninguna posibilidad de establecer contactos directos con la «periferia». Durante años los líderes regionales conseguirán abortar todos los intentos que haga el centro extraparlamentario para reforzarse. Llegarán incluso a impedir, durante un larguísimo período, la formación de un fichero central de los afiliados, negándose a suministrar la lista de sus propios afiliados.

Junto con el presidente del partido, por fin, los líderes regionales controlan, por imperativo de los estatutos, los dos principales organismos nacionales: el Comité federal (*Bundesansschuss*) y el ejecutivo federal (*Bundesvorstad*).

Un partido con esas características es una organización que nunca llegará a sobrepasar un nivel muy bajo de institucionalización. En primer lugar se trata de un partido fuertemente dependiente de su entorno. Una dependencia que se manifiesta en la presencia *directa* de los grupos de interés en todos los momentos cruciales de la vida de la organización. Por ejemplo, las organizaciones afines de industriales, comerciantes o agricultores, participan directamente, a nivel de los *Länder*, en la selección de los candidatos al parlamento¹¹. Con la consecuencia de que un número siempre bastante elevado de diputados, estará integrado por representantes de grupos y/o organizaciones no integradas en el partido. Por otra parte, la financiación de la organización depende de los grupos de interés. En efecto, no sólo falta una afiliación a nivel central, sino que incluso a nivel regional las cuotas de los afiliados no tienen mucho peso en el presupuesto del partido: por ejemplo, en 1961 sólo el 50 % de los afiliados estaba en regla en el pago de las cuotas, frente a un 94 % de los afiliados del SPD¹². Al tratarse de una organización electoral, carente de una estructura burocrática central, el partido es financiado a nivel nacional por los grupos de interés y en primer lugar por las organizaciones empresariales, sobre todo en el momento de las campañas electorales. Ni la regularidad ni la diversidad de fuentes de financiación (como se recordará, dos indicadores de un alto grado de institucionalización) caracterizan a la CDU¹³.

¹¹ W. L. Guttman, *Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets*, en I. Crewe (ed.): *British Political Sociology Yearbook*, cit., p. 93 y ss.

¹² G. Pridham, *Christian Democracy in Western Germany*, cit., p. 270.

¹³ Cfr. U. Schleth, M. Pinto-Duschinsky, *Why Public Subsidies Have Become the Major Source of Party Funds in West Germany but not in Britain*, cit.

La dependencia respecto al medio que le rodea, se manifiesta finalmente en el predominio de los notables en el liderazgo regional y local. La integración de las élites en la CDU es de tipo «horizontal». No se destaca en el partido haciendo carrera en él. Se entra en la organización, en general, a través de los cargos electivos, locales, estatales o federales, en virtud de una posición de prestigio, de una situación de privilegio fuera de la organización (notables locales, representantes de grupos de interés regionales y/o nacionales)¹⁴. A una situación de fuerte dependencia respecto al medio, corresponde un grado de coherencia estructural interna muy bajo. Al faltar una burocracia central, un «centro» unificador capaz de controlar el desarrollo de las distintas áreas de la organización, el partido se desarrolla en formas muy diversas de acuerdo con las condiciones de cada localidad (debido a la fuerte relación de dependencia respecto al medio y a la consiguiente indefinición de las fronteras de la organización) y según las preferencias de los líderes regionales y/o locales. En este sentido la diferencia crucial viene marcada por el hecho de que el partido esté en el gobierno o en la oposición en los distintos *Länder*: si el partido está en el gobierno la coalición dominante a nivel regional está dirigida por los cargos públicos, si está en la oposición lo estará en cambio por los presidentes de los *Landesverbände*. Las diversas organizaciones regionales se desarrollan de modo distinto según la mayor o menor capacidad del SPD para competir electoralmente con la CDU. Donde el SPD se presenta como un competidor temible, la organización regional trata de estructurarse mejor. Mientras que cuando el SPD es débil y poco temible la CDU tampoco se halla muy organizada.

Como siempre ocurre en los partidos débilmente institucionalizados la dispersión del control sobre las zonas de incertidumbre organizativa es bastante elevada, y también, por consiguiente, la dispersión del control y de la capacidad de reparto de los incentivos organizativos. La coalición dominante no es precisamente un ejemplo de unidad. Lo que se refleja antes que nada en la escasa disciplina de la *Fraktion*, que se halla unida en torno a Adenauer y le sigue sin rebelarse en sus opciones de política exterior, pero mucho menos en las cuestiones de política interior¹⁵. Los parlamentarios, en efec-

¹⁴ Cfr. D. Herzog, *Carriera parlamentare e professionismo politico*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», I (1971), pp. 515-544.

¹⁵ G. Pridham, *Christian Democracy in Western Germany*, cit., pp. 79-80, que

to, o representan a una pluralidad de grupos de interés (que mantienen posiciones contrapuestas entre sí), o son, como en Japón, antiguos funcionarios de alto nivel con conexiones personales en la organización del Estado, o bien deben su propia elección, no a las decisiones del «centro» (ni siquiera del propio Canciller), sino a sus vínculos con los líderes de las organizaciones regionales. En un partido de estas características el prestigio de Adenauer y la común participación en los beneficios que se derivan del control del gobierno federal, son los únicos factores que mantienen unida a las organizaciones durante los años cincuenta. Al igual que en la SFIO la coalición dominante estaba integrada por Jaurès como líder parlamentario, y por los dirigentes de las federaciones más fuertes, en la CDU está integrada por Adenauer, en su doble condición de canciller y presidente del partido, y por los líderes de los *Landesverbände* más potentes. Adenauer es a la vez el centro de identificación simbólica de la organización, y el que controla la distribución de los beneficios materiales a nivel federal. Los líderes regionales, a la sombra del papel político que Adenauer desempeña a nivel nacional, son, sin embargo, los verdaderos dueños del partido. La coalición dominante, debido justamente a la extrema dispersión de los recursos del poder, funciona en base a un delicado equilibrio. A pesar de su gran prestigio Adenauer no conseguirá nunca imponer ninguna decisión contra la voluntad de los líderes regionales¹⁶. Por ejemplo, cuando en 1956 intentó impedir la elección como vicepresidente de su principal adversario (Karl Arnold) será clamorosamente derrotado por una mayoría dirigida por los principales líderes regionales. Las decisiones deben, por tanto, negociarse en el seno de la organización. Por otra parte, como demuestra justamente el caso Arnold, incluso en la época de mayor prestigio nacional de Adenauer, existirán siem-

también explica por qué el grupo parlamentario de la CDU está unido al de la CSU, el partido cristiano-social de Baviera. Para no complicar el análisis, he soslayado el examen de este partido, pero es indudable que los líderes de la CSU forman parte también (con posiciones a veces conflictivas, a veces de cooperación) de la coalición dominante de la CDU. Las relaciones entre ambos partidos están basadas en un sistema de intercambios muy complejo. Sobre la CSU vid. A. Mintzel, *The Christian Social Union in Bavaria: Analytical Notes on its Development, Role, and Political Success*, en M. Kaase, K. Von Beyme (eds.): *Elections and Parties. German Political Studies*, vol. 3, London and Beverly-Hills, 1978, pp. 191-225.

¹⁶ A. J. Heidenheimer, *Adenauer and the CDU. The Rise of the Leader and the Integration of the Party*, cit., p. 204.

pre en la organización grupos de cierta entidad, prestos para la revuelta, que se articulan en torno a alguno de los puntos neurálgicos de la organización, y que utilizan las oportunidades que ofrece la existencia de una pluralidad de centros autónomos de poder. Sin embargo, mientras Adenauer consiga garantizar el éxito electoral del partido, seguirá funcionando un cierto *modus vivendi*, por precario que sea, entre los diversos componentes de la organización.

A semejanza de los casos ya examinados de la SFIO y del PSI, la estructura interna de poder se mantendrá estable a lo largo de los años cincuenta y sesenta gracias a la ausencia de proselitismo, a la decisión de no ampliar las dimensiones de la organización: en 1954 hay 215.000 afiliados y en 1968, un año antes de la salida del gobierno, no se superan los 280.000. Habrá que esperar a su paso a la oposición para que la CDU se convierta, en el transcurso de muy pocos años, en un partido de masas con cerca de 700.000 afiliados. Durante la era Adenauer e incluso en los años posteriores, tanto el canciller como los líderes regionales optan por el estancamiento en materia de organización, e impiden cualquier extensión de la participación interna susceptible de poner en crisis la estructura de poder del partido. Aquella paralización es también un medio satisfactorio tanto para el canciller como para los líderes regionales, de ejercer un control sin fisuras sobre la organización. Con el declive político de Adenauer (que se retira en 1963), y el aumento de la peligrosidad política del SPD, que después de Bad Godesberg se ha convertido ya en un potencial partido de gobierno, el equilibrio de la CDU, defendido durante tanto tiempo, comenzará a resquebrajarse. Se iniciarán las presiones en favor de una «reforma del partido», y de su transformación en una institución fuerte. Presiones ejercidas además por una nueva generación de líderes que empiezan a destacar y que ven en la «reforma organizativa» un instrumento para liquidar a la vieja guardia. Mientras la CDU siga manejando los ingentes recursos públicos que le permiten el control del gobierno federal, estas maniobras estarán destinadas al fracaso. Sólo cuando se vea forzada a pasar a la oposición, la CDU podrá al fin dotarse de una estructura organizativa más sólida. Esta transformación, como siempre sucede con los cambios en materias de organización, irá asociada a un cambio en la estructura de poder del partido ¹⁷.

¹⁷ Sobre los cambios experimentados por la CDU tras su paso a la oposición, cfr. el capítulo XIII.

La democracia cristiana italiana

La CDU es sólo hasta cierto punto la expresión política o el brazo secular de una institución religiosa. A diferencia del *Zentrum* católico, la CDU se constituyó como un partido pluriconfesional, y el imperativo de mantener el equilibrio entre las distintas confesiones la convirtió en una organización dependiente de las instituciones religiosas (católicos y protestantes), pero no más que respecto a los grupos de intereses industriales, comerciales, agrarios, etc. La DC, como por otra parte todos los partidos monoconfesionales, es un caso distinto: se trata de un partido nacido directamente por voluntad de una institución religiosa. La DC es un partido directamente patrocinado desde fuera, en una medida mucho mayor que la CDU y al mismo nivel que el partido laborista británico (en sus relaciones con el sindicato) o que los partidos comunistas (en su relación con el Comintern). Se trata, pues, de un partido de legitimación externa. Esta característica propicia un nivel bajo de institucionalización; un resultado que, en el caso de la DCU, era más bien el producto de un nacimiento por difusión territorial en estado casi «puro», favorecido por la división del país entre las distintas potencias de ocupación. La DC es el producto de la postura del «máximo compromiso» y «máxima participación» ¹⁸ planteada por la Iglesia en la fase de transición que sucede a la caída del fascismo, con el fin de preparar una solución para el sistema político italiano en sintonía con sus propios intereses institucionales.

La Iglesia no sólo se encargará de legitimar al nuevo partido, sino que le suministrará algunos recursos organizativos fundamentales y en concreto:

1. La red de asociaciones católicas, además de su propia estructura de base (las parroquias), como soporte político que no sólo asegura apoyo político desde fuera sino que también en muchos casos desempeña un papel supletorio: las parroquias y los «comités cívicos» funcionan como organización electoral «de base» junto a,

¹⁸ G. Poggi, *La Chiesa nella politica italiana dal 1945 al 1950*, en S. J. Woolf, *Italia 1943/1950. La ricostruzione*, Bari, Laterza, 1975, p. 271 y ss. Vid. también, del mismo Poggi, el análisis del papel de la Acción Católica, *Il clero di riserva*, Milano, Feltrinelli, 1963. Vid. también A. Giovagnoli, *Le organizzazioni di massa d'Azione Cattolica*, en R. Ruffilli (a cura di): *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, vol. 1, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 263-362.

y muy a menudo en sustitución de, la inexistente organización periférica del partido.

2. En segundo lugar la Iglesia suministrará el personal político del que surgirá la clase dirigente democristiana; sobre todo el sector juvenil, que se forma políticamente en la Acción Católica ¹⁹, así como los antiguos políticos del Partido popular. Ambos con estrechísimas conexiones con la jerarquía eclesiástica.

Sin embargo, ni la legitimación ni el compromiso activo de una institución externa, bastan para dar vida a un partido. Es necesario también la presencia de empresarios políticos parcialmente autónomos o dotados de la necesaria capacidad y autoridad para desempeñar un papel mediador entre la institución externa y los otros grupos y organizaciones. Así como el partido laborista nace como organización patrocinada por los sindicatos y, sin embargo, Hardie y MacDonald (y en general el personal del ILP) juegan en él un papel decisivo, en la creación de la DC Alcide de Gasperi tiene una función análoga, por su condición de máximo exponente del catolicismo liberal ²⁰. Será precisamente De Gasperi el empresario político que, aliado con la institución externa, dará el mayor impulso a la creación de la organización, a la definición de sus metas ideológicas y a la selección de su base social.

Sin embargo, la institución externa (como en el caso laborista o en el de los Partidos comunistas) conservará, por lo menos en última instancia, el control real del partido. El Partido Popular (1919-1926), antecesor de la DC, había nacido por obra y voluntad de Luigi Sturzo, «autorizado» por la Iglesia, pero sin un compromiso decidido y directo de ésta. Y sin embargo también el Partido Popular dependía hasta tal punto de la Iglesia que murió de muerte instantánea en cuanto la Iglesia decidió instaurar un diálogo directo y sin

¹⁹ Vid. P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, Bologna, Il Mulino, 1979, y R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*, Bologna, Il Mulino, 1979. Sobre la cultura política del grupo dirigente democristiano, tal como se manifestaba en los debates sobre la estructura de la Constitución, vid. R. Ruffilli (a cura di), *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Firenze, Vallecchi, 1978, pp. 141-167 y, más en general, sobre las relaciones entre la DC y el Estado antes del período del centro-izquierda, R. Ruffilli, *La DC e i problemi dello Stato democratico (1943-1960)*, «Il Mulino», XXV (1976), pp. 835-853.

²⁰ Sobre el papel de De Gasperi cfr. P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977.

intermediarios con el fascismo ²¹. Con mayor razón, la dependencia que respecto a la Iglesia manifiesta la DC es fortísima, en cuanto su nacimiento se debe a una intervención directa y decidida de aquélla. El resultado es una débil institucionalización, que se explica tanto por la presencia de una legitimación de orden externo como por un desarrollo por difusión territorial de la organización periférica del partido. Bajo la dirección y supervisión de la Iglesia, las primeras iniciativas parten del «centro»: el partido nace en realidad de la confluencia entre De Gasperi y el grupo lombardo de los neo-güelfos en una iniciativa conjunta durante el verano-otoño de 1942 ²². El primer órgano que se constituye a nivel central es una *Comisión provisional*, sustituida luego, a partir de 1943, por una *Comisión directiva central* y, finalmente, en 1944 y a propuesta de De Gasperi, por una *Junta ejecutiva*.

La rápida y precoz constitución de los órganos nacionales no se corresponde con un desarrollo posterior de la organización periférica por penetración territorial. En los años 1944-1945 las iniciativas para constituir el partido en las diversas zonas, se producen sin ninguna coordinación a nivel central. Se trata de un proceso de difusión territorial que se extiende como una mancha de aceite a medida que las distintas regiones italianas van siendo liberadas de la ocupación alemana. Por otro lado, la creación de las organizaciones democristianas de ámbito local es muchas veces el fruto *no* de la acción de los militantes actuando autónomamente, sino de la iniciativa del clero local siguiendo intrucciones emanadas de la jerarquía.

Puede hablarse, por tanto, de dos procesos simultáneos, pero también ampliamente interdependientes: la creación de un «centro» por obra de De Gasperi y otros ex ministros del Partido Popular, y simultáneamente el surgimiento, de forma autónoma, de la organización periférica.

A nivel periférico la iniciativa había surgido también del movimiento católico y el clero había jugado a menudo un papel desencadenante. Frecuente-

²¹ Sobre el partido popular, vid. G. De Rose, *Il Partito popolare italiano*, Bari, Laterza, 1969.

²² Sobre estos acontecimientos he utilizado, G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit.; J. P. Chassériand, *Le Parti de la Démocratie Chrétienne en Italie*, Paris, Colin, 1965; G. Beget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti, 1945-1954*, 2 vols., Firenze, Vallecchi, 1974; G. Galli, *Storia della DC*, Bari, Laterza, 1978.

mente se trataba, sin embargo, de iniciativas no coordinadas, hasta el punto que la comisión directiva central de la DC había decidido establecer una especie de censo invitando a los promotores de las secciones o a los comités provinciales a ponerse en contacto con el centro. Los afiliados superaban ya en 1945 el medio millón; a pesar de lo cual no se produjo ninguna intervención de tipo organizativo capaz de unificar, bajo el control del partido, a las organizaciones periféricas²³.

En julio de 1944 tiene lugar en Nápoles el congreso interregional con la participación de delegados de todas las zonas liberadas²⁴. En él se constituyen el I Congreso Nacional y la Dirección. También se instituye el cargo de secretario general para el que es elegido por unanimidad De Gasperi. Síntoma del carácter disperso y federativo de la naciente organización, así como de la temprana constitución de centros autónomos de poder a nivel local, es el hecho de que no se procede a la elaboración de los estatutos del partido, cuya aprobación se retrasará algunos años debido a las encarnizadas discusiones que se producen sobre la estructura organizativa. Como en muchos otros casos, también en el de la DC la aprobación de los estatutos no constituye el momento inicial, constitutivo de la organización, sino la ratificación *ex post* de las relaciones de fuerza que se establecen entre los distintos integrantes de la organización en los primeros años de su vida²⁵. El I Congreso nacional se celebra en Roma, en abril de 1946. Y en él se toma partido en favor de la República. Aunque ésta es la decisión política más importante del congreso no faltan los acontecimientos relevantes desde el punto de vista organizativo. El carácter muy fragmentado de la organización que está formándose y de la pluralidad de centros de poder que operan ya en ese momento en su seno —consecuencia de las características del modelo originario descrito— se dibujan de modo inmediato: en el momento de la elección del Consejo Nacional se presentan ocho listas distintas con un total de 200 candidatos (para cubrir 60 puestos de consejeros). Sólo la gran autoridad de De Gasperi permite en esa ocasión alcanzar un cierto grado de unidad en la organización: aunque por muy poco, su propuesta de fusión de

²³ A. Cavazzani, *Organizzazione, iscritti ed elettori della Democrazia Cristiana*, en G. Sivini (a cura di): *Partiti e partecipazione politica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 172.

²⁴ G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 201.

²⁵ *Ibidem*, p. 206.

las distintas listas es aceptada. De Gasperi es el «centro» de la coalición dominante del partido. Sin embargo, dado el tipo de organización que ha terminado por configurarse, no la controla, ni la controlará nunca, más que hasta un cierto punto. El posterior aplazamiento de la aprobación de los estatutos a causa de las fuertes disparidades, es el indicador más elocuente del carácter parcial del control que De Gasperi consigue ejercer²⁶.

La organización que se configura en esa fase y que durará intacta hasta bastante después de la reorganización de Fanfani, es pues otro caso de una institución débil, consecuencia de una situación de legitimación externa y de un desarrollo de la organización por difusión territorial. El partido se estructura como una organización eminentemente electoral, cuyas fronteras son frágiles e inciertas y en la que falta un sólido aparato central. Aunque la organización extraparlamentaria parece (a falta de datos fiables) un poco más robusta que la de la CDU, e incluso que la de la SFIO o la del PSI de la época de Turati, probablemente a causa de la existencia un «centro» nacional cuya constitución es simultánea y no posterior al desarrollo de la organización «periférica» (además de la posibilidad que tiene la DC de disponer de un tipo especial de funcionarios pagados por las organizaciones católicas seculares). Se trata de una organización cuyas estructuras a nivel local y regional son debilísimas, funcionan de modo intermitente y se hallan dominadas por organizaciones que están al margen de la estructura del partido (las organizaciones católicas o el clero), sobre todo en las fortalezas tradicionales del movimiento católico de masas²⁷.

Donde el asociacionismo católico es tradicionalmente débil (por ejemplo, en el Mezzogiorno) el desarrollo por difusión favorece la rápida colonización del partido por parte de los notables locales. La DC se consolida, pues, como un híbrido organizativo, que en ciertas zonas depende y es controlado por las asociaciones católicas y en otras se configura sobre la base de las estructuras caciquiles * tradi-

²⁶ *Ibidem*, p. 206.

²⁷ Para un análisis histórico-sociológico de este movimiento vid. G. Sivini, *Socialisti a cattolici in Italia della società allo Stato*, cit., y G. Galli, *I partiti politici*, cit., p. 161 y ss.

* Usamos el adjetivo «caciquil» o el sustantivo «cacique» (como traducción de «notabile» y de «notabile») en sentido técnico y no con el valor peyorativo que frecuentemente tiene en el lenguaje vulgar y en la literatura «regeneracionista» y antiliberal de fines del XIX en España. En este sentido «cacique» equivale a personas

cionales. En ambos casos esto implica una fuerte dependencia del partido respecto a su entorno, bien de las organizaciones religiosas, bien de personalidades o grupos locales que se hallan en una posición socialmente privilegiada. La débil articulación de la organización²⁸ y la ausencia de una fuerte burocracia central completan el cuadro, haciendo que durante toda la etapa de De Gasperi, el nivel de cohesión estructural del partido sea muy bajo. En todo ese período, la participación directa de los Comités Cívicos de Luigi Gedda y/o del clero local en las campañas electorales tanto políticas como administrativas, el papel activo de los notables, en particular en las zonas rurales del Mezzogiorno, la masiva intervención de tipo ideológico en favor de las tesis demo-cristianas por parte de la jerarquía eclesiástica, explican por qué los líderes nacionales del partido, que pueden disponer de recursos organizativos «externos», carecen de todo interés en dar los pasos necesarios para reforzar la organización.

Por otra parte no sólo el activismo político, tanto en la base como en la cúpula, es un recurso prestado de a DC o canalizado hacia ella por organizaciones católicas al margen del partido, sino que también la financiación es de procedencia externa. Todo lo cual predispone a la organización (como en el caso de la CDU) a una fuerte dependencia respecto a los grupos de interés²⁹. En especial la Confindustria será durante el período De Gasperi, la fuente de financiación más importante de la DC. La alianza entre De Gasperi y Costa Sella, al más alto nivel, la estrechísima conexión que, durante todo el período del centrismo, existe entre los intereses empresariales y la Democracia Cristiana.

Partido de legitimación externa, nacido a través de un proceso

que forma parte de una élite local y, con una influencia efectiva no sólo sobre los mecanismos formales del poder sino sobre la población. El uso del término con valor peyorativo se explica por muy diversas razones (entre ellas el frecuente sentimiento de rechazo que suscita la existencia de las jerarquías sociales). Theodore Roosevelt ofreció una explicación que enlaza bien con ciertas características (universales) de la vida política, al decir que solíamos llamar camarillas a la oposición y policastro o cacique a su líder, en tanto que a la propia organización se la llama club o partido y a su jefe se le denomina siempre líder político.

²⁸ Para una valoración de conjunto del sistema organizativo del partido a mediados de los sesenta, vid. G. Poggi (a cura di), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., pp. 295-308.

²⁹ Cfr. A. Manoukian (a cura di), *La presenza sociale del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino, 1968.

de difusión territorial, su evolución hasta convertirse en una institución débil viene reforzada por su participación en posición dominante en el gobierno nacional, desde los primeros compases de la nueva etapa política. La aglutinación en torno a la cúpula democristiana de los grupos de interés (o de los caciques locales en las estructuras de base) no es sino la consecuencia de esta posición de predominio. Una institucionalización débil implica por otra parte el predominio del grupo parlamentario sobre el resto del partido así como, —por tratarse de un partido de gobierno— del primer ministro y de los ministros sobre el grupo parlamentario.

El bajo nivel de institucionalización favorece también la aparición de fuertes divisiones en el grupo dirigente. Ya en el II Congreso (Nápoles, 1947), el problema de las facciones (denominadas «corrientes», ya constituidas por entonces), es sometido a debate. En esta fase, a la división principal entre izquierda y derecha, se suma el conflicto generacional que contrapone a De Gasperi y los demás líderes procedentes del Partido Popular, (que controlan la mayoría de centro-derecha del partido), con los jóvenes procedentes de las filas de la Acción Católica. Las dos facciones de izquierda, que se han dotado ya de sus propios órganos de prensa y de una organización embrionaria, están dirigidas respectivamente por Giovanni Gronchi (la corriente de «Política Social») y por Giuseppe Dossetti («Crónicas Sociales»). El grupo de éste último representará la línea de oposición a De Gasperi más coherente y agresiva, que en el plano organizativo, se refleja en la propuesta de Dossetti de transformar a la DC en un verdadero partido de masas (una propuesta recogida luego, en un contexto distinto y con otros aliados por un antiguo miembro de la corriente: Amintore Fanfani). De acuerdo con este planteamiento, Dossetti dará la batalla por subordinar a los representantes del partido en las asambleas, al control de éste. De Gasperi, líder de la mayoría, opondrá con éxito a esta tesis en una posición que tiene analogías impresionantes con la de su homólogo alemán, Adenauer, la del predominio de los cargos elegidos sobre el propio partido (así como la autonomía del gobierno respecto a la organización en su conjunto). La defensa de esta tesis se hace en el marco de una política organizativa orientada a evitar por todos los medios el robustecimiento de las estructuras del partido. La ofensiva de Dossetti fracasa inmediatamente después de que se produce una parcial y temporal reestructuración de la coalición dominante del partido, con la inclusión en los órganos dirigentes de algunos miem-

bros de las facciones minoritarias (y sobre todo de Dossetti en la vicesecretaría). El fracaso conducirá a la dimisión de Dossetti en 1951 y a su retirada de la vida política.

Una de las causas más importantes de la retirada de Dossetti es la hostilidad de la jerarquía eclesiástica tanto hacia su persona como a su línea política. En un partido de legitimación externa, la balanza se inclina de un lado u otro, en la lucha por el poder, según las opciones de la institución legitimadora. La famosa carta de De Gasperi a Pío XII en la que el líder democristiano invoca su intervención contra Dossetti, es un episodio emblemático del carácter heterónimo de la DC ³⁰.

Con la secretaría de Fanfani (1954-1959) asistimos al más enérgico de los intentos por reforzar la organización experimentados nunca por la DC. Y aunque desgraciadamente no se conocen muchos datos, por ejemplo, sobre la entidad que tuvo el fortalecimiento del aparato burocrático central (que es un indicador crucial del grupo de institucionalización) la opinión más generalizada es que tal fortalecimiento se produjo a todos los niveles. El «centro», dirigido por Fanfani, protagonizó enérgicos intentos por incrementar la coherencia estructural de la organización intermedia (regional) y periférica, por reducir la dependencia del partido respecto a organizaciones foráneas, por desarraigar la estructura caciquil, por profesionalizar la clase dirigente tanto a nivel central como en la periferia. Con la acción de fortalecimiento organizativo emprendida por Fanfani, la DC se institucionaliza, y consigue suscitar lealtades organizativas al menos parcialmente autónomas (esto es no dirigidas sólo o preferentemente a las organizaciones externas). El proceso va acompañado por un debilitamiento progresivo de la dependencia organizativa respecto a la Iglesia (en la que por otra parte están madurando lentamente nuevos planteamientos políticos) ³¹. Y por una desvinculación por lo menos parcial de la tutela financiera de la Confindustria y de los otros grupos de interés debido a que la DC consigue organizar, de un modo cada vez más sólido, sus propios sistemas de financiación, gracias a la ocupación del Estado y de los entes y empresas públicas ³².

³⁰ G. Miccoli, *Chiesa, partito cattolico e società civile*, in AAVV, *L'Italia contemporanea. 1945-1975*, Torino, Einaudi, 1976, p. 227.

³¹ *Ibidem*, p. 238 y ss.

³² Los signos precursores de la evolución subsiguiente estaban ya presentes en la

El intento de Fanfani de hacer de la DC un partido de masas tiene éxito sólo en parte. Cuando acaba la experiencia Fanfani, la organización ciertamente se habrá robustecido en comparación con los tiempos de De Gasperi, pero aún responde ampliamente a nuestro tipo ideal de la institución débil. La derrota de Fanfani en 1959, consecuencia de la descomposición de la facción mayoritaria de «Iniciativa Democrática» y del nacimiento de la facción dorotea ³³, puede también interpretarse como el resultado de la incapacidad de cualquier organización de escapar, fuera de ciertos límites, al peso de su herencia organizativa, de su conformación originaria.

La aceleración que Fanfani imprime al proceso de ocupación del Estado, contenía por otra parte en sí misma los gérmenes del desarrollo organizativo futuro: el reforzamiento de las facciones internas en una medida mucho mayor que el propio partido en su conjunto. En efecto, las facciones, expandiéndose en competencia unas con otras a lo largo de los aparatos públicos o semipúblicos, dieron vida a un complejo sistema de conexiones propias con una pluralidad en los centros de poder ajenos a la organización ³⁴. El resultado fue una

era De Gasperi, durante la cual se aplazó la aprobación de numerosas leyes de desarrollo de la Constitución y se puso en cuestión la capacidad/posibilidad de control del parlamento sobre los actos de gobierno: «Esta estrategia respondía a las necesidades de un partido de reciente formación, que se asomaba al escenario político italiano sin una base política consolidada, y carente de canales preferenciales de acceso al corazón del aparato estatal. Parecía necesario entonces, por un lado no ofrecer espacios a las fuerzas de la izquierda, y por otro crearse una base autónoma de poder, que permitiera reducir la dependencia en que el partido se hallaba respecto a la Iglesia y al gran capital; sorteando incluso a la burocracia de los ministerios que, por ser de origen prefascista, no ofrecía las adecuadas garantías de fidelidad (y que fue luego el objeto de una intensa obra de colonización)», F. Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 63. También hay que reservar un papel importante, para explicar la evolución posterior, a la falta de un acuerdo sobre las «reglas del juego» y a las reservas mentales con que los distintos actores políticos habían participado en la negociación «constituyente» del nuevo régimen político, que no pudo dejar de reflejarse en todas las instituciones, empezando por el parlamento: cfr. G. Di Palma, *Surviving without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977. Cfr. también P. Farneti, *The Italian Party System: Continuity and Change*, en imprenta.

³³ Sobre estos acontecimientos vid., entre otros, R. E. Irving, *The Christian Democratic Parties of Western Europe*, London, Allen and Unwin, 1979, pp. 77-82.

³⁴ Sobre este proceso y sobre su reflejo en el partido vid. G. Pasquino, *Crisi della DC e evoluzione del sistema politico*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», V (1975), esp. p. 453 y ss., A. Zuckerman, *Political Clienteles in Power: Party Factions and*

fragmentación de la coalición dominante y la institucionalización de la dinámica faccional en la organización. El período de máxima institucionalización de las facciones se produjo inmediatamente antes y durante el decenio del centro-izquierda: la adopción de un sistema electoral interno de carácter proporcional en 1964, no fue la *causa* principal de la enorme importancia de las facciones en la democracia cristiana, sino al contrario (como siempre ocurre con las reglas del juego en materia de organización) la ratificación *ex post* de un tipo de conformación de la coalición dominante favorecido por la débil institucionalización y por la ocupación de los aparatos públicos por una pluralidad de grupos del partido ³⁵.

A pesar del esfuerzo de Fanfani, la DC siguió siendo pues una institución débil, dependiente de fuerzas ajenas: de grupos privados, de la Iglesia (aunque en menor medida que en el período de De Gasperi), de los nuevos ejecutivos de la empresa pública, y de poderosos grupos de presión (como la Coldiretti) ³⁶.

El reclutamiento de las élites seguía siendo de tipo «horizontal»: los dirigentes procedían como antes de otras organizaciones o bien de las filas de los caciques tradicionales (aunque con la ocupación del Estado y la simultánea expansión de la economía pública, aquéllos tuvieron que ceder el paso en muchas zonas, a un tipo de *cacicato sui generis* ligado al crédito privilegiado, a la Caja del Mezzogiorno, etc.) ³⁷. La parcial emancipación que la organización consiguió conquistar respecto al apoyo organizativo de la Iglesia, quedó pues equilibrada por una conexión cada vez más estrecha con las estructuras estatales. De tal modo que la indefinición de las fronteras organizativas, la dependencia del exterior, y la escasa coherencia estructural interna, continuaron caracterizando (aunque ahora de un modo distinto) a la organización.

Cabinet Coalitions in Italy, Beverly Hills, Prentice-Hall, 1975, F. Cazzola (ed.), *Anatomia del potere DC*, Bari, De Donato, 1979.

³⁵ Cfr. los trabajos que se recogen en G. Sartori (ed.), *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Bologna, Il Mulino, 1973, y A. Zuckerman, *The politics of faction. Christian Democratic Rule in Italy*, New Haven and London, Yale University Press, 1979.

³⁶ J. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1964.

³⁷ Sobre las transformaciones del régimen de clientelas en Italia, L. Graziano, *Clientismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano, Franco Angeli, 1980. Para un análisis en profundidad de un caso, vid. M. Caciagli, *Democrazia a potere nel Mezzogiorno*, Firenze, Guarnaldi, 1977.

Es significativo de su condición de núcleo de notables (y no profesional), de la dirección de la DC el que, a comienzos de los años sesenta, sólo el 25,3 % de los dirigentes nacionales de la democracia cristiana (frente al 65,5 % de los comunistas) estuviesen dispuestos a definirse a sí mismos como «profesionales de la política» ³⁸. Así como es un indicador de la debilidad institucional del partido el que, por la misma época, una aplastante mayoría de los militantes democristianos se declarase más «leal» hacia la Iglesia y las organizaciones católicas que hacia la DC; o en otras palabras, que hubiese una mayor identificación con la institución que desde fuera patrocinaba al partido que con el partido mismo ³⁹. Con el tiempo, la ocupación del Estado produjo nuevos efectos sobre la organización. En concreto hizo surgir un nuevo tipo de profesional de la política: el funcionario que lo es formalmente de algún ente público o paraestatal, pero que es en realidad un militante a tiempo completo del partido. En la mayor parte de los casos es razonable sospechar que los funcionarios públicos que actúan en la DC (pero también en muchos otros partidos italianos, sobre todo en los del área de gobierno) son en la mayoría de los casos «profesionales de la política» ocultos o camuflados, políticos colocados por la DC en funciones públicas mediante la ocupación de la burocracia ⁴⁰.

La fisonomía organizativa de la DC no sufrirá cambios significativos en el período posterior (aunque se produjeron algunas novedades con ocasión de los intentos de «refundación» de los años setenta) ⁴¹. De hecho la DC no podrá experimentar ningún proceso

³⁸ G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 500.

³⁹ F. Alberoni (ed.), *L'attivista di partito*, cit., p. 312 y ss., y p. 391 y ss. Desde este punto de vista, la «emancipación organizativa» de la DC respecto a la Iglesia, mediante la transferencia de las lealtades de los militantes desde la organización externa al partido, se había completado prácticamente a fines de los años setenta, como muestran P. Ignazi, A. Panebianco, *Laici e conservatori. I valori politici della base democristiana*, en A. Parisi (a cura di): *Democristiani*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 153-174.

⁴⁰ Cfr. A. Zuckerman, *The Politics of Faction*, cit., pp. 102-103. Sobre las características del sistema burocrático italiano, que permitieron (por razones históricas de debilidad e ineficacia del aparato estatal en comparación con otras burocracias europeas), su ocupación por los partidos de gobierno en la segunda postguerra, cfr. F. Ferraresi, *Burocrazia e Politica in Italia*, cit.; cfr. también E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, y S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

⁴¹ Cfr. G. Pasquino, *La Democrazia Cristiana: trasformazioni partitiche e me-*

sustancial de reforma de la organización mientras siga operando su relación simbiótica con el Estado: solamente en el caso de que el partido se encontrara durante un largo período en la oposición, podrían producirse transformaciones sustanciales.

Anotemos por fin una característica de notable interés de este partido: a diferencia de la CDU, entre los partidos gobernantes, o de la SFIO y el PSI de la época de Turati entre los partidos de

CUADRO 4. Número de secciones y de afiliados a la DC (1945-1967)

Secciones	Año	Afiliados
7.171	1945	537.582
—	1946	696.159
8.495	1947	800.378
—	1948	1.099.682
—	1949	762.883
—	1950	885.291
9.443	1951	925.933
—	1952	960.707
—	1953	1.137.633
10.560	1954	1.254.732
—	1955	1.341.000
11.525	1956	1.384.282
12.137	1957	1.295.028
12.454	1958	1.408.315
12.672	1959	1.602.929
12.847	1960	1.476.768
13.034	1961	1.447.760
12.887	1962	1.439.749
13.125	1963	1.621.620
13.052	1964	1.633.003
13.185	1965	1.566.428
13.265	1966	1.592.134
13.111	1967	1.620.772

Fuente: Elaborado sobre los datos que aparecen en A. Cavazzani, *Organizzazione, iscritti ed elettori della Democrazia Cristiana*, cit., p. 179.

diazione politica, en A. Martinelli, G. Pasquino (ed.): *La politica nell'Italia che cambia*, cit., pp. 124-143 y id., *Recenti trasformazioni nel sistema di potere della Democrazia Cristiana*, en L. Graziano, S. Tarrow (ed.), *La crisi italiana*, vol. 2, Torino, Einaudi, 1979, pp. 609-656.

oposición, la DC ha manifestado a menudo una fuerte tendencia a la expansión, a una relación dinámica, de tipo «imperialista» con su entorno.

Ya se ha hablado del proceso de ocupación del Estado. Pero el mismo discurso vale para la política de reclutamiento de los afiliados.

A diferencia de la CDU o de la SFIO, la DC no es un partido en el que la coalición dominante opte, para salvaguardar los equilibrios de poder en la organización, por paralizar el crecimiento de ésta. Por el contrario, la DC representa el caso de un partido que practica una política expansiva, a pesar de su bajo nivel de institucionalización. El hecho de que las fases expansivas más importantes (a las que suele seguir un cierto relajamiento) coincidan o con períodos electorales o con los momentos de renovación de los cargos (congresos de sección, provinciales, nacionales, etc.) suministra la clave para la interpretación de este fenómeno. La DC es un partido que practica, al menos en ciertas fases de su historia, una política expansionista, ya sea en términos de proselitismo o en términos de ocupación del Estado, como resultado de la lucha interna entre las facciones. La estrategia expansiva es en este caso el resultado del incesante esfuerzo de cada facción por fortalecerse, adquiriendo recursos públicos, y partidarios, en competencia con las demás⁴². Así, pues, junto a los casos de partidos fuertemente institucionalizados, con coaliciones dominantes cohesionadas (como el SPD o el PCI), para los cuales la estrategia expansiva es el resultado de las opciones adoptadas conscientemente por una reducida élite; y junto a las estrategias de adaptación al ambiente que se traducen en un estancamiento de la organización (con ausencia de proselitismo, envejecimiento de los cuadros, etc.) características de los partidos débilmente institucionalizados y dirigidos por coaliciones dominantes divididas, pero en estado de equilibrio (como los casos de la CDU, la SFIO o el PSI); el caso de la DC apunta la existencia de una tercera posibilidad: la expansión y la colonización del entorno que se producen, no como consecuencia de una estrategia del «centro» del partido, sino —al revés— como un *efecto secundario* de la rivalidad en el seno de un grupo dirigente tan dividido que sólo rara vez encuen-

⁴² Cfr. A. Cavazzani, *Organizzazione, iscritti ed elettori della Democrazia cristiana*, cit., p. 182, M. Rossi, *Un partito di anime morte? Il tesseramento democristiano fra mito e realtà*, en A. Parisi (ed.): *Democristiani*, cit., pp. 13-59.

tra momentos de equilibrio a través de compromisos casi siempre lábiles y precarios.

El partido conservador británico

El caso del partido conservador, con una trayectoria por otro lado análoga a la que ha caracterizado a otros partidos conservadores europeos⁴³, es el de un partido que a pesar de permanecer en el gobierno durante casi veinte años (de 1886 a 1892; y de 1896 a 1905) justamente durante la fase crucial de su institucionalización, consigue transformarse en una institución fuerte.

Según Robert McKenzie, el estudioso más conocido de los partidos ingleses, tanto el partido conservador como el laborista, se hallan bajo la dirección del líder del grupo parlamentario⁴⁴. Pero el caso laborista es más complejo: la coalición dominante del partido laborista gira en torno a la alianza entre los líderes del grupo parlamentario y los de los sindicatos más potentes, y su cohesión depende esencialmente de la capacidad de los líderes sindicales de mantener bajo control a sus respectivas organizaciones, impidiendo que los activistas sindicales de base desempeñen un papel demasiado autónomo y preeminente en el partido. En el caso conservador, por el contrario, McKenzie tiene razón en gran parte. En este partido, el líder parlamentario ha sido, hasta tiempos muy recientes⁴⁵, una especie de «autócrata» que gobierna junto a un reducido grupo de notables y que no se halla sometido a ningún tipo de control por parte de la organización extraparlamentaria. El es el eje central de una coalición dominante que se concentra en el grupo parlamentario; usa al partido como una máquina directamente a sus órdenes y selecciona personalmente a los individuos que deben ocupar los cargos más importantes⁴⁶.

El partido conservador, por tanto, es un partido dominado por el grupo parlamentario, que a su vez se halla subordinado al líder y

⁴³ Cfr. J. Elklit, *The Formation of Mass Political Parties in the late 19th Century* y *The Three Models of the Danish Case*, cit., L. Svaasand, *Organizing the Conservatives: A Study in the Diffusion of Party Organizations in Norway*, y id., *On the Formation of Political Parties: Conditions, Causes and Patterns of Development*, cit.

⁴⁴ R. McKenzie, *British Political Parties. The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, cit.

⁴⁵ Sobre las transformaciones más recientes, cfr. cap. XIII.

⁴⁶ R. McKenzie, *British Political Parties*, cit., pp. 54.

a su entorno más inmediato. Sin embargo, a diferencia de otros partidos que comparten con él el dato de la supremacía organizativa de la élite parlamentaria (como la SFIO, el Partido Laborista, la DC o el PSI) se trata de una institución fuerte. Para comprender cómo y por qué es así, debemos una vez más remontarnos en el tiempo y al momento en que, tras la *Reform Act* de 1867, el partido conservador lleva a cabo, bajo la dirección de Disraeli, la transición desde su etapa de facción parlamentaria hasta su conversión en un partido político moderno⁴⁷. Este desarrollo ha sido admirablemente descrito por Ostrogorski⁴⁸ y hay bien poco que añadir al respecto: en los últimos treinta años del siglo pasado, el partido conservador se convierte en una organización relativamente potente, con una burocracia en los niveles central, intermedio y periférico que se robustece constantemente, con agrupaciones locales bien organizadas y esparcidas por todo el territorio nacional y con una serie de organizaciones afines que operan como correas de transmisión y como canales eficaces de socialización política del electorado. Este desarrollo es posible esencialmente por tres razones:

1. Porque el partido conservador es un partido de legitimación interna: un rasgo de su modelo originario que, como ya hemos visto, tiende a producir (si no se halla compensado por otros factores que operen en dirección contraria) un alto nivel de institucionalización.

2. Porque el partido se organiza a partir de una élite central (parlamentaria) preexistente, que estrecha filas en torno a un líder de gran prestigio. El impulso parte del «centro» (y no de la periferia como en el PSI o la CDU) y aunque las agrupaciones locales se desarrollan en una tradición de independencia organizativa respecto al «centro» (independencia que, por otro lado existe sólo hasta un cierto punto como veremos en breve), los esfuerzos de la élite central son de tal naturaleza y tan importantes, que permiten sostener la tesis que asimila el caso conservador al de un desarrollo por penetración territorial⁴⁹.

3. El tercer factor que interviene para favorecer un proceso de

⁴⁷ Sobre la formación del partido, vid. R. Blake, *The Conservative Party from Peel to Churchill*, London, Eyre Spottinswode, 1970, C. L. Butler (ed.), *The Conservatives. A History from Origins to 1945*, London, Allen and Unwin, 1977.

⁴⁸ M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques*, cit.

⁴⁹ K. A. Eliassen, L. Svaasand, *The Formation of Mass Political Organizations: An Analytical Framework*, cit.

fuerte institucionalización está ligado a las características de la burocracia británica. Esta, a diferencia de la francesa o de la alemana, no tiene una tradición de autonomía, sino que por el contrario se halla fuertemente subordinada al poder político (primero a la Corona, y después al gobierno); no está fuertemente organizada y los altos funcionarios no gozan de un especial prestigio en la sociedad inglesa⁵⁰. Durante el período en que el partido conservador está en el gobierno, durante veinte años ininterrumpidos (de 1886 a 1906), y fuera de la dosis normal de actividad de patronato propia de cualquier partido de gobierno, sus líderes establecerán una relación con el aparato del Estado que no será ni de ocupación ni de dependencia. A este resultado contribuyen, naturalmente, no sólo las peculiares características de la burocracia inglesa, sino el hecho de que en esa época todavía no se había iniciado la enorme expansión de la intervención estatal en la economía que caracterizará posteriormente el desarrollo de los países industriales. En todo caso el partido conservador no puede disponer de un conjunto demasiado abundante de recursos públicos. La consecuencia es que los líderes del partido no tendrán otra alternativa que el fortalecimiento de la organización y que no se producirá la fragmentación de la coalición dominante del partido en una pluralidad de centros de poder, cada uno con sus propias relaciones con los distintos sectores de la burocracia estatal. El caso del partido conservador inglés demuestra, por tanto, en primer lugar, que un control prolongado del gobierno nacional no comporta necesariamente un bajo nivel de institucionalización. Y en segundo lugar, que el desarrollo de un partido se halla condicionado sólo en parte por el tipo de «metas ideológicas» que originariamente se propone y/o por las características sociológicas de su base social. Contrariamente a la tesis (que parece de sentido común) de que un desarrollo organizativo fuerte es propio sólo de los partidos «de izquierda» (revolucionarios) que tratan de movilizar a las clases subalternas contra el orden político existente, el partido conservador británico muestra que es posible que un partido se dote de una organización fuerte aunque su base social esté integrada por los estratos privilegiados de la sociedad. Es una flagrante demostración de

⁵⁰ Cfr., sobre la burocracia inglesa, F. Heady, *Public Administration. A Comparative Perspective*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966, y la reconstrucción histórica de H. Parris, *Constitutional Bureaucracy*, London, Allen and Unswin, 1969.

la insuficiencia de los planteamientos basados en lo que he definido como el «prejuicio sociológico» y el «prejuicio teleológico», a la hora de dar cuenta adecuadamente del desarrollo organizativo de los partidos.

El nacimiento del partido conservador, es decir, para nuestro propósito, su transformación en una organización política moderna (a partir de su configuración como grupo parlamentario apenas ligado a una serie de aparatos electorales de carácter local en manos de cada diputado) se inicia inmediatamente después de la derrota electoral de 1868. En ese año es elegido J. E. Gorst como agente del partido, en sustitución de Markham Spofforth. Gorst es un joven ex diputado muy apreciado por Disraeli, y un convencido partidario de la necesidad que tiene el partido conservador de «abrirse» a las masas trabajadoras para competir con el partido liberal. Pero para conseguir esto se precisa una reorganización del partido. Y Gorst, en sintonía con Disraeli, se dedica a esta tarea. Nace así lo que de ahora en adelante se llamará el *Central Conservative Office* (o más simplemente el *Central Office*), el cuartel general de la organización. En 1867 había sido ya fundada la *National Union* encargada de unificar y coordinar a las organizaciones de ámbito local. Y Gorst consigue hacerse nombrar secretario honorario de esa organización. De este modo tanto la cúpula del *Central Office* como la de la *National Union* se encuentran bajo el control de una sola persona (que además goza del pleno apoyo del líder del partido). Partiendo de bases tan favorables, los esfuerzos de Gorst por desarrollar la organización se traducen en unos resultados tan rápidos como brillantes. He aquí cómo describe un historiador las realizaciones del *Central Office* bajo la dirección de Gorst en el período 1869-1874:

La *routine* ordinaria del departamento de Gorst consistía en la recogida de información, el estímulo a la actividad de las organizaciones más perezosas, el descubrimiento de (nuevos) líderes locales, la búsqueda de candidatos, la publicación de material en nombre de la *National Union* (...). Se establecieron relaciones con la prensa y el mismo Gorst actuaba como representante político en el «Standard», el periódico conservador de Londres. Una lista de los agentes y organizaciones conservadoras en Inglaterra y Gales, publicada por el *Central Office* en 1874, muestra un desarrollo impresionante de la organización por todo el país, en el que, sin duda, el *Central Office* tuvo una parte notable (...). La organización de un partido no es nunca suficiente de por sí para garantizar una victoria electoral, pero

el nuevo cuartel general de Gorst, con el estímulo que supuso para los esfuerzos locales, generó una situación ventajosa frente a los liberales (...) ⁵¹.

En 1874 este imponente esfuerzo en materia de organización tuvo finalmente su recompensa: los conservadores obtuvieron una resonante victoria y volvieron al gobierno. El desarrollo organizativo del partido pasó en este momento por un compás de espera. Gorst, que había chocado con los líderes del partido por rivalidades personales, pero también por la resistencia de los parlamentarios más veteranos ante las transformaciones habidas en la organización, perdió su puesto. Tras la derrota de 1880 fue de nuevo llamado con el fin de proporcionar un nuevo impulso a la organización. Pero duró poco en el puesto. Las ambiciones políticas de Gorst eran demasiado altas como para permitirle aceptar indefinidamente un papel subalterno respecto a los líderes del partido. En 1885, finalmente, tras un paréntesis sin mucho que contar, en el que el puesto de Gorst fue ocupado por G. C. T. Bartley, se eligió para el cargo a R. W. E. Middleton, que había sido agente electoral de los conservadores en el West Kent:

Los conservadores encontraron finalmente en el capitán Midleton el hombre adecuado para el cargo. Había aprendido por experiencia el peso político exacto que correspondía al puesto de agente del partido. Y consiguió establecer unas relaciones armoniosas y fructíferas tanto con las organizaciones locales como con los líderes del partido, manteniéndose en el cargo hasta 1902 ⁵².

Aunque el dominio de los conservadores sobre el gobierno dura casi ininterrumpidamente desde 1886 hasta 1905 y no existe, por tanto, una gran atención a los problemas de organización, sin embargo, el trabajo planteado por Gorst unos años antes continúa ahora bajo la dirección de Midleton. En 1886 se decide la constitución de una estructura intermedia (las organizaciones de área) para garantizar el partido un enlace estable entre el *Central Office* y las agrupaciones locales ⁵³. En ese año se constituyen diez organizacio-

⁵¹ E. J. Fauchtwanger, *J. E. Gorst and the Central Organization of the Conservative Party, 1870-1882*, «Bulletin of Institute of Historical Research», XXII (1959), p. 199.

⁵² *Ibidem*, p. 208.

⁵³ D. J. Wilson, *Power and Party Bureaucracy in Britain*, cit., p. 17.

nes provinciales (ocho en Inglaterra y dos en Gales). El control sobre esta estructura intermedia se halla centralizado desde el principio: el agente «principal» del *Central Office* y un parlamentario con el cargo de *vice-Whip* son miembros *ex officio* de los órganos deliberantes y ejecutivos de cada división provincial. Tras la derrota de 1906 se pone en marcha una reestructuración de la organización. Como siempre sucede, la reorganización es consecuencia de una drástica modificación de las relaciones de fuerza en el seno del partido bajo la presión de un desafío externo (la derrota electoral). Con la derrota, Balfour, líder del partido, pierde terreno y prestigio mientras su adversario, Joseph Chamberlain, sale reforzado. La coalición y el partido experimentan un proceso de división en facciones. En la reforma de 1906 este proceso se manifiesta en una tendencia (temporal) a la desinstitucionalización, a la reducción del grado de institucionalización del partido. Con la reforma se opera una drástica reducción del poder orgánico del *Central Office* y, como reflejo, una expansión de la esfera de influencia de la *National Union*. El agente principal del *Central Office* deja de ser secretario honorario de la *National Union*: es decir, se establece la separación formal de las dos organizaciones. Además se disuelve la organización provincial y se establece el principio de que las agrupaciones locales eligen autónomamente su propio secretario en lugar de recurrir a los agentes del *Central Office* como ocurría con anterioridad. La *National Union* queda encargada de toda una serie de tareas (de documentación, de propaganda, de coordinación de las organizaciones locales, etc.) que hasta 1906 eran competencia del *Central Office*. Un comité de organización dependiente de la *National Union* asume además el control y la supervisión de los agentes locales ⁵⁴.

Los agentes de área (los responsables de las organizaciones intermedias) se convierten en funcionarios pagados por las agrupaciones locales. Se establece finalmente que el *Central Office* debe pagar a la *National Union* 8.500 libras esterlinas al año por las actividades de esta última en materia de organización, así como una cifra complementaria por los gastos electorales ⁵⁵.

La reforma de 1906 representó, en la historia del partido conservador, el único verdadero parón al desarrollo burocrático de la or-

⁵⁴ J. Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin, 1902-1940*, London and New York, 1978, Longman, p. 26.

⁵⁵ D. J. Wilson, *Power and Bureaucracy in Britain*, cit., pp. 19-20.

ganización. Como hemos dicho, fue el resultado de una lucha por el poder, consecuencia del proceso de división que estaba teniendo lugar en la coalición dominante del partido. En efecto:

El *Central Office* era el más importante núcleo de resistencia que existía en la organización frente a Chamberlain y a los partidarios de las reformas aduaneras, y, dado que los hombres de Balfour controlaban firmemente el *Central Office*, Chamberlain y sus partidarios se vieron obligados a orientarse en otra dirección para descabalar a la vieja guardia; por esa razón trataron de liquidar los poderes del *Central Office* incrementando la autoidad de la *National Union*⁵⁶.

Pero la reorganización de 1906 fue un acontecimiento coyuntural, resultado de una situación política sin salida entre los grupos que se disputaban el control de la organización. Al cambiar la correlación de fuerzas se producirá una nueva reorganización. La derrota electoral de 1910 es el reto externo que actúa como catalizador para que se produzca un nuevo reparto de juego. En materia de organización ello comportará no sólo la anulación de todas las decisiones adoptadas en 1906, y la inmediata recuperación por parte del *Central Office* de todos sus poderes cedidos temporalmente a la *National Union*, sino también la apertura de una nueva fase caracterizada por un poderoso desarrollo de la organización. Con la derrota de 1910, el definitivo declive político de Balfour y la retirada de la escena política de Chamberlain, termina el período de mayor división en el seno de la coalición dominante del partido. Se alzan cada vez más voces reclamando una organización que vuelva a dar eficacia al partido y un cambio de guardia al más alto nivel. Se decide entonces constituir una Comisión para tratar los problemas organizativos (el *Union Organizational Committee*) que plantea las líneas esenciales de la reforma. Pero los cambios políticos son más importantes que los trabajos de esa comisión. Así como, muchos años antes la combinación de un líder prestigioso (Disraeli) y un hábil organizador (Gorst) había logrado la rápida transformación del partido en una organización política moderna y planteado las bases del posterior proceso de institucionalización, la tarea de consolidación de la organización es también el fruto de la combinación de un

⁵⁶ *Ibidem*, p. 19.

nuevo líder con prestigio (Bonar Law) y un nuevo responsable del aparato (Steel-Maitland).

Al incorporarse, Steel-Maitland es todavía un joven poco conocido. Su elección como jefe del *Central Office* con preferencia a personajes de más prestigio, constituye el último intento de Balfour por mantener el control del partido impidiendo que una personalidad política relevante asuma la dirección del *Central Office*: última fortaleza del viejo líder, ya en su fase de declive. Cuando es nombrado Steel-Maitland nadie puede prever que este joven organizador dejará en pocos años una huella profunda y duradera en el partido conservador. La verdadera reorganización comienza sólo a partir de 1911 cuando Balfour es sustituido como líder del partido por Bonar Law que inicia una política agresiva de cara a los liberales. Con Bonar asistimos a importantes cambios en los cargos del partido: el puesto de primer *whip* es ocupado por Lord Balcarrés, mientras Lord Farquhar se hace cargo de la tesorería, Balcarrés, Farquhar y, sobre todo Steel-Maitland, con el pleno apoyo del líder del partido, son los artífices del nuevo rumbo en materia de organización. El cuartel general se amplía con la incorporación de tres nuevos especialistas: John Boraston, un organizador profesional, que es nombrado agente principal; William Jenkins, contratado como responsable de la organización y del reclutamiento de los agentes; y Malcolm Fraser, antiguo editor del periódico conservador «The Standard» que se convierte en consejero honorario para las relaciones con la prensa y que posteriormente es colocado a la cabeza de la oficina de prensa del partido: «Steel-Maitland, Boraston, Jenkins y Fraser reunieron un equipo de expertos, todos con un status lo bastante alto como para poder relacionarse con los políticos que tuvieran contacto con la organización. Por primera vez el trabajo se estructuró por departamentos y los jefes de departamento fueron agrupados en un comité de supervisión»⁵⁷.

Todas las organizaciones locales debieron adaptarse a un nuevo sistema de propaganda⁵⁸. La reorganización alcanzó también al sistema de financiación de la organización:

Los gastos del *Central Office*, tanto de la sede de Londres como en los distritos, se duplicaron, pasando de 32.466 libras esterlinas en 1909-1910 a

⁵⁷ J. Ramsden, *The Age of Balfour and Beldwin, 1902-1940*, cit., p. 68.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 68.

68.957 en 1913-1914; el coste total de la organización del partido financiado a nivel central pasó a su vez de 73.000 a más de 150.000 libras esterlinas. Para hacer frente a esta hemorragia tanto Farquhar como Steel-Maitland desplegaron enormes esfuerzos por obtener fondos suplementarios. En 1912 las cuotas ordinarias se elevaban únicamente a 12.000 libras esterlinas, y se reveló muy difícil incrementarlas en la cuantía necesaria. El método por el que se optó fue el de solicitar donaciones que pudieran invertirse como capital para obtener un flujo regular de fondos. Se hicieron colectas sistemáticas tanto entre los Lores, como en la City; cuando estalló la guerra el capital invertido se elevaba a 671.000 libras esterlinas: el doble de lo que había en 1911 y con un valor que igualaba los gastos de cuatro años (además existía un fondo especial de 120.000 libras para afrontar las sucesivas elecciones)⁵⁹.

Los cambios no terminan aquí. Se racionaliza el sistema de comunicaciones mediante un aumento decidido de la influencia del *Central Office* sobre la prensa conservadora y a través de apoyos económicos. El *Central Office* consolida por otra parte su control e influencia sobre la mayoría de las organizaciones que se mueven en la órbita conservadora (la liga *Primrose*, la liga para la reforma aduanera, la liga antisocialista, etc.)⁶⁰. En cuanto a las agrupaciones locales, éstas mantienen una tradición de independencia respecto al «centro». De aquí que su reforma no pueda imponerse abiertamente. Pero actuando con discreción a través de la red de funcionarios de nivel intermedio o periférico (los agentes de área y los agentes locales) que dependen directamente del *Central Office*, Steel-Maitland consigue provocar una notable uniformidad en la organización periférica. La dependencia financiera de las organizaciones locales se refuerza debido a las tareas que asume el *Central Office* de prestación de servicios y de asistencia política: «A partir de 1913-1914, más de 25.000 libras esterlinas fueron distribuidas de este modo, con lo que, como contrapartida, los agentes del *Central Office* estuvieron en condiciones de controlar tanto el reclutamiento de agentes por parte de las agrupaciones locales, seleccionando a los más adecuados, como la selección de los mejores candidatos»⁶¹. Aunque la autonomía de las agrupaciones locales no sufre aparentemente ningún atentado, es evidente que el enorme fortalecimiento del *Central*

⁵⁹ *Ibidem*, p. 69.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 71 y ss.

⁶¹ *Ibidem*, p. 72.

Office consolida el poder del «centro» a costa de la «periferia». Lo que no impide que las distintas agrupaciones locales sigan siendo el feudo personal de algún notable (Derby, en cuanto a la organización provincial del Lancaster o Neville Chamberlain en Birmingham, etc.). Pero lo indudable es que nos encontramos ante una situación organizativa muy distinta, por ejemplo, de la de la CDU, de la SFIO o del PSI. El «centro» extraparlamentario es lo bastante fuerte y prestigioso como para poder ejercer un control, aunque sea indirecto y con matices. Pero si el partido conservador se convierte ya con Bonar Law y Steel-Maitland en una institución fuerte, la consolidación definitiva se produce entre los años 1923-1930, al comienzo del nuevo rumbo político marcado por el ascenso de Baldwin y que se conoce con el nombre del «nuevo conservadurismo».

La acción reformadora de Bonar Law y Steel-Maitland se había interrumpido de hecho después de 1914, al estallar las hostilidades: el gobierno de coalición con los liberales durante el período 1915-1921 había abierto el camino a una fase de fuertes conflictos internos en el partido. Al igual que en el período 1906-1910 la disolución de la coalición dominante lleva a sus integrantes a una situación sin salida en el plano político, y, por consiguiente, a una fase de repliegue y de estancamiento de la organización. La elección de Baldwin como líder del partido, la derrota del 24, el surgimiento del primer gobierno laborista y el posterior triunfo conservador en ese mismo año, son los factores que vuelven a poner en movimiento una situación que se había estancado.

El período del neoconservadurismo, bajo el agresivo liderazgo de Baldwin se traduce en el plano organizativo, en una ulterior expansión del *staff* burocrático del *Central Office* y en una nueva racionalización del sistema financiero:

CUADRO 5. Número de funcionarios empleados en el *Central Office* (sede central)

	1926	1927	1928	1929
Organización y Administración	60	75	123	127
Propaganda	43	65	54	50
Mujer	16	15	29	22
Total	144	185	228	218

Fuente: J. Ramsden. *The Age of Balfour and Baldwin*, 1902-1940, cit., p. 229.

CUADRO 6. *Gastos del Central Office, 1926-1929* (en miles de libras)

	1926	1927	1928	1929
Presidencia	4.14	1.729	1.049	0.851
Organización	9.150	7.467	7.234	7.35
Speakers	7.618	8.696	5.936	5.141
Propaganda	22.269	29.586	49.599	49.786
Finanzas y Secretaría de la <i>National Union</i>	6.088	5.494	2.611	3.837
Mujer	7.547	8.664	11.853	11.161
Gastos varios	9.422	11.090	12.568	15.219
Administración General	22.887	25.874	24.759	21.740
Total	85.399	98.625	106.591	114.391

Fuente: J. Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin, 1902-1940*, cit., p. 229.

Herbert Blain, es el nuevo agente principal, Davidson, el *party Chairman* y Younger, como tesorero, son los artífices principales de este nuevo período.

La nueva expansión comporta también los típicos problemas ligados a un exceso de burocratización. A fines de los años veinte, el *Central Office*

(...) había llegado a ser más eficiente pero empezaba a sufrir esas tensiones que son connaturales a las grandes organizaciones. El *staff* que aún era muy débil en 1910 había crecido hasta superar las doscientas personas, a las que había que añadir otros cincuenta funcionarios repartidos por el país en once oficinas de distrito. Hubiera sido sorprendente que los agentes del *Central Office* no lograran en ocasiones resistirse a proyectos que no contaban con su aprobación, organizando la resistencia desde las organizaciones locales o que los departamentos del *Central Office* no utilizaran con el mismo fin sus conocimientos especializados (...). Estaba haciéndose cada vez más difícil ejercer la autoridad desde el *Central Office* como instancia unificadora del partido, porque se había convertido en algo demasiado grande para mantener un único punto de vista. A partir de 1930 se había convertido en una fuerza burocrática enraizada en el partido que se erigía frente a las fuerzas sociales y políticas representadas en la *National Union* y el grupo parlamentario ⁶².

⁶² *Ibidem*, p. 231.

Por la misma época el *Central Office* acelera el proceso de profesionalización de los agentes locales y de área:

Bajo la égida del *Central Office* y en particular de Herbert Blain, los agentes profesionalizados en el partido, habían hecho grandes avances, en la década de los veinte, en el sentido de adquirir un pleno status profesional. La mejora había sido continua desde la época de los agentes locales en los primeros años del siglo. Pero cuando se produce el cambio más significativo es con la renovación de 1924 y las decisiones adoptadas por Blain. A partir de 1930 los agentes del partido conservador poseían un status profesional tanto ante sí mismos como ante los dirigentes del partido o a los ojos de cualquier observador foráneo. Este cambio puede describirse con ayuda de los rasgos que son comunes a cualquier profesión: existencia de un periódico profesional, de un sistema de cualificación y de exámenes, la igualdad profesional y el status económico ⁶³.

La derrota electoral de 1929 proporciona finalmente al partido su estructura organizativa definitiva, destinada a durar, con periódicos retoques y adaptaciones, hasta los años setenta. Después de 1930, los cambios más importantes se producen en los niveles intermedio y periférico:

En Inglaterra y Gales se adoptó un sistema uniforme de organización administrativa y, a excepción de una reorganización que posteriormente se llevó a cabo en Londres, este sistema sigue en vigor en gran medida inalterado (...). La homogeneización de la influencia del *Central Office* a nivel provincial fue un importante logro de los años 30 que tuvo incidencia en todas las unidades orgánicas ⁶⁴.

Una de las consecuencias de esa homogeneización fue, entre otras, el definitivo encuadramiento bajo el directo control de la burocracia, de la organización de obreros conservadores, considerada como un instrumento cada vez más importante para competir con los laboristas ⁶⁵.

A partir del inicial proceso de penetración territorial llevado a cabo por una élite parlamentaria preexistente y cohesionada, el partido que se configura, a lo largo de una serie de etapas, es por tanto

⁶³ *Ibidem*, p. 236.

⁶⁴ D. J. Wilson, *Power and Bureaucracy in Britain*, cit., p. 23.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 23.

una organización fuertemente institucionalizada. Con una robusta organización extraparlamentaria, una sólida burocracia tanto a nivel regional como local, un sólido sistema financiero, y un fuerte control de la organización por parte del líder parlamentario. La limitación del nivel de gastos en que puede incurrir cada uno de los candidatos por su cuenta (con lo que se bloquea definitivamente el control que ejercían los notables sobre las organizaciones locales) no fue más que la conclusión natural de este proceso ⁶⁶. El partido conservador se desarrolla según el modelo de las instituciones fuertes a pesar de los frecuentes períodos de permanencia en el gobierno del país. Porque los rasgos de la burocracia estatal británica no permiten a sus líderes disponer de un conjunto muy abundante de recursos públicos, susceptibles de transformarse en incentivos organizativos y de hacer menos necesaria la organización del partido.

A diferencia de otros partidos que, como el Conservador, dependen en gran medida de la financiación suministrada por los círculos industriales y financieros, el partido consigue dotarse de una estructura financiera sólida basada en una pluralidad de aportaciones que afluyen regularmente a las cajas de la organización y que le permiten contar desde una época bastante temprana con una sólida burocracia central, intermedia y periférica ⁶⁷.

La comparación entre el sistema de financiación del Partido conservador y el de la CDU aún a fines de los sesenta ⁶⁸ ilustra bien la diferencia entre una institución fuerte, que basa su autonomía institucional en un sistema sólido de financiación, y un partido débilmente institucionalizado que depende de los grupos de interés que operan fuera de él y se ve colonizado por ellos. En efecto, mientras que el partido conservador tiene un sistema de ingresos y gastos regulares y una actividad política que no se detiene por falta de

⁶⁶ U. Schleth, M. Pinto-Duschinsky, *Why Public Subsidies Have Become the Major Source of Party Funds in West Germany but not in Great Britain*, cit., pp. 47-48. En ese momento se estableció también la prohibición de que los grupos de interés financiaran la campaña de candidatos concretos: cfr. M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, cit.

⁶⁷ D. J. Wilson, *Power and Bureaucracy in Britain*, cit., y también R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., p. 162 y ss. En 1970, el partido conservador contaba, aparte de los funcionarios del *Central Office* y de la burocracia intermedia, con 399 agentes electorales en las agrupaciones locales, frente a los 144 del Partido Laborista.

⁶⁸ U. Schieth, M. Pinto-Duschinsky, *Why Public Subsidies Have Become the Major Source of Party Funds in West Germany but not in Great Britain*, cit.

fondos entre una campaña electoral y la siguiente, la CDU alterna, como todos los partidos de tipo predominantemente electoral, fases de gran actividad, durante las campañas electorales, gracias a la generosísima financiación que obtiene en estos momentos de los círculos industriales, financieros y mercantiles, con fases de una inercia e inactividad casi totales en el período que media entre dos campañas electorales (en gran medida debido a que la caja se halla a cero). La diferencia se resume en una superior capacidad de iniciativa por parte del partido conservador, libre de mediatizaciones ajenas, y en una clara subordinación de la CDU a los grupos de interés que financian sus campañas. Igualmente significativa es la diferencia que se da entre los dos partidos en cuanto a capacidad de autofinanciación a través de las cuotas de los afiliados. En la CDU más del 50 % de la financiación se cubría, durante el período 1959-1969, mediante fondos públicos y el resto provenía de los grupos de interés; en tanto que las cuotas no desempeñaban ningún papel relevante desde el punto de vista financiero. En el partido conservador, una organización de masas que podía presumir de casi tres millones de afiliados en 1948, el afiliado causa baja tradicionalmente si no ha pagado por lo menos el 26 % de la cuota anual ⁶⁹.

Una organización de este tipo da lugar normalmente a la formación de una coalición dominante unida, en este caso concreto dominada por el líder del grupo parlamentario, que monopoliza el sistema interno de incentivos y cuyas divisiones no dan lugar a la formación de grupos organizados con sus propios recursos de poder. Por esta razón Richard Rose ha podido afirmar que las divisiones en el partido conservador tienen las características de las «tendencias» más que de las «facciones» ⁷⁰. Si bien es preciso revisar esta afirmación, admitiendo que en ciertas fases se generan tendencias a la formación de facciones ⁷¹ (que siempre se reabsorben, antes o después),

⁶⁹ *Ibidem*, p. 38.

⁷⁰ R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., pp. 312-328.

⁷¹ Sobre el «Monday Club», grupo conservador de extrema derecha que se organizaba en ocasiones como una verdadera facción de alcance nacional, vid. P. Sayd; *Factionalism within the Conservative Party: the Monday Club*, «Government and Opposition», VII (1972), pp. 464-487. Sobre algunos momentos en que las facciones cobraron un auge particular, durante el período prebélico, vid. G. Peele, M. Hall, *Dissent, Faction and Ideology in the Conservative Party: Some Reflections on the Inter-War Period*, ponencia presentada en el seminario del ECPR sobre el conservadurismo, Bruxelles, 1979, a ciclostil.

no deja de ser una afirmación válida en términos generales. Si se exceptúan ciertos momentos críticos (que en general preceden a la sustitución de un líder en declive), la mayor parte de la vida del partido conservador ha visto a éste unido y compacto tras la bandera de quien en cada momento ostentaba el liderazgo. La estructura de las oportunidades (la carrera política) de tipo centrípeto, que caracteriza a una institución fuerte, explica la tendencia a la selección de un personal burocrático y parlamentario que, generalmente, manifiesta una gran lealtad hacia el líder y una sólida disciplina de partido. Y explica, además, la adopción por el partido, en diversos momentos de su historia, de una estrategia de dominio de su entorno, al menos desde el punto de vista de la tendencia de la afiliación. El partido conservador inglés, con un número de afiliados que oscila, tras la segunda guerra mundial, entre los casi tres millones de 1948 y el millón y medio aproximado de los años setenta, es una de las organizaciones de cuño conservador más grandes del mundo occidental.

El alto grado de coherencia estructural de la organización, garantizado por una sólida burocracia, se refleja en una notable independencia respecto al entorno (a la que contribuye igualmente el sistema de financiación descrito anteriormente). Un signo característico de esa independencia es la ausencia de una intervención formal de los grupos de interés en el momento crucial de la selección de los candidatos, a diferencia de lo que ocurría en la CDU. Dos aspectos parecen contradecir, sin embargo, esta imagen de una institución fuerte: el hecho de que los dirigentes del partido, a diferencia del PCI, el PCF o el SPD, *no* tienen un origen burocrático, es decir, no han hecho su carrera en las filas de la organización (por lo que falta el requisito de «integración vertical de las élites») y, en segundo lugar, la tradicional independencia política de las organizaciones locales. En cuanto al primer punto, el carácter no burocrático de la carrera política (puesto que los funcionarios que dependen del *Central Office* se hallan rigurosamente excluidos de toda participación en la actividad política pública) significa efectivamente que el partido conservador es una institución menos fuerte que los tres casos que citábamos. O, mejor dicho, que se trata de una institución muy fuerte, desde todos los puntos de vista, excepto en este aspecto concreto. Es preciso, sin embargo, hacer notar que aunque tanto los candidatos al parlamento como los futuros líderes políticos son en gran mayoría, hombres seleccionados por su carácter representativo

del mundo de los negocios o del mundo profesional, los mecanismos de selección son de tal naturaleza que impiden o dificultan la aparición de lo que podríamos llamar rentas de situación derivadas del prestigio o de la influencia social⁷². La elección de las agrupaciones locales tiende a recaer en personajes conocidos y capaces de atraer, a los votantes, es decir, «notables» en sentido estricto, pero éstos no se encuentran luego en condiciones de construirse una carrera política sobre la base del control de la organización (de acuerdo con los moldes típicos del caciquismo político). Lo que explica también por qué las organizaciones tienden a seleccionar hombres socialmente representativos, pero también relativamente jóvenes y capaces de ofrecer una imagen agresiva y dinámica. Como se deduce de las distintas investigaciones comparadas que se han llevado a cabo sobre la composición de los parlamentos europeos, los parlamentarios conservadores tienen una media de edad más baja que los parlamentarios de aquellos partidos que mantienen tradiciones de caciquismo político⁷³.

En cuanto se refiere, finalmente, a la independencia política de las organizaciones locales es fácil darse cuenta que es más aparente que real. El caso conservador muestra cómo una centralización «invisible» puede ser perfectamente la cara oculta de una aparente descentralización. La existencia de un control centralizado se deduce de una serie de datos. En primer lugar el reclutamiento de los agentes locales es una prerrogativa del *Central Office* y de los agentes de área que dependen directamente de él⁷⁴. Es sabido que en las asociaciones voluntarias, en las que la participación es débil e intermitente, controlar a los funcionarios equivale a menudo a controlar a la asociación en su conjunto. En el caso que venimos examinando el control funciona porque las únicas posibilidades que los funcionarios de las organizaciones locales tienen de ascender en su carrera

⁷² Cfr. M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, cit., p. 13 y ss. Vid. además W.L. Guttsman, *Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets*, cit.

⁷³ En un análisis sobre la carrera política en cinco países (USA, Canadá, Inglaterra, Australia y la Francia de la IV República), el grupo parlamentario conservador resultó ser el más joven entre todos los analizados, con un 75 % de diputados por debajo de los 45 años; cfr. J. A. Schlesinger, *Political Careers and Party Leadership*, en L. J. Edinger (ed.): *Political Leadership in Industrialized Societies*, New York and London, Wiley and Sons, 1967, pp. 266-293.

(y su eventual promoción en la escala jerárquica) dependen de las decisiones del «centro» es fácilmente reconocible incluso en el proceso de selección de candidatos en las elecciones. La selección se produce a nivel local sobre la base de una lista de candidatos potenciales establecida por una comisión especial de la *National Union* (el *Standing Advisory Committee on Candidates*). Aparentemente cada agrupación elige después libremente a su candidato y el *Central Office*, a través de su agente de área se limita a un control de legitimidad formal: es decir, se limita a controlar que la selección se produzca según el procedimiento vigente en el partido. Pero la realidad es otra. Como prueba, el hecho de que en los pocos casos en que las agrupaciones seleccionaron a candidatos que contaban con la oposición de los líderes del partido (lo que ocurrió sólo en dos ocasiones en el período 1949-1969), el «centro» pudo bloquear la candidatura y negar al candidato el apoyo del partido⁷⁵. Dicho de otro modo, el partido conservador es una organización tan compacta y tan cohesionada que las organizaciones locales tienden «naturalmente» a seleccionar, sin necesidad de una intervención explícita desde arriba, a los candidatos que son gratos a los líderes del partido⁷⁶. En los raros supuestos en que esto no sucede, el control de los líderes a través del *Central Office* deja de ser latente para convertirse en manifiesto y el «centro» —a pesar de las tradicionales y rituales afirmaciones de independencia política de las organizaciones— consigue hacer prevalecer sus puntos de vista.

La organización está tan unida que puede prescindir de un sistema elaborado de normas de procedimiento; lo que mantiene el alto grado de cohesión es, en efecto, la combinación de una burocracia (a nivel central, intermedio y local) sólida y profesionalizada, aunque no asfixiante, y la gran sintonía que existe entre las actitudes políticas de los militantes y de la élite (sintonía que no se produce por casualidad, sino que es la consecuencia tanto en el partido conservador como en el PCI, el SPD o el PCF de un alto nivel de institucionalización). Ello permite reducir al mínimo el nivel de formalización de los procedimientos. Por el contrario, el elaborado sistema de normas del Partido Laborista responde a la permanente necesidad de moderar, disciplinar y contener los conflictos inherentes a un

⁷⁴ D. J. Wilson, *Power and Bureaucracy in Britain*, cit.

⁷⁵ M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, cit., p. 19.

⁷⁶ L. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, cit., p. 219.

grupo dirigente que tanto a nivel nacional como local se halla fuertemente dividido y fraccionado. En el partido conservador, como organización con un alto nivel de institucionalización, la cohesión de la coalición dominante es, en general, tan elevada que hace superflua una formalización excesiva de los procedimientos. El mejor síntoma de esta situación (de una coalición dominante fuertemente unida como consecuencia del alto nivel de institucionalización), es el carácter marcadamente «apolítico» de los criterios habitualmente utilizados por los militantes locales en la elección de los candidatos al parlamento: lo que hace inclinarse la balanza en favor de uno u otro no son, a diferencia del Partido Laborista, los criterios políticos (es decir, las posiciones políticas del candidato), sino más bien la consideración de las características del status social de los potenciales candidatos. En un partido compacto, las distinciones entre «derecha» e «izquierda», que juegan un papel tan importante en la selección de las élites en las organizaciones fragmentadas o divididas, no tienen demasiada importancia: «Es dudoso, por tanto, que un candidato sea aceptado o rechazado porque se le juzgue en términos generales de derechas o de izquierdas. En la decisión pueden pesar cuestiones muy concretas, pero habitualmente tienen un carácter apolítico o prepolítico»⁷⁷.

Sólo en los momentos de crisis, cuando la coalición dominante del partido vacila o existen problemas que siembran la división en el grupo dirigente a nivel nacional, la selección de los candidatos se politiza. Fue lo que ocurrió por ejemplo durante la crisis de Suez⁷⁸. Y es lo que parece estar ocurriendo ahora a causa de los graves conflictos internos ligados a la oposición de los sectores centristas del grupo parlamentario a la política de Margharet Thatcher.

Conclusiones

Los tres casos examinados en este capítulo tienen un rasgo en común: son «partidos de gobierno». Los tres se han consolidado como organizaciones mientras controlaban las palancas del gobierno de la nación. Pero mientras que uno de ellos, el partido conservador,

⁷⁷ M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, cit., p. 100.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 100. Cfr. también L. Epstein, *British MPs and their Local Parties: the Suez Case*, «American Political Science Review», LIV (1960), pp. 374-390.

llegó a convertirse en una institución fuerte, los otros dos no pasaron de un bajo nivel de institucionalización. En gran medida, esa distinta evolución se explica por las diferentes características de sus respectivos modelos originarios. Pero también, ciertamente, por las distintas circunstancias históricas en que se produjo su consolidación como organización, así como por las peculiaridades de los regímenes políticos y de las instituciones estatales. Naturalmente, tampoco se deben olvidar las diferencias existentes entre los dos casos que hemos caracterizado como instituciones débiles. Así, la CDU es un partido de legitimación interna, en tanto que la DC lo es de legitimación externa. En el caso de la CDU se da una relación más equilibrada entre el partido y la burocracia estatal (aunque tampoco faltan aquí fenómenos muy amplios de clientelismo y de control partidario de los recursos públicos); mientras que la DC es un ejemplo de ocupación por un partido de una débil e ineficaz burocracia estatal⁷⁹.

Esa distinta relación con el aparato estatal es probablemente la causa principal de otra diferencia básica: el mayor grado de fragmentación de la coalición dominante en la DC. En la literatura sobre las facciones en los partidos, el caso de la DC suele asimilarse al de otro partido de gobierno: el partido liberal-demócrata japonés (LDP). Al igual que en el LDP nacido también en la segunda postguerra (en 1955), la institucionalización de las facciones ha alcanzado sus máximas cotas en la DC (sobre todo en los años sesenta). Ambos partidos han sido descritos por algunos observadores con la expresión «partidos de masas basados en relaciones de clientela»⁸⁰. Sin

⁷⁹ Sobre los diferentes tipos de relación entre partidos y burocracia —un problema crucial en el análisis de los partidos de gobierno— cfr. el análisis comparado de G. Timsit, C. Wiener, *Administration et Politique*, «Revue Française de Science Politique», XXX (1980), pp. 506-532.

⁸⁰ El paralelismo entre la DC y el LPD, que puede legítimamente mantenerse si no se lleva más allá de un cierto límite, no debe hacer olvidar algunas profundas diferencias entre las dos organizaciones:

1. El LPD mantiene desde su fundación la mayoría absoluta en el parlamento: se trata de un partido dominante en el sentido que atribuye a esta expresión Giovanni Sartori. Y este dato explica en buena parte la mayor estabilidad de la coalición dominante.

2. El LPD nace de la fusión de dos partidos preexistentes, el partido democrático y el partido liberal que, a su vez, eran organizaciones con una fuerte división en facciones.

3. La burocracia imperial japonesa es tradicionalmente una institución fuerte,

embargo, cualquiera que sea el valor de esta asimilación, es preciso no olvidar algo que diferencia a la DC, tanto de la CDU como de los partidos de clientelas o menos puros (como el CDP). Es cierto que la DC se ha ido aproximando con el tiempo mucho más al modelo de «partido de clientelas» que al modelo del «partido conservador» del tipo de la CDU. Pero la DC parte de una posición que se distancia mucho de ambos modelos en cuanto partido que nace y se consolida ante todo como un sistema de solidaridad del mundo católico, como brazo secular de la Iglesia. Los rasgos propios de un partido de masas basado en relaciones de clientela se superponen con el tiempo a ese rasgo originario, pero sin hacerlo desaparecer por completo⁸¹. Al igual que el Partido Laborista y que

eficaz y rica en recursos propios. La relación entre partido y burocracia no es la misma que en el caso italiano.

4. Las facciones del LDP son organizaciones autónomas, con sus propias maquinarias electorales a nivel local (los *koenkai*) en las que se encuadran, según estimaciones fiables, cerca de 900.000 *clientes*, en tanto que la organización del partido era casi inexistente a lo largo del territorio nacional. Desde mi punto de vista, la diferencia crucial entre los dos casos está en que la DC nace (principalmente) como sistema de solidaridad y se convierte en un sistema de intereses en el momento en que se institucionaliza, mientras que el LDP nace con los rasgos propios de un sistema de intereses casi puro. Sobre el LDP cfr. R. A. Scalapino, J. Masuki, *Parties and Politics in Contemporary Japan*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1967², T. Tsurutani, *Political Change in Japan*, cit.; A. Lombardo, *Il sistema politico del Giappone*, Milano, Franco Angeli, 1975 y sobre todo N. Thayer, *How Conservative Rule Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1969.

⁸¹ «(...) la DC confirma (...) su imposibilidad de ser hasta sus últimas consecuencias un partido «burgués» al estilo de los ejemplos japonés o alemán. La íntima naturaleza de la DC como permanente partido de gobierno, legitimado por la teología política «eusebiana» es un obstáculo para que se produzca una evolución sin reservas en esa dirección —y también, la razón de que el problema de la secularización del partido sólo puede ser el tema de un debate académico. Partido moderado en lo que se refiere a su programa explícito y a su base electoral, la DC es distinta de los grandes partidos liberal-burgueses de masas porque extrae su inspiración teórica de la Iglesia, y su implantación en la sociedad, de la gestión sin alternativas del poder político», G. Galli, *Storia della DCm*, cit., p. 378. El modelo «eusebiano» es, junto al «galesiano» y al «agustiniano», uno de los tres modelos de la teología política que han definido históricamente la relación entre la Iglesia y el poder político según Baget Bozzo, del que puede verse, además del trabajo ya citado, *Il partito cristiano a l'apertura a sinistra. La DC di Fanfani e di Moro, 1954-1962*, Firenze, Vallecchi, 1977. Sobre la imposibilidad para la DC de perder su identidad católica, vid. —con matices distintos a los de G. Galli— G. Tassani, *Laicità della DC e ricomposizione cattolica*, «Il Mulino», XXVII (1978), pp. 705-722 y A. Parisi, *Un partito di cattolici? L'appartenenza religiosa e i rapporti con il mondo cattolico*, en A. Parisi (a cura di), *Democristiani*, cit., pp. 85-152.

tantos otros de legitimación externa, la DC no podrá nunca renunciar del todo al control de su territorio de caza (en este caso el mundo católico) porque ello implicaría la renuncia a una parte importante de su identidad organizativa. La presencia simultánea de varias identidades poco amalgamadas entre sí y, sin embargo, forzadas a convivir, junto a la ocupación del Estado y a la necesidad de compartir el control del gobierno con otros partidos⁸², es lo que explica la permanente conflictividad del grupo dirigente de la Democracia Cristiana, la imposibilidad de dotar de estabilidad a su coalición dominante, así como las grandes dificultades con que se tropieza el análisis de su sistema organizativo.

⁸² Sobre los problemas organizativos ligados a las alianzas de gobierno como partidos competidores vid., más adelante, el cap. XI.

8. LOS PARTIDOS CARISMATICOS

Premisa

Los dos casos que analizaré en este capítulo presentan, en su modelo originario, una característica común que les diferencia claramente de todos los partidos examinados hasta ahora. Se trata de partidos que hemos elegido como casos emblemáticos de organizaciones cuya fundación se debe a la acción de un único líder y que se configuran como un puro instrumento de expresión política de éste. Mucho se ha escrito sobre el tema del carisma desde que Weber formuló su teoría del poder carismático. Y sobre todo, muchas son las perplejidades que ha suscitado el uso de un concepto que a menudo corre el riesgo de ser utilizado como un *passe-partout* con el que describir cualquier forma de poder personal¹.

¹ Vid., por ejemplo, C. J. Friedrich, *Political Leadership and the Problem of Charismatic Power*, «Journal of Politics», XX (1971), pp. 299-305; H. Wolpe, *A critical Analysis of Some Aspects of Charisma*, «The Sociological Review», XVI (1968), pp. 305-318; y sobre todo, el intento, no del todo convincente, de redefinir el concepto mediante una crítica de la teoría weberiana, de J. V. Downton, *Rebel Leadership. Commitment and Charisma in the Revolutionary Process*, New York, Teh Free Press, 1973.

En efecto, en la mayoría de los casos, lo que se quiere indicar en el lenguaje común con el término «carisma», no es sino una de las situaciones más normales que pueden darse en política: el gran ascendiente personal que todo líder de éxito adquiere ante sus seguidores. En estos casos el término carisma es usado como sinónimo de «prestigioso» o «respetado». Lo que falta, sin embargo, es justamente el significado *técnico* y *acotado* que el concepto de carisma tiene en la teoría weberiana. Para la que el carisma no es simplemente sinónimo de prestigio y/o autoridad (aunque normalmente el carisma es una fuente de autoridad y de prestigio). Las características del carisma, en su acepción weberiana, son otras ²:

1. En primer lugar se trata de un principio de legitimación de carácter «revolucionario» y «extraeconómico». El carisma es lo opuesto a la «ordinaria» administración, que se basa en la observancia de las *reglas* o en el respeto a la *tradicición*. Por tanto, el carisma es la antítesis, tanto del poder racional-legal (burocrático) como del poder tradicional. El carisma es siempre subversivo y revolucionario frente a las relaciones sociales predominantes. En cuanto antítesis de la administración ordinaria, de la *rutina* y de las prácticas sociales tradicionales (que son trastocadas por la aparición del carisma) la organización carismática «vive en este mundo, pero no es de este mundo».

2. Como en los poderes amparados por la tradición (el caso del poder patriarcal) y a diferencia del poder racional-legal, el poder carismático da lugar a un tipo de organización que se funda exclusivamente en vínculos *personales*, en los lazos de lealtad que unen directamente a los «discípulos» con el líder. Sin embargo, a diferen-

² M. Weber, *Economía y Sociedad* FCE, México 1964, pp. 193-197 del vol. I y 847-856 del vol. II. En el ámbito del marxismo existe un equivalente de la teoría weberiana del carisma que es la teoría del *bonapartismo*. El bonapartismo es, esencialmente, un intento de ligar el surgimiento en los sistemas sociales de liderazgos personales de tipo plebiscitario, con la correlación de fuerzas existentes entre las clases. Los escritores marxistas, a partir del célebre escrito de Marx sobre *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, han intentado profundizar en el tema. El más interesante de estos intentos me parece que sigue siendo el llevado a cabo por Nicos Poulantzas, *Pouvoir Politique et Classes Sociales dans l'Etat Capitaliste*, Paris, Maspero, 1968, trad. esp. *Poder Político y Clases sociales*, ed. Siglo XXI, México, 1969, que incluye numerosas observaciones sobre la «autorización» del aparato estatal respecto a las clases en lucha que provoca el bonapartismo. Para un intento reciente de interpretar la V República francesa y el liderazgo carismático de De Gaulle con la clave de la teoría marxista del bonapartismo, vid. M. Volpi, *La democracia autoritaria*, Bologna, Il Mulino, 1979.

cia de los lazos personales que se derivan de la tradición, la lealtad es en este caso el fruto del «estado de gracia», de la «misión» que el líder está llamado a cumplir, según la opinión generalizada de sus discípulos, que se ven también, de modo característico, imbuidos por el espíritu y el celo misionero. El carácter revolucionario del carisma, su esencia como relación social que se opone a la *rutina* y la conmociona es, por tanto, lo que diferencia a los vínculos personales característicos de la relación carismática, de los lazos personales tradicionales: mientras *en este caso* las relaciones de pleitesía y de poder son fruto de un sistema de desigualdades anterior, sancionado por la tradición, *en aquél* dichas relaciones surgen y se consolidan en oposición a la tradición. En la visión weberiana el carisma es, por tanto, la única verdadera fuente del cambio social y político, la única fuerza «auténticamente» revolucionaria de la historia ³.

3. A diferencia de otras formas de poder, el poder carismático da lugar a una organización de las relaciones sociales que no conoce las «reglas»; ni el fenómeno de la «carrera política» ni una división del trabajo clara y definida. Las lealtades de tipo directo por un lado y la delegación de la autoridad por el jefe, por otro, según criterios personales y arbitrarios, son los únicos principios que inspiran el funcionamiento de la organización. La organización carismática sustituye, por tanto, la estabilidad de las expectativas sobre la que basan tanto las organizaciones burocráticas como las tradicionales, por la *incertidumbre* y la *inestabilidad* más absolutas: la decisión del jefe y sus continuadas muestras de confianza hacia sus subordinados, son los únicos criterios de los que depende la «estructura de las oportunidades» (las posibilidades de carrera) de los miembros de la organización y que inspiran su estructura jerárquica (una estructura que es de tipo informal). Aunque Weber no lo dice expresamente, la consecuencia principal de este tipo de organización es una continua competencia entre los súbditos para adquirir méritos a los ojos del líder, y de este modo poder ascender, a costa de los demás, en la jerarquía del poder.

4. Por tratarse de un poder extraeconómico, el carisma desdén, al menos en una primera fase de la vida de la organización, las

³ Ver R. Bendix, G. Roth, *Scholarship and Partisanship: Essays on Max Weber*, Berkeley, University Press, 1971. Cfr. además L. Cavalli, *Il carisma come potenza rivoluzionaria*, en AAVV, *Marx Weber e l'analisi del mondo moderno*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 161-188.

formas regulares de financiación. En la mayoría de los casos, dice Weber, una organización carismática se financia a través del «mece-nazgo» y/o la captura de algún tipo de botín (lo que contribuye aún más a retrasar la burocratización de la organización).

5. El carisma es intrínsecamente inestable. En cuanto poder extraeconómico, tarde o temprano será absorbido bajo la presión de las exigencias administrativas. Una vez que desaparece la situación inicial de *statu nascenti*⁴ que generó el carisma (y que se nutría de él), los seguidores terminan por desarrollar sus propios intereses en la estabilidad de las retribuciones: la rutina se abre camino y las expectativas que suscita sustituyen al inicial espíritu de misión. En ese momento la organización sólo puede elegir entre dos alternativas: la disolución o la «rutinización» (la objetivación) del carisma. Si el carisma se desvanece (porque el líder ya no pasa «la prueba», el éxito deja de sonreír al movimiento y se acaba la confianza en el «estado de gracia» del líder) y ello se produce en una situación en la que el propio líder ha actuado deliberadamente para impedir la «rutinización» (con el fin de no perder el control absoluto que ejercía hasta ese momento) la consecuencia es el final puro y simple del movimiento, y la disolución de la organización. O bien, que es la segunda posibilidad, el carisma se hace objetivo y la organización supera el momento crucial de la sucesión (con lo que el carisma personal se transforma en carisma institucional)⁵. Si esto sucede la organización se institucionaliza. La «rutinización» del carisma puede, en este caso, seguir dos vías o incluso, más frecuentemente, una tercera que implica una cierta combinación de las dos primeras: o bien la «regla» sustituye al carisma personal como mecanismo de regulación de las relaciones internas (lo que podríamos definir como «legalización») y por consiguiente la organización se transforma en una burocracia, o bien la inicial relación carismática evoluciona hacia

⁴ Cfr. sobre la situación de *statu nascenti*, F. Alberoni, *Movimento e istituzione*, cit., que, sin embargo, analiza más bien la dinámica del movimiento y las actitudes de los sujetos que se agrupan en él, que el papel del líder carismático en su formación y evolución.

⁵ Sobre el «carisma institucional» y más concretamente sobre el fenómeno de las «burocracias carismáticas» de los regímenes y de los partidos comunistas, vid. V. Beloradski, *Burocrazia carismática. Ratio e carisma nella società di massa*, en L. Pellicani (ed.): *Sociologia della Rivoluzioni*, Napoli, Guida, 1976, pp. 181-231. El problema, que el trabajo de Beloradsky no pone suficientemente de manifiesto, es que, para que se dé una «burocrazia carismática» (el partido bolchevique ruso, por ejemplo) es preciso que se produzca antes la objetivación del carisma personal (Lenin).

las formas de poder de tipo «tradicional». En este caso el poder carismático será sustituido por la autoridad del grupo de notables que se hallan investidos de la legitimidad que les proporciona la «continuidad ideal» de la obra del fundador de la organización.

Adaptándola al caso de los partidos políticos, la teoría weberiana implica la presencia de un líder que realiza *él solo* (y no, como sucede en la mayoría de los casos, en coalición con otros) todas las operaciones cruciales en la fundación de la organización: la elaboración de sus fines ideológicos, la selección de la base social, etc. No sólo eso, sino que, dadas las peculiaridades del nacimiento de la organización, el líder se convierte tanto para los militantes como para los demás partidarios de la organización o por lo menos para la inmensa mayoría, en el único intérprete de la doctrina, además de su símbolo viviente y en el único artífice posible de su realización en el futuro. *Una total compenetración entre el líder y la identidad organizativa del partido es la «conditio sine qua non» del poder carismático.*

En consecuencia el líder-fundador monopoliza en última instancia, el control sobre las zonas de incertidumbre de la organización y, por tanto, la distribución de incentivos. En todos los supuestos en que un carisma personal es el factor constitutivo del nacimiento de un partido, la organización que a partir de ahí se configura presenta algunas características constantes:

1. Una coalición dominante cohesionada, que se mantiene unida por el imperativo de la fidelidad al líder. Puesto que los seguidores del partido solamente reconocen la autoridad del líder, el grupo dirigente que gira en torno a él no tiene posibilidad de organizarse en facciones que tengan un reflejo en el conjunto de la organización: ni los militantes de base ni los partidarios no organizados, son, en la mayoría de los casos, susceptibles de un encuadramiento de tipo faccional, ni están dispuestos a identificarse con este o aquel grupo de la organización, con preferencia al líder. La coalición dominante se halla, por tanto, cohesionada y la rivalidad interna tiene las características de una lucha entre tendencias. Las divisiones se manifiestan sólo en el nivel de los sublíderes, sin alcanzar a la periferia del partido. La estructura de las oportunidades en una organización carismática se caracteriza, por todo ello (al igual que en las instituciones fuertes), porque tanto la rivalidad como el reclutamiento de las élites son de tipo centrípeto: el único modo de hacer carrera

en este tipo de organización, es adecuarse a la voluntad del líder. En un sistema organizativo de esta naturaleza, en efecto, nadie puede oponerse abiertamente al líder con alguna *posibilidad* de victoria. La rivalidad entre las distintas tendencias puede incluso llegar a ser muy fuerte, pero se desarrolla en un *nivel inferior*, que no implica directamente al líder. Los sublíderes y las tendencias se enfrentan entre sí para asegurarse una posición de mayor proximidad al líder. Se trata de un conflicto que tiene por objetivo los «segundos», «terceros» o «cuartos» puestos en la jerarquía del poder, pero no el poder supremo. Este es precisamente el principal indicador de la existencia de un poder carismático. En todos los partidos existen líderes de gran prestigio, capaces de controlar, gracias a su directa relación con los seguidores de la organización, importantes zonas de incertidumbre. Pero cuando no hay una relación de tipo carismático, cuando no se da una completa coincidencia entre el líder y la propia identidad de la organización, los conflictos y la oposición abierta al líder son posibles y no conducen necesariamente al fin de la carrera política de los oponentes. Dossetti y Gronchi se opusieron abiertamente a un líder tan respetado como De Gasperi, y los maximalistas hicieron otro tanto con Turati. En la SFIO Jaurès padeció la abierta oposición de las facciones minoritarias y Hardie y MacDonald fueron siempre muy discutidos en el partido laborista. En los partidos carismáticos, en cambio, todo esto no ocurre: la oposición abierta al líder significa automáticamente el final de la carrera política del oponente o en cualquier caso la imposibilidad de aglutinar apoyos, salvo el de minorías restringidísimas. La abierta contestación al líder comporta la «excomuniación» del oponente, y en un partido en el que el líder es el símbolo que unifica a toda la organización, la excomuniación implica la marginación definitiva del «hereje».

El líder carismático se halla frente a la organización, en la misma posición que ocupa la institución patrocinadora en aquellos casos en que existe: en los conflictos que se producen, por debajo de él, entre las diversas tendencias, es él quien tiene la última palabra y el que determina, con sus decisiones, el resultado final. Esto es, tiene sobre el partido y su estructura de poder el mismo control que Pío XII era capaz de ejercer sobre las rivalidades en la cúpula de la DC o Stalin en las disputas comunistas.

Y así como en los casos en que existe una institución que patrocina desde fuera al partido, las lealtades de los militantes y electores se dirigen en primera instancia a esa institución y sólo de rechazo

al partido (lo que explica la estrecha dependencia de éste respecto de aquélla), en los partidos carismáticos las lealtades organizativas son un reflujo de las que ligan directamente a los seguidores del partido con el líder carismático. Esta circunstancia explica la situación de total dependencia respecto al líder en que se encuentran estos partidos en su fase de formación.

2. El partido carismático no presenta rasgos burocráticos. A veces (es el caso, por ejemplo del partido nazi durante la República de Weimar, o del partido bolchevique ruso antes de la muerte de Lenin) puede incluso existir un cuerpo de funcionarios (los agitadores profesionales) y también, sobre el papel, una división del trabajo entre los distintos departamentos de la organización. Pero la realidad es siempre más compleja: el carisma, en efecto, es lo contrario de la burocracia, que presupone, no sólo la existencia de funcionarios a sueldo, sino también unas jerarquías estables, unos procedimientos formalmente establecidos, el carácter previsible de las relaciones internas, y oportunidades de carrera según criterios suficientemente definidos. Por el contrario, el carisma da lugar a un tipo de partido en el que la división real del trabajo es replanteada de vez en cuando a voluntad del líder, en el que la incertidumbre sobre las perspectivas de carrera es notable, en el que no existen procedimientos comúnmente aceptados y compartidos, y en el que la improvisación es la única «regla» verdadera en materia de organización. A lo que se añade el hecho de que, en la mayoría de los casos, falta un sistema de financiación basado en la estabilidad de los ingresos.

El partido se basa, en gran medida, en una financiación irregular que depende de la capacidad del líder para establecer alianzas con mecenas extraños al partido, y/o de su control, directo y personal, sobre los fondos públicos.

3. El partido carismático es, además, una organización altamente centralizada. La existencia de un liderazgo carismático tiene las mismas consecuencias que la presencia de una burocracia de partido fuerte y ramificada: todas las decisiones clave se concentran en la cúpula de la organización y en este caso, se hallan en manos del propio líder. En cuanto a la centralización de las finanzas, casi siempre se traduce en un control detallado de los ingresos (más o menos irregulares) que llegan a los diversos niveles de la organización.

4. El partido carismático se halla a menudo, aunque no siempre, en medio de una nebulosa de grupos y organizaciones, de fronteras mal definidas e inciertas, que giran en torno al partido y a su

líder —entre los exponentes de las distintas tendencias— son también en cierta medida, conflictos entre organizaciones, formalmente autónomas, que integran el «movimiento».

5. Cualquiera que sea la orientación ideológica de un partido carismático (ya sea conservador o progresista, revolucionario o reaccionario, liberal o socialista, etc.) es consustancial con la naturaleza «revolucionaria» del carisma (que es siempre subversivo, aunque sea en formas muy distintas, en relación con el *status quo* político y/o social) la insistencia en el carácter *antipartido* y de movimiento de la organización. El partido carismático se presenta siempre como la negación de los partidos existentes a los que contrapone una solución a la vez *movimientista* y *bonapartista*. Y todo ello, respetando o no las reglas del juego constitucional según los fines ideológicos «seleccionados» por el líder.

6. Si en el caso de un partido patrocinado por otra organización, la institucionalización significa la emancipación al menos parcial de esa organización, en el caso del partido carismático implica la objetivación o «rutinización» del carisma, la transferencia de las lealtades desde el líder a la organización, y la progresiva escisión entre la identidad organizativa del partido y el destino político personal del líder. Al institucionalizarse, también el partido carismático pasa, de ser un sistema de solidaridad, a convertirse en un sistema de intereses (articulando con ello los fines iniciales a las exigencias del día a día de la organización). Sin embargo, la institucionalización es en estos casos un proceso posible pero poco probable. Excepto en pocos y muy raros supuestos, en efecto, los partidos carismáticos o, mejor dicho, los partidos que más se aproximan a la forma «pura», por así decir, del partido carismático, no consiguen institucionalizarse (entre otras cosas porque el propio líder actúa a menudo para evitar esta evolución); el carisma no llega a objetivarse, por tanto, la organización se disuelve con el eclipse político de su fundador.

Las características que acabamos de enumerar, son propias de todos los partidos carismáticos, es decir, de todos los partidos en los que se produce una simbiosis total entra la persona del líder y la identidad de la organización.

Pero los partidos carismáticos pueden ser muy distintos en toda una serie de rasgos, diferentes a los hasta ahora mencionados y también esenciales. En este capítulo examinaré esquemáticamente dos casos de partidos carismáticos: el partido gaullista de la V República

y el partido nacionalsocialista de la época de Weimar (es decir en la fase que precede el nacimiento del régimen nazi). Dos casos distintos en muchos aspectos: en un caso se trata de un partido de gobierno inserto en el régimen, mientras que en el otro tenemos un partido antirégimen; en el primero, una organización electoral de tendencia democrática y conservadora, en el segundo una organización paramilitar de tendencias reaccionarias; mientras que en uno estamos ante un partido ligado a la transición entre dos regímenes democráticos, en el otro nos hallamos ante un partido que dio lugar a una dictadura totalitaria.

Estas diferencias explican las notables diferencias que, en materia de organización, existen entre los dos partidos. Pero por debajo de estas diferencias, aquellos que prefieren el uso weberiano y no «periodístico» del término carisma, serán también capaces de identificar fácilmente muchos rasgos comunes.

La unión para la nueva república

La UNR nace formalmente en el verano de 1958 al amparo del referéndum de septiembre que ratificará la Constitución de la V República. En su constitución concurren los restos del *Rassemblement du Peuple Français* (RPF), una organización de masas enfrentada al régimen de la IV República que había sido, entre 1947 y 1953, la primera encarnación del gaullismo político⁶. El partido gaullista es un caso interesante entre los partidos carismáticos porque se trata de un partido en el que la objetivación del carisma se ha

⁶ La literatura sobre la V república es bastante abundante. Vid., para un análisis de la evolución institucional y política de la Francia contemporánea, R. C. Macridis, *France*, en R. C. Macridis, R. E. Ward (eds.), *Modern Political Systems: Europe*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968, pp. 153-298, y la interpretación original y sugestiva de S. Hoffman, *Sur la France*, Paris, Editions du Seuil, 1976. Más concretamente sobre la V República vid. la ciudadada reconstrucción de S. Bartolini, *Riforma istituzionale e sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1981, y, sobre la Constitución gaullista, M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, cit. Para una interpretación de la transición de la V república, elaborada sobre la base de la teoría weberiana, vid. M. Dogan, *Charisma and the Breakdown of Traditional Alignments*, en M. Dogan, R. Rose (eds.), *European Politics: A Reader*, London, The McMillan Press, 1971, pp. 413-426. Sobre el *Rassemblement du Peuple Français*, vid. R. Barillon, *Le Rassemblement du Peuple Français*, en M. Duverger (ed.), *Partis Politiques et classes sociales*, Paris, Colin, 1955, pp. 277-290.

producido con éxito. Un éxito tan grande que permite en realidad a la organización no sólo sobrevivir a la desaparición de su líder, sino incluso experimentar un proceso de institucionalización relativamente fuerte. En un reciente estudio de los partidos franceses, Michel Crozier sitúa el partido gaullista inmediatamente después del PCF y antes del partido socialista, entre las organizaciones de partido mejor estructuradas y asentadas en el panorama político francés⁷. Si bien tal vez sea necesario reducir un tanto el alcance de esta tesis, no hay duda de que contiene elementos reales. El partido gaullista, nacido en el momento de la transición de la IV a la V República (y que ha recibido desde entonces distintos nombres: el primero el de *Union pour la Nouvelle République*, el último *Rassemblement Pour la République*)⁸ ha evolucionado hasta convertirse, como señalan diversos indicios, en una institución tal vez menos fuerte que el partido conservador pero en cualquier caso mucho más que la DC o la CDU en su período de gobierno. Y sin embargo, la mayor parte de los rasgos originarios del partido, y la misma situación que se vio obligado a asumir en el panorama político justo en la fase de consolidación, no propiciaban un resultado de esta naturaleza:

1. En primer lugar el partido gaullista nace como un partido carismático, una organización cuya única razón de ser es servir a De Gaulle y a las ideas (una «cierta idea de Francia»)⁹ con las que el general aparecía identificado desde los tiempos de la resistencia. Una organización que, además, se constituye como un *movimiento anti-partido*, en oposición al «régimen partitocrático» de la IV República.

2. En segundo lugar se trata de una organización que nace de la fusión de una pluralidad de movimientos y grupos, encabezados por uno o varios notables que representan matices y formas distintas

⁷ M. Crozier, *I partiti francesi*, Torino, Quaderni della Fondazione G. Agnelli, 1980, p. 10 y ss.

⁸ Los frecuentes cambios de denominación están ligados al origen carismático del partido. Las sucesivas «refundaciones» del movimiento (la última, por obra de Jacques Chirac en 1976) tienen la misión de recordar que la organización no cuenta por sí misma sino únicamente por su vinculación con la doctrina originaria del líder fundador. Con cada nueva refundación se reconstruye, de un modo más o menos artificial, la inicial situación de *statu nascenti*.

⁹ Sobre la doctrina gaullista y sobre la personalidad política de De Gaulle, vid. J. Touchard, *Le Gaullisme, 1940-1969*, Paris, Editions du Seuil, 1978, y S. Hoffman y I. Hoffman, *De Gaulle as a Political Artist*, en D. A. Rustow: *Philosophers and Kings: Studies in Leadership*, cit., pp. 248-316.

de entender el gaullismo y de expresar en una línea política las ideas del general: una oligarquía fragmentada en una pluralidad de tendencias, aunque todas se acojan al paraguas unificador del gaullismo.

3. En tercer lugar, el partido se constituye cuando De Gaulle ya ha conquistado el poder, con lo que la organización se encuentra inmediatamente después de su constitución en la situación del partido de gobierno, y así permanecerá durante un largo período.

Tanto la presencia de un jefe carismático, como la fusión de una pluralidad de tendencias muy heterogéneas entre sí (unidas sólo por la fidelidad personal al general y por la adhesión a una vaga «doctrina nacional» que es lo que en el plano ideológico significa el gaullismo), o la transformación inmediata de la organización en un partido de gobierno, son factores que, teóricamente al menos, hubieran debido producir una institucionalización debilísima (siempre que admitamos que en estas condiciones sea posible la institucionalización de una organización). En cambio la historia de la UNR registra una evolución distinta en muchos aspectos. La evolución organizativa de un partido puede considerarse como un producto de la interacción entre las características de su modelo originario, su ubicación en el sistema político (es decir en el gobierno o en la oposición) durante la fase de consolidación de la organización y, por fin, la configuración de los distintos escenarios en que el partido debe operar. Estos factores pueden componerse o anularse de diferente manera; algunas características del modelo originario pueden ser compensadas o en último término anuladas por otros factores que actúan en sentido opuesto. Por ejemplo, como hemos visto, una legitimación de tipo «interno» es un factor que, aisladamente considerado, debería favorecer un proceso de fuerte institucionalización. Sin embargo, si se combina con un desarrollo por difusión territorial (como en los casos de la SFID o del PSI), o de difusión territorial combinado con una conquista inmediata y duradera del gobierno (como es el caso de la CDU), este factor no podrá desplegar sus potencialidades, y no determinará la formación de una institución fuerte. De modo análogo, una legitimación de orden interno, asociada a un desarrollo por penetración territorial es susceptible de generar una institución fuerte, aunque el partido se institucionalice en un período de tiempo durante el que se halle a la cabeza del gobierno de la nación (el caso de los conservadores británicos). Los caracteres del modelo originario impulsan a la organización en una dirección u otra, al igual que

la inicial ubicación del partido en el sistema político. Pero la forma en que las distintas fuerzas se refuerzan recíprocamente, o se contrapesan, o dominan unas sobre otras, es lo que define la trayectoria de la evolución organizativa de cada partido, y sólo puede valorarse a través de un análisis histórico de cada caso.

En el de la URR los factores enumerados, todos los cuales conspiran a favor de un bajísimo nivel de institucionalización, quedan compensados, como veremos, por una estructura institucional —es decir por una determinada configuración del régimen político y por las características de la burocracia estatal— que opera con fuerza en la dirección contraria. La resultante de estas fuerzas contrapuestas es, en este caso, una organización que en muchos aspectos, está a mitad de camino entre las instituciones fuertes y las instituciones débiles.

Pero para comprender las razones de esta evolución es preciso recapitular los hechos.

La UNR nace formalmente en 1958 de la fusión de una pluralidad de movimientos gaullistas: el *Centre National des Republicains Sociaux* (de Jacques Chaban-Delmas y Roger Fray), la *Convention Republicaine* (de Marie-Madeline Foucarde y León Delbecque), la *Union pour la Renouveau Français* (de Jacques Soustelle) y los *Comités Ouvriers* (de Jacques Veyssières y Albert Marceuet) junto con otros grupos, guiados cada uno por personalidades gaullistas de prestigio¹⁰.

El primer comité directivo del partido estará formado por trece hombres, todos «gaullistas históricos» (*compagnons de toujours*); son hombres que han seguido a De Gaulle desde los tiempos de la lucha contra el nazismo. El más organizado y el más potente entre todos esos grupos es el capitaneado por Soustelle (por entonces Ministro de Información en el gobierno de De Gaulle).

Gracias a la mejor organización de su *Union Pour le Renouveau Français*, Soustelle desempeñará un papel de primerísimo plano en la fase constitutiva de la organización, consiguiendo «colocar» a muchos de sus colaboradores más fieles en posiciones relevantes. La rivalidad entre Soustelle y De Gaulle, que estallará poco después en torno al problema argelino, y que comportará la «excomuniación» de

¹⁰ J. Charlot, *L'UNR Etude du Pouvoir au sein d'un Parti Politique*, Paris, Colin, 1967 y, id. *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard, 1970. En la descripción de este caso me he basado esencialmente en los trabajos de Charlot.

Soustelle y su consiguiente «salida» del partido, no se ha manifestado aún. En esta fase, la confrontación, la rivalidad, sólo se da *todavía* entre los distintos notables que tratan de asegurarse, cada uno en perjuicio de los demás (y en beneficio de su propia tendencia), los favores de De Gaulle. Soustelle, fortalecido por su posición estratégica en el «centro» del movimiento, acaricia la idea de asumir la presidencia del partido. Pero De Gaulle le cierra el camino, exigiendo que el cargo quede vacante. Como se pondrá en evidencia desde los primeros compases y, señaladamente, en el momento de la selección de los candidatos en las elecciones de ese mismo año 1958:

La selección de los candidatos para las elecciones legislativas confirma que la UNR no pertenece a nadie más que al general DeGaulle, y que Jacques Soustelle y con mayor razón León Delbecque ocupan en el comité Central un lugar idéntico al de los demás miembros, y no son los jefes de ningún movimiento paralelo¹¹.

Lo cierto es que Soustelle, en cuanto se halla a la cabeza de una tendencia que tiene posiciones mucho más claras y definidas sobre el problema de Argelia, es más peligroso para De Gaulle que cualquier otra personalidad gaullista: la preeminencia de Soustelle en la fase constitutiva de la organización podría hacer de la UNR algo distinto de lo que De Gaulle pretende. Que no es sino un dócil instrumento, una masa de maniobra que poder dirigir a gusto del general y en un sentido u otro según las circunstancias¹².

Tras las elecciones que llevan al parlamento, en las filas de la UNR, a una serie de hombres seleccionados exclusivamente por su pasado y por una dilatada militancia en el gaullismo¹³, se inician los trabajos preparatorios del I Congreso nacional (que se celebrará el año siguiente). Mientras tanto van dibujándose los contornos y la fisonomía de la cúpula organizativa del partido. El Comité Central que se reúne en septiembre de 1959 para preparar el Congreso, incluye ya, además de los trece fundadores, a representantes de las federaciones y a un gran número de miembros natos (los ministros, los presidentes de los grupos parlamentarios, los titulares de las áreas políticas de los grupos parlamentarios). Un total de más de sesenta

¹¹ J. Charlot, *L'UNR Etude du Pouvoir au sein d'un Parti Politique*, cit., p. 41.
¹² 43.

¹³ *Ibidem*, p. 40.

personas integran ese organismo cuyo control queda en manos de los ministros y de los parlamentarios. La UNR es por tanto, desde los primeros compases un partido parlamentario como ocurre —según veíamos— con la mayor parte de los partidos que se consolidan como partidos de gobierno, independientemente de su grado de institucionalización (los casos de la DC, la DCU, el partido conservador, etc.). Esta característica está destinada a permanecer a pesar de las sucesivas transformaciones. En el I Congreso Nacional (en Burdeos en 1959) el caso Soustelle estalla con toda su gravedad: la oposición de Soustelle a las medidas de De Gaulle sobre Argelia aparece a plena luz y la rivalidad no tiene que ver sólo con los conflictos entre las personalidades del gaullismo sino que implica directamente al líder del partido. Soustelle pierde la batalla en aquél congreso. Poco después sale del gobierno y finalmente, en 1960, del partido. Sólo le seguirá una treintena de diputados. Todo se desarrollará según un proceso típico de los partidos carismáticos. Cuando el conflicto, en lugar de producirse como una lucha *por debajo del líder*, toca directamente a éste y se manifiesta como una oposición frontal y abierta a su actuación, el resultado no puede ser más que uno: el final de la carrera política de incauto autor del desafío.

Los años que van de 1958 a 1962 son los años de consolidación tanto de la V República como del partido.

Aparte del caso Soustelle, son años de incesantes conflictos en la cima: «De 1958 a 1962 se desarrolla, en la cabeza del movimiento, una dura lucha por el poder y la inestabilidad alcanza un punto que llega a recordar a la IV República: en cuatro años se suceden cinco secretarios generales y cinco presidentes del grupo parlamentario de la Asamblea; y eso sin tener en cuenta los múltiples reajustes ministeriales con ministros que entran y salen (y los ministros natos de los organismos de dirección de la UNR). En cada renovación del comité de dirección del grupo de la UNR en la Asamblea General, más de la mitad de los cargos salientes no son reelegidos. Hay más posibilidades de conservar el puesto en el Comité Central, pero incluso aquí las derrotas son abundantes. Sólo a partir de noviembre de 1962 parece que se constituye un equipo dirigente que mantiene con solidez el control del movimiento»¹⁴.

En las elecciones de 1962 en efecto, la fase constitutiva llega a su fin y la organización se estabiliza. Y al estabilizarse se transforma,

¹⁴ *Ibidem*, p. 106.

al menos parcialmente. De 1958 a 1962 la UNR había sido el partido de los leales de toda la vida al general De Gaulle. A partir de 1962 el éxito gaullista atrae también al partido a un creciente número de personalidades que se hacen gaullistas para mejor defender, bajo la nueva enseñanza, su tradicional situación de preeminencia.

La organización que termina por consolidarse es un partido con carácter acusadamente parlamentario, dirigido por los ministros de De Gaulle (que constituye el verdadero «círculo interno» del partido). Se trata de un partido que sería aventurado definir como partido «de masas». Según las estimaciones de Charlot, en 1963 los afiliados no llegan a los cien mil¹⁵:

1959	7.000 afiliados
1960	35.000 afiliados
1961	50.000 afiliados
1963	86.000 afiliados

Es una organización dominada por los hombres del gobierno y por los parlamentarios, con una bajísima proporción entre afiliados y electores. Y sin embargo fuertemente centralizada, compacta y disciplinada tanto a nivel central como en la organización periférica.

A nivel central, el Comité Central es un órgano demasiado amplio que delega prácticamente todos sus poderes en la Comisión política y en el secretario general. Pero el verdadero centro de gravedad de la organización no está allí: se halla en la estrecha conexión existente entre los órganos de dirección del grupo parlamentario y los hombres del gobierno. Es aquí donde se ubica el «círculo interno» de la organización y en ese nivel el partido se halla en manos de los gaullistas históricos. Este es el grupo que infunde cohesión, a través del control que ejerce tanto sobre los parlamentarios (sometidos a una rígida disciplina) como sobre los órganos del partido fuera del Parlamento. El propio secretario general no es más que un administrador que se limita a ejecutar las directrices de aquel grupo¹⁶.

A partir de 1963 llega la reorganización a la periferia, a las federaciones departamentales; unas federaciones que hasta el momento han crecido en forma dispersa, tanto en lo que se refiere a su fuerza electoral como en el número de afiliados. Las federaciones no tienen en la UNR —a diferencia de lo que ocurre en la SFIO— ningún

¹⁵ *Ibidem*, p. 47.

¹⁶ *Ibidem*, p. 50.

tipo de independencia político-organizativa respecto a las instancias centrales del partido. Como demuestra el hecho de que al secretario departamental es elegido por la secretaría general y no por la organización local.

Y como demuestra aún más el rígido control financiero que se ejerce a nivel central: cada cinco meses el secretario general envía la subvención a cada federación, de la que se exige una rigurosa rendición de cuentas¹⁷.

Las federaciones son controladas además por otros dos canales: o a través del diputado de la circunscripción (que a su vez se halla subordinado al grupo parlamentario) o, más a menudo, mediante los «chargés de mission», verdaderos *Missi dominici* encargados de llevar a la periferia las directrices emanadas del centro del partido. Los «chargés de mission» son algo muy similar a aquellos «hombres de confianza» que eran, como veíamos, el verdadero cemento que mantenía unida a la organización de las socialdemocracia alemana en la época de las leyes antisocialistas: «Los encargados de misión, deben poseer autoridad sobre los cuadros locales y mantener una cierta independencia de juicio frente a los parlamentarios del Departamento. De ahí que la mayor parte sean hombres experimentados que han militado en el *Rassemblement du Peuple Français*»¹⁸.

Por otra parte una red de vínculos va anudándose con los grupos de interés mercantiles, industriales y agrarios, a través de toda una serie de asociaciones afines al gaullismo, que sirven además como cauce por el que pasan las ayudas financieras y las levas de nuevos activistas¹⁹.

Una organización fuertemente centralizada y compacta como la que hemos descrito para el período 1962-1967 (hasta el giro que se produce en el Congreso de Lille que da lugar a un cambio de guar-

¹⁷ *Ibidem*, p. 50.

¹⁸ *Ibidem*, p. 139.

¹⁹ J. Charlot, *Le phénomène gaulliste*, cit., p. 130 y ss. Las organizaciones gaullistas son innumerables. Muchas de ellas no son organizaciones afines en sentido estricto, sino organizaciones políticas autónomas, con sus propios líderes, y ligadas al «movimiento» únicamente por su fidelidad a De Gaulle. En 1963, una de estas organizaciones, la *Union Démocratique du Travail*, que representaba la tendencia de izquierdas del gaullismo, se asoció con la UNR. Sin embargo, fueron numerosísimos los gaullistas que permanecieron al margen de la organización «central», dando lugar a una miríada de asociaciones que se reconocían en el «movimiento», pero no en el partido.

dia) presenta ciertos rasgos que la aproximan mucho, en ciertos aspectos al menos, al partido conservador inglés: predominio del grupo parlamentario sobre la organización y cohesión y disciplina a todos los niveles. Sin embargo el partido gaullista es una organización que parece caracterizarse también en este período, por la ausencia de un aparato central fuerte (aunque desgraciadamente nos faltan datos sobre la entidad de ese aparato) y que, sobre todo, pierde consistencia a medida que se descende desde la cúpula a las federaciones y a las organizaciones de base²⁰.

A este nivel (y a diferencia del partido conservador británico) la organización gaullista revela su incapacidad para convertirse en un «partido de masas» en el sentido en que habla Duverger. No sólo por el bajísimo número de afiliados que caracteriza al período sino también porque la organización no consigue siquiera apoyarse, a diferencia de la DC y de la CDU, en una estructura preexistente de notables locales. Sydney Tarrow ha mostrado ampliamente la clara tendencia al predominio de la política no partidista entre los alcaldes franceses del centro derecha²¹. Ni siquiera los alcaldes que simpatizan con el gaullismo están afiliados al partido. El partido gaullista, a pesar de su condición de movimiento político dominante a nivel nacional, no consigue abrir brecha en la élite tradicional de la derecha francesa. Los notables permanecen en su mayoría al margen del movimiento, lo que explica los fracasos del gaullismo en las elecciones locales y su incapacidad para conseguir el control salvo en un número muy limitado de municipios²². Ciertamente que esta situación se halla en parte ligada a la tendencia de los gaullistas a «nacionalizar» las campañas de las elecciones municipales, utilizando en ella los temas nacionales (la figura y las realizaciones del general) en un contexto que no se presta mucho a ese tipo de propaganda²³. Pero existe también una razón más profunda: la incompatibilidad

²⁰ Entre otras cosas porque a nivel local el partido se organizaba por circunscripciones, lo que le convertía en una buena máquina electoral en las elecciones nacionales, pero poco útil para desarrollar una activa participación de la base.

²¹ S. Tarrow, *Partisanship and Political Exchange in French and Italian Local Politics: A Contribution to the Typology of Party Systems*, Sage Publications, Contemporary Political Sociology Series, Vol. 1 N. 06-004, 1974. Sobre esta peculiaridad de la derecha francesa cfr. también M. Anderson, *Conservative Politics in France*, London, Allen and Unwin, 1974, pp. 231-268.

²² Cfr. S. Bartolini, *Riforma istituzionale e sistema politico*, cit., p. 85 y ss.

²³ *Ibidem*, p. 90.

irreductible entre el poder carismático de De Gaulle; lo que basta para explicar tanto la desconfianza de los notables hacia el gaullismo como el desprecio que los gaullistas reservaban a aquéllos. Esa incompatibilidad se deriva del hecho de que mientras la primera de esas formas de poder, la tradicional, depende y se alimenta de la estabilidad del sistema de relaciones sociales existentes, la segunda, la carismática, depende precisamente de su capacidad para modificar y trastocar aquél sistema.

Además de esta incompatibilidad, la debilidad del partido en el plano local tiene otra causa: la decisión explícita de no favorecer la expansión del número de afiliados más allá de ciertos límites. O, dicho de otro modo, la decisión de no permitir la formación de una organización de masas (sobre el modelo del viejo RPF) que podría llegar a condicionar la libre iniciativa del General, además de desestabilizar la organización al aumentar su grado de heterogeneidad política ²⁴.

Así pues, aunque organizada de modo coherente y eficaz a nivel central y en un cierto número de federaciones, la UNR seguirá siendo debilísima a nivel local, sobre todo en las zonas rurales (que sin embargo constituyen un importante depósito de votos en las elecciones nacionales, sobre todo a partir de 1965). Sin embargo, del nivel departamental para arriba, el partido gaullista es sin duda la primera organización verdaderamente potente que la derecha francesa ha tenido en toda su historia. La coalición dominante es de tipo piramidal. En la cima, en una posición formalmente destacada, se halla De Gaulle (que nunca aceptará cargos en el partido). Por debajo de él están los «gaullistas históricos» en cuyas manos se concentra el poder: un círculo interno al que no se llega ni por cooperación ni por méritos políticos. En efecto, la pertenencia a la coalición dominante se halla rígidamente determinada por un criterio «adscriptivo»: sólo los antiguos compañeros de armas de De Gaulle pueden formar parte de ella. Inmediatamente después, en la jerarquía del poder, se encuentran los parlamentarios que por su juventud no pudieron participar en la resistencia pero que se adhirieron al gaullismo durante la VI República. Finalmente los «nuevos» gaullistas ocupan las federaciones y los cargos electivos a nivel local.

²⁴ *Ibidem*, p. 57, J. Charlot, *Le phénomène gaullista*, cit. Sobre la relación entre el tamaño de la organización y la estructura de poder en los partidos vid. más adelante el cap. X.

Las relaciones en el seno del grupo dirigente formado por los gaullistas históricos explican la evolución organizativa del partido. Estos hombres, divididos por ambiciones y rivalidades personales y por posiciones políticas diferenciadas en torno a todo un abanico de problemas, tienen un denominador común: la fidelidad al general. Sus luchas, y las que se producen entre las distintas tendencias al gaullismo que ellos representan, son incesantes, aunque soterradas. La cohesión de la coalición dominante viene impuesta desde arriba, por De Gaulle en persona: ningún grupo está en condiciones de organizarse abiertamente como una facción y de luchar por la conquista del poder en el partido, sino que se ven obligados a convivir y cooperar. Cualquier rebelión abierta significaría (como ocurrió con Soustelle) su muerte política. Esta (forzada) cohesión de la coalición dominante y la imposibilidad de que las distintas tendencias se transformarán en facciones organizadas, explican la fuerte centralización que marca la evolución organizativa del partido.

El partido gaullista por tanto, es un partido carismático, una organización que carece de vida e identidad propias al margen del general. Un sondeo que se realizó al día siguiente de las elecciones de 1958 mostró que el 93 % de los electores de la UNR había votado al partido sólo «para apoyar la política del general De Gaulle» ²⁵. En realidad, la UNR, seguirá siendo un partido carismático, al menos en lo que se refiere al tipo de relaciones que se dan en el interior de la organización, no sólo en la fase de instauración de la V República (entre 1958 y 1962), en el período del gaullismo prebiscitario (cuando De Gaulle es aún el presidente de «todos los franceses»; es decir que acumula apoyos que pasan por encima de las formaciones políticas tradicionales); sino también en la fase inmediatamente posterior, cuando De Gaulle, ahora como jefe de una «parte» de los franceses, se ve obligado a apoyarse cada vez más en el partido.

Todas las características de las organizaciones carismáticas que antes enumerábamos, se hallan presentes: la oposición entre las élites tradicionales y el gaullismo, la presencia de una pluralidad de movimientos de diversas tendencias que giran en torno al partido teniendo como único denominador común la fidelidad al general ²⁶, la centralización organizativa que garantiza a los fieles de De Gaulle

²⁵ Citado por M. Volpi en *La democrazia autoritaria*, cit., p. 200.

²⁶ J. Charlot, *L'UNR Etude du Pouvoir au sein d'un parti Politique*, cit.

un férreo control sobre el partido o la intensa crítica de las tradicionales formas organizativas de la política de partido ²⁷.

La objetivación del carisma se produce gradualmente: mientras que en el período 1958-1962 la UNR era una especie de partido gaullista «clandestino», al que el general prohibía tajantemente usar su nombre en las campañas electorales, el reconocimiento abierto de los vínculos entre el líder y el partido contribuye, en el período posterior, a la consolidación del segundo. El papel del partido frente al presidente saldrá reforzado de las presidenciales de 1965, cuando De Gaulle tuvo que sufrir la «humillación» de someterse a la segunda vuelta, al no haber conseguido la reelección en la primera. Este fortalecimiento del papel político de la UNR, como cauce para la obtención de apoyos electorales, junto con los cambios generacionales que se están produciendo en la organización y sobre todo algunas características institucionales de la V República, forzarán a De Gaulle a no bloquear el proceso de institucionalización del partido.

Sin embargo, experimentar un proceso de institucionalización es una cosa; y llegar a convertirse en una institución relativamente fuerte, como ocurrió con la UNR, otra muy diferente. En efecto, podría pensarse que mientras De Gaulle estaba vivo y en activo, la centralización en materia de organización era simplemente la consecuencia de su control personal sobre el partido, por lo que el proceso de objetivación del carisma habría debido generar posteriormente un tipo de organización más proclive a las facciones, más débil (más «federalizante» por decirlo de algún modo) de lo que fue en realidad —a pesar de los conflictos entre los notables del partido gaullista en el período posterior a De Gaulle. La principal explicación de esta evolución hay que buscarla en la estructura institucional de la V República y en las características de la burocracia francesa. Ambos factores influyeron para obligar a los gaullistas a dotarse de una organización mucho más sólida de los que podrían dejar prever ciertas características del modo originario del partido. Se puede afirmar que, en definitiva, los factores que jugaron a favor de un desarrollo organizativo relativamente sólido fueron los siguientes:

1. La posición de preeminencia que la Constitución asignaba al jefe del estado ²⁸, empujó a De Gaulle, una vez superada con éxito

²⁷ J. Charlot, *Le phénomène gaulliste*, cit.

²⁸ Sobre la Constitución gaullista, vid. M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, cit.

la fase de instauración del nuevo régimen y resuelta la crisis argelina, a permitir una cierta objetivación de su propio carisma. Y dado que la institucionalización no se produjo en el momento de la sucesión, sino con De Gaulle aún en vida, y actuando, la organización incorporó el mismo alto grado de centralización que le había dado el fuerte liderazgo del general. Dicho de otro modo, la consolidación de la organización proporcionó al partido un carácter notablemente compacto.

Esto fue posible a causa del sistema institucional existente. Aunque la comparación no es del todo homogénea, porque ni la DC ni la CDU nacieron como partidos carismáticos, se puede afirmar que en Italia y Alemania las características del sistema institucional eran tales, que un progresivo desarrollo organizativo de aquellos partidos habría limitado con toda probabilidad la libertad de maniobra de De Gasperi o de Adenauer. Por ello los líderes se opusieron activamente a cualquier eventual fortalecimiento organizativo de sus partidos ²⁹. En cambio en Francia los peligros de que la figura del jefe de estado quedara condicionada por ese tipo de evolución eran indefinidamente menores.

2. La segunda circunstancia que favoreció un proceso de institucionalización relativamente fuerte de la organización, hay que buscarla en la debilidad en que se situó el parlamento frente al gobierno y al jefe del estado. Esa debilidad, que comportaba una situación de subordinación de los parlamentarios respecto al gobierno, hacía que los diputados tuvieran menos oportunidades que en los tiempos de la IV República, de llevar a cabo por su cuenta una política de desviación de recursos a favor de sus respectivas circunscripciones. Lo que hizo que los parlamentarios gaullistas dependieran muy estrechamente del partido para su reelección, dando lugar a una disciplina del grupo que nunca había conocido hasta ese momento la representación parlamentaria de la derecha francesa ³⁰. La subordinación del parlamento al Gobierno, y esa reducción al margen de maniobra para llevar a cabo políticas de tipo personal, sirvió tanto para limitar la fragmentación del grupo dirigente en una pluralidad de centros autónomos de poder, como para cortar los lazos entre los cargos locales y los representantes parlamentarios.

²⁹ Cfr. el cap. VII.

³⁰ F. L. Wilson, R. Wiste, *Party Cohesion in the French National Assembly: 1958-1973*, «Legislative Studies Quarterly», XII (1979), pp. 82-103.

3. La tercera de las características «ambientales» que influyó sobre la evolución del partido gaullista, fue la fuerza y el prestigio de la burocracia estatal francesa. Esta, justamente por estas razones, era bastante menos susceptible de ser colonizada o chantajeada que la de otros países. Los altos funcionarios establecieron una estrecha alianza³¹ con el partido gaullista y hombres que procedían de las filas de la burocracia se sentaban (como en Alemania) en los escaños del grupo parlamentario del Gobierno o formaban parte de éste. Pero la estructura burocrática no tenía nada de «italiana»: no era tan débil y tan presionable como para ser colonizada por las facciones de un partido.

A partir del Congreso de Lille (en 1967) el partido gaullista se halla ya institucionalizado. Y, con la culminación del proceso se produce un cambio de guardia. En aquel congreso (del que el gaullismo saldrá con un nuevo nombre: *Union des Démocrates pour la République*) los «gaullistas históricos» se ven obligados a ceder una parte del poder a la siguiente generación. La correlación de fuerzas entre los gaullistas de siempre y los de nuevo cuño se había ido modificando progresivamente a lo largo de los años sesenta: en este momento los primeros tenían ya una representación mucho más que proporcional en los puestos de responsabilidad del partido. Cuarenta de los gaullistas de toda la vida, controlaban aún la organización configurándose como un «grupo cerrado» al que no se accede por «méritos políticos». Con el tiempo sin embargo, el número de gaullistas de nuevo cuño se había ido incrementando, sobre todo en los grupos parlamentarios³².

Esta evolución no podía dejar de desembocar en un recambio generacional. La ocasión la proporciona un desafío exterior; la clara pérdida de impulso del gaullismo que se manifiesta, primero, en las presidenciales de 1965 (con la segunda vuelta que enfrenta a De Gaulle y a Mitterrand) y después, en 1967, con la derrota electoral del partido y la pérdida de numerosos escaños. Con el recambio de personas que tiene lugar en Lille, se produce una reorganización de cierta entidad en el partido³³.

Se refuerza el aparato central, se atribuye un peso político mayor

³¹ S. Bartolini, *Riforma istituzionale e sistema politico*, cit., p. 249 y ss.

³² J. Charlot, *L'UNR Etude du Pouvoir au sein d'un Parti Politique*, cit., p. 216 y ss.

³³ J. Charlot, *Le phénomène gaulliste*, cit., pp. 133-135.

al secretario general, y se da un cierto impulso al reclutamiento de nuevos afiliados (el número de afiliados se duplica respecto a las cifras de 1963)³⁴.

En este momento la organización se consolida: ha superado sin disolverse, el ocaso del gaullismo histórico. Debido a ello podrá, poco después, sobrevivir a la desaparición del fundador e incluso, durante el período giscardiano, a la pérdida de la presidencia y del gobierno³⁵. La objetivación del carisma, que De Gaulle no obstaculizó y que se ha visto favorecido por las circunstancias del entorno, es la explicación de esta evolución.

El partido nacionalsocialista alemán

Si el partido gaullista es un caso de objetivación del carisma, aunque acompañado de su inserción en las instituciones de gobierno, la NSDAP, es decir, el partido nazi es, antes, durante y después de la caída de Weimar, un caso de partido carismático «puro» en el que la dinámica organizativa que hemos entrevistado en la UNR se manifiesta aún más nítidamente³⁶.

La NSDAP comparte con la UNR una serie de rasgos:

1. Es una organización centralizada, dominada por el principio de «obediencia al mando», y en la que la simbiosis entre la identidad organizativa y el líder-fundador es total.

2. La ausencia de lazos organizativos burocráticos, junto a un tipo de financiación irregular que procede del apoyo de mecenas que no pertenecen al partido, (cuyo número se reduce tras el fallido *putsch* de 1923 para volver a ampliarse a partir de 1929) así como de un control financiero tamizadísimo sobre el conjunto de la organización.

3. La existencia de una pluralidad de organizaciones de confines

³⁴ *Ibidem*, pp. 134-135.

³⁵ Cfr. P. Lecomte, *Ressemblement pour la République et Parti Republicain. Elements d'Analyse Comparative*, ponencia presentada en el seminario de CERP sobre la «política conservadora», Bruxelles, 1979, a ciclostil, y C. Crisal, *La Machine RPR*, Paris, Fayolle, 1977.

³⁶ Naturalmente, me limito a considerar únicamente el período de Weimar, dado que los únicos partidos que me interesan son los que operan en el ámbito de las democracias competitivas.

incierto y mal definidos (como la SA, la Juventud Hitleriana, etc.) que giran en torno al partido y a su líder.

4. La existencia de una pluralidad de tendencias político-ideológicas que representan matices distintos, y formas diferentes de «traducir» el nacionalsocialismo en una determinada línea política. Por debajo de la común bandera nacionalsocialista —de la que Hitler es creador, intérprete y símbolo viviente— se mueven muchos grupos y tendencias: el racismo de Rosenberg, el movimiento paramilitar de Röhm (la SA), la tendencia «socialista» de los hermanos Strasseer (que es el equivalente del «fascismo de izquierda» en Italia), los grupos nacionalistas, o los grupos conservadores ligados a los medios industriales³⁷, etc. Al igual que ocurre con el gaullismo —aunque éste en su contexto democrático— también el nacionalsocialismo es una doctrina lo suficientemente vaga como para permitir la existencia de una pluralidad de interpretaciones incluso contrapuestas entre sí. Y Hitler estimula personalmente este pluralismo ideológico, tanto porque éste pluralismo permite al partido llegar a todos los sectores sociales, como porque la división del grupo dirigente entra una serie de tendencias rivales, le garantiza el control del partido e impide la formación de coaliciones en su contra. Al igual que ocurría en el caso del gaullismo, una sabia utilización de las divisiones que surcan al grupo dirigente de partido nazi, permite a Hitler utilizar al NSDAP como un dócil instrumento a su servicio.

Sin embargo, las diferencias entre el NSDAP y la UNR son también muy numerosas y se derivan de la distinta naturaleza (totalitaria en el primer caso y democrática en el segundo) de cada uno de los dos partidos:

1. Mientras que la UNR es un partido orientado a la lucha electoral, el NSDAP se estructura como una organización paramilitar: el «partido de milicia» que describía Duverger³⁸.

2. Por otro lado el NSDAP se organiza como un verdadero «estado dentro del estado», tomando prestadas de las organizaciones de extrema izquierda, y en particular del partido comunista alemán, muchas de sus características³⁹. A partir de los años 1925-1926 el

³⁷ La heterogeneidad de las tendencias ideológicas existentes en el nazismo está documentada en B. Miller Lane, L. J. Rupp (eds.): *Nazi Ideology before 1933. A Documentation*, Manchester, Manchester University Press, 1978.

³⁸ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 66 y ss.

³⁹ Cfr. K.D. Bracher, *Die Deutsche Diktatur. Entstehung Struktur Folgen des*

NSDAP se organiza reproduciendo en su seno la división en departamentos y la estructura del estado (aunque, como veremos, el organigrama formal nunca se corresponderá con el funcionamiento real de la organización).

3. Finalmente, el NSDAP manifiesta una fortísima tendencia a la expansión de la organización, mientras que la opción de De Gaulle fue mantener en un nivel mínimo las dimensiones de la organización. Es obvio que esta diferencia se deriva, por lo menos en parte, del hecho de que Hitler es un líder carismático que lucha por el poder mientras que De Gaulle controla ya, en el período en que su partido se constituye, las palancas del gobierno.

La historia del partido nazi antes de la conquista del poder puede dividirse en dos fases: la que procede del fallido *putsch* de 1923 y la que se inicia a partir de ese momento. La primera fase está dominada por la lucha del grupo hitleriano por adquirir el control del DAP (partido de los trabajadores alemanes, fundado en 1919 por Anton Drexler), y, posteriormente, por conquistar la hegemonía entre los movimientos de extrema derecha que pululan en la Alemania de comienzos de la década de los veinte. La conquista del DAP por parte de Hitler (que surge rápidamente como el mejor orador del partido) y de Röhm, entre cuyos seguidores abundaban muchos ex militares, se consuma en 1921. El partido adopta el nombre de NSDAP y se reorganiza en un sentido autoritario mediante la adopción de *führer-prinzip*; esto es, la sumisión incondicional de todos los partidarios del movimiento a la voluntad de Hitler. Es interesante anotar que: «Desde el comienzo, y a pesar de su pretendido distanciamiento de las sectas *volkisch*, el NSDAP no quiso nunca ser simplemente un partido como los otros, sino un movimiento *sui generis* por encima de las demás organizaciones político-partidarias»⁴⁰. El fracaso en el intento de *putsch* de 1923, conduce el encarcelamiento de Hitler y a la dispersión del movimiento. Hasta ese momento, Hitler no había concedido importancia a la creación de un movimiento de masas y había actuado en la perspectiva de una

Nationalsozialismus, Köln, Berlin, Kispensheur Witsh, 1969. Cfr. también F. Orlow, *The History of the Nazi Party: 1919-1933*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1969.

⁴⁰ K. D. Bracher, *Die Deutsche Diktatur*, cit., p. 115, ed. italiana. Sobre el *Führerprinzip*, W. Horn, *Führerideologie und Parteiorganisation in der NSDAP (1919-1933)*, Düsseldorf, Droste, 1972.

rápida toma del poder. Cuando, en 1924, es puesto en libertad, Hitler modifica su estrategia y se dedica a la reconstrucción de un verdadero partido de alcance nacional. En pocos años la organización nazi, que antes sólo era relativamente fuerte en Baviera, se extiende a todo el territorio nacional.

Incluso en el norte del país, donde el movimiento era por completo inexistente con anterioridad, nacen y se consolidan organizaciones en diferentes localidades.

CUADRO 7. *Evolución de las organizaciones locales del partido*

Distritos	Número de organizaciones	
	1925	1928
Zona Sur		
Baden	31	62
Frontera oriental de Baviera	57	115
Franconia	18	36
Alta Baviera	16	32
Zona Norte		
Düsseldorf	20	21
Essen	9	11
Berlín	9	28

Fuente: J. Nyomarkay, *Charisma and Factionalism in the Nazi Party*, cit., p. 73.

La organización se extiende como una mancha de aceite, con ese tipo de desarrollo que hemos llamado en su momento de difusión territorial, y al que contribuyen tanto las iniciativas de los militantes en cada sitio, como la intervención de los diversos grupos que integran el variopinto movimiento nazi. El cuartel general de la organización se establece en Munich (bajo la dirección de Philip Bouhler) y desde él se impone un control central sobre las organizaciones periféricas. Tanto la afiliación como las finanzas de las agrupaciones locales (organizadas a su vez en distritos) se hallan controlados a nivel central.

El derecho que se reservaba en exclusiva la oficina central de entregar los carnets, colocaba a ésta en condiciones de mantener un fichero actualizado de los afiliados al partido en cualquier distrito. Y puesto que era el número de afiliados el que servía para calcular las obligaciones financieras de las organizaciones locales ante Munich, aquella información permitía a

Bouhler ejercer un control estricto sobre las finanzas locales del partido. Las organizaciones locales estaban obligadas a cobrar una cuota de 1,50 marcos al mes (...). Las cuotas de inscripción y la mitad de la cuota mensual de los afiliados tenía que ser enviada por las organizaciones locales a las oficinas de distrito si había, y si no directamente a Munich. Por su parte los líderes de distrito estaban obligados a enviar a Munich las cuotas de inscripción y diez pfennig por cada cuota mensual. Además, todas las aportaciones extraordinarias que pudieran recibir tanto los líderes locales como los de distrito, de parte de ciudadanos particulares o de grupos, debían ser enviadas íntegras a Munich ⁴¹.

Sin embargo, las cuotas de inscripción representarán siempre una parte muy modesta de las finanzas de la organización, que dependían mucho más de las aportaciones que Hitler conseguía en los ambientes industriales. Todavía en 1924 los afiliados del NSDAP sólo llegaban a la cifra de 50.000 ⁴². Con la publicación de *Mein Kampf* y el notable éxito que Hitler obtuvo durante el proceso por el fracasado *putsch* de 1923 (un proceso que la capacidad oratoria de Hitler y la benevolencia del tribunal transformaron en una caja de resonancia de sus ideas), el ascenso del partido por encima de los demás movimientos de extrema derecha se hace irresistible.

Cuatro años después, en 1928, los afiliados superaban ya los cien mil. A partir de 1929 se inicia un crecimiento en forma de aluvión: la organización, que había sido una secta subversiva, foco de atracción para todo tipo de desarraigados, inicia la conquista de la pequeña burguesía alemana y se transforma, sin perder ninguno de sus rasgos originarios, en un partido de masas de las clases medias. A fines de 1929 los afiliados son ya 170.000 y en primavera de 1930 llegan a 210.000 ⁴³.

La NSDAP se preparaba para el asalto electoral que la conduciría desde el 2,6 % de las elecciones de 1928 al 18,3 % de 1930 y a la antesala del poder.

La reestructuración de los años 1924-1926 había implicado a toda la organización. La organización paramilitar de la SA, dejó de estar bajo la dirección de Röhm, que había manifestado ambiciones personales (y que se alejó algunos años del movimiento), para pasar a

⁴¹ J. Nyomarkay, *Charisma and Factionalism in the Nazi Party*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1967, p. 48.

⁴² K. D. Bracher, *Die Deutsche Diktatur*, cit., p. 171, ed. italiana.

⁴³ *Ibidem*, p. 225, ed. italiana.

depender del partido. Se crearon además las SS y la Juventud Hitleriana⁴⁴. Por otra parte: «A partir de 1926 (...) se creó la dirección del Reich con Hess como secretario, F.K.Schwarz como tesorero, y Ph. Bohler como administrador principal, de la que dependían una serie de comisiones. La dirección del Reich contaba al principio con 25 empleados y tres automóviles. Pero rápidamente surgió una vasta organización que engañaba sobre la verdadera entidad del partido. Los departamentos de política exterior, prensa, política empresarial, agraria, de economía, de política interior, de cuestiones jurídicas, para la técnica y la política laboral, reproducían a pequeña escala todo el aparato estatal. Se crearon además institutos de cuño típicamente nazi como los de la "raza y cultura" o para la propaganda, cuya actividad pronto ocupó el primer plano. A partir de 1926 se sentaron las bases de otras organizaciones auxiliares del partido: junto a la Hitlerjugend (HJ) y la NS-Deutsches Studentenbund (NSDS, Liga nacionalsocialista de los estudiantes alemanes), bajo la dirección de Beldur von Schirach (que en 1931 asumió también la dirección del Reich), existían la NS-Schulerbund (la Liga de escolares nacionalsocialistas) con la misión de incrementar la capacidad de atracción entre la juventud, y., posteriormente, las primeras asociaciones profesionales (de maestros, de juristas, de médicos) y la NS-Frauen-schaft (la Liga femenina nacionalsocialista)»⁴⁵.

Esta descripción podría hacer pensar en la existencia de una organización burocratizada. Pero el principio carismático impedía una evolución de ese tipo. La técnica de Hitler para mantener el control total del partido, consistía en no permitir la elaboración de «reglas»: «La aversión de Hitler por las normas y su insistencia en el carácter no condicionado de su autoridad, impedirán que el partido se organice sobre la base de los principios burocráticos (...) Hitler comprendió con lucidez que cualquier clase de orden burocrático, fuera cual fuese su grado de autoritarismo, limita la arbitrariedad del poder y ofrece una cierta protección a sus súbditos»⁴⁶.

⁴⁴ La Juventud Hitleriana mantuvo hasta 1931 un amplio margen de maniobra, permaneciendo independiente, tanto del NSDAP como de las SA. Y desarrolló una «interpretación» propia del nacionalismo con ribetes socialistas: cfr. P. D. Stachura, *Nazi Youth in the Weimer Republic*, Santa Barbara, Clio Books, 1975, p. 43 y ss.

⁴⁵ K. D. Bracher, *Die Deutsche Dictatur*, cit., p.

⁴⁶ J. Nyomarkay, *Charisma and Factionalism in the Nazi Party*, cit., p. 27. En el partido nazi «(...) los miembros del partido elegidos por Hitler pasaban a formar parte del "círculo interno". Dado que el único factor determinante del ingreso en dicho

La continua superposición de las áreas de competencia, el establecimiento de relaciones sobre bases personales, la ausencia de jerarquías claras y definidas caracterizaron a la organización tanto antes como después de la conquista del poder. «En lugar de establecer procedimientos formalizados para la toma de decisiones, Hitler introdujo el principio de la absoluta autoridad y libertad hacia abajo y la más completa obediencia hacia arriba» (?) lo que significaba ante todo que el líder tenía una autoridad ilimitada sobre el movimiento. No se hallaba sujeto a ningún tipo de control en la forma de adoptar las decisiones; ya fuera la regla de la mayoría, o algún tipo de formalidad o el respeto de las líneas de autoridad. Podía ejercer su autoridad en el modo que prefiriese o delegarla en parte y de la forma que tuviera por conveniente. Su autoridad era arbitraria y se derivaba, no de una función instituida, sino de su persona, de acuerdo con la naturaleza indivisible de la autoridad carismática; tanto en la teoría como en la práctica no había más que una autoridad decisiva en el movimiento que era la representada por la voluntad del líder»⁴⁷.

La delegación del poder emanaba directamente de Hitler, al margen de cualquier procedimiento codificado y se atribuía en función de la fidelidad personal. Lo que provocaba una constante inseguridad en la organización a todos los niveles: al no existir reglas codificadas, la suerte y las posibilidades de carrera de cada uno, dependían de la benevolencia de Hitler. Las rivalidades entre individuos o entre grupos, estaban siempre orientadas, en todos los niveles de la organización, a obtener el apoyo de Hitler frente al adversario. Y esto ocurría tanto a nivel nacional como a nivel local: los líderes se autoproclamaban representantes directos de Hitler más que de la propia organización. Lo que era cierto en la mayoría de los casos: los líderes locales lo eran porque Hitler los apoyaba personalmente. Incluso la delegación de autoridad desde el nivel intermedio, de distrito, al escalon local, se producía sobre una base personal. Los líderes de distrito «(...) desarrollaron redes de partidarios y protegidos a los que constantemente trataban de colocar en posiciones de poder.

«círculo» era el favor de Hitler, el modo de adquirir el derecho a ingresar en él era adaptarse estrictamente a sus posiciones y halagarlo. Incluso una vez que se formaba parte del círculo, cualquier subordinado debía estar muy atento al riesgo de perder el favor y la confianza de Hitler». J. V. Downton, Jr., *Rebel Leadership. Commitment and Charisma in the Revolutionary Process*, cit., p. 49.

⁴⁷ J. Nyomarkay, *Charisma and Factionalism in the Nazi Party*, cit., p. 28.

Esto incrementaba la intriga y las rivalidades, puesto que su poder sólo se hallaba limitado por el grado de confianza que Hitler depositaba en ellos... La inteligencia de cada sublíder y su capacidad para asegurar la confianza de Hitler eran los únicos factores que podían garantizarle el poder»⁴⁸. El mecanismo de la delegación en función de las personas, favorecía, por tanto, la rivalidad y las divisiones; cuanto más profundas eran éstas más resaltaban el papel de Hitler como único garante de la unidad de la organización:

El aspecto más complejo de los principios de Hitler en materia de organización era que, aunque los sublíderes tuvieran una autoridad absoluta dentro de los límites de la delegación que les había sido otorgada, no gozaban necesariamente de una jurisdicción exclusiva en su área de operaciones. Hitler creaba superposiciones de jurisdicción sin ningún tipo de coordinación institucional y al propio tiempo subrayaba la absoluta «autonomía» de cada una; el resultado era la confusión y la duplicación de los esfuerzos⁴⁹.

La organización hitleriana era por tanto, como se deduce de este rápido esbozo, la antítesis de la organización burocrática.

Y sin embargo, al igual que en las organizaciones burocráticas, su dinámica interna era de tal naturaleza que favorecía un proceso de selección de las élites de tipo centrípeto: la cooptación sobre la base de los lazos personales con Hitler, desempeñaba el mismo papel que los ascensos en una burocracia. Obligaba a desarrollar actitudes fuertemente conformistas y reverenciales hacia los líderes.

Como en el caso de la UNR los distintos grupos se combatían unos a otros, evitando sin embargo oponerse al líder y tratando de ganar su apoyo a la «línea política» (es decir, a su particular interpretación del nacionalsocialismo) que representaban. En ciertos casos y en momentos críticos los líderes de algunas de las tendencias se vieron obligados (como Soustelle en la UNR) a oponerse a Hitler. Cuando tal cosa ocurría (Röhm en 1924; Strasser en 1926, 1930 o 1932; Röhm nuevamente en 1934) el resultado podría darse por descontado de antemano: o la capitulación total del líder en cuestión

⁴⁸ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 31. Sobre la élite nazi, vid. D. Larner et al. *The Nazi Elite*, en H. D. Lasswell, D. Lerner (eds.), *World Revolutionary Elites. Studies in Coercive Ideological Movements*, Cambridge, Teh MIT Press, 1967², pp. 194-318. Cfr. también, en cuanto a su composición social, H. Gerth, *The Nazi Party: Its Leadership and Composition*, «American Journal of Sociology», XLV (1940), p. 517 y ss.

(por ejemplo Goebbels que originariamente formaba parte del grupo Strasser y que consigue hacerse cooptar a la dirección por Hitler tras una conversación cara a cara en Munich en 1926) o su liquidación política (o física en muchos casos, dada la naturaleza del movimiento). Existían diferencias políticas en el seno del grupo dirigente pero no se reflejaban en la organización: la masa de afiliados y de los partidarios que no formaban parte de la organización, sólo se identificaba con Hitler y estaba dispuesta a seguir los distintos jefes del nazismo sólo si podían demostrar que gozaban de la confianza de Hitler. Al igual que en la UNR, esta situación implicaba la imposibilidad de que un líder cualquiera pudiera oponerse frontalmente a Hitler con alguna posibilidad de victoria. Una coalición dominante cohesionada por el rígido control centralizado sobre la periferia del partido; la imposibilidad de que la organización llegue a institucionalizarse a través de la objetivación del carisma y por tanto mediante una transferencia de lealtades del líder al partido (un resultado al que se opone claramente el propio Hitler). Todos ellos son rasgos que hacen del NSDAP un caso emblemático de partido carismático. El hecho de que se tratara de un movimiento subversivo de derechas, no representa sino una peculiaridad. Pero en nada afecta a sus características en cuanto sistema de organización, cuyas líneas esenciales aparecen siempre que un origen carismático es el rasgo predominante del modelo originario de un partido.

Conclusiones

Los dos casos que hemos examinado presentan notables diferencias entre sí, debido tanto a la diversidad de sus objetivos ideológicos iniciales, como a las peculiaridades del entorno en que nacen y se desarrollan. Lo que les diferencia, pues, es justamente aquello que hace de cada partido político (carismático o no) un *unicum* histórico, fruto de circunstancias peculiares e irrepetibles. Lo que les une, en cambio, y permite legítimamente tratarlos como subtipos de una categoría más general de organizaciones, es precisamente su origen carismático. Si no se trata de este dato, la «lógica» organizativa de los partidos de este tipo aparece completamente incomprensible. No es casualidad que el estudioso más autorizado de la organización gaullista, Jean Charlot, utilizando las tradicionales categorías de Duverger, no consiga situar a la UNR ni entre los «partidos de cua-

dros» ni entre los «partidos de masas», y se vea obligado a refugiarse en el término poco original de «partido de electores»⁵⁰ (que por otra parte no es nada congruente con la tipología de Duverger que es, como la mía, una tipología organizativa; es decir que clasifica a los partidos en función a su organización interna). En efecto, las categorías utilizadas por Duverger no sirven para examinar de un modo convincente y satisfactorio a las organizaciones carismáticas.

Los partidos carismáticos pueden ser muy distintos unos de otros. Pueden ser «partidos de milicia», es decir las organizaciones paramilitares que Duverger describe (pero no todos los «partidos de milicia» son partidos carismáticos) o pueden ser organizaciones «electorales»; pueden practicar una estrategia agresiva de expansión de la organización (como los nazis) o bien optar por mantener las dimensiones de la organización en el mínimo indispensable (como los gaullistas). Sin embargo, tanto si hablamos de los nazis como de los gaullistas, pero también de los bolcheviques⁵¹, o de los fascistas italianos (en el período que Renzo de Felice ha definido como el «fascismo-movimiento»⁵², o de los poujadistas⁵³ o de tantos otros, cualquiera que sea su tendencia o sus matrices político-ideológicas o su base social, todos estos partidos presentarán muy probablemente, algunos rasgos comunes bien definidos. Y estos rasgos comunes cuentan tanto como las diferencias a los efectos de un análisis de tipo organizativo⁵⁴.

Un estudio comparado que permitiera confrontar una serie de casos históricos a la luz de la teoría weberiana, permitiría dar res-

⁵⁰ J. Charlot, *Les Partis Politiques*, Paris, Colin, 1971, p. 55 y ss.

⁵¹ Cfr. *Lenin and the Bolsheviks*, Glasgow, Collins, Fontana, 1969 y E. H. Carr, *The Bolshevik Revolution, 1917-1923*, 3 vol.; London, MacMillan, 1950-1953.

⁵² R. de Felice, *Mussolini il rivoluzionario, 1883-1920*, y *Mussolini il fascista. La Conquista del potere, 1921-1925*, Torino, Einaudi, 1965 y 1966. Para una interpretación distinta vid. N. Tranfaglia, *Dello Stato liberale al regime fascista*, Milano, Feltrinelli, 1973. Sobre la organización del partido fascista vid. A. Lyttelton, *La Conquista del Potere. Il fascismo del 1919 al 1920*, Bari, Laterza, 1974, pp. 67-122.

⁵³ Cfr. S. Hoffman, *Le Mouvement Poujade*, Paris, Colin, 1956.

⁵⁴ Las diferencias más importantes son, obviamente, las que se dan entre los partidos carismáticos de orientación totalitaria o autoritaria y los de orientación democrática. Estos últimos no pueden asumir principios organizativos que establezcan formalmente la obediencia al jefe. Por tanto, en estos partidos, existirá probablemente una tensión, imposible de eliminar, entre el polo organizativo carismático, y el polo organizativo democrático-legal (elección de los dirigentes, ratificación de las decisiones «desde abajo», etc.); todo lo cual debe en principio llevar a una conflictividad interna mucho mayor.

puesta a interrogantes que hoy son insolubles⁵⁵. Ciertamente, el principal problema es el de definir las circunstancias que permiten que se produzca ese rarísimo proceso que es la institucionalización de un partido carismático, la objetivación de carisma. ¿Qué condiciones tienen que darse para que eso se produzca? O, dicho de otro modo ¿en qué circunstancias puede un líder aceptar ese parcial *capitis diminutio*, esa reducción de su poder personal que va indisolublemente ligada a la institucionalización de la organización?

Un segundo problema, particularmente interesante, es el del tipo de partido en que se convierte un partido carismático que ha experimentado un proceso de institucionalización.

Es esto, ¿se convertirá en una institución fuerte o débil?, ¿en una organización burocrático-profesional o en una organización de notables?, ¿será un partido con una coalición dominante dividida en facciones que se disputan la «herencia espiritual» del fundador, o bien un partido con una coalición dominante compacta y unida tras la bandera de un nuevo líder? La respuesta, naturalmente, no es fácil. El caso de la UNR (pero que como caso aislado es insuficiente para responder a esas preguntas) hace pensar que un resultado probable es un proceso de «tradicionalización» y de «legalización». Es decir la evolución hacia un tipo de organización caracterizado por la presencia de una serie de notables que deben su posición a la herencia espiritual del fundador, y por rasgos muy marcados de tipo burocrático-profesional. El *Rassemblement pour la République*⁵⁶ de Jacques Chirac parece constituir en estos momentos una organización de ese tipo. Ese mismo caso parece indicar además que, de producirse el proceso de institucionalización, la fuerte centralización provocada por la existencia del carisma, facilita la formación de una institución relativamente fuerte, aunque el partido haya nacido a menudo a través de un proceso de difusión territorial y mediante una federación de diversos grupos. El impulso centralizador inicial derivado de la presencia del carisma parece ser tan intenso que se sobrepone a largo plazo a cualquier otra presión en sentido contra-

⁵⁵ Un interesante estudio de un caso concreto, sobre las dificultades con que tropieza la institucionalización de un partido carismático, es el del Partido Democrático Popular de Puerto Rico, analizado por K. R. Farr, *Personalism and Politics*, Puerto Rico, Inter American University Press, 1973.

⁵⁶ Cfr. P. Lacomte, *ressemblement pour la République et Parti Republicain. Elements d'Analyse Comparativo*, cit.

rio. Por tanto, a un líder carismático le puede suceder un nuevo liderazgo de tipo personal o bien una dirección colegiada, pero tanto en un caso como en otro la organización a la que da lugar el proceso de objetivación del carisma debería ser en principio una organización que, al haberlo interiorizado en su momento, conserva a lo largo del tiempo un altísimo grado de control a nivel central capaz de mantenerla unida y homogénea. Todo lo cual debería en principio favorecer una cierta burocratización del partido. En los infrecuentes supuestos en que un partido carismático llega a institucionalizarse, el nivel a que llega en esa dirección será por tanto superior a lo que permitirían prever las demás características de su modelo originario o de su entorno (por ejemplo, si se trata de un «partido de gobierno», etc.).

Según esta hipótesis, si ordenamos a lo largo de una escala de mayor o menor, según su grado de probabilidad, las diferentes salidas que puede tener un partido de tipo carismático, tendríamos en primer lugar la disolución, luego la constitución de una institución relativamente fuerte y, finalmente, de una institución débil.

Pero ni siquiera esta última eventualidad puede descartarse. Si el proceso de objetivación del carisma se produce en un contexto caracterizado por una amplia disponibilidad de recursos públicos, este dato puede compensar e incluso anular la fuerte centralización inicial característica de los partidos carismáticos, facilitando la fragmentación del grupo dirigente y la división en facciones del conjunto de la organización.

9. UNA TIPOLOGIA DE LOS SISTEMAS ORGANIZATIVOS

Premisa

Ha llegado el momento de echar cuentas, de hacer balance de los resultados conseguidos. En primer lugar es preciso indicar que los dos modelos de institución (fuerte y débil) que he utilizado para (re)leer la Historia organizativa de un cierto número de partidos políticos (con el fin de hacer inteligibles una serie de rasgos comunes y también de deferencias), constituyen un intento de sistematizar una serie de ideas que circulan con gran profusión en la literatura sobre los partidos, aunque de forma poco elaborada. El uso de clasificaciones de tipo binario para describir las diferencias y semejanzas entre los partidos no es ciertamente una novedad. Por el contrario, se trata de una metodología que cuenta con precedentes. Por ejemplo, las diferencias que en materia de organización entre la DC y el PCI señalaba un trabajo de investigación de los años sesenta¹ eran de tal naturaleza y tan importantes que los investigadores consideraron necesaria la ubicación de ambos partidos en «géneros» cla-

¹ G. Poggi (a cura di): *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit.

ramente diferenciados (a pesar de que, en base a las clasificaciones propuestas por Duverger, ambos eran «partidos de masas» de «creación externa» y «estructura directa»). Precisamente esa investigación era uno de los principales puntos de referencia empíricos que tenía a la vista cuando (en el capítulo IV) contraponía los rasgos de las instituciones fuertes y de las instituciones débiles. A la misma tradición puede atribuirse el uso, muy difundido en la literatura sobre los partidos, de contraponer la «oligarquía» de Michels y el modelo alternativo de la «estratarquía» elaborado en su tiempo por Samuel Eldersveld². Ambos tipos, aunque sólo parcialmente; puede decirse que corresponden a las estructuras de poder que caracterizan respectivamente, a las instituciones fuertes y a las instituciones débiles (aunque sólo sea porque ambas clasificaciones se han elaborado, en base al elemento de centralización-descentralización). No hay que olvidar tampoco otros intentos análogos: por ejemplo, la distinción de Duverger³ entre partidos de «articulación fuerte» y de «articulación débil» o los tipos «polarizados» en relación con «roles jerárquicos» o «roles difusos» de William Crotty⁴ o el modelo «racional democrático» y el modelo «eficiente» de William Wright⁵. Por otra parte, todas estas clasificaciones tienen su correspondencia en alguna línea de pensamiento de la teoría de la organización. También en este caso las clasificaciones de dos elementos son numerosas: aunque sólo sea por dar algunos ejemplos, ése es el caso de la tipología de las asociaciones voluntarias de David Sills⁶ (que distingue entre las de «corporate-type» y las de «federative type») o la tipología de Van Doorn (la distinción entre «secta» y «coalición»⁷ o la de Alain Cotta (que distingue entre organizaciones completamente centralizadas y descentralizadas)⁸. Si dejamos, pues, de lado nuestro intento de

² S. Eldersveld, *Political Parties. A Behavioral Analysis*, cit.

³ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit.

⁴ W. Crotty, *A Perspective for the Comparative Analysis of Political Parties*, cit.

⁵ W. W. Wright, *Comparative Party Models: Rational-Efficient and Democracy*, en id. (ed.): *A Comparative Study of Party Organizations*, Columbus, Merrill, 1971, pp. 17-54.

⁶ D. Sills, *Voluntary Associations*, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The Macmillan Co., and The Free Press, 1968, vol. XVI, p. 366 y ss.

⁷ J. Van Doorn, *Conflict in Formal Organizations*, cit.

⁸ A. Cotta, *An Analysis of Power Process in Organizations*, en G. Hofstede, M. Sami Hassen (eds), *European Contributions to Organization Theory*, cit., pp. 174-192. Cfr., además, los modelos, de inspiración durkheimiana, de la «solidaridad orgánica»

especificar del modo que nos ha parecido más adecuado, los rasgos de las instituciones fuertes y débiles mediante el empleo de una combinación de categorías teóricas procedentes de la sociología de la organización y de la investigación politológica sobre los partidos, la originalidad del análisis que hemos llevado a cabo no reside en este punto. En el supuesto de que exista alguna originalidad, ésta se hallaría más bien en el intento de salir del *impasse* a que llegan las distinciones de carácter estático (como las de Eldersveld, Crotty o Wright) y de identificar qué factores, o qué combinación de factores son los causantes de que la evolución organizativa de un partido siga un camino u otro, y lo conduzca a aproximarse más a uno o a otro modelo. El análisis que hemos desarrollado aquí se ha basado en dos hipótesis:

1. Ante todo, la idea de que el modo en que nace y se consolida la organización tiene una incidencia fortísima sobre su «situación» organizativa posterior. Y que, por tanto, el análisis organizativo de los partidos (y probablemente el de cualquier organización), debe remontarse necesariamente a la fase de formación del partido; debe reintroducir en un lugar central la dimensión histórica⁹.

2) En segundo lugar, la idea de que el análisis de la interacción entre el modelo originario, la ubicación del partido dentro del sistema político en el período de institucionalización, y las características del entorno, permite ofrecer explicaciones más satisfactorias que las que tradicionalmente encontraremos en la literatura sobre los partidos políticos. Por ejemplo, un análisis de este tipo permite ir más allá que las tradicionales clasificaciones de Duverger (entre partidos de creación externa o de creación interna, partidos directos y partidos indirectos, etc.) que son recipientes demasiado amplios en

y la «solidaridad mecánica», elaborados por T. Burn, G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, London, Tavistock Publications, 1961, especialmente el cap. VI.

⁹ Sin embargo, la «dimensión histórica» que es posible y útil tener en cuenta en un trabajo orientado a la construcción de modelos y con pretensiones de generalidad, no coincide necesariamente con la «dimensión histórica» que interesa a los historiadores. Por ejemplo, un historiador interesado en el origen de los partidos puede plantear objeciones a mi definición de los caracteres del modelo originario, aduciendo que, para identificar los elementos que se hallan en la génesis de cualquier partido, es necesario remontarse mucho más atrás en el tiempo, investigando en la fase que precede a su nacimiento. Se trata de una objeción legítima desde muchos puntos de vista. Pero si siguiéramos esta vía, la elaboración de hipótesis generales sobre el desarrollo organizativo de los partidos sería mucho más difícil, si no imposible.

los que se confunden casos muy diferentes entre sí. Y permite además acabar con muchas distorsiones a las que el sentido común nos ha acostumbrado y que tenían su principal expresión en dos variantes del prejuicio: el sociológico (la organización de los partidos está en función de la composición de los intereses de su base social) y el teleológico (los partidos se organizan según su *Weltanschauung*, sus objetivos políticos, etc.). Frente a los que sugieren este tipo de interpretaciones, ahora estamos en condiciones de comprender por qué, por ejemplo, los partidos carismáticos poseen muchos rasgos comunes, sean cuales sean sus «objetivos ideológicos» (subversivos, de derecha o de izquierda, o democráticos tanto de un signo como de otro, etc.) y su base social (la pequeña burguesía desclasada, sectores marginados, o un movimiento nacional con representación de las diversas clases sociales, etc.). O por qué partidos con objetivos ideológicos similares y una misma base social (por ejemplo, los partidos socialistas) puedan presentar notables diferencias entre sí. O por qué, finalmente, partidos con objetivos ideológicos y/o bases sociales muy diferentes e incluso contrapuestos, pueden mostrar una semejanza considerable. Con lo que, naturalmente, no se pretende negar la importancia ni de la ideología ni de la base social, sino simplemente delimitar y circunscribir su papel.

Tenemos el caso de la ideología. Los objetivos ideológicos originarios contribuyen a forjar la organización en su fase inicial. Son precisamente los objetivos ideológicos seleccionados por los líderes en la fase de gestación del partido, los que definen el «territorio de caza», la base social de la organización; y ellos constituyen también el instrumento determinante en la formación de su identidad colectiva. Aún más, aquellos objetivos influyen sobre muchas de las decisiones iniciales en materia de organización (por ejemplo si se optara por una organización a base de células o por secciones, etc.). Sin embargo, cuando los objetivos ideológicos son similares, lo que determinará el resultado final en materia de organización será mayormente esa otra serie de factores a los que nos hemos referido al hablar de los rasgos del modelo originario y de las características del entorno. Y de hecho, por poner un solo ejemplo, el hecho de que los líderes de la SFIO o del PSI tuvieran como modelo, a la hora de organizar sus partidos respectivos, al SPD no sirvió para nada a la hora de hacer que la SFIO o el PSI se parecieran efectivamente al partido socialdemócrata alemán.

Los objetivos ideológicos desempeñan pues un papel importante en la fase de formación, pero también después, una vez que la organización se ha consolidado. En efecto, dentro del sistema de incentivos de la organización, aquéllos aportan los recursos de tipo simbólico, además de modelar su imagen externa, influyendo por esta vía en las relaciones de cooperación o de rivalidad que el partido establece con otras organizaciones. Por ello es bastante plausible la afirmación de que el proceso de sustitución de los fines de que hablaba Michels, en realidad no se produce nunca, y que lo que ocurre más bien es que los fines —es decir, los objetivos ideológicos originarios— terminarán por «articularse» con las exigencias de la organización. No se trata pues de negar el papel de la ideología, sino más bien de valorar su incidencia real, contemplando también otros factores. Así como la moderna sociología de la empresa tiende a revisar —pero no a anular— el peso de la «tecnología» en la definición de la estructura organizativa de las empresas de producción¹⁰, del mismo modo el estudio de los partidos tiene que revisar la importancia del factor ideológico como «determinante» de la evolución organizativa de los partidos.

Así como el problema que nos preocupa no es negar la función de la ideología, sino atribuirle finalmente el papel que le corresponde, otro tanto ocurre con el problema de la influencia de la base social de los partidos: no es algo que hayamos olvidado en nuestro análisis. Ante todo las características de esa base social desempeñan un papel claro en la fase de gestación de la organización. Una de las distinciones centrales que establecíamos en cuanto al modelo originario de los distintos partidos se refería a la forma en que el partido se desarrolla en su fase inicial: bien por difusión bien por penetración territorial. Puesto que lo que me interesaba destacar era el vínculo existente entre esas formas de desarrollo y el nivel de institucionalización de la organización, no he pretendido llevar mi análisis más lejos (en este caso sería mejor decir más atrás). Pero ciertamente el que un partido se desarrolle a través de una u otra modalidad, no es algo que ocurra por casualidad. Depende, por ejemplo, de ciertas características ambientales: en un país pequeño, con buenas vías de comunicación que llegan a todas las zonas del territorio nacional es más factible un desarrollo por penetración territorial que en un país

¹⁰ Cfr. G. Gasparini, *Tecnologia, ambiente e struttura*, Milano, Franco Angeli, 1978².

grande con graves dificultades de comunicación entre unas regiones y otras¹¹. Por ejemplo en el caso de la CDU, que nace en una Alemania ocupada por cuatro potencias extranjeras, con enormes dificultades de comunicación entre unas zonas de ocupación y otras, es casi obligado que el partido se desarrolle a través de un proceso de difusión territorial. En este sentido también ciertas características de la base social del partido en trance de formación, pueden desempeñar un papel importante. Por ejemplo, está claro que organizar a un proletariado industrial concentrado en grandes aglomeraciones urbanas es más fácil (y tiene más probabilidades de conducir a la formación de una organización sólida y unida), que la organización de unos campesinos dispersos en un vasto territorio¹². Es también igualmente claro que una base social homogénea desde el punto de vista ocupacional y de los estilos de vida, y que además se halla concentrada desde el punto de vista territorial, facilita un desarrollo de la organización por penetración, mucho más que una base social heterogénea y territorialmente dispersa. El hecho de que la clase obrera alemana fuese más amplia, homogénea y se hallase a la vez más concentrada que la clase obrera francesa, e italiana, explica que los movimientos socialistas francés e italiano se vieran obligados, a diferencia del alemán, a buscar su área social de expansión también en las zonas rurales y entre la pequeña burguesía de las ciudades. Y explica también en gran medida por qué en Alemania el SPD nace de la fusión de dos organizaciones muy unidas, mientras que la SFIO y el PSI nacieron de la federación de una pluralidad de grupos dispersos y heterogéneos¹³.

Pero el papel de los «intereses sociales» que el partido «repre-

¹¹ Cfr., para algunas observaciones sobre estos aspectos, K. A. Eliassen y L. Svaasand, *The Formation of Mass Political Organizations: An Analytical Framework*, cit., p. 99 y ss. Más en general, sobre el papel que desempeña el tamaño del territorio en que operan los partidos, cfr. R. A. Dahl y E. R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973.

¹² La sociología clásica, desde Marx hasta Durkheim, ha subrayado en diversas ocasiones el papel de la densidad demográfica como mecanismo que favorece la cohesión de los grupos y, por extensión, de las organizaciones que se desarrollan a partir de esos grupos.

¹³ «Las estadísticas dan al proletariado alemán un 53,1 % de la población en Alemania en 1907, y un 50,25 % en 1925. En Italia, los obreros no llegaban en 1921 al 20 % de la población y, sumados a los braceros agrícolas y a los trabajadores del transporte y del comercio, no superaban el 45 %.» L. Valiani, *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania dal 1870 al 1920*, cit., p. 26.

senta» no es importante sólo en su fase de formación, lo es también en las fases posteriores. Así en las instituciones que hemos denominado fuertes, la organización *domina* a su propia base social y, dado su alto grado de autonomía respecto a su entorno, es capaz de desarrollar en su seno un sistema *propio* de desigualdades. Por el contrario, una institución débil es aquella que depende del ambiente que la rodea en una medida tal que se ve obligada a «adaptarse» a su base social. Esa adaptación se produce en dos sentidos diferentes: por un lado la organización tiende a reflejar mecánicamente las demandas de su propia base, que traslada sin más al ámbito político; por otro, la organización acaba por reflejar en su seno el sistema de desigualdades que existe en su base social, que encuentra en aquélla un ambiente confeccionado a su medida. Es preciso añadir inmediatamente que lo que diferencia a este planteamiento del que inspira al prejuicio sociológico es el reconocimiento de que el *grado de adaptación* de un partido a su base social *no* depende tanto de las características de ésta (por ejemplo, de que su componente básico sean las clases subalternas o, al contrario, las clases propietarias, etc.) como de las características del partido. Por lo que una estructura de tipo caciquil puede perfectamente caracterizar a partidos cuyo objetivo sea organizar a las clases subalternas como el PSI o la SFIO si esos partidos se han configurado como instituciones débiles. Así como algunos partidos que organizan a las clases propietarias pueden dotarse de una estructura burocrática en el caso de que se hayan configurado (como los conservadores británicos) como instituciones fuertes. Más en general, tanto sus peculiares objetivos ideológicos como las diferencias en la base social «seleccionada» por cada organización configuran los rasgos peculiares e irreductibles del modelo originario de todo partido: es decir, aquellos aspectos de sus características iniciales que le convierten en un producto único e irrepetible. Sin embargo, existen otros aspectos que aparecen de modo recurrente en los modelos originarios de una serie de partidos y que producen efectos de tipo organizativo y de tipo político, también recurrentes y repetitivos. La mayor atención a estos aspectos y a estos efectos es precisamente lo que diferencia el trabajo del politólogo o del sociólogo político, de la tarea del historiador¹⁴.

¹⁴ Dado que ningún trabajo científico puede considerarse tal si no incluye en su balance, junto a una exposición de las «ganancias», una enumeración de los «costes», señalaré dos límites que son consustanciales con el cuadro analítico que hemos puesto

La evolución organizativa de los partidos políticos

El examen que hemos llevado a cabo de una serie de casos, representativos de una amplia gama de situaciones en materia de organización, no ha sido obviamente exhaustivo. En primer lugar porque cada caso concreto requeriría una investigación más profunda que la que nos ha sido posible realizar. Y en segundo lugar porque la selección de casos ha sido realizada en base a criterios de oportunidad (disponibilidad de datos y existencia de buenas monografías históricas, etc.). Su representatividad se supone, pero no ha sido probada. Nada impide, por tanto, que puedan darse otros casos cuya evolución organizativa contradiga las tesis aquí mantenidas¹⁵. Lo

a punto y también con el intento de verificación que de él hemos llevado a cabo a través de una lectura comparada de las vicisitudes de un cierto número de partidos: 1) Un primer límite es propio de la teoría de la institucionalización que nosotros hemos adaptado al caso de los partidos. Partiendo de que el nivel de institucionalización varía entre unas organizaciones y otras, en la mayoría de los casos la literatura disponible no ofrece instrumentos suficientemente convincentes que nos permitan evaluar *en qué medida* una determinada organización se halla más o menos institucionalizada que otra. Ello obliga a trabajar confrontando los distintos casos históricos con dos únicos modelos (en mi caso los de institución fuerte/institución débil), mientras que no siempre es fácil colocar los distintos casos a lo largo del continuum que va desde un máximo hasta un mínimo de institucionalización. Aparte ciertos casos muy claros de instituciones fuertes o débiles, existen también casos dudosos, de difícil ubicación, respecto a los cuales no queda otro remedio que confiar en impresiones y valoraciones no siempre sustentadas por los datos disponibles. 2) Un segundo límite es el de la escasa difusión de los estudios de historia política local, que incide negativamente a la hora de la verificación histórica de las hipótesis. Es evidente, en efecto, que una valoración correcta de las características de una organización nacional como es el caso de un partido, requeriría disponer de una amplia colección de datos sobre las diferencias en el desarrollo y funcionamiento de esa organización en las distintas zonas del territorio nacional. La heterogeneidad organizativa que, aunque en distinta medida, caracteriza a la periferia de cualquier partido, depende obviamente también de las diferencias en el desarrollo histórico de los distintos sectores geográficos de cada país (por ejemplo, son estas diferencias en el nivel de desarrollo histórico las que explican que el PC italiano responda en gran medida al modelo de institución fuerte en el plano nacional y, a nivel local, en las zonas de implantación más antigua del centro de Italia; y que, sin embargo, la situación sea totalmente distinta en numerosas áreas del Sur).

¹⁵ Este podría ser, al menos en ciertos aspectos, el caso de algunos partidos que no hemos podido examinar aquí; y en concreto el de los partidos regionales que representan determinadas minorías étnicas o lingüísticas y, sobre todo, el de los partidos agrarios escandinavos, que constituyen un fenómeno político peculiar del desarrollo histórico de las pequeñas democracias escandinavas.

que significa que las generalizaciones que hemos formulado deben entenderse circunscritas a los casos en cuestión o, como máximo, sólo ampliables a otros que presentan características muy similares tanto en lo que se refiere a su configuración originaria como en el contexto político¹⁶. En este momento, lo que tenemos a nuestra disposición es una batería bastante nutrida de casos cuya evolución histórica hemos seguido, al menos en sus grandes líneas. Ahora estamos en condición de efectuar una comparación entre los distintos supuestos estudiados y el tipo ideal de evolución de las organizaciones que describimos en el primer capítulo.

Esta comparación hará surgir, con más claridad que la que puede alcanzarse a través de una reconstrucción histórica de los diversos casos, la enorme variedad y complejidad de formas organizativas que los partidos, en contra de las simplificaciones que suelen encontrarse en la literatura al uso, pueden llegar a desarrollar. Podremos destacar no sólo las desviaciones respecto a ese tipo ideal, sino también hasta qué punto esas desviaciones pueden asumir formas muy distintas entre sí.

Recapitemos los rasgos más salientes del tipo ideal. Como se recordará, el modelo postulaba que con el proceso de institucionalización, y el paso de una fase inicial, de gestación, a la fase de madurez, las organizaciones experimentaban las siguientes transformaciones:

a) El paso de un sistema basado en la solidaridad, a un sistema basado en los intereses. O si se prefiere, de una organización que se constituye para la consecución de ciertos fines compartidos por todos sus miembros (conforme a la perspectiva del modelo racional), a una organización que tiende a garantizar su supervivencia y a mediar entre una serie de objetivos y demandas heterogéneas (según la perspectiva del modelo del sistema natural).

b) Por consiguiente, el paso de una fase en que la organización se halla animada por una ideología manifiesta a otra en que esa ideología se hace latente. Un cambio que va unido a la transformación del sistema de incentivos de la organización: que pasan de ser (predominantemente) colectivos y de identidad a (predominantemente) selectivos y materiales, adoptando el tipo de retribuciones regu-

¹⁶ Sobre los riesgos de una imprudente extensión de los resultados de la investigación más allá del contexto de la muestra examinada, cfr. A. Marradi, *Concetti e metodi in scienza politica*, Firenze, Giuntina, 1980, especialmente p. 98 y ss.

lares propias de un cuerpo burocrático. Estas transformaciones, a su vez, acompañan y facilitan el paso desde una fase en la que prevalecen el tipo de participación característicos de los «movimientos sociales», a otra en la que predomina una participación de tipo profesional.

c) De una estrategia expansiva de predominio sobre el medio ambiente, a una estrategia cauta y circunspecta de adaptación a este.

d) El paso de una fase en que la libertad de acción de los líderes es máxima (en la definición de los objetivos, en la selección de la base social, y más en general en la construcción de la organización) a otra en que esa libertad de elección y de maniobra de los líderes se restringe al máximo.

De los casos examinados, uno de ellos parece adaptarse de modo notable a nuestro tipo ideal: el del SPD. Lo que no es casual, dado que una de las teorías utilizadas para definir ese tipo ideal, ha sido la teoría de Michels, que describe precisamente la evolución organizativa de la socialdemocracia alemana. Otro caso que se aproxima mucho al tipo ideal es el del partido conservador británico. Pero ya aquí encontramos una primera desviación respecto al modelo: en el partido conservador no se produce simplemente el paso de una organización en la que predominan (durante su fase de formación) el tipo de participación que caracteriza a los movimientos sociales y que se basa en el predominio de los incentivos colectivos, a otra en la que predominan los incentivos selectivos de carácter material y una participación de tipo burocrático profesional. En efecto, y junto a este proceso, existe desde el comienzo, por las mismas características originarias del partido, un fuerte componente de «participación civil» que se manifiesta en la importancia de los «notables» en la vida del partido y que el modelo no preveía. La organización se burocratiza efectivamente, y la participación de tipo profesional se convierte en un elemento central (a medida que se amplían los poderes del *Central Office*), pero nunca llega a ser predominante. Y aunque la burocratización produce con el tiempo un cierto declive del papel de los notables (a partir de un cierto momento las agrupaciones locales dejan de ser feudos personales) la élite parlamentaria, así como los representantes locales, continúan reclutándose al margen de los profesionales del partido, entre individuos de prestigio en las profesiones «civiles».

Los casos del PCI y del PCF se aproximan también en muchos

aspectos al tipo ideal, pero se separan de él debido a las peculiaridades del modelo originario de ambos partidos: a saber la existencia de una organización patrocinadora, que al no pertenecer incluso a la sociedad nacional, empuja a estos partidos a desarrollar un decidido proceso de institucionalización. Las lealtades que se generan son de tipo indirecto, se orientan en primer lugar a la institución patrocinadora (el PCUS; Lenin, y más tarde Stalin); lo que hace de los Partidos Comunistas partidos de legitimación externa. Sin embargo, el hecho de que la relación entre la base del partido y la institución patrocinadora tenga que pasar necesariamente a través de la mediación del partido y de sus líderes, explica que estos partidos experimenten un fuerte proceso de institucionalización (con la consiguiente y elevada dosis de autonomía respecto a la sociedad nacional). La peculiar naturaleza de las relaciones entre el partido y la institución patrocinadora, contribuye a explicar por qué no se produce en estos casos el normal proceso de transición desde una situación de ideología manifiesta a otra en la que esa ideología se hace latente. Y explica también por qué estos partidos, aún burocratizándose y desarrollando muchas de las características propias de un sistema de intereses, siguen manteniendo *también* a pesar del tiempo, muchos atributos propios de los sistemas de solidaridad: la ideología mediante la manipulación ideológica y el continuo énfasis en los objetivos del movimiento comunista internacional como se efectúa y perpetúa el control que la institución patrocinadora ejerce sobre estos partidos. El mantenimiento de un nivel de participación relativamente alto y que conserva los rasgos característicos de los movimientos sociales incluso después de haberse culminado el proceso de institucionalización, y el hecho de que la misma burocracia del partido no reciba sólo como recompensa incentivos de tipo material y de estatus, sino que haya seguido hasta tiempos muy recientes disfrutando de un particular incentivo de identidad (la mística del revolucionario profesional), son fenómenos que demuestran que el inicial sistema de solidaridad se mantiene en muchos de sus aspectos. Por otra parte, allí donde, como en el caso del PCI hoy en día, está más avanzado (aunque no del todo completo, a causa de la presencia de lealtades filosoviéticas en sectores todavía relevantes de su base militante)¹⁷, el proceso de transferencia de la autoridad des-

¹⁷ M. Barbagli, P. G. Corbetta, *Una tattica e due strategie. Inchiesta sulla base del PCI*, «Il Mulino», XXVII (1978), pp. 922-967.

de las instituciones externas al partido (y, por tanto, de las lealtades de las instituciones externas a la organización), ello comporta otro fenómeno no previsto de tipo ideal. En estos casos el partido experimenta un cierto proceso de desinstitucionalización que tiene como aspectos más importantes una incipiente división en facciones del grupo dirigente y la erosión del nivel de participación. Todo lo cual acaba por repercutir a su vez sobre la organización determinando, efectivamente, tal como se prevé en nuestro modelo, que la ideología tienda a hacerse latente, y que se reduzca, por tanto, el papel de los incentivos colectivos de identidad. Simultáneamente se amplía el margen para la distribución de incentivos ligados a relaciones de patronazgo: al reducirse el nivel de institucionalización quedan al alcance de los parlamentarios y en general de los cargos representativos de todos los niveles (alcaldes de las grandes ciudades, etc.), espacios de maniobra totalmente inéditos; todo lo cual predispone al partido a la evolución antes descrita. También se detectan notables desviaciones respecto al tipo ideal (aunque de otro género) en los casos, similares en tantos aspectos, de la SFIO y del PSI, en los que la presencia de una sólida estructura caciquil y la ausencia de la burocratización, dan lugar a una situación organizativa en la que los incentivos ligados a las relaciones de clientela y en general a las actividades de patronazgo, tienen desde el comienzo un papel muy relevante. Por otra parte, se trata de organizaciones que ni siquiera en la fase de gestación muestran tendencias a la expansión organizativa (a diferencia de todos los casos citados hasta ahora).

La parálisis organizativa, y, por tanto, para decirlo en los términos que hemos acuñado, la estrategia de adaptación al medio, es anterior a la institucionalización, y no posterior a ella (al contrario de lo que postulaba nuestro tipo ideal). Además, al tratarse de instituciones débiles, los líderes tendrán siempre una libertad de maniobra para manipular a la organización incomparablemente superior a la que nuestro modelo atribuye a los sucesores del o de los fundadores del partido. Ese es el caso, en el PSI, de Mussolini y los maximalistas después de 1912 y de Morandi después de 1949, o en la SFIO, de Paul Faure después de 1920. Esto sucede naturalmente, porque las instituciones débiles son menos «pesadas» que las fuertes, y las reglas del juego organizativo pueden modificarse con más facilidad.

Si el PSI comparte con la SFIO este tipo de desviaciones respecto al tipo ideal, no le faltan otros puntos en común con algunos par-

tidos de legitimación externa como el Partido Laborista o la DC: a saber, la indeterminación de las fronteras organizativas, el hecho de que son partidos permeados por otras organizaciones de las que dependen estrechamente. En el caso de los partidos de legitimación externa como el Partido Laborista o la DC, el proceso de institucionalización no implica tanto o sólo el paso de un sistema basado en la solidaridad a otro basado en los intereses, sino también una «emancipación» respecto a la institución patrocinadora (como en el caso de los partidos comunistas, sólo que de distinta forma a causa de las distintas relaciones existentes con la organización que patrocina el partido). Esa emancipación puede llevarse a cabo por distintas vías o bien no realizarse nunca de un modo absoluto. En el caso del Partido Laborista sólo puede hablarse de una emancipación parcial. La reforma de 1918, que podría haber significado el momento de su emancipación, fijó, por el contrario, sus límites: con la introducción de la afiliación directa, la organización atrae hacia sí una cierta cuota de lealtad que, sin embargo, seguirá representando un papel marginal. La organización seguirá dependiendo inexorablemente de los sindicatos y no adquirirá nunca una autonomía real. En cierto sentido el Partido Laborista se asemeja al caso de un partido carismático en el que el proceso de objetivación del carisma se hubiera interrumpido dejando a la organización a medio camino. La pérdida de afiliados y el proceso de desburocratización (con una reducción del número de funcionarios) que el Partido Laborista experimentará en los años sesenta¹⁸ y el consiguiente estancamiento de la organización, son signos de esa incapacidad del partido para desarrollar unos mecanismos propios que permitan a la organización mantenerse por sí misma.

En cambio, la DC se emancipa más claramente de la institución patrocinadora (la Iglesia). En parte gracias al proceso de institucionalización que experimenta durante el período de Fanfani, pero sobre todo gracias al proceso de ocupación del Estado. Por otra parte, la DC es desde los primeros compases un híbrido organizativo: por un lado, se trata de una organización colonizada por los notables tradicionales, y, por otro, combina desde el principio los rasgos de un sistema de solidaridad (que obtiene sus lealtades de la institución patrocinadora) y los de un sistema de intereses.

¹⁸ Cfr., para los datos, R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., p. 165 y ss.

Además, en su proceso de institucionalización la DC no sigue las vías previstas por el modelo. Así, aunque se debilita la inicial participación por parte de los católicos, y se amplía la participación de tipo profesional (que en este caso asume la forma de una profesionalización política no declarada)¹⁹, se refuerza también una participación civil, de tipo caciquil. Finalmente, la DC es una organización que desarrolla una estrategia expansiva, de colonización del entorno, incluso después de haber llevado a cabo su proceso de institucionalización (y en parte, también como consecuencia de ese proceso). De hecho esa estrategia es el fruto de las rivalidades inherentes a una élite dirigente dividida.

También la CDU se aleja del modelo: nace ya con rasgos muy marcados propios de un sistema basado en los intereses, retrasa por largo tiempo su institucionalización (al igual que el PSI o la SFIO) y practica una estrategia de freno a la expansión organizativa y, por tanto, de adaptación al entorno, antes de institucionalizarse. Además, en el caso de la CDU, la transformación del partido en una institución fuerte (con el fortalecimiento organizativo que se produce tras la derrota electoral de 1969) coincide con la incorporación de los rasgos propios de un sistema de solidaridad y va acompañado por un aumento de la participación del tipo «movimiento social», una reducción de la participación civil de tipo caciquil, pero también por un contemporáneo proceso de burocratización.

El caso de la UNR es muy particular. Ante todo porque el gaulismo (como todas las doctrinas «carismáticas») es desde sus comienzos una ideología demasiado vaga para poder ser considerada como «manifiesta» (aunque mientras vivía De Gaulle la ideología tenía menos importancia como centro de identificación simbólica al ser desempeñada esta función directamente por el líder del partido). En segundo lugar porque, al institucionalizarse, el partido se burocratiza (tal como prevé nuestro modelo), pero experimenta también un proceso de «tradicionalización», o sea, de formación de un cuerpo de notables cuya autoridad se ampara en la tradición (en este caso, la doctrina del fundador). En tercer lugar porque la UNR muestra una tendencia a la expansión de la organización no antes, sino después de la culminación del proceso de institucionalización (desde el Congreso de Lille de 1967 en adelante), cuando ya se había transformado en un sistema de intereses.

¹⁹ Sobre el fenómeno de los profesionales camuflados, vid. el cap. XII

El hecho de que se produzcan, al analizar casos concretos, una amplia gama de desviaciones respecto al tipo ideal, es algo que podía darse por descontado. De hecho, el tipo ideal de evolución organizativa construido por mí no tenía en cuenta —no podía tener en cuenta— las diferencias que se producen entre los distintos modelos originarios o los diferentes influjos ambientales que tienen lugar en la vida de los partidos. Al hacer intervenir estos factores se obtiene un cuadro mucho más variopinto de las múltiples posibilidades que se dan en la evolución organizativa de los partidos. Lo que nos ha permitido la utilización de nuestro tipo ideal, es precisamente resaltar, por contraste, estas posibilidades²⁰.

La configuración de la coalición dominante: cohesión y estabilidad

El nivel de institucionalización incide, como ahora ya sabemos, sobre el grado de cohesión de la coalición dominante. Un alto nivel de institucionalización lleva aparejada la existencia de una coalición dominante cohesionada (con grupos poco organizados o tendencias), mientras que a una institucionalización débil corresponde una coalición dominante dividida (con grupos fuertemente organizados y facciones estructuradas a nivel nacional o bien subcoaliciones). Sin embargo, el grado de cohesión es sólo uno de los factores que contribuyen a definir la configuración de la coalición dominante o de un partido. Los otros factores son su *grado de estabilidad y el mapa del poder en la organización*, de los que ahora pasamos a ocuparnos.

El grado de cohesión o de división de la coalición dominante hace referencia al grado de concentración o dispersión del control sobre las zonas de incertidumbre de la organización. Y, por tanto, al grado de concentración o dispersión del control de la distribución de los incentivos. Tiene que ver, pues, con los juegos de poder verticales: es decir, las relaciones de intercambio que se establecen entre líderes y seguidores. Por el contrario, la estabilidad o inestabilidad

²⁰ La ventaja de disponer de un abanico amplio de casos es, evidentemente, que aumentan las probabilidades de que otros casos (no examinados) se aproximen a algunos de los tratados y de que otros aparezcan como la suma de determinadas características ya identificadas en un cierto número de organizaciones analizadas; lo que nos permitirá descifrar su «lógica» organizativa.

de la coalición dominante hace referencia al modo en que se desarrollan los juegos de poder en sentido *horizontal*: es decir, las relaciones entre los diversos integrantes de la élite.

Más concretamente, lo que describe es la capacidad de los miembros de la coalición dominante, para establecer compromisos relativamente duraderos en el reparto de las esferas de influencia en la organización. Naturalmente existe una relación entre el grado de cohesión y el grado de estabilidad: una coalición dominante unida, en un partido fuertemente institucionalizado, es *también* una coalición estable. La estabilidad se halla asegurada por el hecho de que en un partido fuertemente institucionalizado, la coalición dominante constituye en sí misma un «centro» de gran fortaleza que de vez en cuando coopta o margina a las distintas tendencias que se hallan a su izquierda o a su derecha.

El problema se plantea, por tanto, sólo en los partidos débilmente institucionalizados: en este caso las formas de organización de la coalición dominante pueden variar e ir asociadas a distintos niveles de estabilidad o inestabilidad. Pueden presentarse dos supuestos: 1) coaliciones dominantes que giran en torno a un «centro fuerte», a pesar de la debilidad de la institución e incluso faltando cualquier tipo de institucionalización, 2) coaliciones dominantes que carecen de un centro de referencia.

El primero sería, sobre todo, el caso de los partidos carismáticos. En este supuesto la estabilidad de la coalición dominante está garantizada por la existencia de un centro (el líder carismático) de una fortaleza tal, que le permite actuar como argamasa capaz de unificar a los distintos subgrupos y de obligarles a establecer compromisos. Aunque por distintas vías, un caso bastante similar es el de los partidos de legitimación externa como el Partido Laborista, la DC de De Gasperi e incluso, aunque sólo sea en ciertos aspectos, el PSI de Turati. En estos casos la fortaleza del centro no proviene de su monopolio del control de las zonas de incertidumbre, sino del apoyo que recibe de las instituciones externas que gozan de ese monopolio. También, en este caso una institucionalización débil puede ir asociada a una (relativa) estabilidad.

Si, por el contrario, falta ese tipo de centro fuerte, que monopoliza las zonas de incertidumbre o que goza del apoyo de las organizaciones que tienen ese monopolio, en ese caso una coalición dominante dividida será también, en la mayoría de los casos, una coalición inestable. Aunque esa situación puede llegar a compensar-

se, por lo menos en parte, por la presencia de otros factores capaces de atenuar la potencial inestabilidad. En concreto:

1. La existencia de una fuerte estructura intermedia ligada, bien a un tipo de liderazgo a nivel nacional dotado de lo que hemos denominado *carisma situacional* (los casos de Jaurès, o de Blum), bien a un marco institucional favorable a la estabilidad, con un líder nacional situado en una posición de preeminencia (o una combinación de ambos factores): es el caso de la CDU en la era Adenauer ²¹. En estos casos la estabilidad de la coalición dominante se produce gracias al acuerdo y al reparto de áreas de influencia entre el líder nacional y los líderes regionales. Las facciones se configuran predominantemente como subcoaliciones (es decir, como grupos dotados de una fuerte organización propia, pero sobre una base regional y no nacional) y el compromiso entre el líder nacional y los líderes regionales es (relativamente) fácil.

2. La existencia de un marco institucional que premie la estabilidad y la preeminencia del líder; aunque este factor sólo actúa cuando se trata de partidos de gobierno. Un ejecutivo fuerte tiende a reforzar la estabilidad de la coalición dominante en los partidos de gobierno, cualquiera que sea el grado de organización de los grupos que funcionan en su seno. Las facciones que se han aliado frente a otras y han contribuido al nacimiento de la coalición dominante en el momento en que se produce la selección del primer ministro * se ven empujadas en la mayoría de los casos a cooperar entre sí hasta la siguiente crisis sucesoria ²².

²¹ Algunos podrían objetar que líderes como Jaurès, Blum o Adenauer eran «centros» fuertes y que el «carisma de situación» es justamente efecto y/o causa de aquella circunstancia. Pero no es así: Jaurès, Blum o Adenauer compartían el control de las zonas de incertidumbre con una pluralidad de líderes menos visibles. Sin duda, ellos eran los depositarios de una gran parte de las lealtades electorales, pero amplísimos sectores de la organización escapaban a su control. Un verdadero «centro» sólo puede considerarse tal si, y solamente si, concentra el control sobre todas o casi todas las principales zonas de incertidumbre organizativa.

²² Este último ha sido el caso, durante la mayor parte de su historia, del LDP, el partido liberal demócrata japonés.

* En francés en el original. (*N. del T.*)

Como indica la figura 7, podemos distinguir esquemáticamente tres casos:

FIGURA 7

		Cohesión	
		Alta	Baja
Estabilidad	Alta	+	+
	Baja	-	+

Las posibilidades son, por tanto, las tres siguientes:

1. Una coalición dominante unida y estable.
2. Una coalición dominante dividida y estable.
3. Una coalición dominante dividida e inestable.

Naturalmente se trata de tres supuestos puramente hipotéticos. De hecho una coalición dominante nunca podrá ser definida como perfectamente unida o dividida, o estable o inestable de un modo absoluto. Sino como «más o menos» unida (o dividida si se quiere) ó más o menos estable (o inestable). En el momento de proceder a análisis empíricos será, por tanto, necesario tener en cuenta que grados distintos de cohesión pueden ir asociados a distintos niveles de estabilidad y que, por consiguiente, las posibilidades, en la realidad, son innumerables (aunque no infinitas).

En cualquier caso a aquellas tres posibilidades corresponden diferentes formas de funcionamiento de los partidos en materia de organización. En especial, los distintos tipos de coalición dominante van asociados a notables diferencias en las relaciones entre la organización y su entorno, así como en la tasa de participación/movilización de la afiliación. El primer tipo (el de una coalición unida y estable) suele ir asociado a una estrategia de tipo expansivo por parte de la organización, y a un impulso del fortalecimiento de ésta a través de la colonización del entorno y de una elevada y continua movilización de los afiliados. El segundo tipo (el de una coalición dividida pero estable) va invariablemente asociado a una estrategia defensiva y de adaptación al medio y a la tendencia a frenar o bloquear la expansión de la organización, así como a bajos niveles de participación de los militantes. El tercer tipo (una coalición dividida

e inestable) es característico de organizaciones en las que la tendencia a la expansión y el fortalecimiento no es el fruto de una estrategia deliberada a nivel central, sino de las estrategias particulares de los grupos que la componen, como un mecanismo al servicio de la competición entre ellos. A este tipo corresponde además una participación a base de sacudidas, con fases de alta movilización y fases de letargo según el momento político.

FIGURA 8. Tipos de coalición dominante

	Unida-estable	Dividida-estable	Dividida Inestable
Estrategia	Expansión/ predominio	Estancamiento/ adaptación	Expansión/ predominio
Participación de los militantes	Alta	Baja	Irregular

En el caso 1 la cohesión y estabilidad de la coalición dominante garantiza también un alto grado de cohesión y estabilidad al conjunto de la organización. De aquí que la coalición dominante pueda llevar a cabo una política deliberadamente expansiva y, por ejemplo, ampliar al máximo el número de afiliados con muchas probabilidades de conseguir asegurarse el control de los nuevos afiliados y de socializarlos en un sentido conformista. En efecto, el carácter centrípeto del reclutamiento permite minimizar los riesgos de *voice*, es decir de que surja una protesta organizada; en cuanto los eventuales disidentes carecen de un sólido punto de referencia al no existir división en el seno de la élite dirigente a nivel nacional. Por tanto, la cohesión interna puede mantenerse incluso en medio de una fuerte expansión de la organización o en cualquier caso es compatible con esfuerzos deliberados y consistentes por ampliar ésta (al menos dentro de ciertos límites)²³. También la participación tiende a situarse en niveles más bien altos. Desde el momento en que no existen facciones organizadas que puedan utilizar esa participación con fines desestabilizadores, con constante y elevada movilización de los militantes no genera riesgos para la estabilidad de la organización.

²³ Sobre el problema de los umbrales organizativos cfr. el cap. X.

La cohesión y la estabilidad de la coalición dominante permiten, pues, practicar políticas expansivas en materia de organización y grandes movilizaciones sin padecer efectos boomerang que puedan tener una influencia excesiva en la estabilidad del partido. Por el contrario, aquellas políticas se producen en ventajas concretas para la estabilidad de la organización: los líderes pueden mostrar la expansión de ésta como una «prueba» de la validez de su política ²⁴.

En el caso 2, la combinación de estabilidad y división en el seno de la coalición dominante va asociada al estancamiento de la organización y genera una fuerte presión para bloquear el crecimiento de ésta. En efecto, las divisiones en el seno de la coalición dominante hacen que el compromiso alcanzado entre sus componentes sea siempre aleatorio: con lo que incluso una mínima perturbación, puede alterar las relaciones de poder entre los distintos integrantes o bien abrir la vía del poder a los que están fuera de dicha coalición. La estabilidad de la organización debe basarse, por tanto, en el acuerdo (tácito) de la coalición dominante de frenar la expansión del partido. Los diversos integrantes de la coalición optan por preservar el compromiso, poniendo todos los medios para evitar cualquier tipo de estrategia imperialista de colonización del entorno, y encerrando en sí misma, por decirlo de algún modo, a la organización. Si en el caso de las coaliciones unidas y estables una estrategia expansiva era en sí misma un instrumento para fortalecer la estabilidad de la organización, en el caso de una coalición dividida y estable el precio de aquella estabilidad es la adaptación al medio, el estancamiento de la organización (que se manifiesta en una ausencia de esfuerzos por ampliar el número de afiliados, en el envejecimiento de los cuadros, etc.). La SFIO, el PSI de Turati, el PSI de la época del centro-izquierda y la CDU de Adenauer son otros tantos ejemplos de este

²⁴ En cambio, como hemos visto, el comportamiento de los partidos carismáticos (en los que se da una coalición dominante unida, pero falta la institucionalización) es distinto, y en cualquier caso es poco descifrable en el estado actual de nuestros conocimientos sobre el funcionamiento de este tipo de partidos. En determinados casos practicarán una política de expansión y mantendrán un alto nivel de participación interna (como los nazis); en otros, el temor del líder a favorecer una prematura objetivación del carisma puede disuadirle de practicar una política expansiva (es el caso del gaullismo). Podría sugerirse que este último supuesto se producirá más probablemente en los partidos carismáticos de orientación democrática, en los que existe un vínculo formal ligado al respeto de los procedimientos internos democrático-electivos, y en los que, por tanto, son mayores los riesgos de una contestación interna de los líderes.

género. Por otra parte, el estancamiento de la organización va acompañado de una escasa participación de los militantes: es decir, va unido a la decisión de los líderes de no movilizar a los afiliados con el fin de no perder el control del partido.

En el caso 3, cada facción actúa por su cuenta y los compromisos entre unas y otras son extremadamente precarios.

Y dado que no es posible establecer alianzas duraderas, cada facción debe tratar de crecer para mejorar, en beneficio propio, la correlación de fuerzas en el seno de la organización. El resultado es una política expansiva que, a diferencia del caso 1, no es el fruto de la estabilidad y la cohesión, sino al contrario, de una inestabilidad y desunión extremas (es el caso de la DC en algunos momentos). En estos casos la participación interna tenderá a crecer en los momentos en que se procede a la verificación de la correlación de fuerzas entre las distintas facciones (con ocasión de los Congresos o en las elecciones generales), puesto que cada facción movilizará, al máximo a sus seguidores sólo en esos momentos. Y una vez que éstos han pasado tenderá nuevamente a decrecer.

A título de ejemplo simplemente —puesto que se trata de categorías que tienden a simplificar la realidad de un modo excesivo ²⁵—, los tres tipos de coalición dominante a que nos venimos refiriendo, pueden ser descritos recurriendo a conceptos tradicionales en la teoría del poder: los de *oligarquía*, *monocracia* y *poliarquía*.

La *oligarquía*, utilizando la definición del último de los autores que se ha servido de estos conceptos,

(...) es un modo de dominación en el que una pequeña coalición tiende a ejercer una influencia desproporcionada sobre las decisiones colectivas de un grupo. La influencia de cada dirigente no es necesariamente idéntica, pero por definición no pueden darse desigualdades profundas entre los responsables supremos, es decir, entre los oligarcas. El jefe oficial de la organización es tal vez más poderoso que cualquiera de sus colegas —y así sucede, en efecto, en la mayoría de los casos—, pero estos últimos, en conjunto, tienen siempre más influencia que aquél ²⁶.

²⁵ Es decir, se trata de conceptos que tienden a oscurecer la dimensión del intercambio y negociación que es connatural al ejercicio del poder.

²⁶ W. R. Schonfeld, *La Stabilité des Dirigeants des Partis Politiques: La Théorie de l'Oligarchie de Robert Michels*, «Revue Française de Science Politique», XXX (1980), p. 858.

Por el contrario la *monocracia*

(...) es un modo de dominación caracterizado por la influencia predominante de una sola persona sobre las decisiones de un grupo. Toda la organización tiende a identificarse con él. Ciertamente la cooperación de otros altos dirigentes con el autócrata es indispensable: éste necesita su apoyo, pero es claramente superior la dependencia en que aquéllos se encuentran respecto a él, que la inversa²⁷.

La *poliarquía* finalmente se caracteriza por la existencia de dos o más grupos organizados, ninguno de los cuales se halla en condiciones por sí solo de imponer un control hegemónico sobre la organización²⁸.

Ligando estos conceptos con nuestra tipología podemos decir que una coalición dominante unida y estable será siempre una *oligarquía* o una *monocracia*. En cambio las coaliciones dominantes divididas/estables o divididas/inestables, serán siempre *poliarquías*. Si además introducimos el criterio de la institucionalización, llegaremos a las siguientes conclusiones: 1) Una oligarquía (una coalición unida y estable) va siempre ligada a un alto grado de institucionalización, como en los casos del PCI, el PCF o el SPD. 2) Una monocracia (con una coalición dominante también unida y estable) puede ir ligada, bien a un esquema de fuerte institucionalización (como en el partido conservador británico, en el PSF de Mitterrand, en el RPR de Jacques Chirac, etc.), bien a una ausencia de total institucionalización, como en los partidos carismáticos. 3) Una poliarquía (una coalición dividida/estable o dividida e inestable) va siempre asociada a un bajo nivel de institucionalización. Con nuestro habitual propósito de ilustrar gráficamente la argumentación, hemos reflejado estas relaciones en la figura 9.

De los tres supuestos (oligarquía, monocracia y poliarquía), el más complejo es el tercero: la poliarquía. Se trata de un tipo de organización del poder que requiere, para ser utilizado en el análisis, una subdivisión en subtipos. En efecto, la poliarquía puede asumir

²⁷ *Ibidem*, p. 858.

²⁸ Cfr. R. A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, trad. esp. *La Poliarquía*. Para una contraposición entre poliarquía y monocracia vid. H. Eckstein, T. R. Gurr, *Patterns of Authority, A Structural Basis for Political Inquiry*, New York, Wiley and Sons, 1975, p. 121 y ss.

FIGURA 9

	Coalición dominante	Institucionalización
Oliarquía	Unida-estable.	Fuerte.
Monocracia	Unida-estable.	Fuerte/ausente.
Poliarquía	Dividida-estable/dividida-inestable.	Débil.

múltiples formas. Desde mi punto de vista es preciso distinguir entre una poliarquía compuesta por subcoaliciones y una poliarquía compuesta por facciones estructuradas a nivel nacional. En el primer caso la poliarquía puede llegar a adquirir incluso la apariencia de una monocracia: la coalición dominante se halla, en efecto, formada por un líder nacional de gran prestigio y, por tanto, en posición más «visible», y por los líderes (periféricos) de las distintas subcoaliciones (pueden ser los casos de la CDU de Adenauer, de la SFIO de Jaurès o de Mollet). En el segundo caso, la coalición será una alianza entre varias facciones, con lo que habrá numerosos líderes (los jefes de cada facción) que se hallarán en el primer plano. Aun en este caso sería posible proceder a ulteriores diferenciaciones: por ejemplo, según el número de facciones, su fuerza relativa, etc. Es dudoso, sin embargo, que por esta vía lleguemos a poder decir gran cosa sobre el carácter estable o inestable de la coalición. En realidad, la estabilidad de una coalición dominante depende demasiado de una serie de factores ambientales (como el marco institucional del régimen político, o el tipo e intensidad de los desafíos que surgen del entorno, etc.) como para que podamos dejarlos de lado, a la hora de examinar las razones que explican su estabilidad o inestabilidad.

La configuración de la coalición dominante: el mapa del poder organizativo (I)

El tercero y último de los factores a considerar en la configuración de la coalición dominante de un partido (y que, a la vez, permite diferenciar los distintos tipos de partidos) es lo que llamaremos el mapa del poder organizativo; esto es, la configuración de las re-

laciones entre los órganos dirigentes del partido. En concreto se trata de establecer cuáles son los órganos cuyo control permite a la coalición dominante ejercer el poder sobre el conjunto de la organización. Dos son los aspectos que contribuyen a definir el mapa del poder organizativo:

1. La relación (en términos de supraordinación/subordinación) entre los distintos cargos y órganos existentes en la organización.
2. Las relaciones entre la organización y otras organizaciones y/o centros institucionales.

Consideremos el primer punto. Es sabido que la previsión de Duverger, según la cual en la mayoría de los partidos se habría producido un traslado del centro de gravedad del poder, desde el grupo parlamentario a los dirigentes implantados en el aparato, se ha cumplido sólo en algunos casos. La misma serie de casos examinada por mí muestra en realidad un abanico más amplio de posibilidades. Si razonamos en un plano puramente abstracto, pueden darse —como observa Duverger²⁹— esencialmente tres posibilidades: preeminencia de los dirigentes del partido, preeminencia de los parlamentarios, o un equilibrio inestable entre unos y otros. Observemos ante todo que en el caso de los partidos fuertemente institucionalizados pueden darse tanto la primera como la segunda de las tres posibilidades que citábamos: es decir, ya sea el predominio de los dirigentes del partido (como en el SPD el PCF o el PCI), ya sea el de los parlamentarios (como en el caso del Partido Conservador). Por tanto, puede existir una coalición dominante unida y estable tanto si el predominio corresponde a los unos como a los otros.

Por el contrario, un bajo nivel de institucionalización va siempre asociado, bien a un predominio de los parlamentarios (como en el Partido Laborista o el PSI de la época de Turati), bien a un equilibrio inestable entre éstos y los dirigentes del partido (el caso de la SFIO). La fuerza del grupo parlamentario se explica en estos casos por el hecho de que falta una fuerte burocracia central, y los parlamentarios disponen de recursos propios que permiten a sus miembros el dominio del partido. En ciertos casos, como en los de la SFIO o la CDU, esta tendencia se ve atemperada por la existencia de una fuerte estructura intermedia (regional).

En otros, como en la DC, después de la época de Fanfani, a lo

²⁹ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 212 y ss.

que se llega es a una situación de *impasse* entre dirigentes del partido (en este caso nacionales) y parlamentarios.

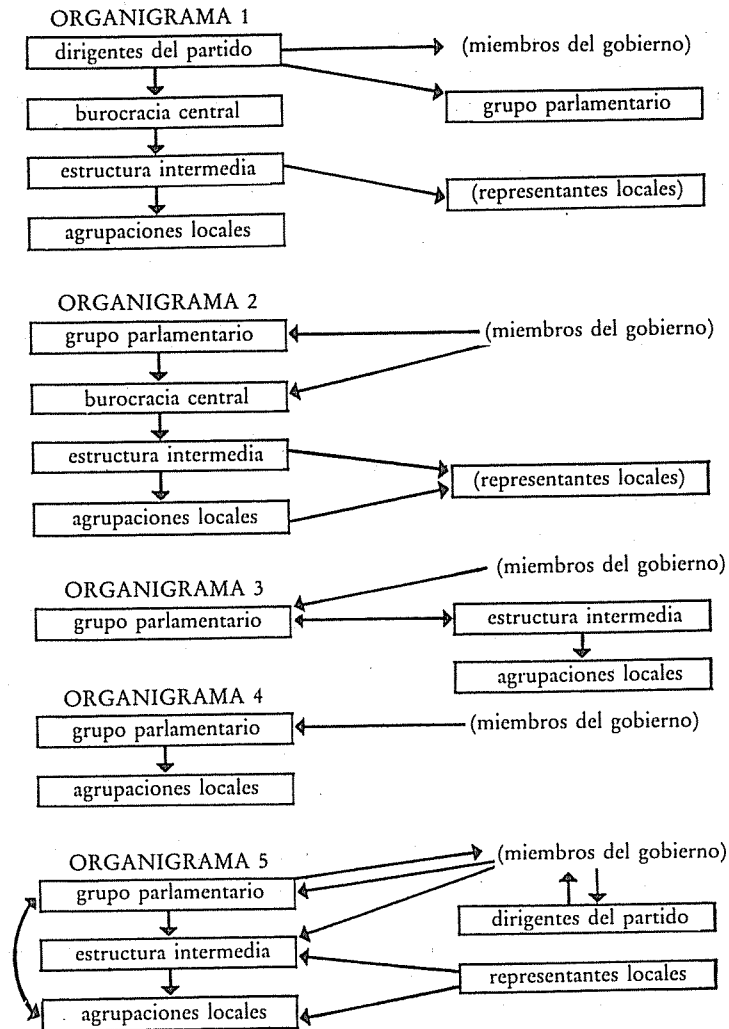
Estos mismos perfiles muestran que la relación entre los dirigentes del partido (a nivel nacional) y el grupo parlamentario, constituye sólo uno de los aspectos a tener en cuenta. El segundo de esos aspectos es la estructura periférica: es decir, si la estructura intermedia (regional) es fuerte o débil. Si es fuerte (como en la SFIO o la CDU) los líderes regionales constituyen un elemento capaz de equilibrar el poder del grupo parlamentario. Si, por el contrario, es débil el grupo parlamentario (como ocurre en el PSI entre 1895 y 1912) carece de contrapesos institucionales y aparece por ello como dominante.

¿Cuál es la razón de que consideremos las relaciones entre los distintos órganos que integran la estructura organizativa de un partido como uno de los aspectos que configuran a su coalición dominante? La razón es que las relaciones de supraordinación/subordinación entre los distintos órganos, entre las distintas subunidades que integran la organización, implican diferencias en la forma en que se producen los intercambios tanto de tipo vertical como horizontal. No basta con saber si una coalición dominante es una coalición unida y/o estable, o bien dividida y/o inestable, para diferenciar a los distintos sistemas de organización de los partidos, es preciso conocer también a través de qué relaciones intraorganizativas se ejerce el poder de aquélla.

El mapa del poder organizativo puede asumir diversas fisonomías, de las que las más comunes son las cinco que hemos representado en los organigramas reflejados en la figura 10.

Los organigramas 1 y 2 corresponden a partidos fuertemente institucionalizados. El organigrama 1 corresponde a los casos del SPD (del período imperial), del PCI (hasta hace unos años) y del PCF. En tanto que el organigrama 2 corresponde a los supuestos del partido conservador, y al menos en parte, de la UNR. En ambos casos se da una fuerte centralización del poder (una coalición dominante unida y estable), pero mientras que en el primer caso el predominio corresponde a los dirigentes del partido, en el segundo corresponde a los parlamentarios. Este hecho genera una diferencia: la integración vertical de las élites se halla garantizada en el primer caso, pero no en el segundo. Sólo si el centro de gravedad del poder se sitúa entre los dirigentes del partido, existe una carrera política de tipo «convencional» (en la que se ingresa por abajo y se asciende

FIGURA 10



Nota: Las flechas indican la dirección de las relaciones de supraordinación/subordinación entre los distintos niveles de la organización. Con el fin de no complicar la lectura de los organigramas no se han incluido observaciones del proceso de reacción desde el nivel subordinado al nivel supraordinado. Ese proceso en realidad siempre se produce y tiene que ver con la naturaleza de intercambio desigual (y no de puro predominio) que tiene el poder en las organizaciones.

lentamente). Si, por el contrario, ese centro de gravedad se sitúa en el grupo parlamentario, esta posibilidad queda excluida (se entra directamente en los niveles superiores). Por tanto, aunque los dos tipos pertenezcan a la categoría de las instituciones fuertes, sin embargo, el grado de institucionalización es superior cuando el organigrama es del tipo 1.

Los organigramas 3, 4 y 5 describen el mapa del poder en los partidos débilmente institucionalizados. El organigrama 3 corresponde al caso de un partido en el que el grupo parlamentario y los líderes de nivel intermedio se equilibran sin que ninguno de ellos predomine de un modo claro sobre el otro, en tanto que las organizaciones locales se hallen controladas, en la mayoría de los casos, por los dirigentes de nivel intermedio. La CDU y la SFIO son otros tantos casos de este género. El organigrama 4 describe un mapa en el que entre parlamentarios y las estructuras de base no existen barreras organizativas o, si existen, son ligerísimas. Los parlamentarios controlan directamente las organizaciones de base a las que configuran como feudos personales. En el SPI se dio, durante la época Turati, una relación de este tipo entre sus órganos internos.

El mapa que se dibuja en el organigrama 5 es el de un partido con una estructura de poder muy fragmentada. Se aproxima al modelo de la «estratarquía» de Eldersveld, en el que diversos «estratos» controlan en los distintos niveles organizativos, importantes recursos de poder y la rivalidad se produce tanto entre grupos situados en el mismo nivel, como entre los distintos niveles entre sí³⁰. La DC ha tenido un mapa del poder organizativo de este tipo en muchas fases de su historia.

Los diferentes mapas de poder tienden a ir ligados a distintas configuraciones de la coalición dominante. Así los mapas que se describen en los organigramas 1 y 2, van ligados a la existencia de coaliciones unidas y estables (aunque en el primer caso se trata de oligarquías y en el segundo de monocracias). El mapa diseñado en el organigrama 5 va asociado siempre a coaliciones dominantes divididas e inestables (por la posición de equilibrio que existe entre

³⁰ «Las características generales de la estratarquía son la proliferación del grupo dirigente y la difusión de la atribución del poder y su ejercicio. En lugar de una «unidad de mando» centralizada (o al contrario, de una disolución del poder a través de toda la estructura), lo que existe es una serie de estratos de «mando» que operan con un distinto pero siempre considerable grado de independencia», S. Eldersveld, *Political Parties. A Behavioral Analysis*, cit.

los distintos niveles de la organización, así como por las divisiones existentes en su seno). Finalmente los mapas de los organigramas 3 y 4 corresponden a coaliciones dominantes que, a pesar de hallarse divididas, muestran grados más o menos altos de estabilidad según el contexto institucional que opere el partido. Por ejemplo, un mapa como el descrito en el organigrama 4 fue compatible, en el PSI de la época de Turati con una (relativa) estabilidad de la coalición dominante gracias al apoyo que Turati recibió de los Sindicatos. En el caso de la CDU (organigrama 3) la estabilidad dependía también de la preeminencia institucional y la consiguiente estabilidad del ejecutivo controlado por Adenauer en un contexto como el del régimen político de la República Federal Alemana.

Estas observaciones, así como el hecho de que ninguno de los mapas elaborados sirva, por ejemplo, para describir adecuadamente la estructura del partido laborista muestran que el análisis del mapa organizativo de un partido no puede limitarse a definir las relaciones de supraordinación/subordinación entre los distintos núcleos de la organización sino que debe tener en cuenta también las relaciones con otras organizaciones.

La configuración de la coalición dominante: el mapa del poder organizativo (II)

Los factores examinados hasta ahora no bastan para dibujar la configuración de la coalición dominante. O por lo menos no en todos los casos. En efecto, como se ha visto al examinar la evolución organizativa de los distintos partidos, existen situaciones en las que la coalición dominante de un partido se halla integrada también por determinados grupos, o por la cúpula de ciertas organizaciones, formalmente ajenos a la estructura del partido. Grupos y organizaciones cuya función dirigente en el partido no se descubre si nos limitamos a examinar únicamente las relaciones entre las distintas subunidades organizativas. Es preciso por tanto identificar las conexiones existentes, —en el caso de que existan— entre el partido y las organizaciones que se encuentran fuera de la estructura de aquél, así como la naturaleza de esas conexiones.

Con este objetivo, se hace necesario sentar algunas premisas. Una relación de cooperación entre dos organizaciones (al igual que las relaciones de poder que se establecen entre individuos) implica *siem-*

pre un intercambio de recursos materiales y/o simbólicos entre ambas³¹. Una relación de colaboración entre la organización X y la organización Y, se basa en el hecho de que una necesita de los recursos que la otra posee (y viceversa), y de que ninguna de las dos puede procurárselos por sí misma, autónomamente, sin necesidad de recurrir al intercambio interorganizativo. Un sindicato y un partido colaboran entre sí intercambiándose recursos: por ejemplo, el partido proporciona legitimidad política al sindicato a cambio de la movilización de los recursos de éste en apoyo a la actividad de aquél. Un grupo de interés y un partido colaboran entre sí, si el partido necesita los recursos financieros del grupo y si éste necesita del apoyo del partido para obtener medidas legislativas favorables. Todo partido se halla conectado en diversas formas con una pluralidad de grupos, asociaciones y organizaciones. Estas conexiones pueden asumir, para expresarlo esquemáticamente, tres formas distintas:

A) El partido controla a la organización. En este caso entre uno y otra (u otros) se produce una relación de intercambio desigual, favorable al partido. En ella, el partido gana más que la otra organización y, además, como ocurre en las relaciones de tipo imperialista, el intercambio desigual refuerza la dependencia de la organización respecto al partido. Una variante de esta situación se da en el caso de la «asociación jerárquica»³², cuando la otra organización es tan débil que no tiene recursos para intercambiar con el partido sino que es el propio flujo de recursos (materiales y/o humanos) de éste el que mantiene con vida a la organización. El partido, aunque tal vez con algún coste, podría prescindir de la otra organización, pero ésta no puede prescindir del partido. La situación de «asociación jerárquica» podría asimilarse al caso de una potencia que mantiene económicamente, mediante ayudas a fondo perdido, a un pequeño país muy pobre en recursos pero situado en un área de geopolítica de vital importancia estratégica. La diferencia entre esta última no comporta tensiones o conflictos entre las dos organizaciones, el intercambio desigual sí, con lo que se convierte en una relación potencialmente inestable.

Una relación de intercambio desigual que se halle inserta en, y

³¹ Cfr. P. E. White et al., *Exchange as a Conceptual Framework for Understanding Interorganizational Relationship: Application to Nonprofit Organizations*, cit.

³² A. Anfossi, *Le interazioni fra organizzazioni*, «Studi Organizzativi», XI (1979), p. 86 y ss.

que sea el resultado de, una situación de partida favorable al partido, tenderá a perpetuar en el tiempo la dependencia de la organización respecto al partido. Una relación de este tipo es la que se da por ejemplo entre ciertos partidos y las organizaciones que les sirven como «correas de transmisión». En estos casos, la cúpula de la organización depende de los recursos que obtenga en el intercambio con el partido, para conseguir mantener la estabilidad organizativa; mientras que esa dependencia no se da en sentido contrario. En una relación de este tipo la cúpula de la organización dependiente no puede considerarse como parte de la coalición dominante del partido.

B) La segunda posibilidad es la de una relación de *intercambio equilibrado*, del que tanto la cúpula del partido como la de la otra organización extraen ventajas equivalentes. En este caso estamos ante una relación «honorable» para ambas partes. En los casos en que el intercambio equilibrado no se produce esporádicamente sino que se institucionaliza, la situación que acaba por configurarse hace que las cúpulas de ambas organizaciones necesiten los recursos de la otra parte para defender la estabilidad de sus respectivas organizaciones.

En estos casos la cúpula de la otra organización debe ser considerada como un componente efectivo de la coalición dominante del partido. Y naturalmente, lo mismo sucederá con la cúpula de éste, que pasará a formar parte de la coalición dominante de la otra organización. La relación partido-sindicato en el caso del SPD con posterioridad a 1905 ilustra precisamente un caso de este tipo. También las relaciones entre el sindicato y el PSI durante la época Turati se aproximan mucho a este modelo.

É igualmente las relaciones entre partidos y ciertos grupos de interés, cuando se institucionalizan, abarca situaciones semejantes.

C) La tercera posibilidad es que entre el partido y la otra organización exista una relación de intercambio desigual (e incluso de asociación jerárquica) pero esta vez en favor de la organización. Es el partido en este caso, el que necesita los recursos que aquella proporciona y no al revés. Todos los partidos de legitimación externa tienen precisamente una relación de este tipo con la organización que les patrocina. En estos casos no se trata sólo de que la cúpula de la organización deba ser considerada como parte integrante de la coalición dominante del partido (piénsese en el papel de la jerarquía eclesiástica en la selección de los candidatos al parlamento en los partidos confesionales); sino que a diferencia del caso B, no se con-

figura como un componente más de aquélla sino como el verdadero eje central.

Las relaciones entre los partidos y las otras organizaciones pueden, naturalmente evolucionar y cambiar. Por ejemplo las relaciones entre el SPD y el Sindicato pasan de una situación de asociación jerárquica a comienzos de los años noventa (con un Sindicato debilísimo y dependiente) a una situación de intercambio desigual (a medida que el Sindicato se va reformando) y, finalmente, a una situación de intercambio equilibrado (después de 1905). Las relaciones entre el PCI y la CGIL describen una parábola idéntica desde fines de la década de los cincuenta hasta mediados de los setenta (aunque el intercambio nunca llegará a ser completamente equilibrado; además cuando la CGIL inicia el declive se produce un cierto retorno a la situación de intercambio desigual).

En base a este análisis es posible formular tres proposiciones de alcance general:

Los partidos fuertemente institucionalizados pueden mantener con otras organizaciones relaciones tanto de tipo A como de tipo B. Pero no de tipo C, que implica un grado de dependencia respecto al medio (en concreto, de otra organización) incompatible, por definición, con un alto grado de institucionalización. La excepción, como siempre, son los partidos comunistas en sus relaciones con el PCUS.

Los partidos débilmente institucionalizados tenderán a mantener sobre todo relaciones de tipo B y/o de tipo C. Pero no del tipo A, que requiere una capacidad de control sobre su entorno (en concreto, sobre la otra organización) incompatible, por definición, con un bajo nivel de institucionalización.

Partiendo de un mismo nivel de institucionalización, los partidos de gobierno tienen más posibilidades de desarrollar un alto número de relaciones interorganizativas del tipo B (intercambio equilibrado). Si se trata de partidos débilmente institucionalizados establecerán también probablemente relaciones interorganizativas del tipo C (intercambios desiguales favorables a otras organizaciones).

Esto es consecuencia de la tendencia de los grupos de interés a aglutinarse en torno a los partidos de gobierno y a estrechar lazos con los subgrupos que existen en el interior de éstos; además de las mayores posibilidades de que disponen los distintos integrantes de la coalición dominante para establecer lazos orgánicos con los dis-

tintos sectores del aparato del Estado. En general todo ello tiene que ver con la tendencia que se da en los partidos de gobierno y en la proliferación de líderes que desempeñan un papel de mediación entre el partido y las otras organizaciones (la posición que hemos llamado del «secante marginal»). Una tendencia que se da en una medida mayor que en los partidos de oposición. Lo que explica por qué incluso los partidos de oposición que se han configurado como instituciones fuertes, tienden invariablemente a experimentar un proceso de desinstitucionalización cuando pasan de la oposición al gobierno.

Conclusiones

Si combinamos los datos sobre el grado de cohesión y estabilidad de la coalición dominante, con los que ofrece el mapa del poder organizativo, obtenemos una clasificación de las coaliciones dominantes de los partidos y de hecho, por esta vía, una clasificación de los propios partidos. Hay que advertir que cualquier organigrama (1, 2, 3, 4, 5) no puede combinarse con cualquier otro tipo de relación (A, B, C) entre el partido y las organizaciones externas a él; ni con cualquier grado de cohesión/división o estabilidad/inestabilidad en la coalición dominante. Hemos sintetizado en la figura 11 las relaciones que pueden darse entre los distintos factores. Como muestra la figura, hay varias posibilidades, y la taxonomía así construida podría ser el punto de partida para una tipología aún más compleja que contemplara todas las combinaciones posibles entre el mapa del poder organizativo, el grado de cohesión y el grado de estabilidad de la coalición dominante. Sin embargo en este estadio no parece útil proceder a una formalización más avanzada.

Los solapamientos que pone en evidencia la figura 11 sólo podrían eliminarse con una condición: que se llegara a distinguir con la suficiente precisión entre los diversos niveles de institucionalización organizativa, por un lado, y entre los distintos grados de cohesión y estabilidad de la coalición dominante por otro; se trata de una dificultad ya señalada con anterioridad. Pero, puesto que en el estado actual no es posible eliminarla, es mejor limitarse a unas pocas consideraciones.

En primer lugar los distintos factores tienden a reforzarse recíprocamente al menos en la mayor parte de los casos. Por ejemplo, a un organigrama del tipo 1 ó 2 corresponde una coalición domi-

FIGURA 11

Institucionalización	Mapa del poder organizativo	Coalición dominante
Fuerte	Organigrama 1. Relaciones interorganizativas A/B ¹	Unida-estable (oligarquía)
Fuerte	Organigrama 2	Unida-estable (monocracia)
Débil	Organigrama 3. Relaciones interorganizativas B/C	Didivida-estable (poliarquía)
	Organigrama 4	Dividida-inestable (poliarquía)
Débil	Organigrama 5. Relaciones interorganizativas B/C	Dividida-inestable (poliarquía)

¹ La excepción la constituyen los partidos comunistas de la época preestalinista y estalinista en sus relaciones con el Comintern (tipo C).

nante unida-estable y relaciones interorganizativas del tipo A y/o B. A su vez la cohesión/estabilidad de la coalición dominante refuerza la tendencia a que el mapa del poder organizativo existente se mantenga a lo largo del tiempo; tanto porque se conservará el mismo organigrama, como porque las relaciones interorganizativas del tipo C seguirán estando excluidas. Un ejemplo más, el organigrama 5 está ligado necesariamente a la presencia de una coalición dominante dividida-inestable (por la fragmentación del poder que ese tipo de organigrama favorece); pero el carácter dividido-inestable de la coalición dominante tiende a su vez a facilitar la perpetuación de ese concreto mapa del poder organizativo. La posibilidad de que un partido con una coalición dominante dividida-inestable cambie su configuración (por ejemplo, que aquélla se haga más estable aún permaneciendo dividida), existe siempre, pero en este caso se impondrá una modificación en el mapa de poder en la organización (en concreto el paso del organigrama 5 a los organigramas 3 ó 4). Esto nos lleva a un tema que explicaré en los próximos capítulos: el problema de los factores que inciden en el cambio organizativo. Las modificaciones en el grado de cohesión y estabilidad de la coalición dominante son siempre posibles, pero implican en todo caso *también* modificaciones en el mapa del poder dentro de la organización, tanto desde el punto de vista del organigrama como en la configu-

ración de las relaciones interorganizativas. Las coaliciones dominantes cambian, y con ellas los partidos. Pero estas transformaciones son absolutamente inseparables de las que se producen en la estructura organizativa en su conjunto.

Es preciso anotar finalmente que el paso de una configuración a otra constituye siempre una modificación del sistema organizativo pero no implica necesariamente una variación en el nivel de institucionalización. Como se deduce fácilmente del examen de la figura 11, sólo el paso de los organigramas 1 y 2 al resto de los organigramas implica una reducción del nivel de institucionalización (y si es al revés, una elevación). Por el contrario, el paso (que se produce a menudo en muchos partidos) de los organigramas 3 ó 4 al 5 (y viceversa) no implica necesariamente una ampliación o contracción de la autonomía del partido respecto a su entorno o variaciones en su coherencia estructural interna. Sin embargo, incluso en estos casos la configuración de la coalición cambia y el sistema organizativo del partido (el sistema de intercambios intraorganizativos) queda alterado.

LAS CONTINGENCIAS ESTRUCTURALES

10. DIMENSION Y COMPLEJIDAD ORGANIZATIVA

Premisa

El cuadro analítico puesto a punto a lo largo de este trabajo cuya verificación hemos intentado a través del examen de las vicisitudes históricas de diversos partidos políticos, es parte de una investigación en cuya perspectiva el papel del poder, y de los conflictos y alianzas que se establecen en las organizaciones, cuenta más a la hora de explicar la dinámica de éstas que los factores de tipo «técnico». Es decir, elementos tales como la división del trabajo, el número de niveles jerárquicos, el tamaño de la organización o la especialización en las relaciones con los diversos sectores del entorno que suele producirse en su seno, y que son todos ellos, los temas de que se ocupan muchos de los sociólogos de la organización. Sin embargo, estos otros «factores técnicos» no pueden ser olvidados, ni siquiera en un análisis que coloca la dimensión del poder organizativo por encima de todas las demás. En esta tercera parte examinaré precisamente el poder que juegan (o que pueden llegar a jugar) algunos de estos factores en la estructuración de las organizaciones de partido.

Según una orientación científica que se desarrolló en primer lugar

en la sociología de la empresa pero que ha encontrado posteriormente aplicaciones en las organizaciones existentes en otros ámbitos, los factores que tienen una mayor incidencia en la estructuración de las organizaciones son, el *tamaño*, el *ambiente* en que se desenvuelven, y la *tecnología*. Aquella orientación se conoce con el nombre de *teoría de la contingencia*. Según los estudiosos que se reconocen en ella, el funcionamiento de las organizaciones sufre esencialmente la influencia de una u otra de estas tres variables, —o de una combinación de las tres—, por lo que las variaciones en la fisonomía de las organizaciones se derivan de las modificaciones «contingentes» que se producen en las relaciones con el entorno, en el estado de la tecnología o en el tamaño de la organización. Algunos autores han subrayado sobre todo el papel de la tecnología¹, otros el del tamaño o el del entorno y otros por fin parten de la hipótesis de una acción combinada de las tres variables². Pero lo que todos señalan es la influencia que el estado de la tecnología, la magnitud de la organización, o las características ambientales tienen sobre la fisonomía de la organización: es decir sobre la división del trabajo, los niveles jerárquicos, el grado de burocratización, etc.

La teoría de la contingencia, en sus distintas versiones y ramificaciones ha sido objeto de fuertes críticas. Dos de ellas tienen una especial relevancia para nosotros. Ante todo la acusación de «determinismo» (tecnológico, ambiental, etc.); esto es, el hecho de que la teoría presume la existencia de un vínculo casual rígido entre la variable dependiente (la tecnología o el entorno), sin dejar ningún margen a la «libertad» de elección de los líderes de la organización³ y/o al papel de mediación —entre las contingencias de tipo estructural y la fisonomía organizativa— que ejercen los «juegos de poder» en la organización⁴.

La segunda objeción conectada con la anterior consiste en advertir que el planteamiento inverso es igualmente plausible: es decir que en lugar de considerar a la organización como una especie de «objeto pasivo», a merced de las variaciones «contingentes» que se produzcan en sus dimensiones, en la tecnología o en el entorno, es

¹ C. Parrow, *Organizational Analysis: A Sociological View*, Belmont, Wedsworth, 1970.

² G. Gasparini, *Tecnologia, ambiente e struttura*, cit.

³ J. Child, *Organization, Structure, Environment and Performance. The Role of Strategic Choice*, cit.

⁴ M. Crozier, *L'acteur et la système*, cit., p. 89 y ss., ed. italiana.

posible concebirla en determinadas circunstancias como un «sujeto activo» capaz de manipular precisamente esas variables por las que, según la teoría de la contingencia, se hallaría condicionada. Así, por ejemplo, la organización puede, en determinadas circunstancias, influir sobre su entorno, adaptarlo a sí misma, o ampliar o reducir el tamaño, o finalmente, elegir, de entre las alternativas tecnológicas disponibles, la más coherente con la propia fisonomía organizativa. Si estas objeciones son correctas, la teoría de la contingencia iluminaría sólo un supuesto del problema, contribuiría a identificar el tipo de presiones que los cambios tecnológicos o en el entorno, o las modificaciones en el tamaño de la organización, pueden llegar a ejercer sobre ésta. Pero no serviría para identificar las *respuestas* de la organización; no serviría para explicar qué tipo de cambios se producirán efectivamente.

Lo que nosotros vamos a intentar es integrar el tratamiento de una serie de «imperativos técnicos» en un marco que privilegia la dimensión del poder en las organizaciones; o, dicho de otro modo, abordar la interacción (y las consecuencias de esa interacción) entre los «imperativos técnicos» y los «juegos de poder» intraorganizativos, en los partidos políticos.

¿Por qué tocar estos temas? Porque a pesar de que muchos estudiosos de los partidos parecen ignorar hasta la existencia de una orientación de los estudios de organización denominada teoría de la contingencia (y sus distintos ámbitos de aplicación), sin embargo existe, generalmente en forma de vagas opiniones, una notable cosecha de observaciones (más que de hipótesis de investigación conscientemente elaboradas), por ejemplo sobre las diferencias organizativas y de comportamiento político entre partidos «grandes» y «pequeños» (y por tanto sobre la incidencia que tiene el tamaño de las organizaciones). O sobre la influencia del sistema de partidos, de los comportamientos electorales, o de las modificaciones en la estructura de clases, en las organizaciones de partido (y por tanto sobre el papel del entorno y de los cambios ambientales).

En este capítulo trataré el problema de la eventual influencia que el tamaño de la organización tiene en el funcionamiento de los partidos. En el capítulo XI examinaré en cambio algunos aspectos de las relaciones entre los partidos y su entorno. Finalmente, en el capítulo XII analizaré el fenómeno de la burocracia de partido y de la burocratización, intentando enmarcar este tema crucial en el ámbito más general de la profesionalidad de la política.

El problema del tamaño de los partidos políticos

Según Michels la *magnitud* de un partido es la principal variable independiente que explica la formación de la oligarquía. Según su perspectiva el tamaño de organización actúa tanto directa como indirectamente sobre las relaciones del poder en el partido. *Directamente* porque el «crecimiento» de la organización influye de por sí en el grado en que los líderes pueden manipularla: «En una organización en continuo crecimiento, la democracia interna se debilita, porque el poder de los dirigentes crece en la misma medida en que crece la organización. El distinto grado de poder de los dirigentes que detectamos en el partido y sindicatos de los distintos países viene determinado, además de por circunstancias étnicas e individuales, principalmente por el distinto grado de desarrollo de la organización»⁵. Una vez superado un cierto umbral cuantitativo⁶, cualquier asamblea cae inevitablemente bajo el control de unos pocos. En parte, dice Michels, por motivos que tienen que ver con la «sociología de las masas» (el carácter «sugestionable» de las multitudes), pero en parte también por motivos estrictamente técnico-organizativos: «Si el desarrollo regular de una asamblea deliberante de sólo 1.000 miembros choca ya contra la más graves dificultades de espacio, distancia, etc., resultaría completamente imposible si los participantes alcanzaran la cifra de 10.000»⁷. De aquí la necesidad del sistema de delegados y, con el tiempo, el final de la democracia. El crecimiento de la organización tiene sin embargo, también una influencia *indirecta* sobre la distribución del poder en el partido; puesto que comporta un aumento de su «complejidad»: al crecer las dimensiones de la organización, aumenta la división del trabajo en su seno (la especialización funcional), se multiplican los niveles jerárquicos y el partido experimenta una burocratización creciente. Finalmente, la creciente complejidad organizativa se traduce en la centralización del proceso de toma de decisiones⁸. Es cierto⁹ que

⁵ R. Michels, *Los partidos políticos*, cit., p. 78 del vol. 1.

⁶ Sobre este punto vid. sobre todo C. W. Cassanelli, *The Law of Oligarchy*, «American Political Science Review», XVII (1953), p. 783.

⁷ R. Michels, *Los partidos políticos*, cit., p. 72, vol. 1.

⁸ *Ibidem*, p. 188 y ss. del vol. 2.

⁹ Cfr. C. W. Cassanelli, *The Law of Oligarchy*, cit., y el análisis crítico de J. Linz en la introducción a la edición italiana de Michels, *La sociología del partido político*, Bologna, Il Mulino, 1966, pp. VII-CXIX. Cfr. también, G. Sola, *Organizzazione*,

en la formación de la oligarquía intervienen según Michels tres tipos de causas, enlazadas entre sí, que tienen que ver respectivamente con la «sociología de las masas» (la apatía y la deferencia hacia los jefes), la «sociología de los líderes» (el deseo de conservar el poder) y con factores técnico-organizativos en sentido estricto. Pero, el tamaño de la organización, se destaca ciertamente, en esta teoría, como el factor casual primario del que se derivan todos los demás efectos tanto psicológicos como técnico-organizativos¹⁰. Para Michels, y es algo que repite en cada página, el partido de grandes dimensiones, el que organiza y controla grandes masas, es el que reúne un alto grado de complejidad y un poder de carácter oligárquico. La teoría de Michels es por tanto, de hecho, *monocausal*. Todas las transformaciones que sufre el partido se deben a su crecimiento cuantitativo y no, por ejemplo, a la influencia del medio o a determinadas características originarias de la organización. La crítica de Max Weber a Michels arranca principalmente del desacuerdo en este punto crucial¹¹. En cualquier caso Michels fue el primer científico social que exploró sistemáticamente el papel de la dimensión de las organizaciones, y en quien se inspira un importante filón de la teoría organizativa contemporánea. Son numerosas las investigaciones empíricas que, tras las huellas de Michels, han alumbrado teorías organizativas en las que la dimensión de las organizaciones es considerada como

partito, classe politica a legge ferrea dell'oligarchia in Roberto Michels, Genova, Ecig, 1975.

¹⁰ Sigo en este punto la interpretación de B. Abrahamson, *Bureaucracy or Participation*, cit., p. 57 y ss.

¹¹ La atención que Weber prestaba a las influencias del «ambiente» sobre la organización era la base de su desacuerdo con Michels, como se deduce, entre otras, de esta afirmación: «es probablemente imposible extraer generalizaciones de alguna utilidad. La dinámica interna de las técnicas del partido y de las condiciones económicas y sociales de cada caso concreto se hallan muy estrechamente interrelacionadas en cualquier situación». Citado por J. Linz en la introducción a R. Michels, *La sociología del partido político*, cit., p. LIII. Por otra parte, también Weber se adentró por la senda de las generalizaciones. Y a diferencia de Michels, lo hizo con una gran atención hacia la interacción entre la dinámica organizativa y el «ambiente» socioeconómico y político: *Economía y sociedad*, cit., pp. 1077-1094 del vol. II. La crítica de que Michels no tuvo en cuenta las condiciones políticas y sociales de Alemania y su influencia en el SPD ha sido desarrollada, entre otros, por G. Roth, *The Social-democrats in Imperial Germany*, cit., p. 243 y ss. ed. italiana. Vid. también sobre esta cuestión, M. Fedele, *La Sociología política di R. Michels: moralismo e riformismo*, «la crítica sociológica», n. 22 (1972), pp. 152-178.

la principal variable independiente de la estructura interna de éstas ¹².

La dimensión de una organización suele medirse generalmente por el número de miembros. Pero, si consideramos el caso de los partidos, nos damos cuenta de que el problema de cómo medir la dimensión no es precisamente pacífico. En el lenguaje ordinario se suele hablar de «grande» o «pequeño» en relación con un partido, refiriéndose tanto al número de votos (en fuerza electoral) como al número de afiliados. Pero son dos cosas distintas. Se dan casos de partidos «grandes» desde el punto de vista electoral y al mismo tiempo «pequeños» en lo que se refiere al número de afiliados. En los años cincuenta la CDU era mucho más «pequeña» que el SPD en número de afiliados, pero mucho más «grande» en número de votos. Por lo tanto es preciso optar, establecer cuál de las dos formas de medir la dimensión de un partido es más relevante para el funcionamiento de la organización. Tanto más cuanto que (y Duverger fue el primero en demostrarlo) no existe una relación unívoca entre las dos magnitudes ¹³. La dificultad reside en que *ambos* tipos de magnitud, son susceptibles de generar consecuencias en el plano organizativo. Sin embargo, se trata de efectos de distinta naturaleza. La magnitud medida en número de votos (la dimensión electoral) tiene unos efectos esencialmente *indirectos* sobre la organización; es decir influye sobre la organización al condicionar sus relaciones con el entorno ¹⁴ (por ejemplo, al permitir o impedir el acceso al gobierno aumentando o disminuyendo la predisposición de los grupos de interés a establecer relaciones privilegiadas con el partido, etc.). Por tanto, si lo que nos interesa son los efectos *directos* del tamaño de la organización en el funcionamiento de los partidos habrá que medirlo en términos de afiliación. Advirtiendo que el número de afiliados es, en cualquier caso, un instrumento burdo y a menudo insuficiente. Por ejemplo, los criterios de reclutamiento de nuevos afi-

¹² Cfr. entre otros D. D. Pugh et al. *Dimensions of Organizational Structure*, «Administrative Science Quarterly», XIII (1968), pp. 65-105; D. J. Hickson et al. *Operations, Technology and Organization Structure: A Reappraisal*, «Administrative Science Quarterly», pp. 378-397; J. Cild, *Organization Structure and Strategies of Control, A Replication of the Aston Study*, «Administrative Science Quarterly», XVII (1972), pp. 163-177; J. Child, R. Mansfield, *Technology, Size and Organization Structure*, «Sociology», VI (1972), pp. 369-393; P. Blau, R. A. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, New York, Basic Books, 1971.

¹³ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., pp. 125 y 130.

¹⁴ Sobre esta cuestión vid. el capítulo siguiente.

liados pueden variar mucho entre un partido y otro; el número de afiliados puede tener un significado completamente distinto para la organización en el caso de un partido que filtre cuidadosamente las demandas de afiliación, que en otro en el que se infle artificialmente el número de afiliados con ocasión de las confrontaciones electorales internas. Sin embargo, a pesar de su carácter poco refinado y ciertamente insuficiente de cara a la investigación empírica ¹⁵, el criterio del número de afiliados es, y no puede ser de otro modo, el criterio principal para medir la dimensión de una organización.

El tamaño de la organización como variable independiente

Aunque no existen investigaciones empíricas que hayan rastreado la influencia del tamaño de la organización en el funcionamiento de los partidos (con la parcial excepción que luego veremos), sin embargo, la literatura sobre los partidos desborda de observaciones sobre la influencia de este factor. A falta de datos sólidos y en espera de futuras investigaciones, aquí sólo es posible enumerar una serie de áreas de problemas en relación con las cuales, según unos autores u otros, el factor tamaño parece relevante:

1. La cohesión interna.
2. El estilo político.
3. La participación/movilización de los afiliados.
4. La burocratización.

Es ocioso anotar que se trata de áreas de problemas estrechamente relacionados entre sí y que se superponen. El tratamiento de cada problema sólo se justifica porque, dado el nivel de nuestros conocimientos empíricos, no se puede prescindir de una observación, cualquiera que sea, para reemplazarla por una teoría.

La cohesión interna. Es una convicción generalmente compartida en que las diferencias de tamaño en las organizaciones generan también notables diferencias desde el punto de vista de las actitudes y de los comportamientos de los miembros de la organización. La clásica distinción entre sectas e iglesias suele utilizarse precisamente

¹⁵ Sería preciso, en efecto, tener en cuenta también otros criterios: por ejemplo, el porcentaje de militantes voluntarios efectivos sobre el total de afiliados, el número y la consistencia de las eventuales asociaciones afines al partido, etc.

en la literatura para explicar que la diferencia fundamental entre una organización política grande y otra pequeña es su distinto grado de cohesión interna. Según este planteamiento la comunidad de valores políticos y la unidad entre los que componen la organización, son casualidades que se encuentran más fácilmente en las organizaciones pequeñas que en las grandes. El partido comunista americano descrito por Philip Selznick a comienzos de los años cincuenta¹⁶, representa más que un ejemplo de partido «leninista» como tantos otros, un caso ejemplar de «secta», que parece funcionar con un alto grado de cohesión interna justamente porque se trata de una organización pequeña. Mientras que otros partidos comunistas parece que tienden a alejarse del modelo leninista (con una alta cohesión interna) a medida que se convierten en organizaciones grandes.

La literatura sobre las sectas políticas ofrece muchísimos ejemplos de grupos pequeños, muy centralizados, cuya cohesión se consigue gracias al establecimiento de fuertes barreras para el ingreso (es decir, con una cuidada selección de los nuevos miembros)¹⁷.

Para Van Doorn, por ejemplo, que ha traducido en una tipología de las organizaciones, algunas ideas de amplia difusión en torno a la influencia que tienen las diferencias en el tamaño de aquéllas, es posible distinguir entre dos tipos de organización: el tipo «coalición» y el tipo «secta». La coalición es un tipo de organización con una estructura de poder difusa y que funciona mediante negociaciones entre los diversos grupos que la integran. En cambio la secta es una organización altamente centralizada. La característica de las sectas es que:

(...) exigen un alto grado y una elevada dosis de consenso, valorándose cualquier desviación respecto a los valores centrales como una herejía y una apostasía. La tolerancia respecto a las manifestaciones de independencia dentro del grupo es mínima. Los miembros aceptan que se establezca un severo control de su comportamiento y no pierden ocasión de demostrar su ortodoxia y su lealtad a la causa. El bajísimo grado de independencia que se

¹⁶ P. Selznick, *The Organizational Weapon*, cit.

¹⁷ Cfr. L. Coser, *Greedy Institutions; Patterns of Undivided Commitment*, New York, The Free Press, 1974, R. O'Toole, *The Precipitous Path: Studies in Political Sects*, Toronto, Peter Martin Associates, 1977, P. Mair, *Forma organizzativa e contenuto ideologico. Il caso del partito marxista rivoluzionario*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», IX (1979), pp. 467-489.

permite a los participantes, tanto individual como colectivamente, es congruente con el nivel embrionario en que se encuentra la organización.¹⁸

Según Van Doorn los rasgos de la secta sólo se dan en las organizaciones pequeñas (pequeños partidos, kibbutz, etc.), mientras que las grandes se configuran necesariamente como coaliciones.

Un razonamiento paralelo al que hemos visto en la literatura sobre las sectas, considera que las *variaciones* en el tamaño de las organizaciones producen modificaciones en su cohesión interna. Por ejemplo, Sjöblom sostiene que el aumento de la afiliación experimentado por ciertos partidos en determinadas fases de su evolución, tiene a menudo como consecuencia minar su cohesión interna¹⁹. De modo análogo, Kirchheimer opina que una de las principales preocupaciones de los líderes es la de impedir un crecimiento excesivo de las dimensiones de la organización con el fin de minimizar los conflictos internos²⁰. En un análisis sobre los partidos japoneses se destaca igualmente la estrecha conexión existente entre el tamaño de la organización y la tendencia a la división en facciones: la razón por la que el DSP (una formación socialista menor) no se halla dividido en facciones, a diferencia de otros partidos, reside, para el autor, en sus exiguas dimensiones²¹.

Estas observaciones de carácter intuitivo sobre el papel que juega el tamaño, vienen a establecer una serie de relaciones de este tipo: dimensiones reducidas igual a elevada homogeneidad política interna y, por consiguiente, grupo dirigente unido; grandes dimensiones igual a elevada heterogeneidad política y, por consiguiente, grupo dirigente dividido. Son observaciones intuitivas pero no del todo satisfactorias. Y ello, al menos, por dos razones. En primer lugar porque no todas las organizaciones pequeñas son sectas, es decir presentan los caracteres descritos, entre otros, por Van Doorn. Lo poco que se sabe sobre los partidos pequeños.—en general considerados poco importantes y por tanto poco estudiados— deja entrever que pueden

¹⁸ J. A. Van Doorn, *Conflict in Formal Organization*, cit., p. 121.

¹⁹ G. Sjöblom, *Party Strategies in Multiparty System*, Lund, Berlingska Boktryckeriet, 1970, p. 185.

²⁰ O. Kirchheimer, *Politics, Law and Social Change*, New York and London, Columbia University Press, 1969, p. 250.

²¹ H. Fukui, *Japan: Factionalism in a Dominant-Party System*, en F. P. Belloni, D. C. Beller (eds.), *Faction Politics: Political Parties in Comparative Perspective*, cit., p. 51.

darse grandes variaciones, tanto en lo que se refiere a cohesión interna como desde otros puntos de vista²².

De modo análogo no todas las grandes organizaciones carecen por definición de cohesión interna: desde el PCI al Partido Conservador británico existen numerosos ejemplos de grandes partidos con suficiente grado de unidad. Lo que significa que difícilmente pueden considerarse, como se hace en la literatura citada, las diferencias de tamaño como condición necesaria y suficiente para explicar el nivel de cohesión interna. Ciertamente no se trata de una condición suficiente. Y probablemente no es siquiera una condición necesaria. En segundo lugar, no existe ninguna posibilidad de controlar la influencia real del tamaño, si no identificamos determinados «umbrales» de magnitud, que al distinguir entre organizaciones pequeñas, medianas y grandes, nos permitan formular juicios menos extemporáneos que los citados. Por tanto, lo más que se puede decir es que probablemente existe una relación entre el tamaño de la organización y el grado de homogeneidad/heterogeneidad política, y que esa relación tiende a reflejarse en el grado de cohesión interna: por ejemplo, es razonable pensar que una organización grande se hallará más estratificada desde el punto de vista generacional (habrá más variaciones de edad, en cuanto al tiempo de afiliación, en términos de socialización política, etc.)²³. Sobre todo porque a menudo las organizaciones grandes lo son porque sus criterios para el reclutamiento de nuevos miembros son menos rígidos y selectivos que los de las organizaciones más pequeñas. Sin embargo, esta (probable) consecuencia del tamaño puede ser neutralizada por otros factores. De la teoría de la institucionalización que venimos manejando en este trabajo se deduce por ejemplo que, a igualdad de tamaño, será más homogéneo políticamente y se hallará más unido, el partido que haya alcanzado un mayor nivel de institucionalización.

Sin embargo, más importante que el nexo efectivo entre el tamaño y la cohesión es el hecho de que los líderes piensan en general

²² S. L. Fisher, *The Minor Parties of the Federal Republic of Germany*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1974, y las investigaciones empíricas de P. Ignazi, *Caratteristiche sociologiche e atteggiamenti dei dirigenti liberali e repubblicani*, Istituto Universitario Europeo, 1978, no publicado y P. Ignazi, A. Panebianco, *I militanti radicali: composizione sociale e atteggiamenti politici*, en M. Teodori, P. Ignazi, A. Panebianco, *I nuovi radicali. Storia e sociologia di un movimento politico*, Milano, Mondadori, 1977, pp. 213-265.

²³ Siempre que se trate de organizaciones con un mismo grado de antigüedad.

que ese nexo existe y a menudo actúan en consecuencia. La decisión de las coaliciones dominantes de algunos partidos de frenar o impedir la expansión organizativa se deriva precisamente del temor ante los posibles efectos desestabilizadores generados por un aumento de la heterogeneidad política.

El estilo político. Estrechamente ligada al punto anterior se halla la tesis según la cual las variaciones en el tamaño no sólo tienen una incidencia sobre el grado de cohesión interna sino también y sobre todo en el estilo político de la organización. Una pequeña secta no es únicamente una organización política unida, es también, una organización que plantea la confrontación con sus adversarios políticos en términos fuertemente ideológicos. Y, simétricamente, una gran organización no es solamente una organización políticamente heterogénea, sino también una organización cuyo estilo político es más pragmático y acomodaticio en las relaciones con las demás organizaciones. En una investigación sobre cuatro federaciones del PCI, Stephen Helman descubría una actitud sectaria mucho más acusada en las federaciones débiles de Lucca o Padua que en las fuertes, como Bolonia o Florencia²⁴. Las diferencias de tamaño entre la débil federación de Padua y la (fuerte) de Bolonia marginaba a los comunistas paduanos respecto al contexto político local y colocaba en una posición central y dominante a los de Bolonia. Esas diferencias explicarían en gran parte, por un lado los episodios de «desviacionismo de izquierdas» de que fue protagonista la federación de Padua (donde en 1962 se llegó a una sustitución traumática de todo el grupo dirigente, alineado en posiciones proquinas), y por otro el «desviacionismo de derechas» y la propensión al reformismo de la federación de Bolonia. El tamaño de la organización actuaría pues aumentando la predisposición del PCI a adoptar posiciones sectarias y revolucionarias allí donde es débil y actitudes pragmáticas y reformistas, y a veces inmovilistas, en los sitios en que es fuerte. Sin embargo, como observa el mismo Helman, no está en absoluto claro si es el tamaño responsable, en los ejemplos citados, de estos efectos, o si por el contrario, independientemente del tamaño, un partido en la oposición, en un ambiente hostil (como el PCI en Padua) se halla mucho menos limitado y lastrado en su acción cotidiana si éste fuera políticamente dominante (como el PCI en Bolonia). Porque si éste

²⁴ S. Hallman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, Ph. Dissertation, Yale University, 1973, p. 254 y ss.

fuera el caso, Helman tendría razón al señalar que la diferencia se encuentra simplemente en el hecho de que en una federación políticamente dominante las tendencias sectarias, que también existen, no encuentran vías para expresarse y permanecen en un estado de «disidencia pasiva» a causa de las limitaciones a que se halla sometido un partido de gobierno, mientras que en una federación políticamente marginada las mismas tendencias se manifiestan abiertamente: «(...) donde el PCI es débil y se halla aislado, la cerrazón hacia las otras fuerzas contribuye a crear un síndrome que hace del partido una secta; donde es dominante y se manifiestan las mismas tendencias, esa cerrazón convierte al PCI en una organización de masas móvil»²⁵. Pero justamente, esto obliga a desplegar la atención del puro problema del tamaño de la organización, a otro más complejo que tiene que ver con las relaciones entre el partido y su entorno (que examinaré en el próximo capítulo); esto es, con el problema del carácter políticamente dominante o marginal de la organización. Es preciso señalar además que, incluso reformulado en estos términos, el problema no se presta a soluciones unívocas. Hellman observa oportunamente que existen, en efecto, casos que demuestran que las ecuaciones políticas debilidad política igual a sectarismo/fuerza política igual a reformismo, no son siempre válidas. Un ejemplo, en el caso del PCI es el de la federación de Sesto Fiorentino en la que una fuerza organizativa y política notable coexistió a lo largo de los años cincuenta y sesenta, con un estilo político «sectario».

Desde principios de los años cincuenta un grupo de líderes de la vieja guardia de orientación estalinista había conseguido el control absoluto de la importante ciudad de Sesto Fiorentino. El lujo de la mayoría absoluta, junto con el control de numerosas empresas financieras (...), permitió a estos líderes conservar firmemente el poder. El grupo se negó a modificar sus actitudes y sus actividades —y más concretamente, su inactividad—; y se dedicó a hacer propaganda de sus ideas sectarias en el partido y en el gobierno local, conduciendo al PCI a una situación de aislamiento casi total respecto a las otras fuerzas políticas de Sesto. Finalmente fueron desplazados del poder en 1967 por un grupo de activistas de la localidad aliados con los líderes nacionales; pero fue un feo asunto. Una cincuentena de militantes abandonaron el partido en señal de protesta y muchos se unieron a una escisión «prochina» existente en la provincia dejando un vacío de tal magnitud en la organización de Sesto, que un funcionario enviado por las ins-

²⁵ *Ibidem*, pp. 321-322.

tancias nacionales tuvo que asumir simultáneamente unos cuantos cargos del Comité de la ciudad²⁶.

La participación. Desde Michels en adelante, existe una convicción generalizada de que el crecimiento de una organización tiene un efecto «deprimente» sobre el grado de participación/movilización existente en su seno: la apatía política de los más sería un rasgo que caracterizaría sobre todo a las grandes organizaciones. Esta es una tesis ampliamente compartida por la literatura sobre las organizaciones. Se piensa generalmente que un aumento de tamaño, incrementa tanto la división del trabajo como el grado de burocratización, y que la centralización de la autoridad que todo ello provoca conduce inevitablemente a una caída del nivel de participación interna²⁷.

Pero tampoco en este caso existen, en la literatura, repuestas unívocas. Por ejemplo, se ha sostenido también, con una cierta verosimilitud, la tesis totalmente contraria. Según Browne²⁸, cuanto más pequeña es una organización, menos recursos controla. La escasa disponibilidad de recursos permite distribuir una cantidad muy limitada de incentivos selectivos. Debido a ello la organización no consigue disponer de la mínima cuota de participación que necesitaría, y los líderes se ven obligados a desplegar continuos esfuerzos para garantizar una supervivencia que el bajo nivel de participación convierte en problemática.

Vincular el grado de participación de los afiliados al tamaño de la organización puede significar, simultáneamente estas cosas: 1. que las organizaciones pequeñas son más «participativas» que las grandes; y 2. que al variar el tamaño varía (en sentido inverso) el grado de participación. En cuanto al primer punto faltan por completo los datos que pudieran corroborar la hipótesis (entre otras cosas por la razón ya señalada de que las organizaciones pequeñas han sido poco estudiadas). Se podría en realidad llegar a sostener la hipótesis, igualmente plausible —y tal vez más plausible— de que el porcentaje de gente que participa en relación con el número total de afiliados tiende a ser constante en organizaciones de distinto tamaño (y que en

²⁶ *Ibidem*, p. 322.

²⁷ B. Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation*, cit., p. 204, J. Child, *Participation, Organization and Social Cohesion*, «Human Relations», XXIX (1976), pp. 429-451.

²⁸ W. P. Browne, *Organizational Maintenance: The Internal Operation of Interest Groups*, «Public Administration Review», XXXVI (1977), pp. 48-57.

cualquier caso si se dan variaciones éstas son el fruto de *otros* factores). En cuanto al segundo punto no faltan por el contrario indicaciones que van aparentemente en dirección opuesta. Por ejemplo, la baja más considerable en la participación interna que conoce el PCI, coincide con una fase de contracción en el número de afiliados que se produce en los años cincuenta ²⁹.

Como observa Hellman:

(...) es significativo que, junto a un declive del número total de afiliados al partido, se haya producido a la vez una caída —y aún más importante— en el activismo. Tanto las fuentes internas del PCI como las externas indican que el porcentaje medio de las asambleas se situaba, a fines de los años sesenta, en torno al 10 % y que puntas del 25 % eran consideradas verdaderamente excepcionales ³⁰.

En realidad el grado de participación, frente a las tesis tan profundamente enraizadas como escasamente documentadas, parece que no puede explicarse si recurrimos únicamente al tamaño de la organización del partido. Incluso la teoría de Olson ³¹, según la cual efectivamente —en igualdad de condiciones— la participación es mayor en los grupos pequeños que en los grandes, sostiene *también* que si el grupo mayor distribuye en la cuantía suficiente incentivos selectivos, la participación podrá llegar a ser igualmente alta. El tamaño de la organización no constituye pues una condición suficiente para definir el grado de participación en los partidos. Por otra parte, y como ya sabemos, un partido tiende generalmente a provocar una fuerte movilización de sus afiliados en la fase de formación; pero no debido a que sus dimensiones sean aún modestas sino porque —independientemente del tamaño— se configura entonces como un «sistema de solidaridad» orientado a la realización de sus fines programáticos. Cuando se produce la institucionalización (una vez más independiente de las dimensiones) el partido adquiere también los rasgos propios de un «sistema de intereses» y la elevada movilización inicial decae a la vez que se fortalece la participación de tipo burocrático-profesional (de los profesionales de la política). Lo que

²⁹ G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit.

³⁰ S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit., p. 162.

³¹ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, cit.

explica perfectamente el caso antes citado del PCI en el que coincidían la reducción del tamaño de la organización con una contracción de la partición.

La burocratización. Hay pues pocas pruebas en favor de la existencia de una correlación (para no hablar de un nexo casual) entre tamaño de la organización, estilo político y/o grado de participación. Sin embargo, muchos de los autores que defienden la existencia de ese nexo sostienen que no se trata de un vínculo *indirecto*: el tamaño de la organización va ligado al nivel de «complejidad» y en concreto al grado de burocratización, y, por esta vía, incide sobre los demás aspectos de la vida del partido. A partir de Michels se ha convertido en una opinión generalizada entre los estudiosos que el tamaño de una organización, su nivel de complejidad y el grado de burocratización son magnitudes covariantes, de tal manera que al aumentar el tamaño, crecen también la complejidad y el grado de burocratización. La primera indicación sería de que el problema es probablemente más complejo se debe a Peter Blau, el estudioso que tal vez ha profundizado más en estos aspectos. Hace ya muchos años Blau observaba en un trabajo que, frente a una opinión muy extendida, las grandes organizaciones no padecen necesariamente de hipertrofia burocrática ³². En efecto, el aumento de tamaño tiende a incrementar la complejidad, y también la división del trabajo, medida tanto en términos de diferenciación *horizontal* (número de órganos del mismo nivel jerárquico) como *vertical* (número de niveles jerárquicos). En cambio ese aumento de tamaño parece hallarse relacionado negativamente con el grado de burocratización; es decir, que al crecer el tamaño decrece proporcionalmente el componente administrativo (burocrático) de la organización. Posteriormente, Blau, reelaborando sus hipótesis a la luz de investigaciones empíricas más profundas ³³, destacó los *efectos contradictorios* del tamaño sobre el grado de burocratización. Este incidiría de dos formas distintas, e incluso opuestas, sobre el problema de la burocratización. Por un lado es cierto que el crecimiento de la organización va asociado a un incremento de la diferenciación interna tanto horizontal como vertical. Y que al

³² P. Blau, M. Meyer, *La burocrazia nella società moderna*, cit., p. 127, trad. española *La burocracia en la sociedad moderna*, B. Aires. Paidós, 1971.

³³ P. Blau, *A Formal Theory of Differentiation in Organizations*, «American Sociological Review», XXXV (1970), pp. 201-218, P. Blau, R. A. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, cit.

aumentar la diferenciación se imponen nuevas y más urgentes exigencias de coordinación, produciéndose una tendencia favorable a una mayor burocratización: es decir a una expansión del componente administrativo de la organización. Pero al mismo tiempo, el aumento de tamaño produce aparentemente el efecto contrario. El crecimiento da lugar a que aparezcan las economías de escala: una vez superado un determinado umbral de magnitud, deja de resultar necesario aumentar proporcionalmente el número de administradores. El resultado de estas tendencias es que el componente administrativo-burocrático de la organización aumenta a un ritmo decreciente ³⁴.

En el caso de los partidos políticos los datos disponibles son demasiado escasos para permitirnos probar la validez de la teoría de Michels o la de Blau. En efecto, carecemos de investigaciones empíricas de tipo comparado sobre la división del trabajo (la real, no la que aparece en los estatutos) y sus variaciones, así como sobre la entidad de las burocracias de los partidos y sus variaciones. La comparación entre los pocos datos de que disponemos sobre algunos partidos no basta para llevar a cabo una efectiva verificación de las premisas teóricas. Sin embargo, los pocos indicios de que disponemos parecen apuntar en favor de una mayor verosimilitud de la teoría de Blau lo que parece indudable es que un crecimiento fuerte y sostenido del número de afiliados tiende a ejercer una presión hacia una mayor división del trabajo en la organización (creación de nuevos órganos, especialización de los anteriores, aumento de los niveles jerárquicos) y también hacia un mayor grado de burocratización. Sin embargo, los datos disponibles parecen indicar también que superado cierto umbral (imposible de determinar en el estado actual de nuestro conocimientos) cualquier aumento ulterior del tamaño, no se refleja mecánicamente ni en el nivel de complejidad ni en el grado de burocratización.

Es fácilmente demostrable que cuando un partido nace y se consolida, el incremento del tamaño de la organización que se produce en esta fase, se refleja en un incremento de la complejidad del partido. Por ejemplo, en el caso del PCI, la fortísima expansión organizativa del período 1944-1950 estuvo acompañada de una fase de grandes decisiones en materia de organización orientadas a canalizar y controlar la expansión, que hicieron que la estructura organizativa

³⁴ P. Blau, *On the Nature of Organizations*, New York, Wiley and Sons, 1974, p. 330 y ss.

se hiciera más compleja, a lo largo de un proceso muy rápido (que se manifestó, por ejemplo, en la creación de un gran número de órganos de coordinación en los distintos niveles: comités de fábrica, municipales, de zona, regionales). El Congreso (enero de 1948) dio vía libre a toda una serie de propuestas de esa dirección:

En conjunto lo que terminó por dibujarse fue una estructura más compleja y articulada que la anterior, sobre todo con la subdivisión de los afiliados en unidades especializadas por sexo y edad (células femeninas, de jóvenes muchachas), con la institución en el seno de la célula de unidades mínimas (el grupo de 10) y el establecimiento de responsables de la supervisión incluso a estos niveles ³⁵.

A esta complicación de la estructura iba unida una importante diferenciación horizontal: las células, unidades organizativas de base, pasaron de treinta mil en 1945 a cincuenta mil en 1947 ³⁶.

Un proceso análogo, en el que la complicación de la estructura acompaña al crecimiento de la *membership*, fue registrado por Wellhofer y Hennessey en el caso del partido socialista argentino ³⁷: el crecimiento del número de afiliados se relaciona positivamente tanto con el aumento de la diferenciación horizontal y vertical, como con el grado de formalización (expresado en la elaboración de normas escritas) de la organización.

El tamaño, por tanto, camina en la fase inicial al mismo ritmo que la complejidad de la organización. Pero es preciso resaltar que probar la existencia de una correlación, no es lo mismo que sostener la existencia de una relación de causalidad. Y es precisamente una relación de esta naturaleza entre el tamaño y la complejidad lo que, de formas distintas, defienden las dos teorías que aquí estamos contemplando: la de Michels y la de Blau. Se podría en efecto sostener que el aumento de complejidad que experimentan los partidos en su fase de formación sólo se debe a una mínima parte al aumento de tamaño, y que es el resultado más bien de la necesidad de canalizar y controlar la intensa participación (característica de los «sistemas de solidaridad») que acompaña siempre a la primera fase de su vida de

³⁵ G. Poggi (ed.). *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 42.

³⁶ *Ibidem*, p. 42.

³⁷ E. Spencer Wellhofer, T. M. Hennessey, *Political Party Development: Institutionalization, Leadership, Recruitment and Behavior*, cit.

una organización. Naturalmente existe una conexión, en la fase inicial, entre la intensidad de la partición, y el crecimiento de la afiliación; pero en esta hipótesis la causa real que hace que la estructura se vuelva más compleja es otra.

Incluso si fuese posible sostener que el aumento de tamaño es la causa principal del aumento de la complejidad interna, esto no bastaría para demostrar la estrecha conexión que las teorías de Michels y Blau establecen entre tamaño y complejidad. En efecto habría que demostrar aún que: 1) a una reducción del tamaño corresponde una reducción significativa de la complejidad y/o del grado de burocratización, 2) que una organización mayor es siempre más compleja que una organización más pequeña. Por lo que se refiere al primer punto conviene recordar que el PCI sufrió una notable pérdida de afiliados entre 1954 y 1966 (de más de 2.000.000 hasta situarse en torno a 1.500.000) y sin embargo, no parece que su estructura se haya «simplificado» proporcionalmente³⁸. Si un partido pierde muchos afiliados, se producirán como consecuencia de una serie de «cortes»: la clausura de sesiones y/o células por falta de afiliados, el reacomplamiento de otras secciones y/o células, etc.; es decir un retroceso parcial del proceso de diferenciación: demasiado poco sin embargo para establecer un nexo rígido de causalidad.

Por lo que se refiere al segundo punto, incluso considerando sólo el grado de burocratización (el número de funcionarios a tiempo completo) es fácil de observar que las variaciones entre unos partidos y otros son casi totalmente independientes del tamaño de la organización: por ejemplo, el partido conservador inglés en los años cincuenta (con cerca de 2.500.000 afiliados) tenía un cuerpo burocrático varias veces menor que el del PCF (con cerca de 300.000 afiliados).

Se dan incluso casos de organizaciones minúsculas que sin embargo están mucho más burocratizadas que otras de tamaño mediano o grande. Por ejemplo, el pequeño partido comunista de la Alemania occidental (el KPD) con setenta mil afiliados en 1956, tenía en el mismo período un funcionario a tiempo completo por cada 40/50

³⁸ Por ejemplo, el número de secciones permanece invariable entre el 54 y el 65, aunque disminuye su tamaño; además, en el VIII Congreso, en pleno período de declive de las afiliaciones, nacen nuevos órganos de coordinación interna en las federaciones (los «órganos descentralizados»), etc. Cfr. G. Poggi (a cura di), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., G. Sivini, *Le parti communiste. Structure e fonctionnement*, cit., p. 98 y ss.; S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit., p. 145.

afiliados, frente a un funcionario por cada 1.500 del SPD (con seiscientos mil afiliados aproximadamente)³⁹.

Los datos disponibles no ofrecen por tanto puntos de apoyo suficientes para sostener la validez de las teorías expuestas más arriba, al menos en el caso de las organizaciones de partido. Probablemente es cierto que variaciones importantes en el tamaño de la organización, crean presiones en favor del aumento de la complejidad; presiones a las que dentro de ciertos límites aquélla debe adaptarse. Pero admitida la existencia de esa presión, la respuesta de la organización no puede darse por descontada ni es automática. Los datos disponibles parecen indicar por tanto que las teorías que parten del tamaño como una variable independiente para explicar la fisonomía de las organizaciones, no centran suficientemente el objetivo, al menos en el caso de los partidos políticos. Si se exceptúa el nivel de cohesión interna, no parece que el tamaño de la organización sea responsable por sí mismo de variaciones significativas en el estilo político, en los niveles de participación, o en los niveles de complejidad de la organización o, finalmente, en el grado de burocratización (aunque sea razonable pensar que aquel factor ejerce alguna presión en el sentido de producir modificaciones en todos esos ámbitos).

Deben existir entonces otros factores en juego, más importantes que el puro tamaño. Lo que obliga a orientar los tiros en otras direcciones. Y a interrogarnos, en primer lugar, sobre qué factores inciden a su vez sobre la dimensión misma de los partidos. Y en segundo lugar, a considerar un fenómeno distinto como es el tamaño, no de la organización en su conjunto, sino de las subunidades organizativas de cada partido en comparación con las de los demás.

El tamaño de la organización como variable dependiente

La línea de pensamiento que va desde Michels hasta la moderna teoría de la contingencia plantea el tamaño de la organización como un *dato* y se esfuerza en examinar de modo aislado sus efectos sobre el funcionamiento de las organizaciones. Con lo que queda en la sombra el hecho de que el tamaño, en el caso de los partidos pero

³⁹ W. D. Gray, *The German Left since 1945: Socialism and Social Democracy*, Cambridge, The Oelander Press, 1976, p. 107.

también en el de otras muchas organizaciones, lejos de ser un dato, es una magnitud manipulable por los líderes. Invertiendo el razonamiento seguido hasta ahora podemos preguntarnos entonces por qué en determinadas circunstancias, los líderes optan por ampliar las dimensiones del partido, en otras por reducirlas y en otra aún deciden frenar su crecimiento. En esta perspectiva, la pregunta no es ya cuáles son las consecuencias del tamaño sobre la estructura de poder en la organización, sino, al contrario, cuál es el efecto que tiene la estructura de poder sobre las dimensiones de la organización.

Wellhofer y Hennessy⁴⁰, destacan que uno de los rasgos que caracterizan la transformación de los partidos socialistas de masas en partidos-escoba⁴¹ es una drástica reducción de la afiliación, una reducción del tamaño de la organización. En efecto, con la transformación en partido-escoba se desmantela la vieja estructura asistencial sobre la que el partido basaba hasta entonces su política de distribución de incentivos selectivos a la masa de afiliados. Al abrirse masivamente a las clases medias, el nuevo partido-escoba no necesita mantener unos vínculos privilegiados con la *classe gardée* tradicional, que incluso se convierte en un obstáculo a su penetración electoral en nuevos ámbitos sociales. La liquidación de su antiguo sistema de «bienestar privado» se corresponde con la opción, característica del partido-escoba, de privilegiar las demandas de los electores a costa de los afiliados, en un momento en que los mismos afiliados pierden importancia como lazo de *unión* entre el partido y la *classe gardée* tradicional. Sin embargo, la transformación del partido de masas en partido-escoba, no es en absoluto indolora ni puede darse por descontada; por el contrario el partido vivirá casi inevitablemente, un conflicto muy áspero entre dos facciones. Una facción que defiende el carácter «de masas» del partido, su ligazón privilegiada de la es-

⁴⁰ E. Spencer Wellhofer, T. M. Hennessy, *Models of Party Organization and Strategy: Some Analytical Approaches to Oligarchy*, cit.

⁴¹ Sobre la teoría de Kirchheimer del partido-escoba, vid. el cap. XIV. (N. del T.: Hemos traducido la expresión «partito pigliatutto» —versión en italiano de la locución anglosajona «catch-all party»— por «partido escoba», porque nos parece que conserva la fuerza gráfica de las expresiones traducidas mejor que otras que se han utilizado en castellano. Así, I. de Otto, en su traducción del trabajo de Kirchheimer, habla de «partido de todo el mundo» —en Kurt Lenk y Franz Neumann, eds., *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, ed. Anagrama, Barcelona, 1980, p. 328 y ss.— Refiriéndose al mismo fenómeno A. Touraine habla de partidos de «integración nacional» por oposición a los partidos de «integración social» que serían los tradicionales partidos de clase».)

tructura asistencial, y una facción que apuesta por la transformación del partido en partido-escoba y que por tanto actúa deliberadamente en favor de una reducción a la afiliación, de la expulsión de amplios sectores de afiliados, mediante el desmantelamiento de las estructuras asistenciales. En esta perspectiva, el tamaño de la organización no es en absoluto un dato sino una variable dependiente del resultado de los conflictos en el seno del partido.

La teoría de la organización nos proporciona otro ejemplo. Según Howard Haldrich⁴², lo que distingue al liderazgo en las organizaciones, es su control sobre los límites de la organización, o sea su capacidad para ampliar o disminuir el tamaño de la organización actuando sobre los criterios de reclutamiento de la afiliación (es decir definiéndolos de una manera más abierta o más selectiva). Los líderes de la organización tienen la posibilidad de decidir en todo momento quién puede pasar a formar parte de ella, a quién debe impedírsele el acceso y quién debe ser expulsado. A través del control de las fronteras de la organización, los líderes tienen la posibilidad, al menos dentro de ciertos límites, de ampliar o reducir las dimensiones de aquélla. En situaciones de conflicto con otras organizaciones, según Haldrich, los líderes pueden servirse de ese control de dos formas, mediante dos estrategias distintas, ambas orientadas a asegurar a los dirigentes el consenso y el apoyo de los miembros de la organización. Una primera estrategia

(...) puede tomar la forma de una reducción de los límites, haciendo más rígidos los criterios de participación, mediante existencias más acuciantes, de una mayor conformidad a las reglas y a la ideología organizativa (...). Restringir o reforzar los límites de una organización puede consistir en aumentar los estándares de lo que la organización requiere de sus miembros, en apelar a la lealtad de los miembros hacia la organización. Una mayor centralización da a los dirigentes un mayor control directo sobre los esfuerzos y el tiempo de los miembros, permitiendo a aquéllos una redistribución más rápida de los recursos⁴³.

La segunda estrategia consiste por el contrario en ampliar las fronteras de la organización. Más concretamente consiste en «(...)

⁴² H. Haldrich, *Organizational Boundaries and Interorganizational Conflict*, en F. Baker (ed.), *Organizational Systems*, Homewood, Irving-Dorsey, 1973, pp. 379-393; también, Id. *Organizations and Environment*, cit.

⁴³ *Ibidem*, p. 244.

atraer a los individuos de los grupos y organizaciones rivales e incorporales a la organización. Con lo que aquéllos pueden llegar a ser absorbidos, captados o aglutinados por la organización focal»⁴⁴. La primera estrategia tiene la ventaja de aumentar la cohesión interna, y la desventaja de aislar a la organización de su entorno. La segunda tiene la ventaja de ampliar los lazos de la organización con el entorno, y la desventaja de generar una serie de costes en cuanto implica la admisión de nuevos miembros que no han sido suficientemente socializados por la organización; lo que puede incrementar la conflictividad interna.

A la luz de esta teoría podría decirse que los PC francés e italiano han alternado a menudo los dos tipos de estrategia. Si se contemplan las fluctuaciones en el número de afiliados del PCF y si se tiene presente que se trata de una organización en la que la afiliación se halla muy seleccionada de acuerdo con el modelo leninista, se puede observar que las reducciones más importantes en el número de afiliados se producen como reflejo de las fases políticas en que el partido se ve empujado por la URSS a prácticas políticas muy sectarias (desde la estrategia de «clase contra clase en los años veinte y treinta, hasta las posiciones de la guerra fría). No es demasiado aventurado presumir por tanto que la reducción del número de afiliados —facilitada también por las purgas periódicas— es el fruto de opciones deliberadas, de la adopción de estrategias de reducción de los límites.

Al verse forzado a practicar una política muy sectaria el partido se ve obligado a reducir su tamaño aumentando de este modo la cohesión política interna, con el fin de defender la estabilidad organizativa. Usando los términos Hirschmann, el PCF se ve obligado, en esas fases a favorecer la salida (*exit*) (mediante una reducción de sus límites), para ponerse a cubierto de las demandas (*voice*) (que es una reacción posible de los miembros ante el sectarismo): es decir expulsar a todos los elementos poco fiables, y contar sólo con los miembros cuya lealtad y fe no ofrezcan dudas.

El PCI de los años setenta, con el fuerte crecimiento que experimentó en el número de afiliados coincidiendo con la política de alianzas del compromiso histórico (300.000 nuevos afiliados entre 1969 y 1976)⁴⁵, podría considerarse como el caso opuesto, según la

⁴⁴ *Ibidem*, p. 245.

⁴⁵ Para estos datos cfr. M. Barbagli, P. G. Corbetta, *L'elettorato l'organizzazione del DC e i movimenti*, «Il Molino», XXIX (1980), pp. 467-490.

teoría de Haldrich: el de una expansión deliberada de los límites de la organización, orientada a garantizar su penetración en una diversidad de ambientes, y la implicación de grupos que antes eran apenas rozados por el partido; todo ello al servicio de la nueva política de alianzas⁴⁶. En este caso los conflictos internos que la mayor heterogeneidad social y política interna hace surgir⁴⁷ suponen un precio que los líderes aceptan deliberadamente, por opinar probablemente que la estabilidad organizativa se vería más amenazada por el fracaso de la política de alianzas que por el aumento de la heterogeneidad interna generada por la estrategia de ampliación de los límites de la organización (una heterogeneidad debida a la masiva incorporación de nuevos afiliados cuya socialización presenta rasgos muy distintos respecto a los veteranos). De modo análogo, la estrategia deliberada de ampliación de las fronteras organizativas tras el congreso «eurocomunista» de 1976 (con el abandono del dogma de la dictadura del proletariado, la toma de distancias respecto a la URSS, etc.) explica el hecho de que:

En 1977 el PCF había doblado prácticamente su número de afiliados respecto a los años 60, pasando de cerca de 300.000 a 543.000 a fines de 1977. El objetivo fijado en 1976 era alcanzar la cifra de un millón de afiliados, lo que podría acelerar la transformación del partido, desde un partido de cuadros en partidos de masas, siguiendo el ejemplo del PCI, del que el PCF ha tratado de limitar, sin conseguirlo siempre, la política de innovación en diversos frentes⁴⁸.

Naturalmente que no todos los efectos conectados a los procesos de ampliación o restricción de los límites, pueden ser atribuidos enteramente a decisiones deliberadas, a una variación en los criterios de reclutamiento: si se adopta una política sectaria, muchos afiliados se irán por su cuenta, sin necesidad de presiones por parte de los líderes. Al igual que una línea política más integradora y «confortable» puede por sí misma atraer a personas que se sienten simplemen-

⁴⁶ Sobre la política de apertura a nuevos grupos sociales, ligada a la estrategia de alianza con la DC que se conoce con el nombre de compromiso histórico, cfr. P. Lange, *Il PCI e i possibili esiti della crisi italiana*, en L. Graziano, S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, 1979, vol. 2, pp. 657-718.

⁴⁷ Cfr., para un análisis de los problemas internos del PCI en aquél período, M. Fedele, *Classe e partiti negli anni '70*, Roma Editori Riuniti, p. 169 y ss.

⁴⁸ R. Tiersky, *Il partito comunista francese*, en H. Timmermann (a cura di), *I partiti comunisti dell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 81.

te favorables de un modo espontáneo a esa línea política⁴⁹. Lo que significa que el tamaño de la organización variará también independientemente de las opciones que tome la élite en el sentido de incrementarlo o reducirlo. Pero parece verosímil que las decisiones de carácter deliberado juegan en general un papel más importante.

Esta hipótesis es congruente con la tesis mantenida por nosotros según la cual las tendencias a la expansión, al estancamiento o a la reducción de las dimensiones de la organización, dependen de la estructura de poder que prevalezca en cada partido, de la configuración de su coalición dominante. Por lo que una coalición dominante unida y estable es más probable que elija una política de expansión como medio de salvaguardar la estabilidad organizativa (y el caso opuesto, que acabamos de analizar, del PCF se explicaba por una decisión política impuesta desde fuera, por parte de la organización patrocinadora). Por el contrario, una coalición dividida-inestable optará más probablemente por mantener en un nivel estacionario el tamaño de la organización. Finalmente, una coalición dividida-inestable se corresponde con una tendencia a la expansión organizativa, como resultado de la rivalidad entre las distintas facciones.

En la relación triangular entre dimensión, fisonomía de la organización, y configuración de la coalición dominante, cada uno de los factores actúa sobre los demás. Por lo que según la configuración de la coalición dominante, se producirán decisiones en favor de la expansión, la reducción o el mantenimiento de los límites, y, a su vez, los cambios de dimensión, ejercerán un efecto parcialmente autónomo sobre la fisonomía organizativa, aumentando o disminuyendo la

⁴⁹ También puede ocurrir que otros grupos, activados por ejemplo a través de los movimientos colectivos, entren en la organización con la finalidad de frenar la estrategia acomodaticia. El PCI incorpora sectores de los movimientos estudiantiles y obreros de los años 68-69, justo en el mismo período en que desarrolla su estrategia de integración. Cfr. M. Barbagli, P. G. Corbetta, *Base sociale del PCI e movimenti collettivi*, cit. Digamos incidentalmente que, en un trabajo posterior, los autores demuestran algo que es perfectamente congruente con la teoría de la institucionalización tal como aquí la hemos adaptado al caso de los partidos: a saber, que existe una correlación negativa entre la fuerza organizativa del PCI en las distintas zonas y su capacidad de incorporar a los movimientos colectivos (L'elettorato, l'organizzazione del PCI e i movimenti, cit., p. 481). Es decir, donde el PCI es una institución fuerte, posee una mayor autonomía respecto a su entorno y es, por tanto, menos «permeable» por aquellos movimientos. Mientras que en las zonas en que es una institución más débil, la dependencia del entorno es mayor y es mayor, por tanto, su permeabilidad.

cohesión del partido y generando ciertas presiones, por limitadas que sean, en el sentido de modificar el grado de complejidad de la organización. Sin embargo, la variable decisiva para explicar los distintos aspectos del funcionamiento de las organizaciones, sigue siendo —a diferencia de lo que planteaba la teoría de la contingencia— la estructura de poder del partido, la configuración de su coalición dominante. Lo que permite comprender por qué sería inútil, por ejemplo, buscar una correspondencia exacta entre el tamaño de la organización y su nivel de complejidad (número de niveles jerárquicos, grado de burocratización, etc.). En efecto, si es cierto que un aumento de tamaño presiona en favor de un incremento de la complejidad organizativa, es igualmente cierto que ésta se halla ligada sobre todo al problema de la distribución de incentivos selectivos a los arribistas. Como veíamos en el capítulo II, la razón principal del incremento de la complejidad organizativa es la presión que existe por incrementar la disponibilidad de incentivos con que retribuir a los militantes, con el fin de salvaguardar la estabilidad de la organización. De lo que se deduce que la causa principal del distinto nivel de complejidad interna que se da en los partidos depende mucho más de los distintos tipos de configuración de la coalición dominante (a los que van asociadas distintas estrategias para preservar la estabilidad de la organización) que de las diferencias de tamaño. Con lo que, en cierto sentido, volvemos a la tesis de Weber y con ella a una concepción más elástica que la de Michels (con la importancia decisiva que éste atribuía a las dimensiones del partido). En nuestra concepción el tamaño de la organización, lejos de ser una variable decisiva, se configura simplemente como uno de los muchos factores que se hallan en juego.

Los umbrales organizativos

Hemos dicho que el papel específico del tamaño de la organización no debe ser sobrevalorado, y que depende la mayoría de las veces, de la decisión de las élites del partido. Sin embargo, ello podría no ser así, en determinadas condiciones, muy concretas y excepcionales. Es decir, que pueden darse circunstancias concretas en las que el tamaño se convierta realmente en una variable decisiva. El problema puede ser formulado y aprehendido como un problema de dimensiones críticas. Es cierto que las élites actúan en el sentido de

ampliar o restringir el tamaño de las organizaciones que controlan, en función de la estabilidad de éstas. Pero no siempre el entorno permite a los líderes modificar a voluntad los límites de la organización. Por ejemplo, los líderes de una pequeña organización recién constituida pueden estar interesados, y normalmente lo estarán, en ampliar el tamaño de la organización, pero el ambiente puede llegar a ser tan hostil que frustre sus esfuerzos. De modo análogo, los líderes de una organización muy grande podrían estar interesados en reducir su tamaño, con el objeto de reforzar, gracias a un mayor grado de cohesión interna, su control sobre el partido, pero la estructura organizativa puede ser tan compleja; y tan rígida, y con tantas y tales ramificaciones, que no lo permita. En otros términos, aunque el tamaño es una variable que se modifica en función de las opciones adoptadas por las élites, no lo hace *únicamente* en función de éstas. Podemos entonces presumir la existencia de ciertos *umbrales* más allá de los cuales el tamaño desempeña un papel autónomo y preponderante en la organización. Podemos presumir por ejemplo, la existencia de un *umbral de supervivencia*, por debajo del cual el partido se ve obligado a luchar por sobrevivir, falto de los recursos que le serían necesarios para institucionalizarse. Cuando nace un partido, los líderes se ven obligados normalmente a practicar una política expansiva, porque sólo ampliando el tamaño de la organización, el partido puede llegar a adquirir unos recursos suficientes para asegurarse la supervivencia. Pero es posible —y ocurre en muchas ocasiones— que los esfuerzos de los líderes por ampliar la organización, se vean frustrados por la existencia de un ambiente *hostil* (o sea por un ambiente, como veremos en el próximo capítulo, tan complejo y tan inestable que amenace no sólo la inestabilidad organizativa del partido sino su misma supervivencia). Un ambiente, por ejemplo, en el que los recursos humanos, simbólicos y materiales que el partido necesita vitalmente se hallan ya acaparados por otras organizaciones preexistentes: ése puede ser el caso de un pequeño partido de orientación marxista que se constituya allí donde exista ya un PC grande y sólido. En este caso podría no llegar a superarse el umbral de la supervivencia. El partido no consigue crecer hasta el punto de asegurarse el control de un conjunto de recursos suficientes para garantizar su supervivencia. El fracaso en la superación de este umbral crítico, comporta una serie de resultados:

1. En primer lugar, faltan los recursos que permitirían institu-

cionalizar la organización. El partido se halla como suspenso, entre la posibilidad de una rápida disolución y la perspectiva de una lucha frenética por la supervivencia, por un plazo indefinido.

2. Al cerrarse la vía hacia la institucionalización, todos los esfuerzos de los líderes deberán orientarse al mantenimiento de los rasgos de la organización como el «sistema de solidaridad». En efecto, en estas condiciones, la vía alternativa de un sistema de intereses se halla, por definición cerrada. Una de las consecuencias que se produce es que los fines de la organización, sus objetivos ideológicos manifiestos, no sufren ningún proceso de «articulación», de adaptación a las exigencias cotidianas de la organización. La única *chance* que tienen los líderes para mantener con vida a la organización el mayor tiempo posible, es la explosión de cualquier ocasión que se presente para perseguir de un modo efectivo y hasta el fondo los fines originarios. De aquí la elevada cohesión interna (característica de un sistema de solidaridad) y el estilo fuertemente ideológico de los comportamientos de la organización en sus relaciones con el mundo exterior. Además, dado que la organización realiza un esfuerzo continuo por crecer, por la vía de un compromiso efectivo con la persecución de sus fines organizativos originarios, la hostilidad ambiental seguirá aumentando: el partido ya instalado, al que la naciente organización trata de arrebatar una parte de su territorio de caza, de su dominio organizativo, reaccionará con un máximo de agresividad, contribuyendo a aislar aún más a la pequeña organización. La combinación de un ambiente hostil y de la incapacidad de superar el umbral de supervivencia, genera entonces el *círculo vicioso del sectarismo*⁵⁰: cuanto más aislada esté la organización, y más comprometida en la lucha por asegurarse día a día la precaria supervivencia, más obligada se verá a enfrentarse radicalmente a sus adversarios políticos, adquiriendo así nuevas fuerzas. Esta escalada de la agresividad contribuye por su parte a aislarla aún más y a reducir todavía sus *chances* de superar el umbral de supervivencia. En estas circunstancias está claro que la organización esta destinada a una disolución más o menos rápida. Las sectas descritas por los distintos autores que hemos citado en las páginas precedentes parecen ser precisamente organizaciones de este tipo; organizaciones que al no

⁵⁰ Cfr. A. Panebianco, *Imperativi organizzativi, conflitti interni e ideologia nei partiti comunisti*, cit.

conseguir superar el umbral de supervivencia, se ven obligadas a una actividad continua de «oposición total» respecto a su entorno.

El problema estriba en que, naturalmente, no existe un «umbral de supervivencia» determinable de una vez por todas y válido para cualquier partido. El umbral de supervivencia variará según los casos, en función de una pluralidad de factores, tanto ambientales⁵¹ como ligados al modelo originario de la organización. Ello explica que no todas las organizaciones pequeñas sean necesariamente secas. Incluso una organización pequeña puede en realidad haber superado su *específico* umbral de supervivencia, o, dicho de otro modo, puede haber llegado, a pesar de las experiencias derivadas de su pequeño tamaño, a controlar aquellos recursos concretos que, en su caso, la permitirían institucionalizarse. En cualquier caso, la fijación del umbral de supervivencia de cada partido, requiere siempre una valoración *ad hoc*.

Continuando con este razonamiento se puede presumir también que existe un umbral máximo, más allá del cual los efectos propios y específicos del tamaño de la organización, vuelven a manifestarse. Esta vez sin embargo, mediante una creciente rigidez de la organización, como resultado de un nivel de complejidad interna que ya no resulta controlable por los líderes. El aumento de tamaño presiona en favor de un crecimiento de la complejidad interna (aunque la respuesta de los líderes no es automática). Si esa presión es congruente con la estructura del poder, es decir, si ante las presiones generadas por el crecimiento la organización, la coalición dominante estima que el aumento de la complejidad interna es coherente con el objetivo de la estabilidad organizativa, ese aumento se producirá efectivamente. Más allá de un cierto umbral de magnitud, comenzarán a producirse efectos negativos, debidos a un exceso de compartimentación, heterogeneidad y burocratización. Definiré este nivel crítico como el *umbral de esclerotización*. Se trata del efecto que Downs denomina «síndrome de osificación», que se manifiesta en toda su dimensión cuando llega a su término un proceso de esclerotización.

⁵¹ Por ejemplo, la existencia de un sistema de financiación pública de los partidos con representación parlamentaria puede ofrecer unos recursos fundamentales para la institucionalización, incluso en un partido muy pequeño, siempre que consiga obtener algún escaño.

(...) cuando un departamento (o un conjunto de departamentos) crece mucho, a medida que crece y cuanto más rápidamente lo hace, más probable es que complete el ciclo. Aunque el tamaño absoluto que llegue a alcanzar tiene más importancia que el ritmo de crecimiento. A medida que el departamento aumenta de tamaño, sus jefes sufrirán una creciente pérdida de autoridad. Sus esfuerzos por reaccionar ante esta pérdida de autoridad constituyen la segunda fase del ciclo, lo que a su vez conduce a la tercera fase: una creciente rigidez en los compartimientos y en la estructura interna del Departamento⁵².

Dicho en otros términos, cuando las dimensiones de la organización superan un determinado nivel de magnitud, los resultados, según Downs, son muy similares a los «círculos viciosos» que Michel Crozier señalaba, hace muchos años, como característicos del «fenómeno burocrático»⁵³.

Sin embargo, en pocos de los partidos examinados en este volumen, hemos podido detectar indicios, para no hablar de pruebas, de la presencia de círculos viciosos de ese tipo. Podemos presumir por tanto que estos indicios sólo pueden llegar a manifestarse en circunstancias excepcionales, cuando un determinado partido alcanza (ante la presión de los equilibrios de poder existentes en su seno, como a estas alturas sabemos) un tamaño y un nivel de complejidad tales, que le llevan a sobrepasar un «punto sin retorno» (que no es posible determinar de antemano). Por las razones que enseguida veremos, es bastante raro que la complejidad organizativa de un partido alcance niveles muy elevados. Sin embargo, en el hipotético caso de que esto ocurriera, como consecuencia de una tremenda expansión de la organización, es plausible suponer que aparezca efectivamente el síndrome de osificación de que habla Downs. Esa sería la explicación de que partidos, dirigidos por una coalición dominante unida y estable, que practican o han practicado a lo largo de su trayectoria políticas «imperialistas» de expansión, detengan su crecimiento, una vez superados determinados órdenes de magnitud⁵⁴. Tras una fase

⁵² A. Downs, *Inside Bureaucracy*, cit., p. 158.

⁵³ M. Crozier, *El fenómeno burocrático*, cit.

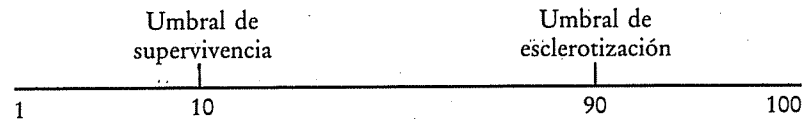
⁵⁴ Un caso completamente peculiar, que merecería un análisis más detallado es el del SPö, el partido socialista austriaco, cuya proporción entre afiliados y electores es de las más elevadas entre todos los países europeos (700.000 afiliados y 2.300.000 electores en 1976): cfr. M. A. Sully, *The Socialist Party of Austria*, cit., pp. 213-233. Sin embargo, está claro que lo que realmente juega en este caso es la dimensión *en términos absolutos* y no en relación con el electorado.

de fuerte expansión, el partido, en estos casos, interrumpe su crecimiento, y no trata de ampliar más su afiliación. La explicación tradicional es que el partido ha topado en ese punto, con una «barrera natural», o bien que ha llegado a secar por completo su reserva de afiliados potenciales. Sin negar del todo valor a la interpretación tradicional, la explicación que yo propongo como alternativa, es que, una vez alcanzada una determinada dimensión, los líderes pisan decididamente el pedal del freno para evitar el surgimiento de un síndrome como el descrito.

Sobre la base de estas condiciones es posible concluir que el tamaño de la organización sólo ejerce una influencia autónoma cuando aquél se halla *por debajo* del umbral de supervivencia, o *por encima* del umbral de esclerotización.

Pongamos a título de ejemplo, que el tamaño de la organización de los partidos pueda variar entre 1 y 100. Si colocamos a lo largo de un *continuum* todos los tamaños posibles tendremos un gráfico como el que se representa en la figura 12.

FIGURA 12



Según la hipótesis que hemos formulado, y en el supuesto de que el umbral de supervivencia estuviera colocado en 10 y el de esclerotización en 90 (que es un ejemplo puramente hipotético porque esos niveles varían de unos partidos a otros), el tamaño de la organización ejercerá un papel primario y decisivo, tanto en la dinámica organizativa interna como en las relaciones entre la organización y su entorno, en el intervalo entre 1 y 10 por un lado y 90 y 100 por otro. Por encima y por debajo de esos niveles críticos, en el intervalo 10-90, el tamaño dejaría de ser determinante. Es decir, que existe una amplísima gama de tamaños que pueden combinarse con una pluralidad de estructuras organizativas (como demuestran inequívocamente los casos examinados en la II parte). Por otra parte, más allá del umbral de supervivencia y más acá del umbral de esclerotización, el tamaño de la organización es un factor que es objeto de

manipulación por parte de las élites con el fin de defender la estabilidad de la organización en condiciones ambientales variables. En toda la gama de tamaños comprendidos en este intervalo, lo que explica la dinámica organizativa es la configuración de la coalición dominante (y por tanto, la distribución del poder), muchos más que el tamaño de la organización.

La dimensión de las sub-unidades organizativas

Si la magnitud de un partido no es, salvo en circunstancias muy concretas, un factor significativo de la dinámica organizativa, se podría en cambio mantener que las variaciones en el tamaño de sus órganos internos (de las subunidades del partido), pueden llegar a ejercer una influencia por sí mismas. Esta hipótesis parece confirmada al menos en parte: el tamaño de las sub-unidades parece en efecto más capaz, en potencia, de influir sobre determinados aspectos de la vida interna de los partidos que la dimensión global de éstos. Sin embargo, incluso en este caso las relaciones y los equilibrios de poder en la organización asoman la cabeza. O, mejor dicho, la dimensión de las sub-unidades organizativas (un factor «técnico» por así decir) interactúa con la situación de las relaciones internas de poder, a la hora de generar determinadas consecuencias en la dinámica de la organización.

En este campo hay tres problemas que merecen ser considerados:

1. La influencia que el tamaño de las sub-unidades ejerce sobre el mapa del poder organizativo, sobre el organigrama de la organización.
2. Los mecanismos que favorecen la expansión de las sub-unidades organizativas.
3. La relación entre el tamaño de las sub-unidades y el grado de participación interna.

En cuanto al primer punto puede constatar empíricamente que en cualquier partido las unidades organizativas más pequeñas prevalecen sobre las más grandes, independientemente de cuál sea la relación jerárquica-formal existente. En todos los niveles de la organización, ya se trate de la relación entre órganos de nivel nacional, intermedio o periféricos la regla es que los órganos formalmente ejecutivos (de dimensiones más reducidas) prevalecen sobre los ór-

ganos formalmente deliberantes (de dimensiones más amplias)⁵⁵. En este caso se trata realmente de un efecto, parcialmente autónomo al menos, del tamaño. Únicamente los grupos pequeños pueden funcionar según el método de los *comités*⁵⁶. En la mayoría de los casos se trata de unidades cuyos miembros interactúan frecuentemente, con regularidad, que funcionan mediante negociaciones y «compensaciones recíprocas diferenciadas»⁵⁷, que toman decisiones de base a la regla de la unanimidad. La cohesión de un órgano ejecutivo se basa en el secreto, en la ausencia de publicidad⁵⁸ que caracteriza a los procesos de toma de decisión, y cuya dinámica se escapa al observador extraño, no dejando al órgano deliberante, ante la ausencia de información, otra posibilidad que la ratificación de las decisiones adoptadas. A ello se añade que, bajo la presión de los acontecimientos, la mayor parte de las decisiones que el órgano ejecutivo adopta no se someten siquiera a la ratificación del órgano deliberante (que dado su tamaño, suele reunirse en plazos muy dilatados).

Sin embargo, la relación entre órganos ejecutivos y deliberantes sólo se configura como una relación de supraordenación/subordinación si no existen divisiones importantes en el seno del órgano ejecutivo. Un comité, para funcionar en los términos descritos, tiene que estar basado en la regla de la unanimidad. Si por el contrario se divide en mayoría y minoría, se expone a quedar paralizado y si las divisiones cristalizan, y por tanto la minoría resulta sistemáticamente penalizada en el proceso de toma de decisiones, esto transferirá inevitablemente su desacuerdo, con la circulación de informaciones que ello acarrea, el órgano ejecutivo perderá su principal *atout* (el secreto) que garantiza su preeminencia organizativa. En ese momento, el órgano deliberante se verá investido de un poder de decisión real en relación con los problemas objeto de discusión, y dejará de limitarse a la mera función de ratificación. Por ejemplo, la selección de los

⁵⁵ Cfr., por ejemplo, en el caso del PCI, G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit. Pero en realidad la observación puede repetirse para todos los partidos políticos sin excepción.

⁵⁶ Cfr. G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», IV (1974), pp. 5-42.

⁵⁷ Cfr. R. D'Alimonte, *Regola di maggioranza, stabilità e equidistribuzione*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», IV (1974), pp. 43-105.

⁵⁸ Sobre las funciones que cumple el secreto en las organizaciones burocráticas vid. M. Crozier, *El fenómeno burocrático*, cit., pp. 38-39 del vol. 2.

candidatos al parlamento en las agrupaciones locales de los laboristas y de los conservadores, tiene lugar normalmente en el seno de pequeñas comisiones *ad hoc* y posteriormente es ratificada por la asamblea de la organización⁵⁹. Prácticamente no se producen casos en que una decisión adoptada por unanimidad en comisión, sea rechazada por la asamblea. Sin embargo, cuando la comisión no llega a un acuerdo, o, en cualquier caso, si se produce un conflicto agudo, la asamblea se hace cargo efectivamente del problema y adquiere un real poder de decisión⁶⁰. Con lo que la hipótesis puede reformularse diciendo que el órgano más pequeño, tiende a predominar sistemáticamente sobre el más grande, en la medida en que la coalición dominante que lo controla esté sometida y no exista representación de las minorías. En otro caso se asistirá a fuertes oscilaciones en las relaciones entre las dos unidades, dependiendo del problema debatido y de los posicionamientos a que dé lugar.

En cuanto al segundo punto, los mecanismos que explican el crecimiento del tamaño de determinadas unidades organizativas son principalmente de dos tipos: o bien son el fruto de la *cooptación*, o bien de las presiones individuales o de grupo para ascender en la carrera. La tendencia a la expansión de los órganos dirigentes de los partidos ha sido observada en diversas ocasiones. Por ejemplo, el órgano ejecutivo de la CDU, el Comité Federal, pasó de 17 miembros en 1950 a más de 50 a mediados de esa década⁶¹. En un estudio de los órganos nacionales de los partidos italianos en el período 1946-1966 se observó: «(...) la existencia de una tendencia a la ampliación del órgano superior del partido, que se alternaba con fases estacionarias y con períodos de corta duración en que se invertía la tendencia»⁶². Tendencias análogas se han detectado en los órganos dirigentes de algunos partidos franceses⁶³.

Es presumible que la tendencia a la expansión de los órganos dirigentes se deba funcionalmente a la rivalidad entre sus distintos integrantes. En esta hipótesis la expansión sería el fruto de los intentos por parte de los distintos grupos (facciones o tendencias) de

⁵⁹ M. Rush, *The Selection of Parliamentary Candidates*, cit., p. 51.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 51.

⁶¹ A. J. Heidenheimer, *Adenauer and the CDU*, cit., p. 202.

⁶² G. Sani, *Alcuni dati sul ricambio della dirigenza partitica nazionale in Italia*, «Rassegna italiana di Sociologia», VIII (1967), p. 135.

⁶³ W. R. Schonfeld, *La Stabilité des Dirigeants des Partis Politiques*, «Revue Française de Science Politique», XXX (1980), pp. 477-504.

modificar en su favor la correlación de fuerzas, mediante la cooptación al órgano dirigente de los elementos más fieles. Una hipótesis derivada de la anterior es que la tendencia a la expansión debería ser más fuerte cuanto menor fuera la cohesión y estabilidad de la coalición dominante del partido. Si no intervinieran otros factores se podría por tanto formular la hipótesis de que la expansión será importante en los casos de coaliciones divididas e inestables. Las fases estacionarias coincidirán con momentos de equilibrio (de estabilidad en relaciones entre los distintos integrantes de la coalición). Finalmente los períodos de reducción del tamaño del órgano dirigente coincidirán con el paso de coaliciones dominantes (más) divididas a las coaliciones dominantes (más) unidas. En este último caso, la mayor cohesión de la coalición empuja a los líderes a reducir el órgano de dirección, con el fin de restringir aún más el margen de maniobra de las minorías. Sin embargo, *también* intervienen otros factores, en concreto la presión, que ejercen autónomamente y desde fuera los que intentan acceder al órgano de dirección. En parte pues la tendencia que se registra periódicamente hacia la expansión de determinados órganos de dirección se deriva de su propia dinámica interna. Pero en parte se deriva también del imperativo que actúa sobre la coalición dominante, en el sentido de ampliar periódicamente el conjunto de recursos que pueden distribuirse entre los arribistas. Si hay demasiados arribistas que se «apelotonan» y presionan a las puertas del órgano de dirección, el no ampliar su tamaño puede tener efectos desestabilizadores sobre el partido (es decir, echar a los arribistas frustrados entre los brazos de las minorías existentes en la organización). Por tanto, podemos suscribir la apreciación de que:

(...) es posible sugerir quizás que a un nivel muy general, la tendencia a la ampliación sería el resultado de la presión ejercida, por un lado por los dirigentes que se hallan ya en posiciones de poder y que desean seguir en el cargo, y, por otro, por las nuevas generaciones que desean acceder al máximo nivel de dirección. La ampliación de las dimensiones se configuraría por tanto como un instrumento que hace posible, en cierta medida, la «renovación dentro de la continuidad»⁶⁴.

Si son éstas fundamentalmente las causas de la expansión de determinados órganos de dirección (en concreto los de tipo colegial),

⁶⁴ G. Sani, *Alcuni dati sul ricambio della dirigenza partitica nazionale in Italia*, cit., pp. 135-136.

las causas que llevan a la expansión de otras unidades organizativas pueden ser de distinto tipo. Puede afirmarse en efecto que los dirigentes de determinadas sub-unidades realizarán esfuerzos deliberados por ampliar el tamaño de la sub-unidad, con el fin de mejorar su posición frente a los otros dirigentes del mismo nivel jerárquico. Esto se producirá sobre todo si la movilidad ascendente a través de otros cauces se halla momentáneamente bloqueada. Hay dos modos de hacer carrera: el primero consiste en pasar directamente al nivel jerárquico superior; el segundo, acrecentar la importancia, dentro de la organización, del «departamento» del que es responsable⁶⁵. La rivalidad entre los dirigentes de los distintos niveles explica en gran medida la tendencia, detectada en muchas organizaciones, al aumento de tamaño de los distintos departamentos. Todo dirigente «ambicioso» tratará de reforzar su prestigio ampliando el área de actividad de su departamento (lo que comporta a menudo un aumento de personal) a costa de otros, con el fin de controlar los recursos necesarios para un ulterior ascenso. La competencia entre dirigentes de sección, de federación, etc., por asegurarse un mayor número de mandatos en los congresos, explica muchas de las energías invertidas en la afiliación de nuevos militantes. En este caso, el aumento de tamaño de las unidades, como resultado de la rivalidad, se traduce en un aumento del tamaño del partido en su conjunto. En otros casos por el contrario, el crecimiento de una sub-unidad se produce a costa de otras (por ejemplo, cuando una parte de las funciones y del personal del departamento de organización son asumidos por el departamento de propaganda): en este caso no se produce ninguna modificación del tamaño del partido. Sin embargo, un dirigente sólo se empeñará en una intensa actividad de expansión del papel y la importancia de su departamento (con un probable aumento de sus dimensiones) si no existen posibilidades inmediatas y menos costosas de ascenso por otras vías. Por tanto, la hipótesis puede reformularse diciendo que *la dimensión de las sub-unidades tiende a variar en relación inversa a las posibilidades inmediatas de ascenso de sus dirigentes*.

Naturalmente estas hipótesis se enmarcan en una cierta teoría del intercambio intraorgánico. Al aumentar la importancia y la dimensión de su departamento, el dirigente reestructura las bases de sus intercambios en el seno de la organización, acrecienta su control so-

⁶⁵ Cfr., para esta tesis, entre otros, A. Downs, *Inside Bureaucracy*, cit.

bre las zonas de incertidumbre de ésta, y modifica por tanto en su beneficio las relaciones de poder con los otros actores organizativos. Además, podemos añadir que cuando la expansión de la sub-unidad es dirigida y planificada por su propio líder, éste consigue a menudo neutralizar, mediante la cooptación de los elementos leales, los efectos de heterogeneización política que el proceso de crecimiento puede en principio propiciar. En el PSF, en contra de la hipótesis que pretende que las organizaciones más amplias sean también las más heterogéneas políticamente, las grandes federaciones se hallan más unidas (dominadas por un único líder con prestigio) que las federaciones más pequeñas, mucho más divididas entre diversas facciones⁶⁶.

Por último, el tamaño de la organización juega un cierto papel en el grado de participación interna. Según la conocida tesis de Olson sólo los grupos pequeños son capaces de mantener una participación continuada, en tanto que los grandes tienen que servirse de incentivos selectivos para mantener la participación en un nivel elevado⁶⁷. Sin embargo, la disponibilidad de incentivos selectivos no varía de modo proporcional a las variaciones de tamaño: por ejemplo, una sección con 1.000 afiliados no dispone de muchos más cargos para distribuir que una sección de 50. Si la disponibilidad de incentivos selectivos es la misma, la teoría de Olson afirma que la participación será más elevada en las sub-unidades de menor tamaño⁶⁸. De aquí la hipótesis según la cual los partidos en los que la participación es mayor se hallan organizados en un alto número de pequeñas organizaciones de base más bien que en un número reducido de grandes agrupaciones⁶⁹. Desde este punto de vista actuar sobre el tamaño de las unidades de base significa ampliar o reducir el nivel de participación de los afiliados. Naturalmente la intervención se producirá en un sentido o en otro según el tipo de coalición dominante y en

⁶⁶ R. Cayrol, *Les votes des Fédérations dans les Congrès et Conseils nationaux du Parti Socialiste (1958-1970)*, «Revue Française de Science Politique», XXI (1971), p. 65.

⁶⁷ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, cit.

⁶⁸ Vid. sin embargo las objeciones de B. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, cit., pp. 23-39. La limitación principal de la objeción de Olson es que no tiene en cuenta que la participación no depende sólo de los incentivos selectivos, sino que puede depender también de la distribución de incentivos colectivos de identidad. Este punto ha sido elaborado y formulado por A. Pizzorno en *Interest and Parties in Pluralism*, cit.

⁶⁹ A. Gaxie, *Economie des Partis et Rétributions du militantisme*, cit., p. 139.

función de las distintas estrategias que cada tipo de coalición pone en marcha con el fin de salvaguardar la estabilidad organizativa del partido.

Complejidad organizativa y control electoral

Me he referido varias veces en el curso de este capítulo al problema de la «complejidad» organizativa, pero sin definirla de un modo adecuado y limitándome a indicar, de vez en cuando, sus diversos componentes (diferenciación horizontal, diferenciación vertical, grado de burocratización, etc.). Lo que pretendo señalar ahora es que el problema de la complejidad organizativa se plantea, en el caso de que los partidos, en términos al menos parcialmente distintos a como se plantea en las empresas industriales o en las administraciones públicas. El nivel de complejidad de una organización suele medirse habitualmente en base a los siguientes parámetros⁷⁰ (o a algunos de ellos):

1. El nivel de *especialización*, la división del trabajo medida por el número de departamentos que se sitúan en el mismo nivel (diferenciación horizontal).
2. El grado de *standardización* de los procedimientos.
3. El grado de *formalización* (desarrollo de los sistemas de comunicación escritos).
4. El número de *niveles jerárquicos* (diferenciación vertical).
5. El grado de *burocratización*, o sea el número de administradores en relación con el total de integrantes de la organización.

Anotemos rápidamente un hecho aparentemente anómalo. Según la teoría, que por otra parte viene avalada por profundos estudios empíricos, mientras que todas estas dimensiones tienden a estar positivamente relacionadas entre sí (por lo que cuanto más especializada se halla la organización, tanto mayor es el grado de burocratización, etc.), el conjunto de estas dimensiones de la complejidad

⁷⁰ La enumeración incluye tanto los criterios utilizados por Peter Blau en sus investigaciones, como los «índices de Aston», utilizados en diversas investigaciones empíricas sobre empresas privadas por el llamado «Aston Group», bajo la dirección de D. S. Pugh. Algunas de estas investigaciones han sido citadas en la nota 12.

organizativa se relacionan de un modo inverso con el grado de centralización de las decisiones⁷¹. En otros términos, cuanto más compleja es una organización, tanto menos centralizada se halla el proceso de toma de decisiones en su seno. Esta teoría contrasta aparentemente con la tesis sostenida por mí, al discutir los dos tipos ideales de la institución fuerte y la institución débil, según la cual una elevada burocratización va acompañada por una igualmente elevada centralización de la autoridad. Pero la contradicción es sólo aparente. En efecto, cuanto más burocrática es una organización, tanto más numerosos son los niveles jerárquicos existentes en su seno. La existencia de numerosos niveles jerárquicos comporta inevitablemente una descentralización de las decisiones. Numerosísimas microdecisiones son tomadas por los funcionarios de los distintos niveles jerárquicos sin consultar con los dirigentes de los niveles superiores. Pero se trata justamente de microdecisiones que tienen que ver con la rutina organizativa: decisiones *administrativas* que se toman de modo autónomo, pero de acuerdo con las directrices generales impartidas desde lo alto. Por el contrario, las decisiones *políticas* o *estratégicas* (las decisiones que afectan al gobierno de la organización) se hallan siempre centralizadas en las organizaciones burocráticas⁷² (aunque no sólo necesariamente en las organizaciones burocráticas, como muestra el caso de los partidos carismáticos). La existencia de numerosos niveles jerárquicos hace que el volumen conjunto de decisiones adoptadas en la organización sea muy elevado⁷³. Por tanto, si no distinguimos entre decisiones administrativas y decisiones políticas, podemos incluso llegar a tener la impresión de que una organización muy compleja (y por tanto muy burocratizada) es una organización en la que el proceso de toma de decisiones se halla muy descentralizado. Lo que por una parte es muy cierto: sin embargo la descentralización sólo se refiere a las decisiones administrativas (de rutina). Existe ciertamente una descentralización organizativa en los partidos que tienen un alto grado de burocratización: los

⁷¹ Cfr. por ejemplo D. S. Pugh et al., *Dimensions of Organizations Structure*, cit.

⁷² Existe una abundante literatura que subraya este aspecto: por ejemplo, P. Selznick, *Leadership in Organizations*, cit., M. Crozier, *El fenómeno burocrático*, cit., C. Perrow, *Complex Organizations*, cit. Más concretamente, sobre la distinción entre decisiones de gobierno/decisiones de rutina, cfr. H. Haldrich, *Organizations and Environment*, cit., p. 11.

⁷³ P. Blau, *Decentralization in Bureaucracy*, en M. N. Zald (ed.), *Power in Organizations*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1970, pp. 97-143.

funcionarios del SPD, del PCI, del PCF y del partido conservador británico, toman efectivamente decisiones por su cuenta en toda una serie de problemas cotidianos; pero la cuestión está en que lo hacen, en la mayoría de los casos, ateniéndose a una orientación (política) establecida en la cúpula del partido (de acuerdo con una «estructura de oportunidades» que, en estos partidos, prima la competición de tipo centrípeto sobre la de tipo centrífugo).

Dicho esto, es preciso añadir también que las distintas características de la «complejidad» que hemos enumerado antes (especialización, formalización, etc.) no parece que se adapten todas igualmente bien al problema de la mediación de nivel de complejidad de los partidos. Por ejemplo, los datos de que disponemos hacen pensar que el nivel de formalización (la producción de normas y reglamentos escritos) es más elevado en los partidos *menos* burocratizados. Las reglas para la selección de los candidatos al parlamento tienen un carácter mucho más formal en el partido laborista que en el partido conservador, a pesar de que el grado de burocratización es inferior en el partido laborista. En el LPA, el partido liberal-demócrata japonés, un partido que dispone de pocos funcionarios, los procedimientos para la distribución de fondos entre las distintas facciones se hallan, según lo que se deduce de una serie de estudios, muy formalizadas⁷⁴. Y podríamos citar otros muchos ejemplos. Todo hace pensar que, en realidad, la formalización es una técnica de control organizativo, *sustitutiva* de la burocratización; no necesariamente, un componente de la propia burocratización.

Hay un segundo factor que hace pensar que determinados instrumentos de medida de la complejidad, no son aplicables sin una adopción previa al caso de los partidos: ¿qué debe entenderse en este caso por componente administrativo o por burocracia en sentido estricto? Son cuestiones sobre las que no existe en absoluto un acuerdo amplio. En los partidos pueden existir dos tipos distintos de burocracia: una burocracia *ejecutiva* y una burocracia *representativa*. La burocracia ejecutiva es característica, por ejemplo, de los partidos ingleses: un cuerpo de funcionarios pagados que no ocupan cargos políticos de ningún tipo; funcionarios que son *designados* desde arri-

⁷⁴ Sobre el alto nivel de formalización de los procedimientos para la distribución de fondos entre las facciones nacionales del LDP y sobre la importancia del respeto de las «reglas» para evitar agudos conflictos entre las facciones por este problema, cfr., por ejemplo, N. B. Thayer, *How the Conservatives Rule Japan*, cit., p. 277 y ss.

ba para desempeñar actividades exclusivamente administrativas. En cambio la burocracia representativa es propia sobre todo —pero no exclusivamente— de los partidos de masas comunistas y socialistas. Se trata en este caso de funcionarios pagados que ocupan también cargos políticos (muchos de ellos electivos) en la organización. En tanto que la burocracia ejecutiva se corresponde, al menos en parte, con la que los sociólogos de la organización han detectado al estudiar las empresas industriales y las administraciones públicas, la burocracia representativa de determinados partidos (y también de muchos sindicatos) es por el contrario un fenómeno *sui generis*. Esta última observación nos lleva directamente al corazón del problema. Los partidos —como los sindicatos— son organizaciones «mixtas» que combinan principios de funcionamiento propios de las organizaciones no voluntarias y otros característicos de las asociaciones voluntarias (principios que se hallan en tensión entre sí). Se trata de organizaciones cuyo esquema de funcionamiento «se caracteriza por la compenetración y la coexistencia de elementos burocráticos y electorales a veces en antagonismo y a veces en simbiosis entre sí»⁷⁵. El hecho de que muchos cargos, en los distintos niveles jerárquicos, tengan un origen electivo, explica por qué el problema de la «complejidad» debe plantearse de un modo distinto en los partidos a como se plantea en otros tipos de burocracias. Michels opinaba que el principio electivo acababa por quedar anulado en sus efectos por la acción combinada de la apatía de los afiliados y la burocratización del partido. Sin embargo, Michels tenía una concepción del poder organizativo como una relación del tipo dominantes-dominados. En el marco de una concepción de ese poder como relación de intercambio, aunque sea desigual, la valoración del papel que desempeñan las elecciones en los partidos debe ser, al menos en parte, distinta. Es cierto que las elecciones siempre son objeto de una amplia manipulación por parte de los líderes. Sin embargo, el simple hecho de que existan en los partidos convocatorias electorales con carácter regular no puede considerarse como algo carente de consecuencias: sobre todo porque si es cierto que los recursos del poder tiendan a concentrarse en las manos de grupos restringidos, nunca lo están del todo, y además siempre existe la posibilidad de que más adelante se

⁷⁵ L. Donaldson, M. Warner, *Struttura burocratica e struttura democratica in un gruppo di sindacati e associazioni professionali in Gran Bretagna*, en G. Gasparini (a cura di), *Sindacato e Organizzazione*, Milano, Franco Angeli, 1978, p. 238.

distribuyan. Y aunque los líderes y los «funcionarios representativos» tienen en sus manos amplias posibilidades de manipulación —sobre todo a través del uso generalizado del «sufragio indirecto», como observó Duverger—⁷⁶, en cualquier caso se ven obligadas a tomarse en serio aquellas convocatorias, y a dedicar mucho tiempo y muchas energías a garantizarse el apoyo de la base. La existencia de mecanismos de control electoral internos, incide sobre el nivel de complejidad de la organización. En una reciente investigación sobre un grupo de sindicatos ingleses, se ha confirmado la hipótesis de que «(...) las asociaciones en las que las elecciones desempeñan un papel importante (tienen) sistemas administrativos menos especializados, menos standarizados y formalizados, con un grado menor de subordinación jerárquica y (son) en general menos burocráticas que aquellas en las que la elección de los funcionarios juega un papel menor»⁷⁷.

Además, la centralización de la autoridad es muy superior en aquellas asociaciones:

Parece que las organizaciones en las que se intenta hacer funcionar una forma cualquiera de control democrático, se hallan claramente más centralizadas, y que esta centralización parece reflejar una praxis consistente en requerir la intervención de los órganos superiores (comités ejecutivos, nacionales, comités regionales, subcomisiones formadas por las autoridades locales, etc.) con el fin de controlar mediante la intervención de los representantes de la población (es decir, por parte de los integrantes de los mencionados órganos de control) la gestión administrativa. Esto nos permite aventurar la hipótesis de que *todas las asociaciones de interés ocupacional deberían mostrar, como rasgo común, un mayor grado de centralización que las que no se hallan sometidas a un control público o democrático*⁷⁸.

En realidad las conclusiones de esta investigación sobre los sindicatos confirman lo que se deduce del examen de la estructura interna de numerosos partidos que parecen mostrar en todo caso niveles de complejidad organizativa inferiores a los que se dan en organizaciones no representativas. Incluso partidos con alto grado de

⁷⁶ «(...) el sufragio indirecto es un instrumento admirable para evitar el uso del método democrático fingiendo aplicarlo», M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 170.

⁷⁷ L. Donaldson, M. Warner, *Struttura burocratica e struttura democratica in un gruppo di sindacati e associazioni professionali in Gran Bretaña*, cit., p. 240.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 241, cursivas en el original.

diferenciación tanto vertical como horizontal, como el PCI o el PCF parecen en cualquier caso menos complejos que las grandes empresas de dimensiones comparables. Como ya sabemos, en los partidos, el hecho de que un exceso de diferenciación termine por devaluar el valor simbólico y de status (reduciendo así la capacidad del partido para distribuir incentivos selectivos) de cualquier puesto de nueva creación, constituye un poderoso freno a un incremento excesivo del nivel de complejidad. Ahora tenemos que añadir que también la existencia de controles electorales desempeña un papel análogo como freno a la complejidad. Una vez más, para comprender la razón de las diferencias en los niveles de complejidad entre unos partidos y otros, es preciso analizar la configuración de su coalición dominante. Porque si los sistemas de control electoral son los que frenan la tendencia hacia la complejidad, se puede establecer la hipótesis de que, en igualdad de condiciones, *distintos niveles de eficacia del control electoral se corresponderían con niveles distintos de complejidad organizativa*. La pregunta a la que hay que dar respuesta es ¿cuándo es más eficaz el control electoral? La respuesta es que el control electoral es más eficaz cuando existen diversas élites que se disputan el poder (y entre la que los votantes pueden elegir)⁷⁹. De lo que se deduce que el control electoral es más eficaz con coaliciones dominantes *divididas* y menos con coaliciones dominantes *unidas*. Naturalmente, en igualdad de condiciones; porque incluso en el caso de la coalición dividida puede difundirse la eficacia del control electoral de distintas formas (por ejemplo, a través del clientelismo). Siguiendo este razonamiento se llega a la conclusión de que los niveles más altos de complejidad organizativa deberían ir asociados más fácilmente a coaliciones dominantes unidas (cuando el control electoral es menos eficaz) que a coaliciones dominantes divididas (cuando el control electoral es más eficaz). Lo que explica, al menos en parte, por qué el PCI, el PCF o el SPD son, o han sido, partidos más complejos que la SFIO o el PSI.

⁷⁹ Sobre la competición intraorganizativa «abierta» entre las distintas élites como *conditio sine qua non* para un eficaz control electoral de la «base», cfr. S. M. Lipset, M. A. Trow, J. S. Coleman, *Unions Democracy*, cit. Para el caso de los partidos cfr. también S. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, cit. Además de la competición abierta entre élites con un cierto equilibrio de fuerzas, la existencia de una sólida autonomía organizativa a nivel local es un factor que facilita el control electoral según J. D. Eldestein, M. Warner, *Comparative Union Democracy*, cit., p. 70 y ss.

Los sistemas electorales

Las consideraciones precedentes nos llevan inevitablemente a discutir esas importantísimas «reglas del juego» que son, en los partidos, los sistemas electorales en vigor y su relación con los conflictos intraorganizativos. En este punto la discusión entre los politólogos se halla sustancialmente polarizada. Está por un lado la tesis, mantenida por Giovanni Sartori, según la cual el sistema electoral influye sobre las relaciones de poder en el seno del partido; por lo que la proliferación de facciones, por ejemplo, se vería favorecida por los sistemas electorales de tipo proporcional y desalentada por los sistemas mayoritarios o en cualquier caso por todos aquellos que prevengan el establecimiento de algún tipo de barreras a la representación⁸⁰. Por otro lado, tenemos la tesis según la cual el tipo de sistema electoral en vigor es más el *reflejo* que la correlación de fuerzas que se halla establecido entre los grupos existentes en el seno de partido, que una *causa* de esa correlación⁸¹. Ambas tesis contienen a mi juicio una parte de verdad. La elección de un sistema electoral y otro se halla condicionada por la correlación de fuerzas entre los distintos grupos, por la distribución del poder existente en el partido. Pero una vez que se ha producido tal decisión, el sistema electoral reacciona, al menos en cierta medida, sobre la correlación de fuerzas existente entre los grupos. Si la coalición dominante se halla integrada por muchas facciones es posible que el compromiso entre ellas se incline por la adopción de un sistema proporcional como el mejor medio de salvaguardar el peso de cada facción. Pero una vez adoptado, el sistema proporcional refuerza la tendencia a la división en facciones, y, a veces favorece la proliferación de nuevas facciones y/o permite el reforzamiento de su organización. Tanto en el caso de la DC como del PSI, la adopción de un sistema electoral interno de tipo proporcional de los años sesenta fue el resultado (y no la causa) de un proceso de división en facciones debido al creciente control ejercido por parte de los grupos existentes en el seno de cada partido, sobre los recursos estatales. La adopción de un sistema proporcional, favoreció a su vez la ulterior proliferación de las facciones. La influencia recíproca que se da entre el tipo de sis-

⁸⁰ G. Sartori, *Parties and Party Systems*, cit., p. 96 y ss.

⁸¹ Cfr. las aportaciones de G. Pasquino y G. Zincone en *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Bologna, Il Mulino, 1973.

tema electoral y la distribución del poder en el seno de cada partido, queda perfectamente ilustrada por un análisis llevado a cabo sobre la DC de aquella época (la de los años cincuenta y comienzos de los sesenta) en la que el sistema electoral en vigor era el mayoritario corregido por el *panachage* (la facultad de votar a candidatos incluidos en listas diferentes). Según los autores de aquella investigación la valoración de la funcionalidad del sistema electoral (desde el punto de vista de la reducción de los conflictos internos), estaba en función de la naturaleza de las divisiones que surcaban la organización del partido. Si las divisiones eran rígidas el sistema en vigor permitía atenuar los conflictos, si eran «fluidas» el sistema atenuaba el conflicto hasta el punto de estimular el transformismo. La hipótesis se reflejaba gráficamente así:

FIGURA 13

		Rigidez de las divisiones internas	
		Muy rígidas	Poco rígidas
Uso del <i>panachage</i>	Admitido	I	II
	No admitido	III	IV

Fuente: G. Poggi (a cura di) *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 248.

Según los autores:

Los casos I y IV reflejan hipotéticamente situaciones en la que el uso que se hace de una particular técnica electoral es congruente, bien con la necesidad de atenuar las divergencias, bien con la necesidad de clarificación política. En cambio los casos I y III representan situaciones en las que la combinación de una determinada técnica y la variable de la rigidez de las divisiones internas, tiende a desequilibrar el sistema generando respectivamente una aproximación al punto de ruptura (III) o la degeneración en un estado de absoluta confusión (II) ⁸².

En otros términos un *mismo* sistema electoral podía dar lugar a resultados muy distintos según la naturaleza de las divisiones y con-

⁸² G. Poggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 248.

flictos que se dieran entre los grupos existentes en el seno del partido ⁸³.

Conclusiones

He discutido en este capítulo la posible incidencia en el funcionamiento de los partidos de una serie de factores «técnicos»: el tamaño de la organización, la dimensión de las sub-unidades, la división del trabajo o los sistemas electorales. En cada ocasión, el problema del poder en la organización asomaba la cabeza entre los recovecos de la discusión. Todo problema «técnico», en cualquier organización, nos remite siempre a un problema «político» subyacente; es decir, tiene que ver con los problemas vinculados con la distribución de los recursos del poder dentro de la organización. Las soluciones «técnicas» variarán por tanto en función de los equilibrios de poder. En contra de lo que Michels opinaba, el tamaño de la organización, salvo en situaciones excepcionales, no parece ejercer por sí mismo una influencia notable en la dinámica organizativa. Son más bien las relaciones entre la organización y su entorno —un problema claramente ovidado por Michels— las que desempeñan, desde este punto de vista, un papel mucho más importante. Este es el tema del capítulo siguiente.

⁸³ Para un debate interesante sobre el papel de los sistemas electorales internos en las organizaciones sindicales cfr. J. D. Eldestein, M. Warner, *Comparative Union Democracy*, cit., p. 72 y ss. Aunque sólo en parte es aplicable al caso de los partidos.

11. LA ORGANIZACION Y SU ENTORNO

Premisa

A lo largo de todo el análisis me he estado refiriendo constantemente a dos aspectos distintos de la relación entre la organización y su entorno: por un lado he subrayado de vez en cuando cómo la presión y los cambios ambientales inciden sobre la organización, por otro he destacado en repetidas ocasiones la importancia del *dominio*, del «territorio de caza», de aquella parte del entorno que la organización selecciona y delimita a través de la ideología y cuyo control es esencial para el mantenimiento de su identidad. Hemos visto por otra parte que el grado de adaptación del partido a los ambientes en que se halla inserto depende esencialmente de dos factores:

Las características ambientales. Determinados ambientes imponen a la organización una estrategia de adaptación, otros le permiten amplias posibilidades de manipulación.

El nivel de institucionalización del partido. Cuanto más elevado sea su nivel de institucionalización, tanto menor será la tendencia del partido a adaptarse pasivamente al ambiente, y tanto mayor su capacidad de dominarlo. Y lógicamente, cuando más débil sea su

institucionalización, tanto mayor será su tendencia a una adaptación pasiva al medio.

De este planteamiento se deduce que las relaciones entre la organización y su entorno deben ser consideradas como relaciones de interdependencia en los que el partido y los ambientes a que opera, se influyen recíprocamente, aunque siempre de manera distinta según el tipo de partido y las características del medio.

En este capítulo trataré de explorar lo más sistemáticamente posible estas relaciones. Al igual que en el capítulo anterior, también en este caso se tratará de un análisis predominantemente orientado a la clarificación conceptual, y las hipótesis que se formularán de cuando en cuando, sólo se confrontarán en una mínima parte con datos empíricos suficientes. Y no porque los «ambientes» en que operan los partidos (desde el electoral al parlamentario) no sean objeto de atención por parte de los politólogos; antes al contrario, son tal vez los sectores más intensamente estudiados. Sino porque rara vez estos estudios se refieren a la incidencia del ambiente, o de una determinada configuración ambiental, sobre las organizaciones de partido.

Las características ambientales

La dimensión que ha sido explorada de un modo más sistemático por parte de la teoría de la organización, es el *grado de incertidumbre* que la organización debe afrontar en sus relaciones con el ambiente. Ya he señalado (en el capítulo III) que uno de los *atouts* fundamentales del poder organizativo era precisamente el control sobre la incertidumbre ambiental. La cuestión sin embargo es que la incertidumbre ambiental es una variable: determinados ambientes pueden ser altamente previsibles (con un bajo nivel de incertidumbre) otros pueden ser del todo imprevisibles (con un alto nivel de incertidumbre); o un mismo ambiente puede transformarse, por las causas más diversas, de previsible en imprevisible.

Son tres las características del ambiente que en la literatura suelen ir asociadas al grado de incertidumbre, la complejidad/simplicidad; la estabilidad o inestabilidad, y la liberalidad (u hostilidad).

La complejidad ambiental. Hemos visto, en el capítulo anterior, que existe una orientación en la teoría de la organización que, siguiendo la estela de Michels, mantiene que el nivel de complejidad de una organización está esencialmente en función del tamaño de esa organización. Existe sin embargo también otra orientación según la cual el nivel de complejidad de una organización no depende tanto de su tamaño como del nivel de complejidad del ambiente. Para esta escuela, en igualdad de condiciones, la complejidad de una organización será tanto mayor cuanto más diversificado y heterogéneo (es decir, complejo) sea su entorno ¹.

El razonamiento que se halla en la base de esta hipótesis puede ser sintetizado del siguiente modo: cuanto más complejo es el entorno, más imprevisible se hace para la organización. Este dato del carácter imprevisible, asociado a la complejidad ambiental, genera una fuerte presión sobre la organización: en concreto aumenta su propensión a la especialización, a la multiplicación de roles organizativos especializados en relación con zonas distintas del medio exterior, a fin de controlar la incertidumbre. El resultado de esa especialización es el aumento del número de los *relés* organizativos ² o del «personal fronterizo» ³; es decir, del número de actores de la organización que mantienen relaciones privilegiadas con los distintos sectores del entorno. Cuanto más numerosos sea el personal fronterizo (del tipo *relé* o en posiciones de «secante marginal» con otras organizaciones) ⁴, tanto más fuertes deberían ser en principio las tensiones en el seno de la organización. De hecho, el control de la incertidumbre ambiental se hallará muy disperso en la organización.

Por tanto, según esta perspectiva, la complejidad ambiental, al generar una presión en favor del incremento de la complejidad organizativa, hace que la conflictividad dentro de la organización sea más elevada. Consideremos, por ejemplo, el caso de los partidos socialistas y comunistas en el «ambiente» concreto que configuran

¹ J. Gabarro, *Organizational Adaptation to Environmental Change*, en F. Baker (ed.), *Organizational System*, cit., pp. 196-215.

² La expresión es de M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, cit., p. 12, ed. italiana.

³ P. E. White, *Intra and Interorganizational Studies. Do they Require Separate Conceptualizations?*, «Administration and Society», VI (1974), pp. 107-152.

⁴ La diferencia entre *relé* y secantes marginales parece hallarse en el mayor control que los segundos ejercen sobre los sistemas de acción externos a la organización; cfr. M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, cit.

Influencia
del medio
ambiente

sus relaciones con su tradicional *classe gardée*, el proletario industrial. Cuanto más homogéneo sea este grupo social —por ejemplo, dividido simplemente en obreros especializados y no especializados— tanto más bajo será el nivel de complejidad que este escenario representará para el partido. Por consiguiente, no se verá impulsado a desarrollar una fuerte diferenciación en los roles internos en relación con este ambiente. Por el contrario, cuanto más diversificado sea el proletariado industrial —por niveles de cualificación, condiciones de trabajo, etc.— tanto mayor será el grado de complejidad del ambiente y tanto mayores las probabilidades de que los roles organizativos que conectan al partido con este ambiente tiendan a diversificaciones. La especialización de los roles debida a una mayor complejidad ambiental (y por tanto a una mayor incertidumbre) deberían tener en principio un efecto disolvente, de aumento de la conflictividad, en la organización⁵.

La estabilidad del ambiente. La estabilidad/inestabilidad constituye una segunda dimensión del grado de incertidumbre del ambiente. La hipótesis es que cuanto menos estable sea el ambiente, y más sometido a oscilaciones y cambios, tanto más imprevisible será para la organización. Según una conocida teoría, sólo las organizaciones que hayan desarrollado en su seno una amplia descentralización de las decisiones serían capaces de funcionar en ambientes altamente inestables; mientras que las organizaciones más centralizadas estarían mejor adaptadas al funcionamiento en ambientes estables⁶.

Pueden concebirse distintos grados de estabilidad o inestabilidad ambiental. Una tipología bien conocida es la que diferencia los ambientes organizativos a lo largo de una escala que va desde el caso de los ambientes *plácidos* (muy estables) a los *turbulentos* (muy inestables), estableciendo niveles de hipótesis, distintas consecuencias para la organización en cada caso⁷. También aquí la hipótesis principal es que la inestabilidad ambiental incrementa la incertidumbre

⁵ Sobre este punto vid. las observaciones de S. Tarrow, *Sources of the Alliance Strategies of Non-Ruling Communist Parties*, ponencia presentada en la conferencia de la APSA, septiembre, 1980, a ciclostil.

⁶ P. R. Lawrence, J. Lorsch, *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

⁷ Cfr. F. E. Emery, E. L. Trist, *Toward a Social Ecology*, London, Plenum Press, 1973; Id., *The Causal Texture of Organizational Environments*, en F. Baker (ed.), *Organizational System*, cit., pp. 165-177.

y se refleja en la organización generando un alejamiento entre sus componente, aumentando la conflictividad y la contraposición entre líneas políticas divergentes.

Un ambiente turbulento incrementa la incertidumbre relativa de los procesos de toma de decisiones (...) La falta de conocimientos exactos sobre lo que hay que hacer aumenta el papel estratégico del *feedback* del personal fronterizo (hacia el «centro» de la organización). El incremento de las funciones de coordinación a través del *feedback* promueve a su vez una dispersión de los procesos de toma de decisión en la organización, que hace menos utilizables las estructuras de autoridad centralizadas de tipo jerárquico⁸.

Esta teoría, adaptada al caso de los partidos, nos dice que cuanto más inestable es el ambiente, mayor es la incertidumbre que el partido experimenta. Habrá que esperar en este caso fuertes conflictos internos puesto que:

1. La «turbulencia» incrementa la tendencia a una dispersión del poder de decisión en el partido.
2. Por consiguiente el número de actores que reivindica para sí la capacidad de afrontar mejor la incertidumbre ambiental llegará a ser tendencialmente muy alto, y las soluciones políticas que se propongan serán fuertemente divergentes. Por tanto en un ambiente turbulento la coalición dominante del partido tenderá a ser dividida e inestable.

La hostilidad ambiental. Algunas organizaciones operan en ambientes muy amenazadores y hostiles, de los que pueden surgir retos devastadores para la organización, que lleguen a amenazar su misma supervivencia. Ya hemos visto que las organizaciones en trance de formación, que se tropiezan como formidables barreras ambientales, pueden no llegar a superar el «umbral de supervivencia» (la dimensión mínima por debajo de la cual una organización carece de recursos necesarios para institucionalizarse). Un mismo ambiente puede ser muy hostil hacia determinadas organizaciones y muy «liberal» respecto a otras. El grado de tolerancia de un ambiente hacia una organización concreta puede variar considerablemente. La hipótesis que

⁸ D. S. Miletto, D. F. Gillespie, *An Integrated Formalization of Organization-Environment Interdependencies*, «Human Relations», XXIX (1976), p. 91.

suele avanzarse generalmente es que cuanto mayor es la hostilidad ambiental, tanto más unida tiende a estar una organización⁹. Este fenómeno se corresponde con la tesis según la cual las amenazas externas tienden a aumentar la cohesión de los grupos¹⁰. Ya hemos visto que la cohesión del SPD en la fase de institucionalización se explica también por la intensidad del desafío exterior, por la amenaza que las leyes antisocialistas suponían para la supervivencia del partido. Según esta hipótesis por tanto la hostilidad del entorno genera incertidumbre y, en este caso, la incertidumbre tiende a aumentar la unidad de la organización. Hay que hacer notar que la incertidumbre provocada por la hostilidad ambiental tendría, según esta hipótesis, unos efectos simétricamente opuestos a los provocados por la incertidumbre generada por la complejidad o la inestabilidad ambiental. Esta aparente incongruencia no queda suficientemente explicada en la literatura a que estoy haciendo referencia. A mi entender sólo es explicable si consideramos la diferencia sustancial que existe entre complejidad e inestabilidad ambiental por un lado y hostilidad ambiental por otro. La complejidad y la inestabilidad ambiental (por debajo de ciertos niveles, como veremos) suelen amenazar únicamente la estabilidad de la organización, sólo ponen en discusión las líneas de autoridad de la organización y representan una amenaza a su orden interno. En cambio la hostilidad supone una amenaza a la supervivencia de la organización. Esta diferencia fundamental es la que explica los distintos efectos de unas características a otras.

La complejidad, la inestabilidad y la hostilidad ambiental, están relacionadas entre sí. Por ejemplo, es difícil que un ambiente complejo no sea a la vez inestable. Cuando se superan ciertos niveles, un ambiente muy complejo e inestable se hace también hostil (o es percibido de ese modo por los miembros de la organización); deja de amenazar sólo al orden interno de la organización para afectar a su misma supervivencia. Naturalmente, la hostilidad ambiental puede tener diversas causas no todas ellas lógicamente conectadas con la complejidad y la inestabilidad (por ejemplo; la represión estatal). Pero es más frecuente que exista una estrecha conexión.

⁹ Cfr. S. M. Shortell, *The Role of Environment in a Configurational Theory of Organizations*, «Human Relations», XXX (1977), pp. 275-302, y P. N. Khandwalla, *Environment and the Organization Structure of Firms*, Montreal, McGill University Press, 1970.

¹⁰ L. Coser, *The Functions of Social Conflict*, New York, The Free Press, 1956, trad. *Las funciones del conflicto social*, México, FCE, 1961.

Este razonamiento nos permite formular la hipótesis de que existe una relación que podría representarse gráficamente en una línea curva, entre el grado de incertidumbre ambiental y la estabilidad organizativa. Esto es, podemos presumir que las organizaciones tienden a la unidad interna en situaciones de «tranquilidad» ambiental (en ambientes simples y/o estables), verán crecer las divisiones internas en situaciones de incertidumbre (ambientes complejos y/o inestables) para tender un nuevo a la unidad en situaciones de extrema incertidumbre (ambientes altamente complejos y/o inestables); es decir, en situaciones de hostilidad ambiental.

Antes de pasar a un análisis más detallado de las relaciones entre los partidos y su entorno, que tenga en cuenta los conceptos que acabamos de exponer, es preciso hacer una precisión. La literatura organizativa citada hasta ahora se sitúa en un filón de la investigación (la teoría de la contingencia) que trata de la estructura interna de las organizaciones como una variable dependiente de las características ambientales. Ya hemos dicho que una perspectiva similar, sólo es en parte coherente con mi esquema de análisis, desde el momento en que:

1. Las organizaciones no se limitan a «adaptarse» sino que en muchos casos ejercen una influencia autónoma sobre el ambiente; y por tanto están en condiciones, al menos en cierta medida, de «parar los golpes» que surgen de los cambios y presiones ambientales.
2. Las variaciones en la fisonomía organizativa de los partidos no son únicamente el resultado de modificaciones en el grado de complejidad, estabilidad y liberalidad del ambiente sino también y sobre todo en mi concepción, de la configuración de sus coaliciones dominantes.
3. Un aspecto crucial de la relación entre los partidos y su entorno (olvidado por la teoría de la contingencia) es el de la actividad de conquista o defensa del «dominio», del «territorio de caza» del partido, del que depende su identidad organizativa. La complejidad del ambiente tiene mucho que ver con este problema. Por tanto las hipótesis expuestas más arriba, habrá que adaptarlas, al continuar la discusión, a una perspectiva distinta de aquella en la que han sido elaboradas.

Los ambientes de los partidos: Las constricciones institucionales

Desde una perspectiva analítica, podemos dividir el entorno de un partido en *constricciones institucionales y escenarios*.

Ambos influyen sobre los partidos pero de manera distinta. Las constricciones institucionales son aquellos factores, relativamente estables, que estructuran los escenarios en que operan los partidos, y es por esta vía como influyen sobre la organización. En determinados casos las constricciones institucionales pueden operar también de un *modo directo* sobre el partido: ése es el caso; por ejemplo, de la legislación que regula ciertos aspectos de la vida interna de los partidos en la Alemania Federal¹¹ o el de las leyes sobre la financiación estatal de las actividades de los partidos¹². Más a menudo, los factores que aquí denominamos institucionales ejercen, sin embargo, una influencia indirecta sobre la organización (al influir sobre su entorno).

Siguen siendo válidas hoy muchas de las observaciones avanzadas por Duverger hace ya treinta años¹³. Por ejemplo, sobre la tendencia de los partidos a adaptar sus estructuras al grado de centralización o descentralización del Estado. Los partidos que operan en un Estado unitario muy centralizado, es más probable que tengan ellos mismos un grado de centralización más alto que los que operan en un Estado federal o bien en un Estado unitario con fuertes tradiciones de autogobierno local. Por ejemplo, en los Estados federales (Estados Unidos, Australia¹⁴, etc.) el nivel organizativo más importante en los partidos es, muy a menudo, el estatal. En un Estado unitario, pero con tradiciones de autogobierno local muy enraizadas, como Noruega, la organización municipal del partido tendrá una gran importancia¹⁵. Y así sucesivamente. Más en general, existe una

¹¹ Cfr. sobre los efectos de la ley en los procesos de selección de los candidatos, W. L. Guttsmann, *Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets*, cit.

¹² Para una panorámica actualizada vid. H. E. Alexander (ed.), *Political Finance*, London, Sage Publications, 1979.

¹³ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 70 y ss.

¹⁴ Es preciso no olvidar, sin embargo, el papel que juega el tamaño del país: cfr. R. Dahl, E. Tufte, *Size and Democracy*, cit.

¹⁵ H. Valen, D. Katz, *Political Parties in Norway. A Community Study*, Oslo, Universitetsforlaget, 1964, p. 49 y ss.

presión para que las organizaciones de partido se adapten a la fisonomía institucional del régimen político. Al ser el partido una organización que actúa en función de la competición electoral, tiende a reflejar en su seno, en la lucha por ocupar los cargos públicos, la jerarquía de los niveles institucionales más relevantes¹⁶. Para utilizar mis propios términos, la fisonomía institucional debería en principio incidir sobre el mapa del poder organizativo, favoreciendo el mayor peso en el partido de determinados niveles orgánicos a costa de otros, y, de este modo, debería incidir en la configuración de la coalición dominante.

Son muchos los aspectos del sistema político-institucional susceptibles, potencialmente, de influir sobre la estructura organizativa de los partidos: por ejemplo, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, según que el parlamento se halle dominado por el gobierno o que exista entre los dos una relación más dialéctica¹⁷. Una consecuencia del nacimiento de la V República en Francia fue la subordinación del parlamento al gobierno (y al jefe del Estado). Lo que se reflejó en un aumento de la disciplina y la cohesión de los grupos parlamentarios que integraban la mayoría de gobierno que ahora, a diferencia de la época de la IV República, se hallaban estrechamente controlados por éste¹⁸. Naturalmente, la mayor cohesión de los grupos parlamentarios produjo modificaciones en la organización de los partidos en su conjunto (con la tendencia a un aumento del nivel de institucionalización)¹⁹.

A menudo se utiliza el ejemplo del sistema político canadiense, que presenta muchas características comunes con el estadounidense (estructura federal, organizaciones de partido débiles y descentralizados, etc.) y en el que, sin embargo, el sistema de partidos funciona

¹⁶ Sobre la parcial adaptación de los partidos italianos al nacimiento de las regiones desde 1970 en adelante, vid. S. Tarrow, *Decentramento incompiuto o centralismo restaurate, La esperienza regionalista in Italia e Francia*. «Rivista Italiana di Scienza Politica», IX (1979), pp. 229-261.

¹⁷ Algunos apuntes sobre estos problemas pueden encontrarse en A. King, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany*, «Legislative Studies Quarterly», I (1976), pp. 11-36 y, sobre el caso italiano, en G. Di Palma, *Sopravvivere senza governare*, cit.

¹⁸ Cfr. L. Wilson, R. Wiste, *Party Cohesion in the French National Assembly 1958-1973*, «Legislative Studies Quarterly», I (1976), pp. 467-490.

¹⁹ Cfr. F. L. Wilson, *The Revitalization of French Parties*, «Comparative Political Studies», XII (1979), pp. 82-103.

de un modo distinto: por ejemplo, los grupos parlamentarios de los partidos canadienses presentan, a diferencia de los estadounidenses, un notable grado de cohesión y disciplina, que los aproxima al caso de los partidos británicos. La explicación hay que buscarla en la relación entre parlamento y gobierno. Mientras que la separación de poderes entre el Congreso y la Presidencia no impone ningún tipo de disciplina a los grupos parlamentarios en los Estados Unidos (puesto que el presidente no está obligado a dimitir aunque no cuente con una mayoría parlamentaria estable), en el caso canadiense la indisciplina del grupo parlamentario que apoya al jefe del gobierno se traduciría en una directa ventaja para la oposición²⁰.

Un tema que convendría explorar adecuadamente en el futuro es cómo actúa el distinto nivel de institucionalización de los organismos estatales sobre las organizaciones del partido. Hemos visto por ejemplo, al ocuparnos de los partidos de gobierno, que una burocracia estatal fuerte y bien organizada produce en los partidos unos efectos distintos a los de una burocracia débil y susceptible de chantajes y presiones. En particular, tanto la configuración de las asambleas electivas (los parlamentos nacionales y las asambleas locales) como el tipo de sistema electoral, constituyen aspectos muy importantes del marco institucional, puesto que son los que definen los dos «ambientes» en que se desenvuelven principalmente los partidos: el escenario electoral y el parlamentario. En cuanto al primer punto, es importante conocer el nivel de institucionalización de las distintas asambleas, puesto que una asamblea altamente institucionalizada (con fuertes tradiciones de autonomía respecto a las demás instituciones sociales) debería en principio ser más difícilmente compatible con una organización de partido con un elevado nivel de institucionalización²¹. Aquella reforzaría la autonomía de los grupos parlamentarios en relación con la organización extraparlamentaria de los partidos, con el resultado de estimular la tendencia a la inestabilidad y la división en las coaliciones dominantes de éstos.

También el tipo de sistema electoral prevaleciente en el país, ejer-

²⁰ Cfr. M. Croisat, *Centralization et Decentralisation au sein des Partis Politiques Canadiens*, «Revue Française de Science Politique» XX (1970), pp. 483-502.

²¹ Algunos apuntes sobre estos problemas pueden encontrarse en la literatura sobre la institucionalización de los Parlamentos: cfr. R. Sisson, *Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Explanation*, cit., M. Cotta, *Classe politica e Parlamento in Italia, 1946-1970*, cit.

ce una influencia importante en la estructura organizativa de los partidos. Según Duverger, mientras que el sistema proporcional con escrutinio de lista facilita el control del «centro» del partido sobre la «periferia», en el momento de la selección de los candidatos (con un efecto de *spill-over*, esto es, reforzando la centralización de los procesos de toma de decisión también en otros ámbitos), los sistemas mayoritarios favorecen la descentralización de la decisión en dicha selección, y confiere un mayor poder a la periferia²². Un sistema electoral «mixto» como el alemán, que prevé un reparto de los escaños en base a un sistema que combina elementos del proporcional y del mayoritario, incide en el funcionamiento de los partidos alemanes diversificando las instancias que intervienen con facultades decisorias en el proceso de selección de los candidatos, por lo que aquellos que compiten en base al sistema uninominal son seleccionados por las agrupaciones locales, y los demás por la organización del *Länder*²³. Al incidir en el diseño del mapa del poder en la organización, los sistemas electorales condicionan la capacidad de control de los líderes nacionales sobre el partido en su conjunto. Es un hecho, por ejemplo, que los líderes de la SFIO como Blum o Mollet, prefirieron siempre un sistema proporcional con reparto nacional de restos, porque es el mejor sistema para sustraer a los parlamentarios a las presiones de los electores de su circunscripción y controlarlos mejor²⁴. La influencia del marco institucional en las organizaciones de partido, constituye un campo escasamente tratado por la ciencia política y en el cual no es posible ir mucho más allá de estas vagas observaciones. Sin embargo, puede señalarse que es dudoso que las distintas limitaciones que impone el marco institucional ejerzan siempre el mismo tipo de influencia sobre las organizaciones. En otros términos, habrá notables diferencias entre unos

²² M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit. Sobre estos problemas vid. también R. Zarinski, *Party Factions and Comparative Politics: Some Empirical Findings*, en F. P. Belloni, D. C. Beller (eds.), *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, cit., p. 25, y M. E. Jewell, *Linkages between Legislative Parties and External Parties*, en A. Kornberg (ed.), *Legislature in Comparative Perspective*, cit., p. 213 y ss.

²³ W. L. Guttsman, *Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets*, cit.

²⁴ R. Quilliot, *La SFIO et l'exercice du Pouvoir, 1944-1958*, cit., p. 234. Más en general, sobre el papel de los sistemas electorales, D. Fisichella, *Sviluppo politico e sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1970.

partidos y otros, en el grado de adaptación al marco institucional. Por ejemplo, un partido comunista tiende a actuar de un modo centralizado en la selección de los candidatos, aunque el sistema electoral en que opera sea un sistema mayoritario. El SPD, que opera en un Estado federal, es un partido mucho más centralizado que la CDU, y así sucesivamente. En efecto, el grado de adaptación al marco institucional está en función del nivel de institucionalización de las organizaciones de partido. Los partidos poco institucionalizados son más «moldeables», más adaptables que los partidos fuertemente institucionalizados, dado que son más dependientes de su entorno. Por tanto, un alto nivel de institucionalización comporta un menor grado de adaptación (y, al revés, una escasa institucionalización implica un grado mayor de adaptación) al marco institucional.

Los distintos ambientes en que operan los partidos: los escenarios

Los ambientes «relevantes», es decir, los que ejercen una influencia más directa sobre los partidos (y que a su vez se hallan definidos por el marco institucional), pueden ser concebidos como otros tantos *escenarios*²⁵ en los que se desarrollan las relaciones entre el partido y las demás organizaciones. Los escenarios representan las distintas mesas de juego en las que el partido participa y de las que extrae, en una cuantía proporcional al resultado de los distintos juegos, los recursos necesarios para su funcionamiento. En alguno de los escenarios el partido se dedicará a intercambiar recursos con otras organizaciones. Como sabemos, estas relaciones de intercambio pueden ser de tres tipos: equilibrado, desequilibrado en favor del partido, o desequilibrado en favor de la otra organización. Habrá otros escenarios en los que el partido competirá por los mismos recursos con otras organizaciones.

Los escenarios en que actúan los partidos son interdependientes

²⁵ Uso este concepto de forma distinta a como lo hace G. S. Sjöblom, *Party Strategy in a Multiparty System*, cit., quien, por su parte, considera que también el conjunto de los miembros del partido constituyen un «escenario» (en contra de mi opinión) y, por lo demás, limita su análisis a los escenarios parlamentarios y electorales.

entre sí, y pueden concebirse como *una red de ambientes relevantes*. Los recursos que se obtienen en un escenario se utilizan en otro y el «éxito» en una mesa de juego —el intercambio de recursos en un escenario determinado, en condiciones favorables— condiciona a menudo las posibilidades y la entidad del éxito en otras mesas de juego. Por ejemplo, la financiación que un partido obtiene de un grupo de interés a cambio de medidas favorables, se emplean en restar votos a los partidos competidores, y el éxito electoral, a su vez, sirve para atraer nuevos y más abundantes medios de financiación. La legitimación que los partidos comunistas occidentales obtenían en los años treinta del Comintern, a cambio de la subordinación a sus directrices, se utilizaba en la arena electoral para incrementar el número de seguidores del partido entre la clase obrera, a expensas de los partidos socialistas. A su vez los éxitos electorales se «reciclaban» por los líderes de esos partidos con el fin de mejorar su posición en la jerarquía del movimiento comunista internacional.

Los procesos de intercambio y negociación que se verifican entre los partidos y las demás organizaciones en los distintos escenarios, configuran las áreas externas de «incertidumbre» de la organización. Son áreas de incertidumbre porque cualquier ambiente es potencialmente mudable, por definición. En cualquier momento y por las causas más variadas, pueden deteriorarse los términos de intercambio en un escenario determinado y, debido a la interdependencia que existe entre los distintos escenarios, la nueva situación puede llegar a repercutir en todos los demás, incluso en los más decisivos (decisivos para el mantenimiento de la estabilidad organizativa del partido): el escenario electoral y el parlamentario. Para cualquier partido existe siempre una pluralidad de escenarios (por ejemplo el escenario en el que se intercambian recursos con la burocracia, o con los grupos de interés, etc.). Los escenarios en que opera un partido no son todos identificables a priori, pueden variar a lo largo del tiempo, y su número y configuración es un problema que es preciso medir empíricamente: por ejemplo, el escenario internacional puede no constituir, en momentos de estabilidad, un escenario realmente relevante para determinados partidos, pero tras una crisis internacional, puede convertirse en crucial.

Sin embargo, cualquiera que sean los otros posibles escenarios, hay dos al menos, como decía, que constituyen en cualquier caso y siempre «ambientes relevantes»: el electoral y el parlamentario (naturalmente en el caso de los partidos que operan en sistemas políti-

cos competitivos, que son los únicos que nos interesan). Ya he indicado, al hablar de los aspectos del marco institucional que configuran estos escenarios, cuáles son los más importantes en términos generales. Ahora hay que añadir que la fisonomía de estos escenarios es la que genera precisamente algunos de los efectos más significativos en las organizaciones de partido.

Entre los numerosos aspectos que pueden ser objeto de consideración, desarrollaré especialmente dos, ambos relacionados con el problema de la incertidumbre ambiental: 1) las consecuencias de los distintos grados de control que el partido puede llegar a ejercer sobre el escenario electoral y 2) las consecuencias de las distintas modalidades con que se manifiesta, o puede manifestarse, el fenómeno de la interdependencia entre el escenario electoral y el parlamentario.

El escenario electoral

En el escenario electoral tiene lugar la competencia entre los partidos por el control de unos mismos recursos (los votos). Ese escenario puede presentar grados distintos de estabilidad y de complejidad. Las variaciones en el nivel de estabilidad o inestabilidad influyen a su vez sobre el grado de hostilidad o tolerancia que este medio ofrece a la organización. En cuanto a la primera dimensión, es decir la estabilidad, si el escenario electoral es relativamente estable, esto es, sin grandes cambios (o expectativas de cambios) en la correlación de fuerzas entre los partidos, o en la distribución de los sufragios entre una elección y otra (como ha sido efectivamente el caso, durante un largo período, en la mayoría de los sistemas políticos europeos ²⁶); si, por tanto, el escenario electoral es un escenario «semiplácido», relativamente previsible, podemos augurar una mayor cohesión y estabilidad en las coaliciones dominantes de los partidos (o al menos en las coaliciones dominantes de aquellos partidos que, en un determinado sistema político, operan en condiciones de estabilidad ambiental). Si, por el contrario, el escenario electoral es de tipo «turbulento», caracterizado por la fluidez de la situación electoral y por grandes cambios en la correlación de fuerzas entre los partidos, todo será más imprevisible, y podemos augurar que la

²⁶ Cfr. R. Rose (ed.), *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, New York, The Free Press, 1974.

coalición dominante tendrá más dificultad en mantener bajo control la incertidumbre ambiental; con lo que las tensiones internas se harán más fuertes, y existirá una mayor inestabilidad y desunión en el seno de esa coalición.

Hay dos observaciones que permiten matizar y otorgar su justa medida a las consideraciones que acabamos de hacer: ante todo que el nivel de institucionalización del partido es una variable decisiva que actúa en las relaciones entre la organización y su entorno. Cuanto más institucionalizado se halle el partido (cuanto más autónomo sea respecto a su entorno), más atenuado será el impacto que la incertidumbre ambiental ejerce sobre la inestabilidad de la organización: un elevado nivel de institucionalización funciona en efecto, como reductor de la incertidumbre ambiental. En segundo lugar, que incluso el nivel de inestabilidad depende, en gran medida, del nivel de institucionalización del partido. Podemos en efecto definir como turbulento, aquel escenario electoral en que el área del voto fiel (el voto que obedece a una identificación con el partido en cuanto tal), es reducida, y en cambio ocupa un lugar importante el voto de opinión (el voto que se pronuncia sobre los «problemas» y/o los candidatos). Al contrario definiremos como «semi-plácido» aquel escenario electoral en que el voto de opinión sea reducido y tenga más importancia en cambio el voto fiel. Ello se debe al hecho de que cuanto más alta sea la proporción del voto de opinión en relación con el voto fiel, tanto mayor será el grado de fluidez electoral (potencial) y, por tanto, el grado de incertidumbre ambiental. Los escenarios electorales han sido durante largo tiempo de tipo semi-plácido en los sistemas políticos europeos, justamente porque prevalecía masivamente el voto fiel; es decir, predominaba un comportamiento electoral dictado por la lealtad y la identificación con los distintos partidos como consecuencia de la tradición y/o de los lazos de tipo asociativo, que existían con los partidos. El voto fiel no existe por casualidad: es el resultado de la existencia de potentes organizaciones políticas de masas con vínculos de tipo vertical con el electorado róbustos y muy ramificados (o en otros términos de fuertes subculturas políticas) capaces de generar un efecto de «congelación» de las divisiones electorales, incluso de una generación a otra ²⁷. Por tanto, en muchos casos, un escenario electoral sólo será semitranquilo si los partidos son capaces de ejercer un fuerte control

²⁷ S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, cit.

sobre el escenario mismo. El control presupone a su vez una fuerte estructuración del sistema de partidos, o, en otros términos, y desde la óptica que aquí utilizamos, presupone que los partidos que actúan en ese escenario sean instituciones fuertes o que tengan ese carácter las organizaciones que los patrocinan (la iglesia y los sindicatos, en los partidos de legitimación externa). La prueba en contrario la ofrece el caso de la IV República francesa: un sistema con un escenario electoral turbulento en el mismo período en que en los demás países europeos predominaba la estabilidad electoral²⁸. Esa turbulencia se debía sobre todo al hecho de que el nivel de institucionalización de los partidos franceses (a excepción del PCF) era bajo y, por tanto, lo era también el grado de estructuración del sistema de partidos en su conjunto.

Así pues, aunque es verdad que el grado de incertidumbre debido al grado de estabilidad/inestabilidad del escenario electoral incide sobre los partidos, es igualmente cierto que los partidos cuando son instituciones fuertes, se hallan en condiciones de controlar, dentro de ciertos límites, el escenario electoral y, por tanto, de reducir su inestabilidad. Sin embargo, el grado de control que el partido ejerce depende, no sólo de su nivel de institucionalización, sino también del grado de complejidad del escenario. El grado de complejidad o simplicidad está ligado a numerosos factores, pero el principal es la existencia o no de *competidores*, es decir, de otros partidos (y a veces también otros grupos, por ejemplo movimientos colectivos, organizaciones terroristas, etc.) que actúan sobre el mismo «territorio de caza» del partido, que exhiben pretensiones hacia los recursos electorales fundamentales del partido. Todo partido puede hallarse frente a los demás, en una situación de *oposición* o de *competencia*²⁹. Hay oposición pero no competencia, cuando los territorios de caza de los dos partidos no se superponen. Lo que no significa necesariamente que no pueda existir una cierta superposición del electorado. Significa únicamente que aquella posición de la base electoral del partido que representa el dominio del que depende la identidad organizativa del partido, no corre el riesgo de ser «capturada» o «arañada» por el partido adversario. Ese sería, por ejemplo, el caso hi-

²⁸ F. L. Wilson, *The Revitalization of French Parties*, cit.

²⁹ He trabajado sobre la base de una distinción propuesta por J. Q. Wilson, *Political Organizations*, cit., p. 262 y ss. Cfr. también K. A. Eliassen, L. Svaasand, *The Formation of Mass Political Organizations: An Analytical Framework*, cit., p. 103.

potético de un sistema bipartidista compuesto por un partido «católico popular» que apela únicamente a los obreros católicos y por un partido «liberal-protestante» que sólo se dirige a la burguesía protestante. Los dos partidos podrán hallarse incluso duramente enfrentados uno a otro, pero no existe competencia en el sentido que hemos indicado (lo que, por otra parte, no excluye que sectores marginales, pongamos, de burgueses católicos o de obreros protestantes, oscilen entre los dos partidos). Y puede darse el caso opuesto, mucho menos hipotético, de dos partidos que cooperen entre sí, pero que al mismo tiempo compitan por el mismo territorio de caza (por ejemplo, una alianza electoral entre dos partidos que se proclamen ambos «partidos obreros»). A continuación veremos mejor los efectos de la competencia y de la oposición en materia de organización. Por ahora sólo indicar que el grado de complejidad/simplicidad del escenario electoral de un partido depende en primer lugar de *la existencia o no de competidores*, en segundo lugar de su *fuerza de atracción* sobre el territorio de caza del partido, y en tercer lugar de *su número*.

Un escenario electoral extremadamente «simple» será aquel en que sólo existan partidos opositores y no competidores. Uno «complejo» será aquel en que existan, además, uno o varios partidos competidores. Naturalmente el grado de complejidad del escenario se incrementará en función del número de competidores que tenga cada partido y de la fuerza de atracción de aquéllos sobre su «territorio de caza».

La complejidad del ambiente (medida por la existencia de competidores, por su número y por su capacidad de atracción) eleva la incertidumbre ambiental, dado que, al igual que la inestabilidad, incide sobre las percepciones tanto de las élites como de los demás miembros de la organización. Un ambiente complejo, al igual que uno inestable, es un ambiente que maximiza la incertidumbre y que comporta un aumento de la tensión en la organización, porque hay muchos actores con «recetas» distintas para afrontar la complejidad. Al contrario, un ambiente simple (en el que no existan competidores), es también menos imprevisible.

Tomemos el caso del SPD en el período de las leyes contra los socialistas. A pesar de la extrema hostilidad del sistema político (que sin embargo contribuía a incrementar la cohesión del partido) el escenario electoral era relativamente simple. El SPD ampliaba su fuerza electoral en cada elección porque era la única organización

que podía autoproclamarse «partido obrero» con cierta credibilidad (los obreros representaban una aplastante mayoría de su electorado). Los problemas planteados por la competencia (esencialmente los liberales de izquierda) eran mínimos y en cualquier caso se fueron reduciendo de una elección a otra.

El único problema del SPD era ampliar cada vez más la penetración electoral del partido entre los obreros, lo que requería únicamente un esfuerzo suplementario en materia de organización. Nadie amenazaba realmente su territorio de caza y, por tanto, su identidad organizativa. El SPD no tenía competidores creíbles: su ambiente era, podíamos decir, relativamente «simple».

Igualmente «simple» era el ambiente electoral de los laboristas y conservadores a comienzos de los años cincuenta. Los dos partidos eran opositores pero no competidores.

Los conservadores mantenían una presencia estable aunque limitada entre los obreros (un tercio de su electorado) y no podían confiar en ampliarla a costa de los laboristas. Estos por su parte también mantenían una presencia estable, e igualmente limitada, entre los sectores sociales medio-altos (un tercio de su electorado), con pocas posibilidades de ampliarla. Ciertamente, los dos partidos se disputaban el electorado fluctuante, pero sus respectivos territorios de caza se hallaban bien protegidos. Además la barrera que suponía el sistema electoral uninominal (una limitación institucional característica del escenario electoral inglés) proporcionaba a ambos partidos una notable seguridad frente al surgimiento de eventuales competidores (los comunistas, en el caso de los laboristas; o un partido de extrema derecha en el caso conservador).

Por el contrario, el ambiente electoral de un partido que cuenta con numerosos competidores —y a veces tanto por la izquierda como por la derecha— como ocurre a menudo en los sistemas multipartidistas y sobre todo de multipartidismo extremo, constituye un ambiente muy complejo para el partido y, por tanto, altamente imprevisible. El caso del PSI en la segunda postguerra es un caso clásico de partido que opera en un escenario electoral muy complejo y, por tanto, imprevisible, a causa de la existencia de un competidor (el PCI) con una enorme capacidad de atracción sobre el electorado obrero tradicionalmente socialista. Una complejidad que se acentuó además, tras la escisión del PSDI (en 1947), que hizo aparecer también un competidor por la derecha, capaz potencialmente de dirigirse a la pequeña burguesía urbana y rural de orientación socialista (el

segundo eje, junto a los obreros, del territorio de caza originario del PSI). Es preciso destacar que, en esa misma época, mientras el PSI se enfrentaba a terribles competidores, tanto a su derecha como a su izquierda, el escenario electoral del PCI era mucho más simple; el PCI tenía un único competidor a su derecha (el PSI precisamente) y además mucho más débil desde el punto de vista organizativo.

La teoría pretende que la complejidad del ambiente, al actuar sobre su nivel de previsibilidad, hace más compleja a la organización y, por tanto, la desestabiliza (al aumentar eso que hemos denominado personal fronterizo). Pero cuando procedemos a adaptar la teoría a una perspectiva distinta es preciso convenir que éste es sólo uno de los aspectos y a fin de cuentas un aspecto marginal del problema. La complejidad, medida en base al número y a la capacidad de atracción de los competidores, no desestabiliza a la organización porque incrementa su complejidad interna (aunque probablemente obligará a una cierta especialización en su seno para cuidar al máximo las relaciones con la *classe gardée*). La desestabiliza sobre todo al amenazar directamente su identidad (que depende del control que se ejerce sobre el territorio de caza). Si un partido confesional pierde una parte de su electorado de observancia religiosa en favor de un nuevo partido también confesional, no se trata sólo de una derrota electoral: se trata de una amenaza a su identidad como organización. Desde luego el partido puede sufrir con un costo mucho menor la pérdida de un sector de su electorado marginal, laico, que de una parte, aunque sea numéricamente inferior, del electorado de tipo confesional. La primera pérdida sólo pone en cuestión una determinada estrategia electoral, mientras que la segunda cuestiona la propia identidad de la organización. De modo análogo, un «partido obrero» puede sufrir más fácilmente pérdidas en su electorado burgués que en sus votantes obreros.

El competidor que ataca la propia identidad de la organización, desestabiliza a ésta porque deteriora su capacidad para distribuir incentivos colectivos de identidad, con graves consecuencias para la credibilidad (y la legitimidad) de sus líderes. El resultado de una situación de incertidumbre ambiental debida a la complejidad (a la presencia de competidores), es favorecer la división y la inestabilidad de la coalición dominante, suministrando de este modo armas a las minorías existentes en la organización.

Desde este punto de vista, el aspecto probablemente más insidioso de la rivalidad que el PSF mantenía con el PCF en la época

de la *Union de Gauche*, era la renovada presencia del primero en las fábricas y la consolidación de sus lazos con el sindicalismo obrero, mucho más que su superior atractivo respecto al electorado burgués³⁰. La creciente capacidad de penetración del PSF en los ambientes obreros ponía efectivamente en cuestión la pretensión del PCF de ser el único verdadero representante de la clase obrera. Cuando la complejidad es elevada, el ambiente desestabiliza la organización y amplía el margen de maniobra de los distintos grupos que se combaten dentro de ella y que mantienen líneas políticas enfrentadas (todas igualmente plausibles, al menos en teoría, al existir un alto nivel de incertidumbre sobre el futuro). La razón es que al resquebrajarse la identidad se reduce el control que la coalición dominante ejerce sobre la distribución de incentivos colectivos.

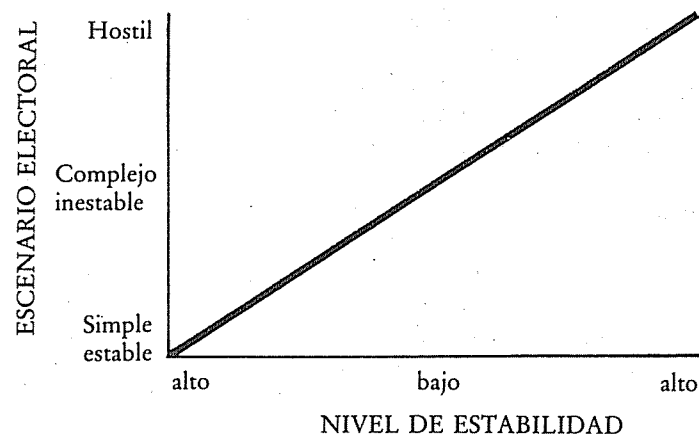
La complejidad e inestabilidad del escenario electoral producen, por tanto, en general, divisiones en el seno de los partidos. Sin embargo, cuando se superan determinados niveles, puede generarse el efecto contrario, de reforzar su cohesión. En efecto, si el escenario electoral se hace extremadamente complejo (con muchos competidores con una fuerte capacidad de atracción sobre un mismo territorio de caza) o bien excesivamente «turbulento» (de una gran inestabilidad, debida a la extrema fluidez de la situación electoral) el escenario se convertirá automáticamente en *hostil* para la organización, y favorecerá, muy probablemente, la tendencia de sus miembros a estrechar filas en torno a los líderes, restando espacio de maniobra a las minorías. Esta hipótesis se ve confirmada por distintos estudios sobre la elevada cohesión que caracteriza a los partidos que operan en escenarios electorales muy competitivos³¹. Se podría, por tanto, avanzar la hipótesis de que existe una relación cuya representación gráfica tendría la forma de una línea curva, entre incertidumbre ambiental e inestabilidad organizativa. Un ambiente simple (sin competidores) y/o semiplácido no debería en principio ejercer una gran presión sobre la organización, facilitando así el mantenimiento de su estabilidad, y permitiendo a la coalición dominante

³⁰ Cfr. G. Pasquino, *Labour Party, PSF e SPD: Tre modelli di partito socialista in Europa*, cit., p. 102.

³¹ Cfr., entre otros, D. S. Catlin, *Toward a Functionalist Theory of Political Parties: Inter-Party Competition in North Carolina*, y W. J. Crotty, *The Party Organizations and its Activities*, en W. J. Crotty (ed.), *Approaches to the Study of Political Organization*, Allyn and Bacon, 1968, respectivamente, pp. 217-245 y 247-306, J. A. Schlesinger, *Ambition and Politics*, cit., p. 130.

reducir al mínimo los contrastes y divisiones internas. Las presiones desestabilizadoras para el partido se harían cada vez más fuertes a medida que el ambiente se hiciera más complejo y/o inestable. Superado un cierto umbral, finalmente, una gran complejidad o inestabilidad, se traduciría en «hostilidad» hacia el partido (en una amenaza a su supervivencia) con lo que nuevamente favorecería su estabilización y la cohesión entre los componentes de su coalición dominante.

FIGURA 14



Un ejemplo interesante es el del partido liberal alemán (FDP) que durante los años cincuenta y sesenta se hallaba profundamente dividido entre una facción más moderada y otra más progresista. Pero en un cierto momento se encontró ante un desafío gravísimo: la exclusión del gobierno como consecuencia de la formación de la Gran Coalición (1966-1969) y la progresiva pérdida de apoyo electoral que le estaba llevando a aproximarse peligrosamente al umbral del 5%. Ante una hostilidad extrema del entorno, que creaba una amenaza a su supervivencia, el partido reaccionó con una renovación radical de su liderazgo (con victoria de la izquierda), un aumento de

la cohesión y estabilidad de la coalición dominante, y un notable robustecimiento de la organización³².

Dos observaciones para terminar esta cuestión:

1. En primer lugar la distinción entre un ambiente simple o complejo y estable o inestable es de tipo analítico, sirve para señalar dos caras del mismo problema: siempre es posible imaginar combinaciones distintas. Sin embargo, las combinaciones más probables se dan desde luego entre complejidad e inestabilidad, por un lado, y simplicidad y estabilidad, por otro. En efecto, la presencia o ausencia de competidores incide sobre la fluidez de la situación electoral y ésta, a su vez, incrementa las probabilidades de que surjan competidores.

2. En una discusión sobre los efectos que las presiones ambientales ejercen sobre las organizaciones es preciso no olvidar nunca el papel que desempeña el nivel de institucionalización. Como he afirmado anteriormente, cuanto más institucionalizado está un partido, tanto más débiles serán los efectos que las presiones ambientales ejercerán sobre la organización. Un alto nivel de institucionalización funciona, al menos dentro de ciertos límites, como reductor de la incertidumbre. Cuanto más alto es el nivel de institucionalización de un partido, tanto mayor será el control que éste ejerce sobre el escenario, ya sea acentuando su estabilidad (con la creación de un numeroso electorado fiel, mediante el desarrollo de una subcultura política), ya sea reduciendo su complejidad (dado que un nivel alto de institucionalización puede frenar el surgimiento de competidores o en todo caso mantener bajo su atractivo sobre el «territorio de caza» del partido). Se podría, por tanto, llegar a la conclusión de que, en todo caso, un sistema de partidos integrado por instituciones fuertes *debe* ir asociado a un escenario electoral simple y simplificado, y correlativamente a un sistema en que los partidos se hallen débilmente institucionalizados, le corresponderá un escenario complejo y turbulento. En otras palabras, podría llegarse a la conclusión de que el nivel de institucionalización organizativa de los partidos es el *único* que determina las características del escenario electoral. Y sería así, si no fuera porque los escenarios en que opera un partido

³² Cfr. sobre estos acontecimientos G. E. Roberts, *Organization, Identity and Survival: The Free Democratic Party in West Germany*, ponencia presentada en el seminario del ECRP sobre organizaciones políticas, Grenoble, 1978, a ciclostil.

son muchos, e independientes entre sí³³. Por lo que el escenario electoral se ve influido por, e influye sobre, muchos otros escenarios en los que está presente el partido. Esta interdependencia entre los distintos escenarios es la causa principal de los cambios que se producen en el entorno de los partidos: por ejemplo, un cambio en la fisonomía de los grupos de interés, de la burocracia, etc. y la consiguiente modificación de los términos de intercambio en estos o en otros escenarios, repercuten sobre todos los demás, incluido el escenario electoral. Ni siquiera una institución fuerte se halla en condiciones de controlar su entorno más allá de ciertos límites. El «imperialismo larvado», es decir, la estrategia de colonización del entorno, protege, por tanto, a las instituciones fuertes pero sólo hasta un cierto punto. Y no sólo porque una estrategia de este tipo suscita reacciones agresivas por parte de otras organizaciones que se sienten amenazadas por ella, sino también porque la interdependencia entre los distintos escenarios (y su número, cuando éste es elevado) hace que el ambiente en su conjunto se vuelva incontrolable incluso por una institución fuerte³⁴.

Estas observaciones sirven además para recordar que sería un gran error a la hora de discutir las relaciones entre los partidos y su entorno, analizar *únicamente* las características del escenario electoral. Cualquier partido opera en una pluralidad de escenarios cuya identificación requiere investigaciones *ad hoc*: de aquí que los efectos que produce en la organización un escenario electoral complejo e inestable (o simple y estable) puedan siempre neutralizarse o combinarse de distintas formas con los que generan las presiones que emanan de otros escenarios con características distintas.

³³ Pueden además producirse cambios sociales que incidan de modo profundo sobre la fisonomía de la base social de los partidos, sobre su territorio de caza: son esas modificaciones de la estructura de clases estudiadas tradicionalmente por los sociólogos. Sin embargo, a diferencia de los que adoptan una perspectiva sociológica «pura», por decirlo de algún modo (aunque sería mejor decir «reduccionista» en cuanto reducen la sociología únicamente al estudio de las clases sociales), a mí no me parece que la explicación sociológica «pura» de la evolución de los partidos, por las razones ampliamente expuestas en este libro, sea suficiente (aunque sí necesaria) para comprender la evolución y los cambios de las organizaciones.

³⁴ Esto tiene que ver con el fenómeno de los «efectos no previstos» de la acción social en sistemas múltiples, complejos e interdependientes: cfr. R. Boudon, *Effets Pervers et Ordre Social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

Escenario electoral y escenario parlamentario: interdependencias

El escenario parlamentario constituye en sí mismo, dependiendo de sus características, una fuente de depresiones que condiciona el entorno de los partidos. Desde el marco institucional que le define (nivel de institucionalización de los parlamentos, los reglamentos, etc.), a la distribución de fuerzas entre los distintos grupos parlamentarios, o el tipo de partidos que se hallan representados, son numerosos los factores que inciden en los procesos de intercambio que cada partido entabla en este escenario con los demás partidos. Existe una copiosa literatura sobre este tipo de problemas. Voy a limitarme esencialmente al tratamiento de un único aspecto (pero de carácter crucial): la forma en que la interdependencia entre el escenario electoral y el parlamentario incide sobre la estructura organizativa de los partidos. En términos generales, las relaciones que un partido mantiene en cada uno de esos dos escenarios pueden ser analizadas como unas relaciones de intercambio con otras organizaciones. Otro tanto ocurre con el fenómeno de la interdependencia entre aquellos escenarios: los intercambios que se verifican en uno condicionan (y se hallan condicionados por), los intercambios que se producen en el otro³⁵. Que existe una relación de interdependencia entre el escenario electoral y el parlamentario es obvio: aunque sea a través de la mediación del sistema electoral (y sus posibles efectos en la sobre o infrarepresentación de los distintos partidos)³⁶, el número de escaños que cada partido controla depende del número de votos que obtiene. A su vez el número de escaños incide en las relaciones entre los partidos (en las opciones de gobierno, en las políticas que pueden practicarse, etc.). Por ejemplo, un partido de oposición que conquista un número de escaños suficiente para formar un grupo parlamentario (de acuerdo con las reglas de cada parlamento) tiene unas posibilidades de actuar incomparablemente superiores a las de un partido que no consiga organizarse como tal grupo.

Al discutir en el capítulo precedente sobre el problema del tamaño, anticipé que ese dato, entendido como magnitud electoral,

³⁵ Cfr., para una exploración preliminar de algunos efectos de la interdependencia, T. M. Hennessey, J. Martin, *Exchange Theory and Parliamentary Instability*, en A. Kornberg (ed.), *Legislature in Comparative Perspective*, cit., pp. 182-202.

³⁶ D. Fisichella, *Sviluppo politico e sistemi elettorali*, cit.

puede también llegar a tener consecuencias sobre las organizaciones de partido. Sólo que se trata de influencia *indirecta*, no directa, que se manifiesta en las relaciones entre la organización y su entorno. La distinción principal se establece, desde este punto de vista, entre partidos con «potencial de coalición» o «potencial de chantaje» y partidos que carecen de él³⁷. Si la dimensión electoral de un partido es tan reducida que no le permite disponer en el parlamento de un número de escaños suficiente para condicionar las tácticas y estrategias de los demás partidos, se convierte en un partido políticamente irrelevante (carente de potencial ya sea de un tipo o de otro). Incidentalmente es probable que esta situación tenga también efectos negativos sobre el tamaño de la organización en sentido estricto (medida por el número de afiliados). Puesto que el partido es políticamente irrelevante y sigue siéndolo durante largos períodos de tiempo, el entusiasmo inicial se apaga, muchos militantes abandonan la organización, el tamaño de la organización se reduce o en todo caso se estanca, y en muchos casos se esfuman las *chances* de superar el «umbral de supervivencia» que permitirá al partido institucionalizarse. Por tanto, se puede presumir que la incapacidad de desarrollar un potencial de coalición o de chantaje a causa de una dimensión electoral insuficiente (causa a su vez de una insuficiente dimensión parlamentaria) reforzará ese círculo vicioso del sectarismo que atezca a muchos partidos por debajo del umbral de supervivencia.

La relación triangular existente entre la dimensión electoral, las relaciones del partido con su entorno (*in primis* con el escenario parlamentario) y las consecuencias en materia de organización, constituye una temática compleja y en gran parte inexplorada, de la que en este momento desarrollaré un solo aspecto. Se puede aventurar la hipótesis de que las modificaciones en la dimensión electoral, al generar cambios en la correlación de fuerzas en el Parlamento, y al ampliar o reducir, por tanto, las opciones políticas que cada partido tiene a su disposición, tendrán como consecuencia un incremento (o en el caso contrario una disminución) de la cohesión y la estabilidad de la coalición dominante del partido. Más concretamente, el número de opciones políticas que un partido tiene ante sí en cada legislatura está en función (además de muchos otros factores) también de su dimensión electoral. Podemos suponer, además, que cuanto mayor sea el número de opciones políticas que un partido tiene ante

³⁷ G. Sartori, *Parties and Party Systems*, cit., pp. 121-125.

sí (en materia de alianzas en el Parlamento, o en la elección del tipo de oposición que hará: «dura» o «blanda», etc.)³⁸ mayores serán las tensiones que se generarán en su seno. En efecto, si existen a disposición del partido muchas alternativas, es probable que se produzca una confrontación entre los diversos grupos, que sugerirán tantas «líneas políticas» diferentes como sean las alternativas disponibles. La existencia de un gran número de alternativas entre las que elegir, hace que para el partido el escenario parlamentario se vuelva «complejo», con una elevada dosis de incertidumbre y numerosas «recetas» para afrontarla. La existencia de un elevado número de opciones en el Parlamento, ejerce, por tanto, una presión desestabilizadora sobre el partido. Por el contrario, si un partido —a causa de sus exiguos resultados electorales— tiene ante sí pocas alternativas parlamentarias practicables, este escenario será «simple» y la presión desestabilizadora proveniente de él, modesta o nula. Lo que ocurre cuando un partido, por su reducida presencia en el parlamento, no tiene otro camino que el de la «oposición total al sistema» o bien el de aceptar la participación en una coalición de gobierno en las condiciones impuestas por los demás miembros. Ilustraré esta hipótesis con un ejemplo sacado de la historia del SPD durante el período imperial (aunque podrían encontrarse otros muchos ejemplos).

Hasta 1884, la *Fraktion*, el grupo parlamentario del SPD, se hallaba básicamente marginado en el Reichstag, carente de la fuerza necesaria para influir en las combinaciones parlamentarias. La *Fraktion* se limitaba por tanto a usar el parlamento como tribuna para hacer propaganda socialista en el país. En 1884 el SPD obtiene un gran éxito electoral (el 9,7 % de los votos, frente al 6,1 % en 1881) y consigue llevar al parlamento veinticuatro diputados:

Las elecciones representan un giro no sólo por el crecimiento electoral, sino también para la política del partido en un sentido más profundo. Los cambios de tipo cuantitativo implican ciertos cambios cualitativos. Por primera vez en los veinte años de vida del movimiento político de los trabajadores, los diputados del partido se encontraban en situación de influir sobre los resultados de las votaciones del Reichstag. Lo que se produjo no sólo a causa de los veinticuatro escaños, sino también porque los partidos

³⁸ Sobre los diversos tipos de oposición parlamentaria vid. O. Kirchheimer, *Politics, Law and Social Change*, cit., p. 295 y ss. Cfr. también, A. J. Milnor, M. N. Franklin, *Patterns of Opposition Behavior in Modern Legislatures*, en A. Kornberg (3ed.), *Legislature in Comparative Perspective*, cit., pp. 421-446.

con los que Bismarck podía contar no habían conseguido alcanzar la mayoría absoluta. Ante los socialdemócratas se dibujó la posibilidad de convertirse en un elemento de la negociación parlamentaria, sobre todo cuando la oposición a Bismarck necesitaba su apoyo en problemas cruciales. Además, con veinticuatro diputados los líderes del partido se sentían obligados ante su propio electorado, al menos dentro de ciertos límites, a practicar una política positiva en el Reichstag en lugar de su habitual postura de oposición intransigente³⁹.

En otros términos, con el éxito electoral de 1884 el SPD da el salto de calidad, pasa de ser una «secta» a convertirse en «partido» y adquiere por primera vez un potencial de chantaje (y también de coalición). De una situación en que la única política practicable era de tipo «negativo», tribunicio, se pasa a una nueva situación en la que existe un margen para una política «positiva», de acuerdos, limitados y parciales, con los partidos «burgueses». Y en esa dirección presionan naturalmente los «moderados» cuyo número ha aumentado en la *Fraktion* a raíz de las elecciones. Simultáneamente, el éxito de 1884 da paso a un clima nuevo hacia el SPD también en el país. La represión estatal ejercida al amparo de la legislación antisocialista en vigor, se hace relativamente más ligera. Disminuye, por tanto, el grado de hostilidad ambiental. Por un lado, pues, el escenario electoral se ha hecho más «complejo». Si antes de 1884 sólo había una política posible (la oposición intransigente), ahora las posibilidades se han diversificado: desde la confirmación de la política de oposición «sin compromisos», como pretenden los radicales, a la política positiva de colaboración que mantienen los moderados, a la posición más matizada y ambigua (ni oposición frontal ni colaboración abierta) que acabará por adoptar Bebel. Por otro lado, ha disminuido la hostilidad ambiental. El resultado del aumento de la complejidad del escenario parlamentario sumado a la disminución de la hostilidad ambiental, es una fase de conflictos agudísimos en la organización. La crisis estalla ese mismo año a raíz de la propuesta de Bismarck de otorgar financiación pública a la navegación de vapor. La propuesta tiene un efecto disgregador entre los socialdemócratas, dado que el fortalecimiento de la marina mercante se halla en relación con las necesidades del colonialismo alemán. Los sectores más moderados

³⁹ V. L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890*, cit., p. 185.

de la *Fraktion* se muestran favorables a la medida porque entrevén sus posibles ventajas para el empleo de los obreros. Los radicales están decididamente en contra porque consideran que la propuesta es un intento de reforzar las tendencias expansionistas del imperia-lismo alemán. El conflicto en la *Fraktion* adquiere caracteres violentos y por primera vez se configura la posibilidad de que se quiebre la disciplina de partido. Hay posibilidades de que los radicales y los moderados lleguen a mantener posiciones de voto distintas en el hemicycleo. El diputado Ignacio Auer llegó a afirmar que:

El partido de los trabajadores socialistas no es una secta en la que los miembros se hallan vinculados al pie de la letra, sino un partido político en el que hay lugar, como debe ser, para opiniones diferentes en cuestiones de carácter secundario (...). De este modo se ponía de manifiesto el problema fundamental de la crisis, que implicaba muchas más cosas que los subsidios a la navegación de vapor. ¿Se hallaban dispuestos los socialdemócratas a reconocer por completo las consecuencias del hecho de que su movimiento se estaba transformando y dejando de ser un movimiento de protesta orientado en una única dirección, para convertirse en un moderno partido parlamentario? Auer y los otros moderados estaban dispuestos a sacar las consecuencias. En cuanto para los radicales se trataba de una transformación que soportaban malamente, porque no podían superar su actitud ambivalente hacia el parlamentarismo ⁴⁰.

La crisis se resolvió con un compromiso en el seno de la *Fraktion*, pero los conflictos entre moderados y radicales continuaron siendo violentos (la crisis siguiente estalló en torno al problema del control político del «Sozialdemokrat» el órgano clandestino del partido) y no se aplacaron hasta el Congreso de Saint Gall (en 1887) tras las desastrosas elecciones de ese mismo año. Entre 1884 y 1887 es el propio Bebel el que, a pesar de actuar de freno frente a las «fugas hacia la derecha» de los parlamentarios moderados, compromete al partido en la vía del reformismo parlamentario, en las negociaciones con los partidos burgueses, para arrancar medidas favorables a la clase obrera. Y las polémicas de los sectores del extremismo radical contra el propio Bebel serán violentísimas.

Después de 1886, sin embargo, la situación cambia de nuevo. Bismarck vuelve a aplicar con dureza las leyes antisocialistas (en ese año serán detenidos incluso, entre otros, Bebel, Auer y Vollmar). El

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 198-199.

ambiente vuelve a hacerse muy hostil para el SPD. En las elecciones de 1887 el SPD incrementa su porcentaje de votos (pasa del 9,7 % al 10,1 %), pero sufre una pérdida neta de escaños (pasa de 24 a 11). Su potencial de coalición y de chantaje se reducen drásticamente y el escenario parlamentario vuelve a ser relativamente simple (con pocas opciones). Al añadirse al recrudecimiento de la represión, esta mayor simplicidad del escenario, «reunifica» a la organización, y aumenta la cohesión y estabilidad de la coalición dominante del partido (y el propio Bebel consolida definitivamente en ese momento su poder). En la nueva situación parlamentaria:

La menguada representación suponía algunas desventajas, pero eso no disgustaba excesivamente a Bebel. Una representación amplia era difícil de controlar, como se había demostrado en los años anteriores. Si los socialdemócratas hubieran conquistado treinta escaños, pensaba Bebel, habría habido por lo menos «veinte pequeños estadistas» con los que competir. Al tratarse de un grupo pequeño, Bebel contaba con estar en condiciones de controlar la *Fraktion* en cuanto cumpliera su período de prisión ⁴¹.

Oposición y competencia: la política de alianzas

Un ambiente caracterizado por la presencia de competidores es un ambiente «complejo» y por tanto imprevisible. Ante la presencia de uno o varios competidores, los líderes del partido tenderán la mayoría de las veces, para defender la amenazada estabilidad de la organización, a desarrollar actitudes fuertemente hostiles hacia los competidores, a veces mucho más hostiles y agresivas que hacia los opositores «oficiales». Toda la historia, por ejemplo, de las relaciones entre socialistas y comunistas en los distintos países, es una larga serie de encendidas polémicas entre ambos con acusaciones de «traición de clase», «socialfascismo», «totalitarismo», etc., sólo interrumpidas de vez en cuando por breves períodos de aproximación. Todo esto no ocurre por casualidad, sino que responde a exigencias fun-

⁴¹ *Ibidem*, p. 260. Incidentalmente, digamos que esta observación de un fino historiador es la mejor respuesta a aquellos que creen que el «objetivo» de los partidos es en cualquier caso la «maximización» de los votos. La complejidad de los fenómenos organizativos es tal que, a veces, una derrota electoral puede ser acogida —por determinados actores, colocados en roles concretos— como un acontecimiento más agradable que una victoria.

damentales para la estabilidad organizativa de los distintos partidos. El competidor es el único realmente peligroso y en todo caso mucho más peligroso que cualquier opositor, desde el momento en que, con sus pretensiones sobre el mismo territorio de caza, amenaza la identidad organizativa, generando de este modo una presión desestabilizadora para el partido. En estas condiciones la única arma de defensa posible para la coalición dominante es la hostilidad, mediante la cual se niega la validez de las pretensiones del partido rival sobre el propio territorio de caza, tanto de cara a los que forman parte de ese territorio (la base social del partido) como de cara a los miembros de la organización. La alianza entre dos partidos competidores en cambio crea a cada una de las dos organizaciones enormes problemas, puesto que amenaza la identidad organizativa de ambos. La consecuencia paradójica, invirtiendo lo que dice una conocida teoría de las alianzas⁴², es que las alianzas más estables (en los casos en que llegan a establecerse) son las alianzas entre *opositores* (ideológicamente lejanos) y las más inestables, las que se dan entre *competidores* (próximos ideológicamente).

Otra consecuencia es que (dado un mismo nivel de institucionalización), la estabilidad y cohesión de la coalición dominante de un partido serán mayores si éste opera en los distintos escenarios enfrentándose sólo contra todos (ya sea en el gobierno o en la oposición) que si lo hace en coalición con partidos competidores. En efecto, de ese modo conseguirá preservar más fácilmente la estabilidad organizativa, estableciendo un dique frente a las presiones desestabilizadoras debidas a la presencia en el escenario de uno o varios competidores. Este razonamiento explica, al menos en parte, la tradicional inestabilidad de la coalición dominante de la DC italiana que gobierna con otros partidos, parcialmente competidores suyos⁴³ y que, además, siempre tiene ante sí numerosas posibilidades alter-

⁴² Cfr. los trabajos de M. Leiserson, *Factions and Coalitions in One-Party Japan*, «American Political Science Review», LXII (1968), pp. 770-787, y de R. Axelrod, *Conflict of Interest*, Chicago, Marham Publishing Co., 1970. Sobre las diversas teorías en torno a las coaliciones vid. A. Pappalardo, *Partiti e governi dei coalizione in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1978.

⁴³ Competidores sólo en parte, porque con De Gasperi, a partir de 1948, el territorio de caza de la DC incluye tanto el mundo católico como, a través de los caciques, sectores de los estratos medios, laicos y conservadores. Respecto a estos sectores, los tradicionales compañeros de gobierno de la DC (el PRI, el PSDI y el PLI) eran (y son) competidores.

nativas de gobierno (centro, centro-izquierda, monocolor con apoyo externo, solidaridad nacional, relación privilegiada con el PSI, etc.). O el por qué de las fortísimas tensiones que surcaron al partido laborista en su experiencia de gobierno en minoría (con apoyo externo de los liberales, un partido competidor) de 1929 a 1931, en tanto que durante el gobierno Attlee (con mayoría absoluta de los laboristas)⁴⁴, la cohesión del partido no se vio afectada. O por qué la coalición dominante de la SFIO (el eje Blum/Faure) que había regido el partido durante quince años, se disolvió cuando, a raíz del Frente Popular, la SFIO fue al gobierno con el apoyo externo de su competidor comunista. O explicaría los fuertes conflictos que se produjeron en el seno del partido conservador inglés, en la época de la coalición de gobierno con los liberales (1915-1921)⁴⁵. O, finalmente, los conflictos que desencadenaron en el SPD las listas comunes con los liberales en las elecciones de 1912⁴⁶.

Resumiendo: la estabilidad organizativa de un partido depende de su capacidad para defender su identidad. Esa identidad se ve amenazada, sin embargo, por la existencia de competidores; y aún más si entre los dos competidores no existe hostilidad, sino que se establece una alianza. Las alianzas entre partidos competidores deterioran la estabilidad de los partidos incrementando la incertidumbre ambiental. A su vez el debilitamiento de la estabilidad organizativa del o de los partidos, hace que una alianza entre competidores sea necesariamente precaria. En ciertos casos puede darse una alianza estable entre partidos ideológicamente próximos, pero para ello debe darse alguna de las condiciones siguientes:

1. Que los dos partidos sean competidores sólo en apariencia, y que en realidad, a pesar de ciertas semejanzas en su sistema de símbolos (los objetivos ideológicos que definen el territorio de caza), se dirijan a electores sociológica y políticamente distintos. Ese puede ser, por ejemplo, el caso de la alianza entre un partido socialista (territorio de caza: obreros y empleados de cuello blanco) y un partido de la «nueva izquierda» (territorio de caza: estudiantes e intelectuales de orientación radical).

2. Que uno de los dos miembros de la alianza sea demasiado

⁴⁴ Cfr. L. Minkin, P. Seyd, *The British Labour Party*, cit.

⁴⁵ J. Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin, 1902-1940*, cit., p. 147 y ss.

⁴⁶ C. E. Schorske, *German Social-Democracy, 1905-1917*, cit., p. 191 y ss.

débil e incapaz, por tanto, de ejercer una atracción real sobre el territorio de caza del otro. En este caso el partido más fuerte no se sentirá amenazado: su ambiente será relativamente «simple» y la incertidumbre ambiental reducida o en todo caso fácilmente controlable. A su vez el partido más débil, a causa precisamente de su extrema debilidad, se encuentra ante un ambiente *hostil* (con un máximo de complejidad e inestabilidad). Dada la relación que hemos establecido como hipótesis entre incertidumbre ambiental y estabilidad organizativa (que representábamos en una línea curva) también su coalición dominante tenderá a la cohesión y la estabilidad. Al no estar amenazada, aunque por razones distintas, la estabilidad de ninguno de los dos miembros también la alianza entre los dos será estable. En parte éste fue el caso del «pacto de unidad de acción» entre comunistas y socialistas en Italia durante la guerra fría. La debilidad del PSI no era tanto un problema numérico, de debilidad electoral, como de las circunstancias en que se producía la rivalidad con el PCI en el período de la confrontación bipolar a nivel internacional. El PSI era un competidor débil para el PCI porque éste, en un momento de aguda polarización, era el auténtico representante de la «patria del socialismo» y al PSI no le quedaba otra opción que la de ir a la zaga. Por otra parte, el ambiente, por las mismas razones, era tan *hostil* para el PSI que hacía que su coalición dominante (la diarquía Nenni-Morandi) estuviera relativamente unida ⁴⁷.

Las razones que hemos expuesto con anterioridad explican tanto las dificultades con que tradicionalmente han tropezado las alianzas entre las partes socialistas y comunistas en Europa, como los conflictos que cada cierto tiempo les enfrentan.

Y estas mismas razones explican por qué las coaliciones de gobierno más estables han sido tradicionalmente características de las «democracias consociativas» ⁴⁸ en sociedades «segmentadas» en las

⁴⁷ Concretamente el final de la guerra fría determinó por un lado la disolución de la alianza entre los dos partidos y, por otro, un aumento de la inestabilidad de la coalición dominante del PSI. Ambos acontecimientos son explicables, a la luz de esta hipótesis, en función de la reducción de la hostilidad ambiental.

⁴⁸ A. Lijphart, *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1975², para el caso holandés. La teoría de la «democracia consociativa» ha sido posteriormente enriquecida y profundizada por Lijphart en *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven and London, Yale University Press, 1980². Durante el período 1918-1965 los gobiernos de coalición estables han sido la regla en Holanda, a diferencia de las demás pequeñas democracias europeas: cfr. H.

que el electorado de los distintos partidos se halla dividido en compartimentos estancos (*Verzuiling, Pillars*). Este tipo de partidos pueden ser opositores, pero no competidores. Las coaliciones de gobierno que se dan en estos casos son estables debido al hecho de que los opositores se ven obligados a convivir, sin que ello suponga una amenaza —puesto que la competencia entre ellos es estructuralmente imposible— para su estabilidad organizativa ⁴⁹. Y por ello, el fin de la estabilidad de las alianzas de tipo consociativo se produce cuando se llegó a un momento (como sucedió en Holanda) en que la erosión de los segmentos, de las subculturas políticas, incrementa la fluidez de la situación electoral y convierte a los partidos en competidores entre sí ⁵⁰.

Termino señalando que, naturalmente, el nivel de institucionalización de los partidos competidores que se hallan implicados en las alianzas, sigue siendo una variable importante. Incluso en una alianza entre competidores un partido fuertemente institucionalizado puede en efecto, preservar bastante mejor su estabilidad organizativa que un partido poco institucionalizado. Podemos suponer, por tanto, que una alianza entre partidos altamente institucionalizados, aunque sean competidores entre sí, puede llegar a ser estable. Lo que correspondería al caso descrito por Wilson de una coalición entre dos organizaciones muy autónomas ambas y con una amplia disponibilidad de recursos ⁵¹. Sin embargo, es rarísimo que se den estas

Daalder, *Governi e sistemi di partito in dieci piccole democrazie europee*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», I (1971), p. 278.

⁴⁹ Un firme control «oligárquico» de los líderes sobre sus respectivas organizaciones de partido es la regla en las coaliciones de gobierno de tipo «consociativo»: A. Lijphart, *The Politics of Accommodation*, cit., p. 141 y ss.

⁵⁰ Sobre el aumento de la inestabilidad electoral como causa del fin de la democracia consociativa vid. A. Pappalardo, *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica e empirica*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», IX (1979), pp. 367-445.

⁵¹ Cfr. J. Q. Wilson, *Political Organizations*, cit., p. 263 y ss. Los partidos encuentran aún más dificultades para fusionarse que para establecer coaliciones. Después de afirmar que la potencia de los partidos depende de las cualidades organizativas de sus burocracias, Max Weber observa que: «También las dificultades que los partidos encuentran para fusionarse, por ejemplo, se derivan mucho más de las enemistades recíprocas entre estos aparatos de funcionarios que de las diferencias programáticas», *Economía y Sociedad*, vol. 2, cit., pp. 711-712, ed. italiana. En efecto, una fusión implica una reestructuración de la identidad en la que no está nada claro desde el comienzo —a menos que exista una fortísima desproporción de fuerzas (lo que hará

circunstancias, es decir, que los competidores que llegan a establecer una alianza, se hallen a un mismo nivel de institucionalización. Inevitablemente, por tanto, la alianza deteriorará sobre todo la estabilidad organizativa del partido con un nivel de institucionalización más bajo, ejerciendo sobre él una presión que acentuará aún más el proceso de desinstitucionalización; incrementando las tensiones en su seno, y la división e inestabilidad de su coalición dominante. Llegados a ese punto la tendencia a romper la alianza con el fin de salvaguardar la propia estabilidad, se hará irresistible.

A diferencia de las incidencias temporales y *ad hoc*, las alianzas estables son rarísimas en política. Y la principal explicación, más que en la «mala voluntad» de los líderes, hay que buscarla en los efectos de tipo organizativo y político que generan en las organizaciones las presiones del entorno.

por su parte aún más improbable la fusión)— qué grupos saldrán finalmente vencedores en la lucha por el control de la nueva organización.

12. LOS PROFESIONALES DE LA POLÍTICA Y LA BUROCRACIA

Premisa

A lo largo de todo este trabajo, me he referido a la burocracia de los partidos o al grado de burocratización de tal o cual partido entendiéndolo por burocracia simplemente el conjunto de funcionarios pagados, y por grado de burocratización, la proporción entre el número de funcionarios y el total de miembros de la organización. Al debatir el caso de los partidos carismáticos, por otro lado (en el capítulo VIII), añadía que lo característico de una burocracia es la existencia de una división de trabajo suficientemente clara, unas esferas de competencia definidas y unas jerarquías reconocibles.

Con estos elementos hemos pergeñado una definición apresurada pero que nos servía para alumbrar una serie de aspectos importantes de las diferencias existentes entre los partidos. En concreto, las diferencias en el grado de burocratización (en el número de funcionarios) han constituido la espina dorsal de nuestra distinción entre instituciones fuertes y débiles (en combinación con otros factores). Un partido fuertemente institucionalizado es aquel que posee (además de otras características) una numerosa burocracia central (nacional), se

halla en condiciones de desarrollar un alto grado de autonomía respecto a su entorno y tiene una elevada cohesión estructural interna. La *autonomía* se halla en relación con el grado de burocratización justamente porque lo característico de las estructuras burocráticas es su intento de «(...) eliminar o controlar todas las influencias extraorganizativas sobre el comportamiento de sus miembros. Las características burocráticas tienen la función de aislar en lo posible a la organización de las influencias no queridas»¹. La coherencia estructural (el nivel de sistematización) se halla a su vez en relación con el grado de burocratización a causa de las tendencias centralizadas que son inherentes a todo proceso de burocratización. La existencia de una burocracia potente implica que el «centro» tiene a su disposición un instrumento enormemente eficaz para disciplinar a la periferia de la organización.

Por tanto, en el cuadro analítico que hemos puesto a punto la burocracia tiene un papel central. Para los fines que me había propuesto, la apresurada definición utilizada hasta el momento era suficiente. Pero en el momento en que procedemos a someter el concepto a un análisis más detallado, nos salta a la vista la existencia de problemas bastante intrincados y que, sobre todo, aparecen muy confusos en la literatura existente. A pesar de Ostrogorski, de Weber y de Michels, el tema para la burocracia ha sido seguramente el más olvidado por los estudiosos de los partidos. No sólo existen poquísimas investigaciones (y ninguna de tipo comparado) sobre la burocracia de partido (sobre las relaciones entre los distintos niveles jerárquicos, sobre las actitudes de los funcionarios, etc.) sino que se ignora incluso, respecto a la mayoría de los partidos, el número de funcionarios, en parte debido a la escasa disposición de los líderes de los partidos a suministrar información sobre la entidad de los aparatos burocráticos. Este fenómeno se debe a las connotaciones negativas que generalmente se atribuyen al término «burocracia»², así como a la mala fama de que goza entre el público el político profesional (del que el funcionario del partido es sólo una subespecie aunque particularmente significativa). El análisis que hacemos a continuación se orienta, por una parte, a la clarificación conceptual del

¹ H. Haldrich, *Organizations and Environment*, cit., p. 13.

² Cfr. F. Ferraresi, A. Spreafico (a cura di), *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1975, especialmente la introducción, pp. 13-36, y M. Albrow, *Bureaucracy*, London, Pall Mall, 1970.

fenómeno, y por otra a integrar el problema de partido en el marco de una tipología de los profesionales de la política. Al igual que ocurría en los capítulos anteriores (al tratar de los problemas del tamaño, de la complejidad o de las influencias ambientales), las hipótesis y generalidades que avanzaremos de vez en cuando, no podrán ser, por las razones ya apuntadas, corroboradas por datos empíricos suficientes.

Los profesionales de la política y la burocracia

Suele identificarse el funcionario a tiempo completo como el prototipo del «profesional de la política», del que «vive de la política» según la identificación weberiana³. La tendencia más generalizada es usar los términos de «burócrata» (político) y «profesional de la política» como sinónimos. Y aquí empiezan los problemas, porque el burócrata —es decir, el funcionario que se halla empleado a tiempo completo y de un modo estable en una organización política— es solamente una de las encarnaciones posibles del profesional de la política. El profesional de la política es simplemente, aquel que dedica toda, o una gran parte de su actividad laboral a la política y tiene en ella su principal medio de mantenimiento. Un líder de partido, por ejemplo, es un profesional de la política (ciertamente, la tarea política, no le dejaría margen para actividades laborales extrapolíticas de una cierta entidad). Y sin embargo, en la mayor parte de los casos, un líder de partido no es un burócrata. A lo que más se asemeja, probablemente, es a la figura del empresario (y en ese sentido hemos considerado en este libro el liderazgo político). Esta distinción entre dos tipos de profesionales de la política, el burócrata y el empresario político, es sólo la primera de una serie muy amplia de posibilidades.

Una segunda distinción que hay que hacer, es entre el burócrata y el experto, entre el funcionario especializado en el funcionamiento de la «maquinaria» del partido y el «profesional» (en la acepción técnica, propia de la sociología de las profesiones); es decir, el que está en posesión de una serie de competencias especializadas, al margen de la política y de la vida del partido. Al examinar el problema

³ M. Weber, *Politik als Beruf*, conferencia recogida en *Il Lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1967, p. 147 y ss. Trad. esp. *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, p. 92 y ss., esp. p. 96.

de la profesionalización de los parlamentos, como consecuencia de la implantación de los partidos de masas, Eliassen y Pedersen ⁴ han destacado el uso ambiguo y polivalente que se hace, en la literatura sobre las instituciones parlamentarias, de la expresión «profesionalización de la política». En la mayoría de los casos, con aquella expresión se quieren indicar a la vez dos cosas distintas, dos tipos distintos de «profesionalización». En la primera acepción el término se utiliza para señalar el proceso de sustitución de los «notables», característicos de los «partidos de cuadros», por los funcionarios típicos del «partido de masas». En esta acepción, profesional de la política se usa como sinónimo de funcionario de partido. Pero es igualmente frecuente el uso del término profesionalización en un sentido completamente distinto: para indicar la progresiva sustitución en los parlamentos del personal de origen aristocrático o empresarial (en los partidos liberales o conservadores) o de origen obrero (en los partidos socialistas), por un nuevo personal con un elevado nivel de instrucción, de extracción media o burguesa, que en general proviene de las ocupaciones típicas de los sectores que se han desarrollado como consecuencia de la expansión de la intervención del Estado (enseñantes, gestores de empresas públicas, etc.). Este fenómeno suele explicarse como un resultado de la creciente tecnificación de las decisiones políticas, que requieren en una medida mayor que en el pasado, la competencia de los «expertos». En esta segunda acepción, profesionalización viene a significar en realidad el aumento del componente técnico parlamentario que lleva implícito un elevado proceso de aprendizaje, en todos los sectores donde se desarrolla hoy la intervención del Estado. Por ejemplo, Guttsmann ⁵, al discutir las transformaciones en la composición social del parlamento inglés, usa el término profesionalización; pero está claro que en un sistema donde ni los parlamentarios laboristas ni los conservadores son burócratas de partido (dado que en ambos partidos está en vigor la prohibición de que los funcionarios del partido sean candidatos al desempeño de funciones públicas), el autor está utili-

⁴ K. A. Eliassen, M. N. Pedersen, *Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway*, «Comparative Studies in Society and History», XX (1978), pp. 286-318.

⁵ W. L. Guttsmann, *Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets*, cit., Cfr. también R. W. Johnston, *The British Political Elite, 1955-1972*, «Archives Européennes de Sociologie», XIV (1973), pp. 35-77.

zando el término en su segunda acepción. Por tanto, como apuntan oportunamente Eliassen y Pedersen, es necesario distinguir, para no engendrar confusiones, entre los dos procesos que en nuestro siglo han modificado la composición de los parlamentarios: el de la *profesionalización política* por un lado (es decir, la transformación en parlamentarios de los funcionarios de partido) y por otro el de la *profesionalización intelectual* (es decir, el acceso de los expertos a la condición de miembros del parlamento), como consecuencia de la creciente diferenciación, complejidad y tecnificación de las decisiones políticas. He traído a colación esta teoría para mostrar el grado de complejidad que tiene el problema de la profesionalización de la política. A partir de ahora el funcionario de partido se configura como uno de los tipos posibles de profesional de la política. Para ir más allá en la diferenciación de esos tipos, debemos definir mejor el concepto de burocracia y en concreto el de burocracia de partido.

La burocracia de los partidos: definiciones

Como otros conceptos que circulan con profusión en las ciencias sociales, también el de burocracia ha sido objeto de definiciones muy variadas ⁶. Sólo tres ⁷, de entre todos los significados posibles que se atribuyen a este término, parecen tener una cierta utilidad —aunque con distinto grado de eficacia— a la hora de describir el fenómeno burocrático en los partidos:

1. La burocracia como *componente administrativo* de la organización: es decir, el conjunto de funcionarios dedicados a tareas de mantenimiento de la organización y su proporción sobre el total de miembros de ésta ⁸.

⁶ Fred Riggs ha identificado recientemente hasta doce significados distintos del término burocracia en literatura: cfr. F. Riggs, *Introduction: Shifting Meanings of the Term «Bureaucracy»*, «International Social Science Journal», XXXI (1979), pp. 563-584.

⁷ M. Albro, *Bureaucracy*, cit. enumera, además de estas tres, otros cuatro posibles significados del concepto: La burocracia como «ineficacia organizativa», como «administración pública», como sinónimo de «organización» y, finalmente, como «sociedad moderna», 113-143.

⁸ Esta es esencialmente la definición de burocracia adoptada por P. Blau en sus trabajos; por ejemplo, P. Blau, M. W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, cit.

2. La burocracia como organización, de acuerdo con las características que describe el tipo ideal weberiano.

3. La burocracia como el «predominio de los funcionarios».

La primera definición es la que he utilizado de modo fundamental a lo largo de este libro para distinguir entre instituciones fuertes e instituciones débiles. La segunda ha sido también utilizada en parte: la característica de la burocracia (pensemos en la organización del *Central office* de partido conservador) es la división del trabajo, la jerarquía, la standarización de las tareas y de los procedimientos y a veces la competencia y la imparcialidad⁹. Naturalmente, como es inherente a la propia metodología weberiana del tipo ideal, no es necesario que todos los elementos de éste se den efectivamente en cada caso concreto. Pero por lo menos algunos (y sobre todo la división del trabajo y la jerarquía) sí *deben* estar presentes. En una primera aproximación, una definición de la burocracia del partido como cuerpo de funcionarios dedicados al mantenimiento de la maquinaria y con al menos algunas de las características del tipo ideal weberiano, parece que puede ser útil. El hecho de que se trate de funcionarios dedicados a actividades administrativas, de rutina, explica la presencia de ciertos rasgos cuya presencia se ha detectado en las burocracias: actitudes de tipo ritual, una escasa predisposición al riesgo, y una propensión a aferrarse a la «maquinaria» en cuanto tal¹⁰.

La tercera definición parece en cambio menos útil: presupone que una organización burocrática es aquella controlada por sus pro-

Para una definición análoga cfr. también B. Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, cit.

⁹ Sobre la teoría weberiana de la burocracia en relación con teorizaciones más recientes, vid. P. P. Giglioli, *Burocrazia*, en N. Bobbie, N. Matteuci (ed.), *Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 1976, pp. 116-122, E. Saccomani, *Burocratizzazione*, en P. Ferneri (ed.) *Politica e Società*, Firenze, la Nuova Italia, 1979, vol. 1, pp. 96-125.

¹⁰ R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York, The Free Press, 1968, trad. esp. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 206 y ss. La literatura sobre los profesionales de la política es exigua: entre los pocos títulos que se pueden citar sobre el tema vid. G. S. Black, *A Theory of Professionalization in Politics*, «American Political Science Review», LXIV (1970), pp. 865-878, C. E. Schultz, *Bureaucratic party Organization Through Professional Political Staffing*, «Midwest Journal of Political Science», VIII (1964), pp. 127-142. Sobre la profesionalización de la política parlamentaria, vid. D. Herzog, *Carrera parlamentare e professionismo politico*, cit. pp. 515-544. Cfr. también G. Sani, *La professionalizzazione dei dirigenti di partito italiani*, «Rivista Italiana di Scienza Politica» II (1972), pp. 303-333.

pios funcionarios. Pero, como ya se ha dicho, las organizaciones burocráticas —y también los partidos— casi nunca se hallan controladas por funcionarios sino por empresarios o por *mánagers*. Al contrario de lo que pensaba Michels, incluso en los partidos que presentaban una tasa más alta de funcionarios, la política —como se ha señalado— la hacen los políticos y no los burócratas¹¹. Una crítica que recuerda la que hacían en términos análogos tanto Ostrogorski como Weber. Para quienes la burocracia era desde luego un elemento central de los partidos políticos modernos, pero en cuya perspectiva el liderazgo político no podía en absoluto reducirse a la burocracia. Max Weber admitía, sin embargo, la posibilidad de que en ciertos casos excepcionales los funcionarios llegasen efectivamente a apoderarse del partido, desplazando a los políticos: la sucesión de Bebel por parte de Ebert en el SPD, entre 1905 y 1910, implicó precisamente, según Weber, el paso de la supremacía de los políticos al dominio de los funcionarios¹². Es posible admitir que en ciertos casos la burocracia puede adquirir un rol dominante, hasta tal punto que llegue a hacerse indistinguible, en el vértice, de los políticos «puros». En tales circunstancias, la cúpula de la organización representará probablemente una combinación de *mánagers* (más inclinados al «riesgo» y al beneficio) y burócratas (más inclinados a la rutina, al mantenimiento de la maquinaria). Sin embargo, incluso en estos casos, es mejor distinguir entre *mánagers* de origen burocrático, y los de proveniencia distinta, más que suponer una situación de «predominio de los funcionarios». Mantengámonos pues en la definición anteriormente formulada: la burocracia como cuerpo de funcionarios dedicados al mantenimiento de la organización que presenta algunos (aunque no necesariamente todos) de los rasgos del tipo ideal weberiano. Pero de este modo no disponemos aún de los instrumentos necesarios para comprender la dinámica inherente al «fenómeno burocrático» en las organizaciones de partido.

En efecto, hay un dato que forma parte de la definición que acabamos de formular: el hecho de que el funcionario sea *designado*, seleccionado por los empleadores y/o incorporado mediante un con-

¹¹ G. Sartori, *Democrazia, burocrazia e oligarchia nei partiti*, «Rassegna italiana di Sociologia», I (1960), pp. 119-136.

¹² Max Weber, *Economía y Sociedad*, vol. 2, p. 1093, vol. II. También para Duverger, en determinadas circunstancias es posible que la burocracia del partido llegue a ser dominante: cfr., *Los Partidos políticos*, cit., pp. 183-185.

curso al desempeño de determinadas tareas, y que esas tareas sean *exclusivamente* administrativas, de mantenimiento del aparato. Pero no siempre es así en el caso de la burocracia de partido.

En ciertos partidos, la burocracia se configura efectivamente como pretende la definición: en el partido conservador y en el laborista, por ejemplo, los funcionarios son *designados* desde arriba, y tienen que dedicarse exclusivamente a tareas administrativas, estando rigurosamente excluidos de las actividades políticas de carácter público. Pero en muchos otros partidos —y de modo característico en los partidos de masas socialistas y comunistas, pero no sólo en ellos— el funcionario es efectivamente incorporado y designado por la dirección, por los líderes del partido, que son los encargados de fijarle sus tareas; pero su designación para ocupar numerosos cargos requiere una ratificación posterior mediante la *elección* desde abajo. Además, este tipo de funcionario no se dedica exclusivamente a actividades administrativas sino también, y a veces de modo principal, a actividades públicas. Se trata de un dirigente político, que participa en las campañas electorales y en todas las actividades políticas del partido tanto internas como externas.

Puede haber, por tanto, en los partidos dos tipos distintos de burocracia que definiré respectivamente como burocracia ejecutiva y burocracia *representativa*¹³. El carácter representativo de la burocracia en numerosos partidos se deriva del hecho de que un partido es, en ciertos aspectos, un híbrido organizativo en el que se combinan rasgos propios de las organizaciones burocráticas (y, por tanto, de sistema de intereses) y de las asociaciones voluntarias (y, por tanto, del sistema de solidaridad). Más en concreto, se deriva del hecho de que la selección de los líderes en los distintos niveles, se halla sometida, simultáneamente, a una doble presión y debe responder a dos requisitos: el de la *funcionalidad* y el de la *legitimación*. Como se ha señalado:

Hay que destacar que el proceso de selección de los líderes en los partidos políticos de las modernas sociedades industriales, es algo bastante com-

¹³ La burocracia representativa se caracteriza en este caso por la existencia de un control electoral, y difiere por tanto de la «burocracia representativa» (contrapuesta a la «burocracia punitiva») de que habla A. Gouldner en *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press, 1954, cuya característica distintiva es la «competencia».

plicado. A diferencia de las organizaciones burocráticas, en las que el reclutamiento del personal puede orientarse de modo exclusivo en función de los puestos y órganos a cubrir, el partido político debe además, en cuanto asociación voluntaria, garantizar la legitimidad democrática en la selección de los líderes; lo que se lleva a cabo principalmente mediante un proceso electoral competitivo¹⁴.

Existen, por tanto, dos tipos de burocracia. Una de ellas es análoga en gran medida, al componente administrativo existente en otras organizaciones: es la burocracia ejecutiva. Mientras que la otra es típica y exclusiva de los partidos y de los sindicatos: la burocracia representativa. La diferencia entre las dos clases puede interpretarse esencialmente, en función del distinto *sistema de control* al que una y otra se hallan sometidas. En el caso de la burocracia ejecutiva hay un único sistema de control: *la jerarquía* (como en el tipo ideal weberiano). Los burócratas ejecutivos son funcionarios designados para sus respectivas tareas por los líderes políticos. Responden plenamente a la figura del administrador. En cambio, la burocracia representativa se halla sometida simultáneamente a dos estructuras de control: *la jerarquía* y posteriormente el *control electoral*. Este doble control tiene su razón de ser en el hecho de que el burócrata representativo no es sólo un administrador sino también un dirigente político. Su situación es por tanto ambigua e indicativa de la misma ambigüedad que caracteriza en general (desde el punto de vista organizativo), a los partidos. Este tipo de burócratas debe responder de sus actuaciones ante los superiores pero también se ve sometido, periódicamente, al juicio de la base. Naturalmente, no hay que exagerar el alcance del segundo sistema de control, el electoral. La utilización de una burocracia de este tipo ha coincidido siempre con situaciones en que se daba un neto predominio de los líderes (desde el SPD al PCI o al PCF). Situaciones en que la existencia de esa nómina de funcionarios garantiza a la coalición dominante su control sobre el partido: a la vez que su «carácter representativo» (es decir, el hecho de que reciban su investidura a través del mecanismo electoral), tiene como cometido más importante, el de legitimar su función¹⁵. En los partidos en que existe una burocracia representa-

¹⁴ D. Herzog, *Political Parties and Political Leadership Selection*, en O. Stammer (ed.), *Party Systems, Party Organizations and the Politics of New Masses*, Berlin, Badelsberger, 1968, p. 164.

¹⁵ Desde este punto de vista es preciso subrayar que las normas que regulan el

tiva, los funcionarios se comportan mucho más como un instrumento dócil de la «dirección», que como representantes de la «base». La legitimidad que recigen por la vía de la elección (una elección fácilmente manipulable siempre que exista una coalición dominante unida) sólo sirve para reforzar la posición de aquellos *vis-à-vis* de los activistas de base. En el PCI por ejemplo, la burocracia representativa, domina la inmensa mayoría de los comités federales¹⁶ (los órganos de dirección de las federaciones) y constituye además la porción mayoritaria de los delegados en los congresos nacionales¹⁷. En otros términos, el funcionario que debe sus perspectivas de carrera a las decisiones de sus superiores (los líderes nacionales), es a la vez el encargado de dirigir las distintas federaciones, y el mismo que resulta «elegido» por la base para la misión de juzgar en los congresos, a aquellos dirigentes que lo han designado.

Sin embargo, aunque no hay que sobrevalorar el peso de los

«centralismo democrático» en los PC no servirían por sí solas para garantizar su tradicional cohesión y disciplina si no se hallasen sometidas por una estructura burocrática que se extiende desde el vértice hasta la periferia; es decir, por un cuerpo de funcionarios que les sirven de garantía. Sobre el centralismo burocrático vid. S. Sechi, *L'austero fascino del centralismo democratico*, «Il Mulino», XXVII (1978), pp. 408-453 y, desde una perspectiva comparada, G. Pasquino, *Organizational Models of Southern Communist Parties*, cit., y H. Tiersky, *Il problema del centralismo democratico*, en H. Timmerman (a cura di), *I partiti comunisti dell'Europe mediterranea*, cit., pp. 291-333.

¹⁶ El alto grado de profesionalización de los dirigentes de federación es señalada entre otros por S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit., quien observa que, en el período en que se desarrolló la investigación (a fines de los años sesenta) los comités directivos de las dos federaciones «fuertes» (Bolonia y Florencia) estaban integradas en su totalidad por funcionarios, mientras que en las dos federaciones «débiles» (Padua y Lucca), el porcentaje de funcionarios en los comités locales de ambas ciudades era, respectivamente, del 47 % y del 57 %. La investigación de F. Lanchester, *La dirigenza di partito: il caso del PCI*, «Il Politico», XLI (1976), pp. 690-718, arroja la misma imagen de una elevada profesionalización política de las federaciones. Sin embargo, se detecta una tendencia, con el paso del tiempo, a partir del VIII Congreso, a una reducción del peso del funcionariado en la estructura intermedia del partido. Según los cálculos de Sivini en 1968 había 1244 funcionarios distribuidos en 109 federaciones (con descenso, en porcentaje sobre el total de dirigentes de federación, desde el 42 % de 1960, a algo menos del 30 %): cfr. G. Sivini, *Le parti communiste. Structure et fonctionnement*, cit., p. 112.

¹⁷ Habida cuenta del grado de profesionalización de la dirección del PCI, se trata de una conclusión fácilmente deducible del dato siguiente: los dirigentes nacionales, regionales o federales suman el 71 % de los delegados en el VIII Congreso, el 78,8 % en el IX, el 79,8 % en el X, el 80,4 % en el XI, y el 80 % en el XII; el cfr. G. Sivini, *Le parti communiste. Structure et fonctionnement*, cit., p. 123.

mecanismos electorales de control, tampoco hay que infravalorarlos. Es consustancial con ese mecanismo el que el funcionario (designado) no pueda «snobear» el trámite de la ratificación electoral. Si se tropieza con excesivas dificultades al llegar ese momento, podría ser mal mirado por sus superiores, a causa de su incapacidad para establecer una relación de confianza con los militantes de base, y ver comprometida su carrera. Por el contrario, una sólida relación de confianza con la base, reforzará su control sobre una zona de incertidumbre organizativa (los líderes deberán tener en cuenta su éxito entre los militantes).

Dicho de otro modo, una posición favorable en sus intercambios de tipo vertical (con los militantes de base), mejora las condiciones en que se realizan los intercambios posteriores con los líderes. La misma ambigüedad del mecanismo es la que empuja, por tanto, a los funcionarios representativos a desplegar una intensa actividad para impedir que los dos sistemas de control a que se hallan sometidos, el jerárquico y el electoral, entren en contradicción. Y en concreto les empuja a trabajar con la máxima energía para ganar el apoyo de la base a la «línea política» (decidida por sus superiores).

Concluyo, en relación con este punto, señalando que aunque existan notables diferencias entre la burocracia ejecutiva y la burocracia representativa, no deben tampoco exagerarse. Al igual que la distinción entre política y administración es una distinción llena de matices y la línea de demarcación entre ambas se desplaza continuamente, otro tanto ocurre con la distinción entre los dos tipos de burocracia.

En primer lugar, porque también el burócrata «representativo», a pesar de ser un dirigente político, se ve obligado a dedicar una parte importante de su actividad a la «administración», al mantenimiento del aparato organizativo. Además es un tipo de funcionarios que termina por interiorizar valores y actitudes más congruentes con el rol de un administrador dedicado a actividades rutinarias que con la función de un dirigente comprometido en actividades de tipo gerencial.

En segundo lugar porque también el burócrata ejecutivo toma parte activamente, en ocasiones, en las disputas políticas (aunque sea de un modo limitado, dentro de los límites de la organización) y no puede, si quiere trabajar con eficacia, permitirse mantener unas relaciones demasiado conflictivas con los militantes voluntarios¹⁸. Por

¹⁸ Como resulta de las investigaciones empíricas llevadas a cabo sobre los fun-

otra parte, hay que señalar que junto a los tipos puros del burócrata ejecutivo y el burócrata representativo, existen también numerosas formas mixtas, que mezclan los rasgos de los dos tipos: por ejemplo, la burocracia de la CDU presenta características mixtas, y en su seno conviven el jefe político junto al simple empleado¹⁹. Finalmente, tanto la burocracia ejecutiva como la representativa, constituyen instrumentos de control en manos de la coalición dominante del partido. Por esta razón la distinción entre ambos tipos de burocracia no tiene demasiada importancia para el análisis del nivel de institucionalización de un partido. Dejando al margen la cuestión del control por vía electoral, entre el agente de área del partido conservador y el funcionario que desempeña tareas de dirección en una federación comunista, no existe, desde este punto de vista, prácticamente ninguna diferencia.

Burocracia y actitudes políticas

La presencia de una burocracia poderosa, genera una centralización del poder de decisión. Sin embargo, hemos advertido también (en el capítulo X), que una fuerte burocracia implica la existencia de numerosos niveles jerárquicos y, por tanto, una cierta descentralización de las decisiones administrativas (o de rutina). En un partido con un alto grado de burocratización, se combinan una gran centralización de las decisiones políticas (de gobierno) y una descentralización igualmente importante de las decisiones administrativas. Lo que puede producir extrañeza es el hecho de que la descentralización administrativa no genera una presión en favor de la extensión de esa descentralización al ámbito político (tanto más cuanto que los límites entre los dos campos son muy sutiles); y con mayor razón en el caso de los burócratas «representativos», que son una figura híbrida, a caballo entre la administración y la política.

Parecería lógico, en efecto, que quien goza de una gran auto-

cionarios locales y regionales de los partidos ingleses, por ejemplo, por R. Frasure, A. Kernberg, *Constituancy Agents and British Party Politics*, «British Journal of Political Science», V (1975), pp. 456-476.

¹⁹ Estamos hablando, sin embargo, del período anterior al proceso de profesionalización de los años setenta (vid. el cap. XIII): cfr. U. Schketh, M. Pinto-Duchinsky, *Why Public Subsidies have become the Major Source of Party Funds in West Germany but not in Great Britain*, cit., pp. 32-33.

mía decisional en un campo, pueda utilizarla sin problemas para desarrollar su poder de decisión en otros ámbitos. Sin embargo, eso es algo que sólo ocurre rara vez, a causa de un fenómeno que hemos analizado ya (en el capítulo II): la posición de enorme desventaja en que se encuentra en general los funcionarios en sus relaciones de intercambio con los líderes nacionales. La mayoría de las veces, la decisión de convertirse en funcionario de partido es una opción irreversible, definitiva. El funcionario de partido no tiene a su alcance en el mercado de trabajo ocupaciones equivalentes. Al ser escasamente *sustituibles* los incentivos selectivos que recibe, el funcionario se convierte en un ser fácilmente chantajeable: la «seguridad en el empleo» desempeña un papel decisivo²⁰. El hecho de que su única salida sea el hacer carrera dentro de la organización, explica el alto nivel de conformismo que se da entre los funcionarios y su enorme subordinación a las decisiones de los líderes. Y explica también el alto grado de centralización de la autoridad que acompaña siempre a los partidos a un alto nivel de burocratización, así como el carácter centrípeto de la «estructura de las oportunidades» de carrera. Además, la existencia de un fuerte aparato de funcionarios explica también la estabilidad y la cohesión que caracteriza en general a la coalición dominante de los partidos muy burocratizados. Se trata de coaliciones que, además de hallarse en una posición ventajosa en sus relaciones de intercambio con los funcionarios (al ser escasamente sustituibles los incentivos selectivos que éstos reciben) lo están igualmente en sus relaciones de tipo horizontal, con las élites de la minoría. En efecto, el control de un fuerte aparato de funcionarios proporciona a la coalición dominante de un partido, un tipo de ventajas parecidas a las que disfrutaban los partidos de gobierno frente a los partidos de oposición: la disponibilidad de un conjunto de re-

²⁰ S. Barnes, *Party Democracy and the Logic of Collective Action*, en W. J. Crotty, *Approaches to the Study of Party Organizations*, cit. p. 132, observa que en el PSI: «Los líderes reconocían que los funcionarios del partido estaban sometidos a condicionamientos que limitaban su libertad de elección. Es decir, se veían presionados por la necesidad de alinearse políticamente con la facción vencedora en las disputas intrapartidarias; un error de cálculo podía significar la pérdida del puesto». Por el contrario, los «semiprofesionales» gozaban de una posición de ventaja muy clara: «Algunas profesiones no políticas como la de abogado o enseñante, atenuaban las incertidumbres económicas asociadas a las luchas faccionales. Los líderes de origen obrero o los de clase media que habían abandonado los estudios por haberse dedicado al activismo político en una edad temprana, se encontraban en una posición más débil. No tenían ningún otro puesto al por que ir».

cursos, cuya utilización está vedada a los oponentes ²¹. Pero el hecho de que los incentivos selectivos sean poco sustituibles, no es el único factor que explica la docilidad frente a los líderes que caracteriza en general, a cualquier burocracia de partido. En efecto, el funcionario es a menudo, también un «creyente» (recordemos que la distinción entre creyentes y arribistas sólo tenía un carácter analítico); o, dicho de otro modo, también se beneficia de los incentivos de identidad. A menudo la carrera burocrática requiere, en los partidos fuertemente institucionalizados, un largo aprendizaje. Entre los funcionarios comunistas entrevistados por Hellman, la mayoría provenía de las filas de la organización juvenil y un 70 % había frecuentado las escuelas del partido ²². Diversos estudios han mostrado que la lealtad hacia la organización está en función también de la cantidad de tiempo que se ha pasado en ella, así como de las dificultades que se han tenido que vencer en los sucesivos ascensos ²³.

En segundo lugar, al menos hasta tiempos recientes, en todos los partidos los funcionarios se reclutaban en los sectores sociales menos acomodados. El hecho de que el funcionario comunista o socialista, encontrase en el partido y gracias al partido, los medios para mejorar el status, incrementaba su reconocimiento y su lealtad hacia la organización. Del mismo modo, la lealtad de los agentes conservadores de comienzos de siglo, hacia los líderes del partido, se explica por su doble condición de gentes de extracción social humilde y a la vez, psicológicamente identificadas con las clases altas (cuyo perfume podían respirar en el seno del partido) ²⁴. Así pues, la influencia combinada de los incentivos selectivos y los incentivos de identidad, junto a las escasas oportunidades que ofrece a los funcionarios el mercado fuera de la organización, explican el «conformismo» de los aparatos, su docilidad como instrumento al servicio de la coalición

²¹ S. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, cit., pp. 84-86.

²² S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit., p. 390. Las organizaciones juveniles, además de canales de enlace con el electorado juvenil, son un importantísimo vivero de líderes para los partidos, tanto en los más burocratizados como en los estructurados en facciones. Una larga militancia, iniciada a una edad temprana en este tipo de organizaciones, ofrece mayores garantías, tanto para la efectiva interiorización de los valores del partido (o de la facción) como para la formación de lealtades sólidas del tipo personal.

²³ E. Spencer Wellhofer, T. M. Hennessey, *Political Party Development: Institutionalization, Leadership, Recruitment and Behavior*, cit.

²⁴ J. Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin, 1902-1940*, cit. p. 46.

dominante del partido. Esta es la razón también de que incluso los burócratas «representativos», aunque desempeñen funciones de dirección política, no consigan generalmente establecer una correlación de fuerzas favorables frente a los líderes, y sean incapaces, por tanto, de poner en cuestión la centralización del poder de decisión. Y explica igualmente por qué a menudo el burócrata «representativo» tiende a convertirse de hecho más en un «administrador» que en un «político». Así como la tendencia de los funcionarios, que Hellman detectaba en las federaciones más importantes del PCI, a convertir los problemas políticos en problemas de administración ²⁵. O, finalmente, el carácter marcadamente «apolítico» del comportamiento de los funcionarios de nivel medio y bajo del SPD después de 1950. En el SPD:

Los hombres que ocupaban las secretarías, debían gozar de una reputación de neutralidad, ser considerados como individuos por encima de las disputas intrapartidarias. Esta cualidad reforzaba al estilo «apolítico», al que de por sí contribuían las tareas rutinarias típicas de la secretaría. En los momentos en que casi cada nuevo problema político actuaba como detonador de los conflictos faccionales existentes en el partido, la burocracia tendía a retirarse de la «política». La tarea principal que competía a la burocracia, esto es, organizar el partido para la victoria en las elecciones, comportaba necesariamente una actitud hostil hacia cualquier presión en favor de cambios tácticos que pudieran dividir al partido o alejar a los electores no socialistas. Lo que el funcionario del partido deseaba por encima de todo era la paz y la unidad en la organización ²⁶.

La centralización de la autoridad que se da en los partidos muy burocratizados, se deriva pues del hecho de que los incentivos, tanto selectivos como de identidad, de que disfruta el funcionario, son escasamente sustituibles. Sin embargo, los cambios en las condiciones del mercado pueden, al menos en parte, modificar esta situación. En este sentido, el creciente aumento de funcionarios de extracción medio-burguesa y con un elevado nivel de instrucción que se ha registrado recientemente en el PCI en combinación con el declive de los de extracción obrera ²⁷ es un fenómeno que parece contribuir

²⁵ S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit., p. 354.

²⁶ C. E. Schorske, *German Social Democracy, 1905-1917*, cit., p. 127.

²⁷ F. Lanchester, *La dirigenza di partito: il case del PCI*, cit.

a la quiebra de la docilidad del aparato. No sólo porque puede generar dificultades en las relaciones de este nuevo tipo de funcionarios con la vieja base militante, sino porque su relación con los líderes nacionales se modifica sensiblemente. Aunque con posibilidades alternativas decrecientes a medida que aumenta su antigüedad en la carrera el joven funcionario en posesión de un título de enseñanza superior y con una red de lazos personales derivados de su origen familiar, sufre en grado mucho menor que el viejo funcionario de extracción obrera la presión al conformismo (y además al no haber experimentado, por su vinculación al partido, un ascenso en la escala social, su grado de «agradecimiento» es mucho menor). Aunque las posibilidades de encontrar una situación alternativa decrecerán a medida que aumente el tiempo que pase dentro de la organización. Por tanto, el cambio de la estructura funcional tiende a favorecer una relativa desinstitucionalización de la organización y a reforzar la tendencia a la pérdida de cohesión y estabilidad de la coalición dominante (la fidelidad a un grupo determinado de los muchos que compiten dentro de la organización, puede llegar a ser más importante, en estas condiciones, que la fidelidad al partido)²⁸.

Los expertos y los profesionales camuflados

Una vez identificado el burócrata de partido, debemos ahora diferenciarlo de otros tipos de profesionales, y en concreto del «experto», del profesional en sentido estricto. También en este punto

²⁸ Existe además el problema de las «lealtades cruzadas» de los funcionarios «descentralizados», esto es, asignados a las organizaciones afines al partido: por una parte, una excesiva identificación del funcionario con la organización afín puede dar lugar a una situación de indeseable independencia de ésta. Pero por otra parte, si el funcionario «descentralizado» se identifica exclusivamente con el partido ello puede implicar una falta de vitalidad de la organización, disminuyendo así su utilidad política. En el PCI de los años cincuenta muchos de los problemas de la relación entre el partido y la sociedad civil nacían de la incapacidad de las organizaciones afines para desarrollar actividades por su cuenta, aunque fuera en la órbita marcada por la línea política del partido: los funcionarios del sindicato, de las organizaciones de mujeres, etc., se sentían ante todo comunistas, y no estaban dispuestos a emprender acciones autónomas respecto al partido. Por ello las organizaciones afines (que sin embargo, constituían un eje muy importante de la hipótesis del «partido nuevo») no conseguían desempeñar sus funciones con la necesaria vitalidad: cfr. G. Poggi (a cura di) *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 171 y ss.

debemos sufrir las consecuencias de la permanente ambigüedad del lenguaje en las ciencias sociales, de la tendencia a no diferenciar los distintos tipos de profesionales de la política y del carácter confuso y equívoco que en la literatura sobre las organizaciones reviste la distinción entre los burócratas y los profesionales. Si nos atenemos a lo que afirman los manuales, el burócrata y el profesional son roles ocupacionales que tienen al menos un rasgo en común: los conocimientos especializados; aunque sean de distinto tipo y dejando al margen el hecho de que el proceso de aprendizaje del «profesional» es generalmente más largo que el del burócrata. Lo que cuenta, sin embargo, es el distinto *sistema de control* a que uno y otro se hallan sometidos. El sistema de control a que se halla sometido el burócrata es la jerarquía y, por ende, la subordinación a los superiores. El sistema de control del «profesional» es el «juicio de los colegas», en el marco de una serie de criterios de evaluación bien definidos (ética profesional)²⁹.

Está claro, sin embargo, que esta distinción se refiere, por una parte, a los burócratas que operan (por definición) en el seno de una organización, y, por otra, a los profesionales independientes (abogados, notarios, ingenieros, arquitectos, etc.); esto es, a aquellos que se desenvuelven en el ámbito de las profesionales liberales. La distinción se complica si tratamos de diferenciar a los burócratas y a los profesionales que se hallan insertos en una organización. En este caso, y con todas las excepciones imaginables (por ejemplo, los médicos de hospital) en general la distinción se establece entre *funciones de línea* (burócratas) y *funciones de staff* (profesionales). Pero aún en este caso lo que diferencia sobre todo a ambos roles es el sistema de control. Al distinguir entre burocracia ejecutiva y burocracia representativa decíamos que la primera se hallaba sometida únicamente al control de la jerarquía y la segunda al doble mecanismo de la jerarquía y de la elección. También el profesional, el experto dotado de conocimientos especializados, se halla sometido a una doble estructura de control: el de la jerarquía, una vez más, pero también el «juicio de sus colegas» (y sobre todo de los colegas independientes).

En el caso de la burocracia representativa el problema principal

²⁹ Cfr. además, J. A. Jackson (ed.), *Professions and Professionalization*, London, Cambridge University Press, 1970. Cfr. también S. Zan, *Struttura e organizzazione delle professioni: una analisi critica della letteratura*, «Studi Organizzativi», VIII (1976), pp. 31-70.

del funcionario era impedir que los dos sistemas de control a que se hallaba sometido, entraran en contradicción. Del mismo modo, en el caso del profesional, la existencia de un doble mecanismo de control crea dilemas y tensiones que se manifiestan en forma de conflicto de roles, como problemas de «lealtades cruzadas», etc., y que hacen que esta figura profesional sea intrínsecamente inestable.

Apliquemos ahora este razonamiento al caso de los partidos. Y pensemos en el caso de un economista empleado a un tiempo completo en el servicio de estudios de un partido. Nada más fácil que nuestro economista se encuentre ante dilemas y conflictos de roles, derivados del doble sistema de control a que se halla sometido. Por una parte, por su situación de dependencia respecto a la organización, deberá abstenerse, por ejemplo, de criticar públicamente la política económica de su partido o de realizar análisis claramente contradictorios con aquélla. Pero, por otra parte, en cuanto «profesional» tendrá también el problema de «no perder la cara» ante sus colegas, los economistas independientes (entre otras cosas porque, en un determinado momento, un puesto de profesor en una universidad podría ser más estimulante y de mayor prestigio que el trabajo en el partido).

Naturalmente que, al menos en política no habría que exagerar las diferencias entre burócratas y profesionales (de *staff*). En abstracto, las diferencias entre el economista que mencionábamos, y el burócrata, están claras: es la diferencia que existe entre una función de *línea* y una función *staff*³⁰. Pero la analogía entre un partido y una empresa sólo es válida hasta un cierto punto. En la empresa los servicios de *staff* y de *línea* son reconocibles fácilmente. En cambio, en los partidos esta distinción no es siempre posible. Por ejemplo, en muchos casos el periodista que trabaja para un partido no es en absoluto un profesional sometido, en cuanto tal, al doble control de la jerarquía y del juicio de sus colegas (y dividido, por tanto, entre su lealtad al partido y la ética profesional). Por el contrario, frecuentemente, se trata de un burócrata (el trabajo en el periódico del partido es sólo una etapa dentro de una carrera burocrática). El economista del servicio de estudios, si es hábil y tiene suerte, puede

³⁰ Sobre la distinción entre *línea* y *staff* vid. V. Mortara, *L'analisi delle strutture organizzative*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 161 y ss. Sobre los conflictos *línea-staff* vid. E. Rhenman et al., *Conflict and Cooperation in Business Organizations*, New York, Wiley and Sons, 1970.

llegar a ser elegido miembro del parlamento. Y aunque probablemente seguirá ocupándose, sobre todo de problemas económicos, las distinciones del tipo *staff* y *línea* se harán por lo menos problemáticas. Pero más en general es preciso tener en cuenta que, incluso en otro tipo de organizaciones, la distinción entre burócratas y profesionales está llena de matices. La separación rígida entre unos y otros (a la que incluso yo me he atenido hasta ahora) es propia de los «modelos ideales» de estos dos componentes de las organizaciones:

Los estudios empíricos que descomponen el modelo weberiano en sus elementos constitutivos (...) tienden a tratar la profesionalización como una constelación de variables que reflejan actitudes determinadas, en algunas de las cuales pueden establecerse gradaciones. Las conclusiones a que llegan estos estudios, ponen en crisis la noción de un conflicto *global* entre profesionalización y burocratización (...). Estos resultados (indirectamente previsibles) confirman que ambos tipos de tareas organizativas tienen un origen histórico en gran medida común. Es decir, refuerzan la hipótesis de Stinchcombe de que la burocracia y el mundo de las profesiones, son subtipos de una categoría más amplia: las de la administración racional³¹.

Las investigaciones empíricas parecen demostrar, por tanto, que la incompatibilidad entre roles burocráticos y profesionales es sólo parcial y a menudo lo que se produce es una situación de equilibrio y de apoyo mutuo (muchos burócratas desarrollan actitudes «profesionales» y muchos profesionales asumen actitudes burocráticas)³².

La intrínseca inestabilidad de los roles profesionales en el seno de las organizaciones, se deriva de su carácter ambiguo.

Para toda una categoría de profesionales, cuya idea de la carrera es *inseparable* del ascenso en las estructuras tecnoburocráticas, la «profesionalización» constituye una alternativa ambigua: una «carrera profesional» en una organización constituye *un signo de estancamiento en la carrera*. Poco importa si es percibido o no como tal. Los profesionales, como los ingenieros o los contables, tienen ya su status consolidado en la sociedad en

³¹ M. Sarfaty Larson, *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1977, p. 191. El trabajo de A.L. Stinchcombe citado es *Bureaucratic and Craft Administration of Production*, «Administrative Science Quarterly», IV (1959), pp. 168-187. Sobre la distinción burócratas/profesionales cfr. también G. Freddi, *Tensioni a conflitti nella magistratura*, Bari, Laterza, 1978, pp. 53 y ss.

³² M. Sarfaty Larson, *The Rise of Professionalism*, cit., p. 191 y ss.

general: sus credenciales y diplomas, garantizados por determinados institutos profesionales, les otorgan en teoría, una cierta garantía respecto a la continuidad de su status en el mercado de trabajo. Lo que esperan ganar a través de su inserción en una organización, son precisamente dosis mayores de poder tecnocrático: sin embargo, la «carrera profesional» no les asegura ni un mayor control de recursos ni la participación en el proceso de toma de decisiones a nivel central³³.

Estas observaciones explican bien, por analogía, por qué los roles profesionales dentro de los partidos son intrínsecamente inestables: si quiere hacer carrera dentro de la organización, el profesional *tiene que* transformarse en un burócrata (o, frecuentemente, en un representante del partido en cargos públicos de tipo electivo), pasar de una función de *staff* a funciones en *línea*; en otro caso, antes o después se verá empujado a buscarse un empleo mejor fuera del partido. Otro factor que complica el cuadro y oscurece la distinción entre burócratas y profesionales, es la presencia en muchos partidos, pero especialmente en los partidos de gobierno que practican el «patronazgo» y la colonización del aparato estatal, de una cantidad considerable de profesionales de la política *ocultos* o clandestinos. Se trata de un tipo de funcionario *sui generis* ampliamente difundido en la DC italiana³⁴, pero también, por ejemplo, en el partido socialdemócrata austríaco³⁵ y probablemente en muchos otros partidos. Muchos militantes figuran en los ficheros del partido como funcionarios de entidades estatales o paraestatales. En muchos casos se trata de funcionarios del partido camuflados. Muchos militantes obtienen empleos fuera de la organización, gracias a los buenos oficios del partido. Más que de verdaderos empleos se trata a menudo de «sinecuras» que permiten al militante dedicarse casi a tiempo completo a la política pero sin gravar el presupuesto del partido con su salario. El hecho de que, debido a la expansión de la intervención del Estado, este tipo de profesionales haya conocido una enorme expansión, explica muchas de las dificultades con que se tropieza el análisis empírico del mundo de los profesionales de la política.

³³ *Ibidem*, p. 193.

³⁴ A. S. Zuckerman, *The Politics of Faction. Christian Democratic Rule in Italy*, cit. p. 105 y ss.

³⁵ K. Shell, *The Transformation of Austrian Socialism*, cit., p. 110.

Burocratización y profesionalización

Por mucho que haya que matizar y precisar la distinción, sin embargo, en muchos aspectos, los burócratas y los profesionales (del *staff*) representan realmente figuras profesionales distintas. Decir, por tanto, que un partido se burocratiza no es lo mismo que decir que se profesionaliza³⁶. La burocratización implica un aumento de esa categoría particular de «profesionales de la política» que son los funcionarios adscritos al mantenimiento de la organización y que se encuentran en esa posición que describíamos de desventaja frente a los líderes nacionales debido a que los incentivos selectivos (y también los incentivos de identidad) de que disfrutaban son escasamente sustituibles. La profesionalización consiste en cambio, en el aumento del número de expertos empleados en la organización (o reclutados mediante contratos temporales). La profesionalización constituye el rasgo distintivo del cambio organizativo que están experimentando hoy los partidos políticos e implica una reducción del peso de las viejas burocracias y una inflación de los órganos *staff*. Los procesos de profesionalización, cuando alcanzan ciertas dimensiones, pueden provocar alteraciones considerables en las relaciones de poder existentes en el seno de los partidos (muchas de las cuales son ya visibles en los partidos estadounidenses)³⁷. A diferencia de las organizaciones burocráticas, las organizaciones profesionales o aquellas en las que el componente profesional es muy importante, tienden a ser organizaciones descentralizadas³⁸. La tendencia a la descentralización está ligada a su vez al hecho de que los líderes encuentran más dificultades a la hora de controlar la actuación de los especialistas que la de los administradores. Por otra parte, el profesional que forma parte del *staff* tiene más alternativas en el mercado de trabajo que el burócrata y es, por tanto, menos susceptible de chantajes o presiones. Por tanto, la tendencia a la sustitución de los burócratas por los profesionales, debería en principio reducir el grado de centralización política de la autoridad y dar lugar a procesos de frag-

³⁶ Vid. los esbozos de un análisis que contraponen las ventajas de la profesionalización a las desventajas de la burocracia, junto con algunas propuestas, en G. Pasquino, *Deburocratizzare la politica*, «Biblioteca della Libertà», XVI (1979), pp. 35-46. Cfr. también, J. Juillard, *Contre la politique professionnelle*, Paris, Editions du Seuil, 1977.

³⁷ Volveré sobre este punto en el cap. XIV.

³⁸ P. Blau, *On the Nature of Organizations*, cit., pp. 229-230.

mentación en las coaliciones dominantes. Pero también podría generar un tipo de efectos parcialmente distintos. Puesto que el profesional tiende a convertirse en un especialista con una relación con el partido puramente laboral, en un técnico que vende sus prestaciones profesionales a una clientela (que en este caso es el partido político), necesita mucho menos que el funcionario de viejo cuño los incentivos de identidad (y se halla, por tanto, menos condicionado por los problemas de coherencia política). En todo caso, la profesionalización, acompañada del declive de los aparatos burocráticos de tipo tradicional, contribuye inevitablemente al debilitamiento del grado de institucionalización de los partidos.

Dirigentes y profesionales: una clasificación

A lo largo de este capítulo nos hemos topado con la existencia de numerosos roles dentro de la organización, asimilables todos a la figura del profesional de la política. Y hemos visto que el burócrata representa únicamente un subtipo entre los muchos que existen. En general, puede decirse que la dirección de los partidos se halla integrada —en los distintos niveles—, por una pluralidad de tipos y figuras profesionales. La simple distinción weberiana entre profesionales y diletantes no es satisfactoria³⁹. Puesto que, por un lado, hay muchos tipos de profesionales y, por otro, existen muchas figuras fronterizas, a caballo entre el profesional y el diletante. En los grupos de dirección los partidos pueden detectarse fundamentalmente hasta siete tipos de dirigentes, presentes en proporciones variables y, diferenciables entre sí según los recursos de que disponen, su estilo político y su grado de profesionalidad.

- A) El *mánager* (o empresario político).
- B) El notable.
- C) El burócrata representativo.
- D) El burócrata ejecutivo.
- E) El profesional de los órganos de *staff*.
- F) El profesional camuflado.
- G) El semiprofesional.

³⁹ Como señala entre otros D. Herzog, *Carriera parlamentare a professionismo politico*, cit.

A. *El mánager*

Es un tipo de político profesional que aparece en el mismo momento del nacimiento del partido político moderno (en su versión original del partido de comités o partido de cuadros). Una cierta dimensión gerencial se da en todos los líderes nacionales de los partidos, pero también en otras muchas figuras profesionales: por ejemplo el *boss* de las viejas maquinarias electorales estadounidenses. Naturalmente puede haber una gran diversidad de tipos de *mánagers*, cada uno con su estilo propio. Pero la tarea de elaborar una tipología del liderazgo excede de los límites de mi trabajo⁴⁰. En cualquier caso, los tres subtipos más importantes parecen ser el líder de origen caciquil, el líder que procede de filas de la burocracia del partido y, finalmente, el líder carismático que surge al margen de (y frente a) los canales tradicionales de selección.

B. *El notable*

Es el prototipo del «diletante» de la política, del que no vive de la política y convierte su posición socioeconómica en una posición política. Constituye el nervio de la dirección en los viejos partidos de cuadros. Las previsiones de Weber y Duverger, según las cuales era una figura destinada a desaparecer con el surgimiento del partido de masas, se han confirmado sólo en parte. Lo que ocurre más bien es que el notable continúa conviviendo en los partidos contemporáneos con los otros profesionales de la política.

C. *El burócrata con funciones representativas*

Si el notable es la figura política más ligada a la época del partido de cuadros, el burócrata con funciones representativas es el proto-

⁴⁰ Sobre este problema me remito a la literatura sobre las elites y en concreto, D. Marvick (ed.), *Political Decision-Makers*, Glencoe, The Free Press, 1961, L. J. Edinger (ed.), *Political Leadership in Industrialized Countries*, cit., D. Putman, *The Comparative Study of Political Elites*, cit., H. Lasswell, D. Lerner (eds.) *World Revolutionary Elites*, cit., P. Farneti, *Classe Politica*, en P. Farneti (a cura di), *Politica e società*, vol. 1, cit., pp. 199-232.

tipo del profesional de la política en la época dorada de los partidos de masas. Con el proceso de profesionalización su papel está destinado a adquirir una dimensión distinta, pero difícilmente parece condenado a la extinción. La profesionalización debería, en principio, generar tensiones entre los profesionales de staff y los burócratas «representativos» y provocar luchas por el poder entre los líderes que se hallan vinculados a la burocracia y los que se basan en estructuras de tipo profesional.

D. El burócrata ejecutivo

De todas las figuras que hemos mencionado hasta ahora es el único que no pertenece a los niveles de dirección. El proceso de profesionalización, como muestra el caso de los partidos ingleses, donde aquél se encuentra ya muy avanzado ⁴¹, no debería generar en su caso especiales tensiones. Al contrario, así como la profesionalización supone una amenaza directa a las posiciones de la burocracia representativa, el riesgo que implica para la burocracia ejecutiva es tal vez menor (puesto que, incluso si existe una elevada profesionalización, siempre serán necesarias las tareas de mantenimiento de la organización).

E. El profesional del staff

Es el especialista, el técnico, cuyo papel se hace más importante a medida que aumenta el contenido técnico de las decisiones, se difunde la instrucción y, por último, pero no por ello con menor importancia, cambian de modo radical, ante el impacto de los mass-media, las condiciones de la lucha entre los partidos: el experto es el encargado de convencer al público sobre la «bondad» técnica de las soluciones propuestas por su partido en relación con los distintos problemas. El proceso de profesionalización implica un aumento de los puestos de *staff*, pero sus consecuencias no se limitan en absoluto a este ámbito. La intrínseca inestabilidad de este tipo de funciones empuja a los «expertos», después de un cierto tiempo, a abandonar

⁴¹ R. Rose, *The Problem of party Government*, cit. Volveré sobre este punto en el cap. XIV.

la política profesional (aunque no necesariamente el partido) por otras ocupaciones de más prestigio fuera de la organización, o bien a intentar su inserción en los niveles de dirección. La profesionalización implica, por tanto, que los cargos colectivos —sobre todo los de carácter público— vayan siendo ocupados progresivamente por expertos procedentes de los distintos sectores. En eso consiste en el proceso de profesionalización «intelectual» descrito por Eliassen y Pedersen. Naturalmente ello no significa en absoluto que los «técnicos» suplanten a los «políticos» (como pretende la utopía tecnocrática). No hay que exagerar el alcance del conflicto entre burócratas y expertos. Lo que ocurre simplemente es que estos últimos se transforman en dirigentes políticos. Sin embargo, el distinto proceso de aprendizaje de unos y otros, la mayor independencia política de los expertos y el hecho de que no se trata de dirigentes «chusqueros», y el que no hayan pasado por todas las etapas de la carrera burocrática, hace que este tipo de personal político sea sensiblemente distinto al anterior ⁴².

F. El profesional camuflado

Es una figura ligada indisolublemente a la expansión de la intervención del Estado y a su colonización por parte de los partidos. El profesional camuflado es aquel que nominalmente desarrolla algún trabajo en entes estatales o paraestatales —sobre cuya política de selección de personal ejerce el partido algún tipo de control— pero que en realidad se dedica por completo a la política. De todas las figuras analizadas, es la más ambigua. Se trata de un político «puro», completamente dedicado a la carrera política y que, sin embargo, a causa de su situación *sui generis* dentro de la organización (no es, ni un militante voluntario, ni un funcionario del partido) probablemente sufre en un grado menor que otros las presiones orientadas a la interiorización de los valores de aquélla. Sus lealtades serán en principio de tipo *personal* sobre todo (en relación con determinados

⁴² Una de las transformaciones más profundas e interesantes experimentadas por el PCI, en particular desde mediados de los setenta, parece ser precisamente un fuerte aumento del elemento «profesional» en las tareas de dirección, a costa del componente burocrático-tradicional. J. Fraser parece aludir en parte a un proceso de profesionalización en su análisis del nuevo «intelectual administrativo» del PCI: cfr. J. Fraser, *L'intellectuale amministrativo*, Napoli, Liguori, 1976.

líderes o grupos). En muchos casos se trata de un «arribista» en estado puro sin fuertes lazos de identificación con la organización. En determinados partidos y en concreto en aquellos que llegan a controlar durante un largo período de tiempo las palancas del gobierno, representa una parte considerable de su personal político.

G. El semiprofesional

Es también una figura un poco indefinida, a caballo entre el notable y el experto ⁴³. Desde siempre ha supuesto una parte importante del personal parlamentario o de los cargos electos a nivel local, en numerosos partidos; pero puede encontrarse también en otros niveles o ámbitos de la organización. El semiprofesional es alguien que disfruta de una situación de independencia económica, debida a sus ingresos profesionales fuera de la política, unida a una gran disponibilidad de tiempo libre. Los abogados ⁴⁴, los profesores de universidad o los periodistas, representan en política, como Weber apuntó en su día, un tipo de figura que está en la frontera entre el profesional y el diletante. Con el tiempo tiene tendencia a convertirse en un profesional ⁴⁵. Al igual que ocurría en el caso del experto, de los profesionales que forman parte del *staff*, se trata de un rol político intrínsecamente inestable.

Resumamos. En los partidos encontramos, ocupando posiciones de relieve y de poder en la organización, una pluralidad de figuras políticas. Una tipología de las clases dirigentes de los partidos que pretendiera ir más allá de la simple enumeración de los distintos tipos de profesionales existentes, debería tomar en consideración todas las combinaciones posibles ⁴⁶. Para limitarnos sólo a algunas observaciones, podemos decir que el predominio de los *mánagers* (A)

⁴³ Sobre los «semiprofesionales», cfr. G. Sartori, *Il Parlamento Italiano, 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963. Cfr. también M. Cotta, *Classe politica e parlamento in Italia, 1946-1963*, cit. y J. Fishel *Parliamentary candidates and Party Professionalism in Western Germany*, «Western Political Quarterly», XXV (1972), pp. 64-80.

⁴⁴ Sobre el papel peculiar de los abogados en la política vid. H. Eulau, J. Sprague, *Lawyers in Politics: A Study in Professional Convergence*, Indianapolis, Bolls-Merrill, 1961.

⁴⁵ G. Sartori, *Il parlamento italiano, 1946-1963*, cit.

⁴⁶ Un intento preliminar de construir un mapa de los roles existentes en la clase política italiana es el desarrollo por P. Farneti, *Problemi di ricerca e di analisi della classe politica italiana*, «Rassegna Italiana di Sociologia», XIII (1972), pp. 76-116.

y de los notables (B) correspondería al modelo puro de una institución débil, mientras que una combinación de *mánagers* y de *burócratas* con funciones representativas (C) correspondería al modelo (puro) de la institución fuerte. Sin embargo, ningún partido coincide totalmente con uno u otro modelo, por lo que las clases dirigentes incorporarán también figuras profesionales, desde el semiprofesional (G) al profesional camuflado (F) o el experto (E), etc. Si la teoría de Kirchheimer sobre la transformación de los partidos de masas en partidos-escoba es correcta ⁴⁷, la evolución de los partidos políticos modernos podría describirse, en función de la transformación de sus clases dirigentes, con un esquema de este tipo: en su historia los partidos habrían pasado de la combinación A-B (partidos de cuadros, débilmente institucionalizados) a la combinación A-C/A-D (partidos de masas fuertemente institucionalizados) a las combinaciones A-E-G/A-E-F (partidos-escoba con un bajo nivel de institucionalización).

⁴⁷ Sobre el «partido-escoba» vid. el cap. XIV,

Cuarta parte

EL CAMBIO ORGANIZATIVO

13. LOS RETOS DEL ENTORNO Y LA CIRCULACION DE LAS ELITES

Premisa

Los interrogantes que un análisis del cambio organizativo, de los procesos de transformación de las organizaciones, puede plantear son esencialmente tres. El primero se refiere a la dirección en que se produce el cambio, o bien el carácter *contingente* o *necesario* del cambio. El segundo versa sobre el *grado de intencionalidad* del cambio. El tercero tiene que ver, finalmente, con el *origen* del cambio, el carácter endógeno o exógeno de las causas que lo provocan.

Evolucionismo versus «desarrollo político»

Los estudiosos de la organización, haciéndose eco de la teoría sociológica clásica sobre el cambio social¹, han adoptado durante mucho tiempo unos esquemas interpretativos según los cuales el «desarrollo» de las organizaciones se producía según leyes determina-

¹ R. Nisbet, *Social Change and History*, Oxford, Oxford University Press, 1969.

bles «a priori». Según esta perspectiva las organizaciones, a semejanza de los organismos vivos, atravesarían unos estadios de desarrollo perfectamente definidos (el ciclo del nacimiento, desarrollo y decadencia). La perspectiva evolucionista se caracteriza también por la idea de que las organizaciones tienden a aumentar constantemente de tamaño haciéndose cada vez más complejas. El crecimiento de la organización provocaría un aumento constante de la división del trabajo (de la diferenciación) generando así una creciente necesidad de coordinación (con aumento de los niveles jerárquicos y un mayor grado de formalización).

Una teoría evolucionista del desarrollo de los partidos políticos es la de Michels. Aunque en una versión más modesta (o más «laica»), la perspectiva evolucionista se halla presente también en la teoría según la cual las organizaciones, empujadas por una «lógica» empresarial, tienden a hacerse cada vez más grandes, dado que ello refuerza el poder y el prestigio de sus líderes en un contexto social más amplio². Un tipo de evolución cuya pretendida «necesidad» ha sido puesta en cuestión en numerosas ocasiones a lo largo de este libro, al analizar algunas organizaciones en las que no se detecta ninguna tendencia a la expansión.

En cambio, las teorías que Teulings define como «del desarrollo político»³ adoptan una perspectiva distinta. Aquí la idea de un desarrollo necesario está ausente, y el cambio organizativo se interpreta más bien como una consecuencia de las transformaciones que se producen en las alianzas entre los distintos actores que participan en la organización⁴.

Al ser un resultado «contingente» de los cambios que se producen en las alianzas existentes en la organización, no el resultado necesario de una lógica inmanente, la dirección del cambio y sus modalidades no pueden establecerse *a priori*. De lo que se deduce que: 1) Una misma organización puede transformarse en las direcciones más diversas, según el tipo de alianzas que, en cada caso, se formen en su seno; 2) Las organizaciones pueden experimentar cam-

² A. Stinchcombe, *Social Structure and Organizations*, cit., A. Downs, *Inside Bureaucracy*, cit.

³ W. M. Teulings, *Modèles de Croissance et de Développement des Organisations*, «Revue Française de Sociologie», XIV (1973), pp. 352-371.

⁴ Simplificando un poco, el trabajo que hemos citado en varias ocasiones de M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, se atiene también a una perspectiva de este tipo.

bios de tipo muy diverso. No existe desde esta perspectiva un camino obligado.

La reconstrucción de tipo histórico comparado a la que hemos procedido en la parte II, así como la considerable distancia que advertíamos entre la evolución organizativa de partidos concretos y la que habíamos definido como tipo ideal, muestran que, al menos en el caso de los partidos, la perspectiva del «desarrollo político» es bastante más realista y convincente que la perspectiva evolucionista. No existe una vía única, sino una pluralidad de vías; y la manera en que una organización se forma y se consolida (su modelo originario y las peculiaridades de un proceso de institucionalización), el tipo de presiones que recibe de su entorno y la manera en que esas presiones se reflejan sobre las relaciones de poder existentes en su seno, son las encargadas de dibujar su trazado. Sin embargo, hay que advertir que tampoco hemos prescindido por completo en nuestro planteamiento de las perspectivas evolucionistas: la teoría de la institucionalización, al asumir que toda organización debe institucionalizarse para sobrevivir (y las diferencias esenciales son diferencias en cuanto al grado, al nivel de institucionalización), conserva aunque diluidas, algunas huellas de aquella perspectiva.

Intencionalidad versus no intencionalidad

El segundo de los puntos en torno a los que discurre el debate sobre el cambio organizativo concierne al problema de si éste es el resultado de opciones deliberadas y conscientes o bien una consecuencia no prevista ni deseada de la dinámica organizativa. Las teorías de *management* se inclinan tradicionalmente por la primera de esas dos alternativas. Los análisis más recientes se inclinan en general por la segunda⁵. Los planteamientos de tipo gerencial, que constituyen el trasfondo operativo de la teoría de la organización, han tenido siempre un interés declarado en mantener el carácter intencional del cambio. Sólo si se admite que el cambio es, o puede ser, fruto de opciones deliberadas tiene sentido plantearse el problema de decidir, dados ciertos fines que se pretende conseguir, cuáles son los medios más adecuados para obtenerlos (y, por tanto, qué tipo

⁵ Cfr. F. Butera, *Per una ridefinizione del concetto di cambiamento organizzativo*, «Studi Organizzativi», IX (1977), pp. 43-78.

de cambios es preciso introducir para poder disponer de los medios idóneos). Por el contrario, si el cambio es una consecuencia de factores incontrolables, tiene poco sentido discutir sobre las posibles opciones. La tesis del carácter intencional de los procesos de cambio, tiene su punto fuerte en la constatación empírica de que, efectivamente, muchos actores organizativos disponen al menos de una cierta «libertad de acción» y la usan con una cierta continuidad para adoptar decisiones que inciden sobre las organizaciones y que modifican al menos parcialmente determinadas características de aquellas⁶. Pero también la tesis del carácter no intencional de los procesos de cambio en las organizaciones, dispone de algunas armas en su arsenal. Entre otras, la observación de que las «disfunciones» (o mejor aquellos fenómenos que son percibidos como tales por los actores organizativos) sólo generan reacciones (y, por tanto, decisiones e intentos de introducir cambios) cuando llegan a un estado de excepcional gravedad, en situaciones de máxima crisis⁷. Los dirigentes, en realidad, perciben de modo inmediato qué sería necesario cambiar; pero un cambio podría generar fuertes conflictos internos, y en muchos casos terminarían por no hacer nada⁸. Después, cuando la crisis estalla finalmente, el margen de maniobra se reduce drásticamente. Este fenómeno (la percepción del problema, la inacción y finalmente la decisión de actuar en medio de la crisis cuando los márgenes de maniobra son más reducidos) es una consecuencia de la llamada «resistencia al cambio», que se detecta en numerosos actores organizativos, en razón de que «(...) cualquier cambio es peligroso desde el momento en que, inevitablemente, pone en cuestión las condiciones de juego del actor, sus fuentes de poder y su libertad de acción, al modificar o hacer desaparecer las zonas de incertidumbre correspondiente que aquél controla»⁹. En efecto, el cambio organizativo, sea o no deliberado, produce *en cualquier caso* el efecto de alterar la distribución de los recursos entre los distintos grupos existentes en la organización. Incidentalmente, digamos que la resistencia al cambio constituye también la causa principal de que, una

⁶ Cfr. G. Zalman et al., *Innovations and Organizations*, New York, Wiley and Sons, 1973, G. Dalton et al., *The Distribution of Authority in Formal Organizations*, Cambridge, The MIT press, 1968.

⁷ M. Crozier, *El fenómeno burocrático*, cit., p. 83.

⁸ R. P. Lynton, *Linking an Innovative Subsystem into the System*, en F. Baker (ed.) *Organizational Systems*, cit., p. 316.

⁹ M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, cit., p. 269.

vez institucionalizada, una organización tiende a perpetuarse a lo largo del tiempo, sin sufrir más que alteraciones superficiales.

La existencia de una presión contraria a las eventuales opciones innovadoras (la «resistencia al cambio») hace menos creíble la tesis del cambio como un resultado exclusivo de ese tipo de opciones. En cuanto que, ante un intento de introducir una determinada innovación organizativa, el resultado final no será, presumiblemente, aquella innovación específica, sino una modificación parcialmente distinta que será la resultante de dos presiones contrapuestas: la opción innovadora y la resistencia al cambio. Por lo que, cuanto más fuerte sea la resistencia al cambio, tanto menos probabilidades habrá de que la innovación que se introduzca corresponda a la voluntad de quien adoptó en su día la decisión innovadora. A ello va ligado el fenómeno de los «efectos no previstos»: toda decisión, al actuar sobre un marco afectado por una pluralidad de impulsos, produce una cascada de efectos no previstos ni previsibles, por parte de quien dio la señal de partida para el cambio¹⁰. A esta observación sobre los efectos no previstos es preciso añadir otra. Una organización es un sistema integrado por distintos elementos independientes entre sí y el cambio en uno de esos elementos produce modificaciones en toda la organización¹¹. Lo que excluye virtualmente la posibilidad de que existan cambios completamente deliberados y controlados, puesto que a causa de su «racionalidad limitada»¹², los actores no están en condiciones de preverlo todo.

Esta última afirmación hay que matizarla con la reflexión de que aunque es cierto que un cambio actúa siempre sobre toda la organización, sin embargo, la *velocidad* y la *intensidad* con que el cambio en una zona de la organización, se transmite a todas las demás, está en función del nivel de institucionalización de la organización. En efecto, si ésta posee una coherencia estructural elevada, la interdependencia es también alta y, por consiguiente, lo serán también la velocidad e intensidad de «promoción» del cambio¹³.

¹⁰ Cfr. R. Boudon, *Effect Pervers et Ordre Social*, cit., y M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, cit., p. 157 ed. italiana.

¹¹ M. Crozier *El fenómeno burocrático*, cit.

¹² Sobre la teoría de la «racionalidad limitada», cfr. J. G. March, H. A. Simon, *Organizations*, New York, Wiley and Sons, 1958.

¹³ H. Heldrich, utilizando el concepto de «loose coupling», para señalar la relativa autonomía recíproca de los subsiguientes organismos, sostiene una tesis análoga en muchos aspectos. Vid. H. Haldrich, *Organizations and Environment*, cit., p. 76 y ss.

Las dos hipótesis, sobre el carácter intencional o no de los procesos de cambio, se corresponden con dos modelos organizativos opuestos, que conocemos bien: el «modelo racional» y el «modelo natural». En efecto, sólo si la organización es un instrumento para la realización de determinados fines, tiene sentido pensar en el cambio como un resultado de decisiones deliberadas (orientadas a maximizar la eficacia en la lucha por la obtención de esos fines). Y sólo si la organización es un «sistema natural», dominado por los imperativos de la supervivencia y de la mediación entre las distintas demandas particulares existentes en su seno, tiene sentido concebir el cambio como el resultado de una serie de dinámicas impersonales que se generan en la organización. Sin embargo, las organizaciones son ambas cosas a la vez: en su seno coexisten presiones que las impulsan en ambas direcciones, y el mantenimiento de la estabilidad organizativa depende de que se produzca un equilibrio entre las dos. Desde esta perspectiva, las dos escuelas tienen una parte de razón: el cambio es el resultado de determinadas *decisiones* y, al mismo tiempo (a causa de la limitada racionalidad de los actores y de la multiplicidad de presiones a que la organización se halla sometida), de efecto no previsto. O mejor dicho, el cambio es el resultado del choque entre *decisiones deliberadas* (negociadas en el seno de la coalición dominante), aunque sometidas al condicionante que supone el fenómeno de la racionalidad limitada de los actores, y *presiones anónimas* (la resistencia al cambio, las alteraciones en el entorno, los cambios tecnológicos, etc.), que interactúan con aquéllas produciendo tanto innovaciones queridas y previstas como resultados no previstos.

Origen exógeno versus origen endógeno

También en este caso hay dos escuelas que se disputan el campo. Para la primera, básicamente identificable con la teoría de la contingencia, el cambio tiene un origen exógeno¹⁴, inducido desde fuera. Son los cambios que se producen en el entorno los que inducen a la organización a adaptarse al cambio o renovarse (aunque sea de ese modo nunca previsible del todo que hemos descrito). El entorno, al

¹⁴ Cfr. la literatura citada en el cap. XI.

modificarse, plantea un desafío a la organización, al que ésta responde transformándose ella misma.

Para la segunda escuela, el cambio organizativo tiene un origen esencialmente *endógeno*, es sobre todo el fruto de los cambios en la distribución del poder que tienen lugar dentro de la organización. En estado puro ésa es la posición de la escuela del «desarrollo político» a la que antes nos referíamos. Sin embargo, ninguna de las teorías nos satisface por sí sola. La tesis del cambio inducido desde fuera por sí sola no nos convence, dado que postula un esquema simple del tipo estímulo-respuesta (cambio en el entorno y/o tecnológico-innovación organizativa), siendo así que, como muestra la evidencia, cuando se producen modificaciones en su entorno, la adaptación de las organizaciones es frecuentemente lenta y, a veces, no llega a producirse¹⁵. Por otra parte, tampoco la tesis que entiende el cambio como una consecuencia de factores endógenos, y en particular de los cambios en la estructura de poder, convence *por sí sola*. Porque siempre quedará por explicar qué es lo que ha producido a su vez ese cambio en la estructura de poder. Una de las tesis más frecuentemente citadas por los historiadores y los politólogos, según la cual el cambio en la estructura de poder de los partidos sería un resultado de los cambios generacionales, no nos convence del todo. La hipótesis, por tanto, más plausible es que el cambio organizativo será, en la mayor parte de los casos, la consecuencia de un estímulo externo (ambiental y/o tecnológico), que viene a insertarse en el conjunto de factores de tipo interno que estaban ya de por sí «so-cavando» la estructura de poder (incluidos, por ejemplo, los cambios generacionales). El estímulo externo hace, por tanto, de *catalizador*, acelerando un proceso de transformación de la estructura de poder (es decir, de la distribución de recursos entre los distintos grupos), cuyas precondiciones ya existían con anterioridad. Y, en cambio, en la estructura de poder (de acuerdo con la teoría del «desarrollo político») estimula la innovación en materia de organización. Sin embargo, si no existe *tanto* el reto planteado por el entorno *como* las precondiciones internas (sino sólo uno de esos dos factores) el cambio no se producirá.

¹⁵ R. P. Lynton, *Linking an Innovative System into the System*, cit.

El cambio en los partidos políticos

Hasta aquí hemos hablado del cambio organizativo en general. Pero llegamos a este punto, disponemos ya de los instrumentos necesarios para valorar (en un nivel más bajo de abstracción) cómo y por qué se produce el cambio en los partidos políticos.

Para seguir adelante se hace preciso definir qué entendemos por cambio organizativo. En sentido estricto, cualquier alteración, aunque sea mínima, constituye un cambio. En toda organización se producen continuamente cambios, alteraciones inducidas desde el exterior o que son resultado de decisiones deliberadas; o bien debidas a una combinación de decisiones deliberadas y de efectos no previstos. Pero no todos los cambios que se producen (de modo incesante) en las organizaciones nos interesen en este momento. El cambio que nos interesa es un cambio fundamental, o sea, una modificación del *orden organizativo*, un cambio en la estructura de autoridad de la organización. Cuando se produce un cambio de este tipo, significa que las alteraciones que se introducen tienen un alcance tal que modifican las relaciones entre los distintos elementos que componen la organización. El principal problema que se plantea a nivel empírico es, desde este punto de vista, el de distinguir entre los cambios que alteran el orden organizativo, y la gran cantidad de «pequeños» cambios que se producen continuamente en las organizaciones, pero que no llegan a rozar aquél (aunque si se acumulan, pueden constituir la precondition de un posterior cambio de carácter fundamental). Del mismo modo que el problema empírico principal en el análisis de los regímenes políticos es el de distinguir entre los cambios continuos que experimentan éstos y los cambios *de* régimen político¹⁶. Para mí, un cambio del orden organizativo es un cambio en la configuración de la coalición dominante del partido. Un cambio del orden organizativo sólo puede considerarse tal, si modifica la relación entre los grupos que existen en la organización. Es decir, cuando altera el reparto existente en cuanto al control de los incentivos y reestructura los juegos de poder, tanto verticales (los intercambios entre la élite y los seguidores) como —dado que son interdependientes— horizontales (los intercambios entre las distintas éli-

¹⁶ Sobre estos problemas cfr. L. Morlino: *Come cambiano i regimi politici*, Milano, France Angeli, 1980, trad. española *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, CEC, 1987.

tes). Como sabemos (capítulo IX) puede decirse que la configuración de una coalición dominante ha cambiado si se producen variaciones:

1. En el grado de cohesión de la coalición, o sea, en el grado de organización de los grupos que la integran.
2. En su grado de estabilidad, o sea, en la capacidad de sus integrantes para llegar a compromisos satisfactorios.
3. En el mapa del poder en la organización, entendiéndose por tal:
 - a) Su organigrama, es decir, las relaciones de supraordenación/subordinación ente los distintos órganos.
 - b) Las relaciones con otras organizaciones (interorganizativas).

Si la configuración de la coalición dominante se modifica en uno de esos aspectos, lo más probable es que el cambio comporte alteraciones en algunos o en varios de los restantes.

El cambio del orden organizativo puede descomponerse, con fines puramente analíticos, en tres fases:

1. La primera fase se abre a raíz de alguna crisis organizativa desencadenada por una fuerte presión ambiental¹⁷. Una derrota electoral, o bien un empeoramiento de los términos de intercambio en el escenario electoral, constituyen un ejemplo clásico del tipo de desafío exterior capaz de ejercer una fortísima presión sobre el partido. Pero desde luego no es el único posible. El desafío exterior actúa como catalizador de una *crisis* organizativa para la cual existían ya una serie de condiciones (recambios generacionales que empujan hacia el escenario a nuevos líderes potenciales, rendimientos decrecientes de la organización, rigideces, etc.).

2. La segunda fase es la sustitución del grupo dirigente, la disolución de la vieja coalición dominante (desacreditada por su incapacidad para superar la crisis) y la formación de nuevas alianzas. La respuesta a la crisis consiste por tanto en un recambio en la cúpula,

¹⁷ Los desafíos que surgen en el entorno, como catalizadores del cambio organizativo, son un tema tratado por la literatura sociológica: por ejemplo al analizar las transformaciones de las empresas industriales bajo la presión de retos externos. Cfr. L. Gallino, *Indagnini di sociologia economica e industriale*, Milano, Comunità, 1972, esp. pp. 45-61. Vid. un esquema del tipo reto-transformación, tomado de la teoría de Toynbee sobre el desarrollo y declive de las civilizaciones y adaptado, con resultados no muy convincentes, al caso de los partidos, en C. A. Woodward, *Political Party Development and the Applicability of Toynbee's Theory of Civilization Growth*, «El Político», XLI (1976), pp. 237-252.

un cambio en la *composición* de la coalición dominante (es decir, de las personas que concretamente forman parte de ella).

3. La tercera fase, finalmente, consiste en la reestructuración de la organización, en un cambio en la fisonomía de la organización que afecta simultáneamente a dos áreas organizativas básicas. Cambian en primer lugar las «reglas del juego», las reglas por las que se rige la competición interna (que a veces se ratifican, y a veces no, a través de las correspondientes reformas estatutarias). La razón es que los nuevos líderes tienen que apuntalar con modificaciones de tipo organizativo, el control recién adquirido sobre el partido (sobre todo para protegerse frente a las «veleidades» de los grupos desplazados del poder que, en cualquier caso, continúan gozando generalmente de crédito y prestigio ante algunos sectores del partido). A menudo, aunque no siempre, entre las reglas del juego que se modifican figura también el sistema electoral. El cambio de las reglas del juego comporta una reestructuración del organigrama: algunos órganos, y en particular aquellos en los que aún se hallan atrincherados los viejos líderes o sus partidarios, pierden importancia, en tanto que otros cobran un nuevo relieve o son creados *ex novo*; se modifican los mecanismos de coordinación, etc.

Al modificarse los recursos de que disponen los distintos grupos, el cambio queda ratificado y fijado en la estructura de la organización, cambiando su fisonomía en todo (raramente) o en parte¹⁸.

En segundo lugar, se lleva a cabo una redefinición de los «objetivos oficiales» de la organización, que tiene como misión legitimar al nuevo grupo en el poder. Una redefinición de ese tipo es necesaria para mostrar a los miembros de la organización que el relevo del grupo dirigente tiene motivaciones «profundas» y «nobles», ligadas a los destinos de la organización y no solamente el fruto de «banales» rivalidades o de ambiciones personales. Junto a, y además del, cambio en las reglas del juego, se produce pues un proceso, más o menos matizado y más o menos profundo, de *sucesión de fines* (sustitución de los objetivos oficiales por otros)¹⁹. A veces (excepcio-

¹⁸ La estrecha conexión existente entre las reformas que han ido sucediéndose en la organización de los partidos estadounidenses desde el siglo XIX hasta hoy, y las luchas por el poder entre las distintas facciones, es puesta de manifiesto por A. Ranney, *Curing the Mischief of Faction: Party Reform in America*, Berkeley, University of California Press, 1975.

¹⁹ Un provechoso debate sobre las diferencias entre «sustitución de los fines» y «sucesión de fines», en P. Blau, R. S. Scott, *Formal Organization. A comparative*

nalmente) se tratará de una modificación de los «fines últimos», que altera radicalmente la identidad de la organización y vuelve a definir en profundidad su territorio de caza (como cuando un partido socialista declara que ha dejado de tener el socialismo entre sus objetivos); más a menudo lo que se producirá será un cambio de línea política que apenas tocará los considerados como fines últimos del partido.

En este momento el ciclo puede darse por terminado, la crisis organizativa se ha resuelto mediante una reestructuración del orden antes existente. El cambio en la *composición* de la coalición dominante (la disolución de la vieja alianza y la formación de una nueva) al introducir cambios en la fisonomía de la organización (con la transformación de las «reglas» y la sucesión de fines) termina por provocar también un cambio en la *configuración* de aquella y una alteración en todo el sistema de intercambios en el seno de la organización. Es decir, no cambian sólo las personas que integran la coalición dominante, sino también sus relaciones internas y las que mantiene con los otros elementos que integran la organización. Se producen cambios en su grado de cohesión (los grupos existentes en su seno se hallan —más o menos— organizados), o bien en su grado de estabilidad (las relaciones entre los grupos son ahora más —o menos— susceptibles de abocar a compromisos o compensaciones recíprocas satisfactorias). Se modifica el mapa del poder en la organización: el organigrama sufre notables alteraciones como consecuencia de las alteraciones introducidas. Y cambian las relaciones con otras organizaciones: las élites de esas organizaciones entran en la coalición dominante (o son expulsadas de ella) o ven reforzada —o debilitada— su posición).

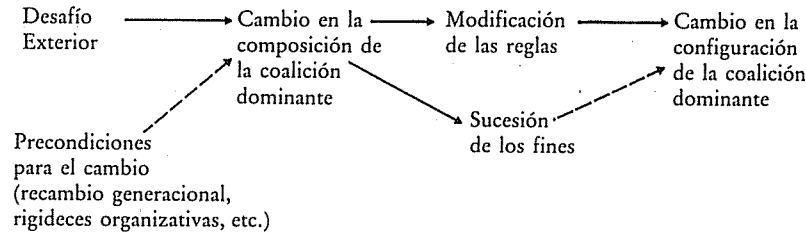
Naturalmente, las innovaciones introducidas pueden dar lugar a efectos no previstos y crear de ese modo las condiciones que facilitarán, cuando se presente el oportuno desafío exterior, la próxima crisis. Un cambio del orden existente en la organización puede dar lugar, además, aunque no necesariamente, a alteraciones en el nivel de institucionalización; puede generar modificaciones en el grado de autonomía del partido y en su nivel de sistematización.

Y, naturalmente, un cambio del orden organizativo implica modificaciones en los compartimientos, en las actividades políticas del

Approach, cit., p. 285 y ss., ed. italiana. Queda claro que para mí la alternativa no se da entre sustitución y sucesión, sino entre «articulación» y «sucesión» de fines.

partido (como consecuencia del cambio en la línea política que va asociado a la sucesión de fines).

FIGURA 15.



Hay dos aspectos del proceso de cambio que requieren un análisis más detallado. En primer lugar, por qué la respuesta de la organización a un desafío externo tiene que ser un cambio en la composición de su coalición dominante. En segundo lugar, por qué el proceso tiene que desembocar en una sucesión de los fines y, por tanto, en una reestructuración, más o menos profunda, de la identidad organizativa. Los dos problemas se hallan estrechamente entrelazados y requieren ser examinados simultáneamente. A través del proceso de articulación de los fines, se produce una adaptación recíproca entre la exigencia de mantener una serie de objetivos manifiestos (de los que depende la identidad organizativa) y las demás exigencias de la organización. Es a través de aquel mecanismo como la coalición dominante consigue equilibrar las contradictorias exigencias nacidas de la necesidad de distribuir, simultáneamente, incentivos colectivos de identidad a los «creyentes» (según la perspectiva del modelo racional) e incentivos selectivos materiales y/o status a los arribistas (según la perspectiva del modelo del sistema natural). Incluso los comportamientos del partido en los distintos escenarios políticos son un resultado de aquella adaptación. Estos comportamientos, así como los fines proclamados por la organización y la fisonomía de ésta, forman un *sistema en equilibrio* que no es producto de ninguna «mano invisible» ni de una genérica tendencia de

los sistemas a encontrar un punto de equilibrio. Se trata, por el contrario, del fruto de los esfuerzos de la coalición dominante por seleccionar una combinación de aquellos tres factores que le permita asegurar la estabilidad organizativa y con ella, su propio control sobre el partido. La coalición dominante no tiene, sin embargo, a su disposición una diversidad de combinaciones variables a voluntad. Puesto que esa coalición ha ligado su misma legitimidad a un determinado conjunto de objetivos manifiestos (de fines), y ha adaptado a ellos la propia organización. Mientras el sistema siga en equilibrio o, por decirlo de otro modo, mientras que la coalición dominante consigue equilibrar la distribución de incentivos de identidad y de incentivos selectivos, las élites minoritarias (los grupos excluidos de aquella coalición) no tendrán muchas oportunidades de reestructurar en su favor las alianzas existentes en la organización. Dado que los recursos del poder (recordemos, los medios financieros, la competencia, el reclutamiento, las relaciones con el entorno, el control de las comunicaciones y la interpretación de las normas) se hallan concentrados en manos de la coalición dominante (aunque nunca del todo). Es precisamente la ruptura de aquel equilibrio, lo que abre el camino por el que pueden transitar los grupos marginados hasta ese momento. La ruptura del equilibrio se produce a raíz de un desafío exterior que actúa como detonador del cambio. Ese desafío muestra repentinamente a los miembros de la organización que la vieja coalición dominante ha perdido la capacidad de controlar las zonas de incertidumbre de la organización, que el sistema de incentivos se halla amenazado así como las retribuciones tanto simbólicas como materiales. Creyentes y arribistas, aunque por distintas razones, se hallarán entonces en disposición de transferir a otra parte su apoyo. Es decir, a transferirlo a esas élites minoritarias que, para legitimarse en una lucha con la coalición dominante, sostienen desde hace tiempo la necesidad de que se produzcan cambios en la línea política del partido, y cuyas figuras se hallan, a los ojos de los demás miembros de la organización indisolublemente ligadas a propuestas políticas alternativas. El desafío exterior, al sacudir la vista de la organización (llegando a veces a amenazar su supervivencia) demuestra que las viejas estrategias de adaptación o de predominio sobre el entorno (esto es, los comportamientos del partido), sobre las que se basaba hasta ese momento la coalición dominante (y que representan una pieza decisiva en aquel sistema en equilibrio que describimos antes) han dejado de funcionar y no permiten, al haber cambiado las con-

diciones del entorno, reducir o controlar la incertidumbre ambiental. Esa situación abre una crisis organizativa que es, en el fondo, una *crisis de identidad*. Una vez que la coalición dominante da muestras de haber perdido el control sobre esa zona crucial de incertidumbre que es el entorno, su control sobre las demás también vacila (por ejemplo, se produce un aumento de las comunicaciones entre los miembros de la organización desorientados por la crisis y que se interrogan sobre como salir de ella; comunicaciones que son siempre menos controlables y menos manipulables por la coalición dominante)²⁰. La pérdida del control sobre las zonas de incertidumbre reduce automáticamente la capacidad de la coalición dominante para distribuir incentivos colectivos de identidad a sus seguidores. Es ese momento la identidad organizativa se deteriora, y los «creyentes» retiran ese apoyo «difuso» que hasta ese momento otorgaban a la coalición dominante a cambio de una retribución simbólica (la tutela de la identidad colectiva). Simultáneamente se produce la retirada del apoyo «concreto» que los «arribistas» ofrecían a la coalición dominante a cambio de una retribución en términos materiales y/o de status (que también se ve insegura). La coalición dominante aparece como insolvente, se difunden el pánico y los «cuenta-correntistas» corren a retirar sus ahorros para colocarlos en un banco más seguro. Ese «banco más seguro», naturalmente, son las élites minoritarias, es decir, aquellos grupos que al haber estado hasta ese momento excluidos del poder, no son considerados responsables de la crisis organizativa y que además dicen estar en posesión de la receta para salir de la crisis (es decir, de una línea política alternativa). Hasta hace poco sus propuestas eran rechazadas por los miembros activos de la organización, dado que las retribuciones, colectivas y selectivas, simbólicas y materiales, no se hallaban comprometidas. Pero

²⁰ En estos momentos de crisis, además, es cuando los debates internos sobre la «democracia en el partido» adquieren más vitalidad. Mientras la coalición dominante demuestra hallarse en condiciones de dirigir con seguridad la organización, y la identidad colectiva se ve protegida y garantizadas las retribuciones materiales y de status, el problema de *cómo* y *por quién* se toman las decisiones sólo interesa a minorías muy reducidas. Con la crisis, el problema atrae la atención de un número cada vez más elevado de actores (y, no por casualidad, el tema de la «democracia interna» es un clásico caballo de batalla de las élites minoritarias ensu ataque contra la mayoría). La agudización del debate y de la atención sobre los procesos de toma de decisiones puede tomarse en muchos casos como un indicador de la existencia de una crisis organizativa.

ahora se ha producido una crisis de identidad y la relación de confianza con la vieja coalición dominante, en la que se basaba la estabilidad de los intercambios²¹ se ha quebrado definitivamente. Las élites minoritarias representan la «aventura», el salto a lo desconocido, una redefinición de la línea política que implica la reestructuración de las relaciones con el entorno y que, por tanto, modifica al menos en parte la identidad de la organización. Por ello, hasta el estallido de la crisis, sus propuestas eran sistemáticamente rechazadas. Pero cuando la crisis se abre, la peor aventura sería la de no cambiar, no afrontar el riesgo de lo nuevo y de lo desconocido. Al relevo de la guardia, al cambio de composición de la coalición dominante se asocia de este modo, un proceso de sucesión en los fines. La crisis se supera, y la estabilidad organizativa se recompone, una vez que el equilibrio entre los (nuevos) fines, la (nueva) fisonomía y los comportamientos del partido, se ha reconstruido sobre nuevas bases.

Dos observaciones complementarias conviene hacer en este punto. En primer lugar que las dos fases que antes aislábamos (cambios en la composición de la coalición dominante y reestructuración de la fisonomía organizativa), constituyen secuelas *lógicas*: en realidad los dos procesos, que desembocan en un cambio en el orden existente en la organización, se presentan entrelazados y superpuestos. La segunda observación, que se halla implícita en nuestro modelo, es que la reestructuración del orden existente en una organización será tanto más profunda cuanto mayor sea el cambio que se produzca en la composición de la coalición dominante; esto es, cuanto más amplio sea el relevo de la élite dirigente del partido.

La amplitud del cambio: «amalgama» y «circulación»

El modelo que acabamos de exponer puede ofrecer un flanco a la crítica por su excesivo mecanicismo. Sin embargo, como cualquier modelo, su misión no es describir de un modo acabado el cambio, sino únicamente aislar algunos factores recurrentes y su concatenación.

²¹ La diferencia crucial entre el intercambio económico y el intercambio de tipo social (de alcance más general) es que en el segundo los «pagos» no son exactamente cuantificables y por tanto la «confianza» entre las partes contratantes juega un papel aún más importante; cfr. P. Blau, *On the Nature of Organizations*, cit., pp. 205-209.

ción. El cambio del orden organizativo seguirá naturalmente caminos distintos en cada caso, según las peculiaridades de cada uno desde el punto de vista organizativo y según los desafíos concretos que plantee el entorno. Sin embargo, como trataré de mostrar con algunos ejemplos, el modelo describe aspectos de un proceso que se presenta de forma recurrente. Lo que varía, y mucho, es sólo la *amplitud* del cambio (en tanto que la concatenación de los elementos en que el cambio puede descomponerse, es siempre la misma).

La dificultad que se presenta, de naturaleza especialmente empírica, es que existe una importante excepción a la regla según la cual los cambios en la *composición* de la coalición dominante, implican también cambios en su *configuración*, es decir, una modificación de la estructura organizativa. La excepción se produce cuando la renovación de la coalición dominante se realiza a través de la cooptación. A menudo el análisis empírico detecta cambios en la composición²² de los grupos dirigentes de los partidos, que sin embargo no generan alteraciones apreciables en la fisonomía organizativa (en las reglas del juego y en los fines de la organización), y que, por tanto, no suponen una modificación en el orden organizativo. Ello se debe al hecho de que muchos de los relevos que se producen en los partidos, no tienen nada que ver con la existencia de cambios en la correlación de fuerzas entre los distintos grupos que existen en su seno, sino que son simplemente la consecuencia de procesos normales de cooptación. La cooptación, como forma de regular el cambio generacional por causas «fisiológicas», no altera en sí misma el equilibrio entre los grupos. En efecto, suelen ser cooptados, por definición, aquellos elementos fieles que no representan una alternativa a la coalición dominante. La tendencia que se registra en muchos partidos (capítulo X) a la ampliación progresiva de los órganos de definición, constituye a menudo un indicador empírico de estos procesos de cooptación, que no alteran la correlación de fuerzas entre los distintos grupos. Lo que produce la cooptación es un cambio de tipo molecular de la coalición dominante, pero al no alterar la correlación de fuerzas entre los grupos, no produce modificaciones en el orden organizativo. Naturalmente que, en la práctica, es bastante difícil distinguir entre una renovación de los grupos dirigentes debida a la cooptación y la que obedece a alteraciones en las relaciones de poder

²² Cfr. G. Sani, *Alcuni dati sul ricambio della dirigenza...*, cit., W. R. Schonfeld, *La stabilité des Partis Politiques*, cit.

existentes en la organización. Entre otras cosas, porque en la renovación de un grupo dirigente están presentes en dosis variadas *ambos* componentes. En general podemos suponer que, en períodos «normales», es decir, si no existe una crisis de tipo organizativo, predominará el mecanismo de la cooptación en aquellos partidos que estén situados en los dos extremos de una escala que midiera el nivel de institucionalización: es decir, en las instituciones fuertes, se ha señalado a menudo la tendencia a la periódica renovación de los grupos parlamentarios²³ y de otros niveles de dirección (una tendencia acompañada, por otra parte, por los largos períodos en que la renovación es inexistente en lo que se refiere a los órganos clave: la dirección y la secretaría)²⁴. En estos casos la renovación es el resultado de decisiones adoptadas de modo deliberado por una coalición dominante muy unida: estamos en presencia de una política de cooptación que tiene como misión mantener «el tono muscular» de la organización a través de una sabia dosificación de los incentivos selectivos. En el otro extremo se hallan las instituciones muy débiles, dirigidas por coaliciones divididas y (tendencialmente) inestables: por ejemplo, la DC y el PSI en determinada fase de su historia. En estos casos el relevo, los cambios en la composición de la coalición dominante, obedecen a las decisiones de los distintos jefes de fila que se ven obligados a recompensar a sus leales y que tampoco producen demasiadas alteraciones entre los distintos integrantes de aquélla.

Otra aparente dificultad del modelo es que, en ocasiones, el cambio no es reconocido como tal, es decir, como una reestructuración del orden organizativo debido a que los cambios producidos, en la línea política, en las reglas del juego, etc., se conjugan con la permanencia de los líderes, o sea, se producen sin que los líderes más visibles de la coalición dominante se vean afectados. Por lo que parece cuestionarse el nexo causal que presumíamos entre el relevo de los líderes y las innovaciones políticas y organizativas. Esta objeción carece de consistencia, dado que no tiene en cuenta que una coalición dominante puede modificarse aunque uno o varios de los líderes nacionales más conocidos (los líderes-símbolo) se mantengan en su puesto. El que opine que para que se produzca un cambio de

²³ M. Duverger, *Los Partidos políticos*, cit., pp. 197-198. W. R. Schonfeld, *La stabilité des Partis Politiques*, «Politica del Diritte», VII (1976), pp. 543-565.

²⁴ W. R. Schongeld, *La Stabilité des Partis Politiques*, cit., G. Poggi (a cura di) *L'Organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit. p. 549 y ss.

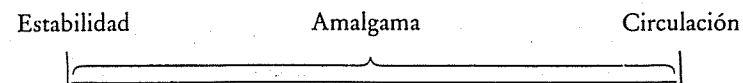
guardia en la cúpula de una organización es necesario que sea sustituido el líder más visible, simplemente subestima el hecho de que la dirección de una organización recae *siempre* en la coalición y no en un solo individuo (incluso en los partidos carismáticos, en los que el líder ocupa una posición de neto predominio; pero siempre por encima de una coalición, que, a pesar de todo, existe). E ignora que para que se produzca un cambio en la composición de la coalición dominante no es necesario (aunque sea algo que ocurre con frecuencia) que el cambio venga mencionado por una sustitución del líder más conocido. Muchas veces el cambio se debe precisamente a una modificación de las alianzas en las que el líder constituye el eje (pero que abandona su alianza con los grupos que hasta entonces le asistían y alumbraba una nueva alianza). Como veremos, esto fue precisamente lo que sucedió en una de las reestructuraciones más importantes ocurridas en la historia del PCI (durante la crisis de 1956).

La tercera dificultad que parece ofrecer el modelo, es que, en muchos casos, los cambios que se producen en el plano organizativo o las redefiniciones de objetivos, se realizan paulatinamente, de una forma prudente y moderada. La expresión que hemos utilizado de «sucesión de los fines» puede parecer exagerada, dado que una sustitución integral de los objetivos oficiales es rarísimo que se produzca. Sin embargo, esta objeción no cuestiona el modelo: demuestra únicamente que el cambio organizativo puede ser más o menos profundo y más o menos intenso. En efecto, el cambio del orden organizativo está en función de la renovación que se produzca en la coalición dominante, del «cuánto», es decir, del alcance de la renovación que haya tenido lugar (excluido el caso de que se haya producido mediante un mecanismo de cooptación). Por tanto, si los cambios que se producen son, como sucede a menudo, de un alcance limitado, se debe simplemente a que, en la mayoría de los casos, los cambios que se producen en la composición de las coaliciones dominantes son también de corto alcance. Como ya había señalado Michels, es raro que los cambios en la cúpula de un partido, se presenten bajo la forma de una «circulación de las élites», es decir, de una sustitución brusca y radical de un grupo dirigente por otro. En la mayor parte de los casos, más que una «circulación» lo que se producirá es una «amalgama»²⁵: los cambios en la correlación de

²⁵ R. Michels, *Los Partidos políticos*, cit., pp. 206-207, vol. 1. Con posterioridad Michels pensó que se podía ampliar la ley de la «amalgama de las élites» (en oposición

fuerzas entre los distintos grupos en lucha, terminarán en compromisos graduales y apenas perceptibles en ocasiones. Para utilizar mis propios términos, el que la «amalgama» sea un resultado más probable que la «circulación» se debe a que los miembros de la organización pueden llegar a aceptar una cierta redefinición de la identidad organizativa (del tipo que es susceptible de producir ese fenómeno que hemos denominado «amalgama») pero *no* una sustitución pura y simple de una cierta identidad organizativa, por otra distinta (como se produciría en el caso de la «circulación»). De acuerdo con este razonamiento las distintas posibilidades de renovación de las coaliciones dominantes podrían colocarse a lo largo de una escala, en la que, en un extremo, tendríamos el fenómeno, rarísimo e improbable, de la «circulación de las élites», de la sustitución integral de la coalición dominante. En el otro polo tendríamos otro fenómeno igualmente improbable, el de la «estabilidad», en que el relevo sólo se producirá a través de la cooptación. En los puntos intermedios de la escala tendremos una serie de niveles correspondientes al fenómeno de la «amalgama».

FIGURA 16



A medida que nos movamos desde el polo izquierdo (estabilidad) hacia el derecho (circulación), tanto más profundo será el cambio en el orden organizativo que se producirá como consecuencia de un relevo (cada vez más amplio) en la coalición dominante y tanto más importantes serán las alteraciones que se produzcan en las reglas del juego y en la configuración de los objetivos oficiales del partido. Pero tanto el supuesto de estabilidad como el de la circulación son casos límite. En la mayor parte de los casos los partidos renuevan

a la más famosa ley de la «circulación de las élites», de Pareto), de los partidos a los regímenes político: cfr. R. Michels, *Corso di Sociologia Politica*, Milano, Istitute Editoriale Scientifice, 1927. Id., *Studi sulla democrazia e sull'autorità*, Firenze, la Nuova Italia, 1933. Id., *Nuovi Studi sulla classe politica. Saggi sugli spostamenti sociali e intellettuali del dopoguerra*, Milano, Dante Alighieri, 1936.

sus grupos dirigentes a través de un proceso mayor o menor de amalgama. Si nos atenemos a los planteamientos de Michels, la renovación se produce siempre paso a paso y, por tanto, a través de un proceso de amalgama que estará más próximo al polo izquierdo (estabilidad) que al derecho (circulación). Si la tesis de Michels fuese correcta nunca se producirían modificaciones radicales de la estructura organizativa de los partidos. Sin embargo, Michels escribía basándose en la observación de los procesos que se desarrollaban en el seno de un partido con un elevado nivel de institucionalización como era el SPD de comienzos de siglo. En los partidos fuertemente institucionalizados es comprensible que los procesos de renovación de la coalición dominante sean de una amplitud limitada. La fuerza del «modelo originario» de la organización es grande y la libertad de maniobra de las élites minoritarias, muy limitada. La organización, construida a medida de la coalición dominante, es demasiado fuerte para que un ataque frontal pueda llegar a estar coronado por el éxito, incluso en condiciones de elevada incertidumbre ambiental. En una institución fuerte la renovación de la coalición dominante (a menos que se produzca un reto absolutamente devastador) se producirá, por tanto, la mayoría de las veces a través de un (débil) proceso de amalgama, y por consiguiente el cambio del orden organizativo no será muy profundo.

Sin embargo, los procesos de amalgama más fuerte (es decir, más inclinados hacia el polo de la circulación), aunque raros, también se producen en ocasiones. Es fácil suponer que, si no hay diferencias en el nivel de intensidad del desafío exterior, tales procesos se producirán sobre todo en los partidos débilmente institucionalizados. En momentos de gran *stress* organizativo, es posible que las instituciones débiles se orienten hacia renovaciones de gran alcance (es decir, a un proceso de amalgama más inclinado hacia el polo circulación) y, por tanto, a reestructuraciones profundas del orden organizativo. Este fenómeno (el que la renovación tienda a ser más profunda en las instituciones débiles que en las fuertes) ha sido confirmado indirectamente por la investigación varias veces citada de Hellman sobre las federaciones del PCI. Hellman señala que el recambio en el liderazgo es más profundo en general —en igualdad de condiciones— en las federaciones débiles (como la de Padua) que en las fuertes (como Bolonia). Cuando en una federación fuerte como la de Florencia se llegó (coincidiendo con el VIII Congreso de 1956) a un relevo que tenía todos los rasgos de un proceso de «circulación

de las élites», se debió a la existencia de un desafío muy importante (en ese caso concreto, una derrota electoral de las municipales que se sumó a una crisis nacional del partido)²⁶. Comparando las tasas de renovación del PCF, de la SFIO y del partido radical-socialista francés, Duverger señalaba dos modelos alternativos: un primer modelo caracterizado por una renovación lenta, limitada, con una cierta continuidad en el tiempo; y un segundo modelo caracterizado por imprevistos procesos de «regeneración» y renovaciones de gran alcance, seguidos y precedidos por largos períodos de inmovilismo y de esclerosis política y organizativa²⁷. Para Duverger ambos eran casos de «circulación de las élites». Para mí, en cambio, los dos modelos corresponden, el uno al supuesto de la estabilidad (la renovación por cooptación) y el otro a la auténtica circulación de las élites; y ambos se sitúan en los extremos de la escala de institucionalización. En la mayoría de los partidos el relevo se produce a través de formulas intermedias. Las diferencias están en función del distinto nivel de institucionalización, de la mayor o menor intensidad del desafío exterior, y de la presencia, mayor o menor, de precondiciones internas para el cambio.

El cambio organizativo: algunos ejemplos

El partido conservador británico es un partido en el que los cambios que ha experimentado en todas las fases de su historia, respetan la cadena causal descrita por nuestro modelo. En cada ocasión, el cambio organizativo ha sido fruto de un cambio de guardia, cuyo catalizador ha sido un reto originado en su entorno, que la coalición preexistente no resolvió. En todos los casos, excepto en 1906 y en 1975, los cambios que se producen en la organización refuerzan el nivel de institucionalización del partido. La *débaçle* electoral de 1906 comporta una modificación de la coalición dominante (Balfour, el viejo líder, pierde peso y se eleva la estrella de Chamberlain) y desemboca en una reorganización que desinstitucionaliza el partido, restando poderes al *Central office* (controlado por Balfour) en favor de la *National Union* (controlada por Chamberlain). Todo ello en

²⁶ S. Hellamn, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit., p. 309.

²⁷ M. Duverger, *Los partidos políticos*, cit. pp. 192-197.

una situación de enorme división e inestabilidad de la coalición dominante. La siguiente derrota, en diciembre de 1910, lleva al poder a Bonar Law y a una nueva generación de dirigentes y despeja el camino para una profunda reestructuración de la organización (con Steel-Matland a la cabeza del *Central Office*) en tanto que la política del partido hacia el competidor liberal se hace muy agresiva. Con la subida del Baldwin se produce una nueva reestructuración (caracterizada por una fuerte burocratización), coincidiendo con esa redefinición de la identidad conservadora que se conoce con el nombre de «nuevo conservadurismo»²⁸ (un intento de competir en clave populista con el laborismo en la búsqueda del apoyo de los sectores populares). Con posterioridad, la reforma más importante se producirá en 1948, bajo el impacto de la renovación impuesta por la derrota de 1945²⁹.

El movimiento dentro del partido en favor de una reforma organizativa adquirirá una nueva vitalidad tras la derrota electoral de 1964³⁰. La crisis que esa derrota activa en la organización, desemboca, coincidiendo con la elección de Edward Heath en lugar de Douglas Home, en una innovación organizativa que tendrá un gran peso en las vicisitudes posteriores del partido: la modificación del sistema de elección del líder parlamentario. Hasta ese momento, todo nuevo líder surgía tradicionalmente a través de un proceso informal de consultas entre los notables del partido. A partir de entonces el líder es *elegido* por el grupo parlamentario, previéndose una segunda vuelta si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta en la primera votación³¹.

En 1975 y tras la enésima derrota electoral (en octubre de 1974) los criterios de elección del líder se modifican una vez más. Se introducen dos nuevas cláusulas: la obligación de consultar las agrupaciones locales del partido antes de la elección de un nuevo líder y, sobre todo, la facultad de los parlamentarios para proponer la retirada de la confianza al líder en funciones³². Fue una medida «democratizadora» impuesta por la derecha del partido, que provocó una profunda reestructuración del orden organizativo al modificar

²⁸ J. Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin, 1902-1940*, cit., p. 237 y ss.

²⁹ D. J. Wilson, *Power and Party Bureaucracy in Britain*, cit., p. 24 y ss.

³⁰ Cfr. P. Sayd, *Democracy within the Conservative Party?*, *Government and Opposition*, X (1975), pp. 219-237.

³¹ R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., p. 130.

³² S. E. Finer, *The Changing British Party System*, cit., p. 79.

drásticamente la posición del líder respecto al grupo parlamentario. De «monarca cuasi absoluto», que se hallaba en situación de gobernar la organización con el apoyo de un reducido *entourage*, pasó a ser rehén a merced de los humores e intereses de los parlamentarios conservadores. Esta reestructuración es la que explica el «fenómeno Thatcher» y el desplazamiento hacia la derecha del eje político del partido. Como se ha señalado:

Está claro que el tipo de liderazgo de la señora Thatcher es un reflejo de las mayores posibilidades de provocar su sustitución con que ahora cuentan los *backbenchers* * insatisfechos. Sus opciones políticas sintonizan mucho más con las actitudes de los *backbenchers*, de lo que ocurrió nunca con Edward Heath. Y se ve obligada a dedicar atención a temas en lo que, tanto su interés como sus conocimientos son limitados, y a tomarse muy en serio el problema de los estados de humor del partido (...) Algunas de las características de su liderazgo reflejan naturalmente preferencias personales, pero otras reflejan con toda seguridad su valoración del hecho de que su liderazgo depende sobre todo de los votos de los *backbenchers* conservadores y no del apoyo de sus colegas *frontbenchers*, de la opinión de las agrupaciones locales o de la aprobación de los mass-media»³³.

Así pues, el cambio en la composición de la coalición dominante con la victoria de la derecha, condujo a una profunda reestructuración de la fisonomía de la organización: a una alteración de las reglas que ordenan la competición en el seno del partido, junto a un proceso radical de sucesión de los fines o, dicho de otro modo, una profunda redefinición de la identidad conservadora sobre la base del neoliberalismo thatcheriano. Se trata, por tanto, de un verdadero cambio del orden organizativo que, al igual que en 1906, comporta una cierta desinstitucionalización de la organización. La coalición dominante pierde su tradicional cohesión como atestiguan las dificultades con que se tropieza el gobierno Thatcher tras la victoria, así como el surgimiento de facciones en el partido.

³³ G. Peele, M. Hall, *Dissent, Faction and Ideology in the Conservative Party: Some Reflections on the Inter-War Period*, cit., p. 4.

* *N. del T.* Con el término «backbenchers» se denomina a aquellos parlamentarios de segundo orden, que juegan un papel poco importante en la vida política y parlamentaria. Son, traduciendo literalmente la expresión, «los que ocupan los últimos bancos» en la Cámara. Por el contrario, los «frontbenchers» son aquellos que ocupan «las primeras filas de los bancos» y que, por tanto, juegan un papel político relevante.

Otro caso en el que están ostensiblemente presentes los distintos elementos del modelo es el caso del PCI en 1956. La crisis que alcanza el PCI en ese año se desencadena debido a las revelaciones de Kruschef sobre los crímenes de Stalin, en el XX Congreso del PCUS. Sin embargo, esta crisis de identidad, inducida por un acontecimiento externo, no puede decirse que sea algo que se abate como un rayo en el cielo despejado; es decir, que afecte a una organización fuerte y floreciente. Por el contrario, la crisis se desencadena en un partido que se encuentra ya desde hace algunos años, en graves dificultades: un estancamiento del número de afiliados que viene desde 1951 y que incluso conoce una clara inflexión en 1955; y un bloqueo en la renovación a los distintos niveles debido a que los cargos se hallan ocupados por la vieja guardia stalinista, mientras una nueva generación de líderes potenciales, tanto locales como regionales y nacionales, se apelotonan en las salas de espera³⁶. Por otra parte, en la política italiana se están produciendo cambios coincidentes con el deshielo que se produce a nivel internacional. Fanfani está potenciando la organización de la DC a la vista del final del período del centrismo, y se entrevén los primeros signos del futuro signo hacia el centro-izquierda. En conjunto, puede decirse que en el seno de la organización se dan todas las precondiciones para un cambio como se ha señalado:

En conjunto, la principal característica del PCI en el período 1951-1956 parece ser la de una sustancial estabilidad en términos de las fuerzas que organiza y de su estructura interna. Pero con el tiempo, la actitud «hermética» típica de los primeros años de la década del 50, no parece que sea suficiente para frenar los síntomas de cansancio y la gradual erosión de las posiciones adquiridas. El aparato organizativo, que ya no se sostiene gracias al impulso del período constitutivo y falta de objetivos de relieve y momentos heroicos, acaba por encerrarse en una actividad de rutina que se agota en sí misma. Sólo el trauma que suponen los acontecimientos que tienen lugar en el campo comunista, conseguirá impulsar al PCI a iniciar, con su VIII Congreso, la fase de «renovación»³⁷.

³⁴ G. Poggi (a cura di), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 72.

³⁵ Sobre la crisis y sobre el cambio del sistema de incentivos en el PCI, y, en general, sobre las dinámicas ligadas a la crisis del 56, cfr. P. Lange, *Change and Choice in the Italian Communist Party: Strategy and Organization in the Postwar Period*, Ph. D. Dissertation, MIT, 1974, p. 120 y ss.

³⁶ Sobre la «presión generacional» en las federaciones antes de 1956 cfr. D. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit.

³⁷ G. Paggi (ed.), *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 76.

La crisis que supone la desestalinización se abate, pues, sobre una organización cada vez más cansada y en la que han madurado lentamente muchas de las condiciones que permitirán el relevo. La crisis sirve como detonante de una renovación de largo alcance en la *composición* de la coalición dominante. El eje de la operación, que termina por conducir a una modificación de las alianzas existentes en el seno de la organización, es el mismo secretario político, que con la entrevista concedida a la revista «Nuovi Argomenti» (donde enuncia la teoría del policentrismo)³⁸, preanuncia implícitamente la reestructuración de las alianzas. En el VIII Congreso, el porcentaje de nuevos miembros elegidos para formar parte del Comité Central, alcanza el 56,4 % (frente al 25 % en 1948, el 12,5 % en 1951, el 39,8 % en 1960 y el 26,4 % en 1962). Estamos ante una profunda «amalgama» (pero no ante un proceso «circulación de las élites» como prueba el hecho de que en el conjunto de la Dirección, los nuevos miembros son sólo el 22 %)³⁹: una parte de la vieja coalición dominante ha seguido a Togliatti en la alianza con los nuevos sectores, excluidos hasta ese momento de la gestión del poder. Los cambios en la cúspide son, por otro lado, sólo la punta del *iceberg* de una confrontación entre los «innovadores» (los partidos de una nueva línea de Togliatti, la «vía italiana al socialismo») y los «conservadores» (la vieja guardia estalinista) que se desarrolla a lo largo y ancho de toda la organización del partido. En numerosísimas federaciones, se producen agudos conflictos entre la vieja guardia y los partidarios de Togliatti en ascenso. La nueva generación de líderes surgida en la periferia del partido (sostenida ahora desde Roma), consigue, aunque trabajosamente y no en todas partes, desautorizar a la vieja clase dirigente⁴⁰. Más en general, el giro de 1956 produce un importante relevo generacional en toda la estructura funcional de la organización⁴¹. La crisis de la desestalinización actúa, por tanto, como un detonante, permitiendo a una nueva generación de dirigen-

³⁸ Sobre estos acontecimientos cfr., G. Galli *Il PCI revisitato*, «Il Mulino», XX (1971), pp. 25-52.

³⁹ Para estos datos cfr. G. Poggi (ed.) *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, cit., p. 550.

⁴⁰ S. Hellman, *Organization and Ideology in Four Italian Communist Federations*, cit.

⁴¹ F. Lanchester, *La dirigenza di partito: il caso del PCI*, cit., p. 692. Cfr. también, del mismo autor, *Continuità e cambiamenti nella dirigenza comunista*, «Il Mulino», XXVII (1978), p. 457.

tes ocupar el escenario (respaldados por Togliatti ante los sectores más «dóciles» de la vieja guardia), en todos los niveles del partido. A su vez, el cambio de composición de la coalición dominante va acompañado de una modificación significativa de la estructura organizativa. La fisonomía del partido se recompone. La teoría del pollicentrismo se convierte en el Congreso, bajo el slogan de «la vía italiana al socialismo», en la nueva doctrina oficial del partido. Al cambio en la composición de la coalición dominante se une, por tanto, un proceso parcial de «sucesión de fines», que implica una redefinición de la identidad organizativa del partido e inaugura una serie de cambios significativos en su línea política y en sus comportamientos prácticos. Cambian además las «reglas». En el VIII Congreso se introducen profundas modificaciones en los estatutos (las más importantes de la postguerra)⁴², que sentarán algunas de las premisas más importantes para el relanzamiento político-organizativo del partido. La decisión de potenciar la sección territorial a costa de la célula se revela decisiva. Se trata de una decisión que se hallaba ya presente *in nuce* en la idea del «nuevo partido» del período de reconstrucción al final de la guerra, pero que ahora se pone en práctica con fuerza y que producirá, en los años posteriores un alejamiento progresivo del PCI respecto al inicial «modelo leninista»⁴³. De modo significativo, entre las muchas reglas que se modifican, se incluye —lo que constituye un síntoma clave del cambio producido en las relaciones de poder entre los grupos que integran la organización— el sistema electoral. Se introduce el sistema de listas abiertas en lugar de las listas bloqueadas y el escrutinio secreto si lo pide una quinta parte de los miembros con derecho a voto⁴⁴. Este conjunto de cambios, comporta una reestructuración del orden organizativo, una modificación en la configuración de la coalición dominante. Sus efectos no se hacen sentir tanto en el grado de cohesión y estabilidad de la coalición dominante (al menos de modo inmediato), como, sobre todo, en el mapa del poder organizativo. En efecto, la modificación de la fisonomía organizativa que se produce como consecuencia del cambio en la composición de la coalición dominan-

⁴² G. Sivini, *Le Parti Communiste. Structure et Fonctionnement*, cit., p. 83 y ss.

⁴³ Cfr. P. Lange, *La política delle alleanza del PCI e del PCF*, «Il Mulino», XXIV (1975), pp. 499-527.

⁴⁴ G. Sivini, *Le Parti Communiste. Structure et Fonctionnement*, cit., p. 83.

te, altera, al menos en parte el organigrama⁴⁵, o sea, reestructura las relaciones entre los diferentes órganos. Además se sientan las bases de lo que será, en lo sucesivo, un proceso de reducción del nivel de institucionalización del partido. En efecto, el VIII Congreso, al establecer las premisas para una mayor inserción del PCI en la sociedad italiana, favorece inevitablemente la reducción del grado de autonomía del partido respecto al medio social (y, viceversa, presiona en favor de una política parcialmente autónoma respecto a la URSS). Esa tendencia hacia la desinstitucionalización reduce, a su vez, aunque sea en escasa medida y de un modo apenas visible todavía, la cohesión de la coalición dominante del partido (y sienta así las bases de los conflictos internos de los años sesenta)⁴⁶.

Bad Godesberg: la sucesión de los fines

La transformación experimentada por el SPD en Bad Godesberg constituye un caso precioso, porque todos los elementos de la transformación son claramente visibles y, además, confirma el modelo de cambio que más arriba exponíamos. Por ello merece un examen detallado.

El catalizador del cambio lo constituye las elecciones de 1957. El resultado, aunque mejor que el de 1953 (un 31,8 % frente al 28,8 %), confirma la incapacidad del SPD para despegar. Pero, sobre todo, tienen consecuencias desastrosas para la moral del partido, porque, por primera vez, la CDU/CSU obtiene la mayoría absoluta, saltando del 45,2 % al 50,2 %, y conquista 260 escaños (contra los 169 del SPD). La desmoralización provocada por el resultado desencadena,

⁴⁵ Las innovaciones más importantes desde este punto de vista, se refieren al fortalecimiento de los órganos de control en los distintos niveles, y de los órganos consultivos (Consejos y Conferencias) a costa del aparato burocrático que dominaba los órganos de dirección (aunque a partir de 1958 se produce una parcial reevaluación del aparato). Por otra parte el número de secciones permanece invariable pero, a causa de la disminución del número de afiliados, ven reducidas sus dimensiones (que es una medida, como sabemos, que tiende a estimular la participación de la base). Finalmente, a partir de 1956, la decadencia de las células se acelera: 45.000 antes del VIII Congreso, descenderán hasta 35.000 en 1959. Para estos datos, cfr. G. Sivini, *Le Parti Communiste. Structure et Fonctionnement*, cit., p. 85, p. 98 y p. 113.

⁴⁶ Sobre los conflictos que en los años sesenta siguen a la muerte de Togliatti y a la publicación del «memorial de Yalta», cfr. G. Galli, *Il PCI rivisitato*, cit., p. 38 y ss.

primero en el grupo parlamentario y después en el Congreso de Stuttgart (1958), la revuelta contra la vieja guardia, contra la coalición dominante del partido. Las elecciones de 1957 actúan como un catalizador de un proceso de regeneración y favorece un relevo que culminará dos años más tarde con la adopción del programa de Bad Godesberg. Pero se trata justamente sólo de un catalizador. El desafío exterior actúa, en efecto, sobre una situación difusa de crisis en la organización que se prolonga desde hace tiempo. Hasta la «rendición de cuentas» de 1958 la coalición dominante del partido se halla integrada por dirigentes de extracción burocrática en la estela de Kurt Schumacher, primero, y de Eric Ollenhauer, después⁷⁴.

Se trata de la típica coalición dominante que ha dirigido el partido desde los tiempos de Ebert: un reducido grupo de líderes con una larga experiencia como funcionarios del partido, que controlan la dirección y, a través de ésta, el aparato burocrático, y que se mantiene fiel a los principios tradicionales en materia de organización (subordinación del grupo parlamentario a la dirección del partido y centralización del poder en la cúpula del partido).

Durante los años 1945-1946, y bajo el liderazgo en acceso de Schumacher, los funcionarios han recuperado su antiguo papel preeminente. De los veinticinco miembros que integran el ejecutivo en 1946, veintitrés son los funcionarios del partido que frisan la cincuenta y que ya pertenecían a la organización antes de la guerra⁴⁸. Es una generación veterana que se legitima invocando la tradición política del partido, y que continuará dominando la organización, incluso tras la muerte de Schumacher (en 1952) y el acceso a la presidencia de Ollenhauer (que pertenece al mismo grupo). Como decíamos, los principios organizativos son los de siempre: los estatutos de 1950, que a su vez sustituyen a los provisionales de 1946, se limitan a volver a poner en vigor, casi sin modificaciones, las normas estatutarias de la época de Weimar⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. D. Childs, *From Schumacher to Brandt. The Story of German Socialism, 1945-1965*, cit. Sobre Schumacher, vid. L. J. Edinger, *Kurt Schumacher, A Study in Personality and Political Behavior*, London, Oxford University Press, 1965.

⁴⁸ H. K. Schellenger Jr., *The SPD in the Bonn Republic: A Socialist Party Modernizes*, The Hague, Nijhoff, 1968, p. 94. El texto de Schellenger es la mejor descripción del proceso de transformación que desembocó en Bad Godesberg y a él me he atendido esencialmente. Pero vid. también J. Revan *Histoire de la Social-Démocratie Allemande*, cit., esp. p. 258 y ss.

⁴⁹ H. K. Schellenger Jr., *The SPD in the Bonn Republic: A Socialist Party Modernizes*, cit., p. 59.

Sin embargo, en la segunda postguerra, el aparato del partido carece de las posibilidades de control total sobre el partido que tuvo en otro tiempo. Entre otras cosas no puede contar con el apoyo de los sindicatos, que con el objeto de negociar más fácilmente con el partido del gobierno (la coalición CDU/CSU), se han apresurado a proclamar su «neutralidad política» y se han colocado, por tanto, a la derecha de las posiciones mantenidas por los tradicionalistas⁵⁰. En segundo lugar, el propio aparato burocrático no es ya, ni por amplitud ni por unidad, el que fuera en otro tiempo. Ya en la época de Weimar la estructura burocrática del SPD se había debilitado notablemente⁵¹. La edad de oro de la burocracia, la de Ebert, había pasado definitivamente. Lo que significa que la disidencia tiene ahora una vitalidad y un margen de maniobra mayor que el que tenía en el pasado. Los «tradicionalistas» se ven atacados, como de costumbre, en dos frentes. Desde la izquierda, por los «radicales», y desde la derecha por los «nuevos socialistas» (los pragmáticos). Los radicales tienen de su parte, en los años cincuenta, aproximadamente el 10 % del partido, y presionan en favor de una reforma organizativa que desplace a la burocracia tradicionalista pero manteniendo el control que la organización ejerce sobre los diputados y los demás cargos públicos de carácter representativo. Los símbolos utilizados por los radicales (que son como de costumbre jóvenes intelectuales), son los habituales de la tradición del socialismo revolucionario⁵². Los pragmáticos o nuevos socialistas con los socialdemócratas de la nueva generación, que se hallan entre los veinte y los cuarenta años, y tienen un alto nivel de instrucción y son de extracción social superior a los «tradicionalistas»⁵³. Han accedido a los cargos públicos, en el parlamento federal, en los *Länder* y en las grandes ciudades, en el transcurso de los años cincuenta sin pasar por el aparato y sin experiencia en el trabajo de organización. Presionan en favor de una

⁵⁰ Cfr. W. D. Gray, *The German Left since 1945: Socialism and Social Democracy in the German Federal Republic*, cit., p. 117 y ss.

⁵¹ H. K. Schellenger, Jr., *The SPD in the Bonn Republic: A Socialist Party Modernizes*, cit., p. 62. Sin embargo, y aunque en una línea de declive respecto al período imperial, la burocracia social-demócrata era aún muy poderosa en la época de Weimar, como se puede ver en R. Hunt, *German Social-Democracy, 1918-1933*, New Haven and London, Yale University Press, 1964, p. 56 y ss.

⁵² W. D. Gray, *The German Left since 1945: Socialism and Social-Democracy in the German Federal Republic*, cit., p. 156 y ss.

⁵³ *Ibidem*, p. 150.

reforma que otorgue más poder a los grupos parlamentarios y a los demás representantes públicos del partido en los distintos niveles, así como en favor de una descentralización organizativa que refuerce la organización periférica y la de los *Länder*, a costa de la Dirección. Los símbolos que utilizan son los de la «modernización» del partido y su imagen, la liquidación de los viejos mitos decimonónicos y la profesionalización de la organización, abriéndola a los expertos en los distintos sectores de actuación política ⁵⁴.

En el transcurso de los años cincuenta los nuevos socialistas (desde Brandt a Schmidt y muchos otros) se refuerzan constantemente. El distanciamiento de los sindicatos respecto a la tradicional ideología socialdemócrata, juega en su favor. Como lo hacen los buenos resultados que el SPD cosecha de modo constante en los *Länder* y en las grandes ciudades, siempre superiores a la de la CDU. A través de los cargos públicos, y coincidiendo con el declive del control que el aparato central ejerce sobre la periferia, los nuevos socialistas llegan incluso a controlar, a mediados de los cincuenta, numerosas organizaciones del partido a nivel local y en los estados. A medida que el tiempo pasa los militantes se verán empujados cada vez más a comparar los éxitos de los nuevos socialistas a nivel estatal y local con los fracasos de la Dirección en las elecciones federales ⁵⁵.

En el Congreso de 1954, suena el timbre de alarma para los tradicionalistas. El SPD sale de una derrota en las elecciones de 1953 (pasa del 29,7 % al 28,8 % de los sufragios). El líder más prestigioso y respetado de la vieja guardia, Schumacher, ha muerto dos años antes. La crisis de la organización se agudiza: los afiliados descendieron de 875.000 en 1947 a 600.000 en 1954 ⁵⁶. Por otra parte, se produce un notable envejecimiento de los cuadros (lo que puede significar que las crecientes divisiones existentes en el partido empujan a la coalición dominante a elegir la vía del *Status quo* organi-

⁵⁴ *Ibidem*, p. 150 y ss.

⁵⁵ H. K. Schellenger Jr., *The SPD in the Bonn Republic: A Socialist Party Modernizes*, cit., p. 162. El influjo combinado de las victorias electorales a nivel local (que habían puesto al frente de los gobiernos municipales a muchos de los «nuevos socialistas», colocándoles en condiciones de controlar la organización periférica del partido) unidas al debilitamiento de la burocracia, habían otorgado a las organizaciones de los *Länder* y a las federaciones (*Bezirke*) mucha mayor autonomía respecto al poder burocrático central en comparación con el período prebélico.

⁵⁶ W. D. Gray, *The German Left since 1945: Socialism and Social Democracy in the German Federal Republic*, cit., p. 141.

zativo). El resentimiento contra «los burócratas» sube de tono. Y tanto los radicales como los nuevos socialistas, por motivos opuestos, están allí, para atizar el fuego. En el Congreso de 1954, los tradicionalistas consiguen mantenerse, pero los signos de que algo se resquebraja son ya notables. «Todos los miembros del ejecutivo que eran funcionarios a sueldo del partido, fueron reelegidos pero con muchos menos votos que en 1952 (con la única excepción de Alfred Nan, el tesorero del partido, considerado, al parecer, como un especialista capaz, políticamente neutral). La elección de los miembros no pagados pareció mostrar un deseo de «sangre nueva». Von Knoeving, que generalmente ocupaba el primer lugar entre los elegidos, fue superado por Herbert Wehner, que recibió 302 votos sobre un total de 366. Entre los nuevos miembros se hallaban Max Brauer y Willy Birkelbak. Tanto Fritz Erler como Willy Brandt aunque no resultaron elegidos, obtuvieron un apoyo sustancial» ⁵⁷.

El ataque concéntrico de los radicales y de los nuevos socialistas no carece de consecuencias. Ollenhauer se ve obligado a aceptar una revisión del programa. Se nombra una comisión (controlada por los tradicionalistas) encargada de preparar el programa y presentarlo al Congreso siguiente. Los tradicionalistas piensan que siguen teniendo en un puño a la organización y los trabajos de esa comisión dan lugar a un documento nada innovador, fiel a la tradición. Pero no será ése el documento que se convertirá en el nuevo programa del partido.

El Congreso siguiente (Stuttgart, 1958) se celebra tras las elecciones de 1958. En esta ocasión la crisis estalla: hay una rebelión abierta y el choque es frontal. El prólogo tiene lugar, inmediatamente después de las elecciones, en el grupo parlamentario de Bundestag, cuando (en octubre de 1957) la mayoría de los diputados vota una resolución en contra de la voluntad de su presidente, Ollenhauer: «Rechazando la propuesta oficial de confirmar de nuevo a la directiva saliente del grupo parlamentario, o bien de añadir un tercer vicepresidente, los diputados se pusieron de acuerdo para elegir tres nuevos vicepresidentes: Carl Schmid, Herbert Wehner y Fritz Erler. Ollenhauer fue reelegido presidente con 132 votos, tres con contra y dieciséis abstenciones. Sin embargo, su influencia quedó debilitada a raíz del éxito de la revuelta» ⁵⁸.

⁵⁷ H. K. Schellenger, Jr., *The SPD in the Bonn Republic: A Socialist Party Modernizes*, cit., p. 79.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 156.

Schmid y Erler pertenecen a los «nuevos socialistas», Wehner, en cambio, es un «radical». Pero el partido de los insatisfechos tiene ahora la mayoría en el Bundestag. En el Congreso estalla la revolución. Los tradicionalistas sufrirán una severa derrota (entre otras cosas porque los «nuevos socialistas», que controlan un gran número de organizaciones periféricas, cuentan con una gran parte de los delegados) y en el Congreso se producirá un importantísimo relevo en la cúpula del partido. Ollenhauer fue elegido presidente, pero con 319 votos sobre un total de 380 (lo que suponía una pérdida de cuarenta y nueve votos respecto al Congreso anterior) y los pocos tradicionalistas que no son barridos, pierden en todo caso un gran número de apoyos respecto a la elección anterior. La nueva guardia se abre camino de forma prepotente. «De veintinueve miembros que resultan elegidos para formar parte del ejecutivo en la votación general, catorce son nuevos (mientras que los sustituidos en 1956 habían sido únicamente seis, que era la proporción habitual)»⁵⁹. Entra, entre otros, Willy Brandt, burgomaestre de Berlín, en tanto que su gran rival en la organización berlinesa, el viejo funcionario tradicionalista Franz Neumann, no resulta reelegido⁶⁰.

El relevo de la guardia va precedido por un conflicto sobre los estatutos. La presión en favor de una reducción del peso político de los funcionarios es fortísima. Todas las resoluciones que aprueba el Congreso se orientan a reforzar el peso de los dirigentes no pagados en perjuicio de los funcionarios⁶¹. Por ejemplo, contra el parecer de Ollenhauer, se decide que se elijan en una misma votación todos los miembros del ejecutivo, tanto los que trabajan a sueldo del partido como los que no (mientras que antes se elegían en votaciones separadas). Al término del Congreso la derrota de los tradicionalistas es casi total. Por lo que:

La declaración de Ollenhauer del 7 de julio de 1959 en el sentido de que no aceptaría ningún encargo en un eventual gobierno dirigido por el SPD y el anuncio de la constitución de una comisión integrada predominantemente por miembros del ala reformista-pragmática del partido (Georg August Zimm, Max Brauer, Brandt, Deist, Schmid, Erler, pero también Wehner) con el objeto de preparar la estrategia electoral para 1961, significó el

⁵⁹ *Ibidem*, p. 158.

⁶⁰ Sobre el conflicto por el control de Berlín ente el «nuevo socialista» Brandt y el viejo funcionario Neumann, vid. *Ibidem*, p. 117 y ss.

⁶¹ *Ibidem*, p. 156.

declive de los tradicionalistas como fuerza táctica e ideológica determinante dentro del partido⁶².

La configuración de la coalición dominante se modifica (aunque la ordenación definitiva se producirá tras las elecciones de 1961). Y se altera el mapa del poder organizativo del SPD: el ejecutivo reduce en parte su papel en favor, tanto del grupo parlamentario, como de la organización periférica, el aparato central resulta debilitado. La nueva coalición dominante es el resultado de una «amalgama»: aunque el eje lo constituyen los nuevos socialistas, incorpora también fragmentos de la vieja guardia, e incluso a algunos elementos radicales (en concreto Wehner, que terminará por modificar sus iniciales posiciones de izquierda). En este momento el círculo puede considerarse cerrado; y lo será de hecho en el Congreso extraordinario de noviembre de 1959 en Bad Godesberg. El nuevo programa será aprobado con sólo 16 votos en contra. La ideología marxista que acompaña al partido desde los tiempos de Ergurt (1881) es abandonada, y se produce una profundísima redefinición de la identidad organizativa⁶³.

En 1960, finalmente, Brandt, que ha utilizado hábilmente a Berlín como «plataforma» de alcance nacional, será elegido por el ejecutivo como candidato a la Cancillería. El *new look* de SPD ha comenzado. En el Congreso de 1960 se presenta el «equipo» que funcionará como «gobierno en la sobra» y que en caso de victoria será el núcleo del gobierno. Todos son nuevos socialistas, tanto los políticos «puros» como los «expertos» que dan el toque final: una nueva imagen de competencia político-gerencial⁶⁴.

Brandt conduce la campaña electoral de 1961 con un estilo a lo «Kennedy», con un uso de los mass-media completamente desconocido para los viejos funcionarios. En las elecciones se recogen los frutos del giro producido: el SPD pasa del 31,8 % al 36,2 % de los votos. El SPD está de nuevo en ascenso, las innovaciones introducidas se han revelado «justas», la nueva coalición dominante ha sido puesta a prueba, y ésta ha resultado positiva. En el Congreso de

⁶² W. D. Gray, *The German Left since 1945: Socialism and Social Democracy in the German Federal Republic*, cit., p. 189.

⁶³ Cfr. G. E. Rusconi, *Bad Godesberg è un modello?*, «Il Mulino», XXVIII, (1979), pp. 920-942.

⁶⁴ H. K. Schellenger, Jr., *The SPD in the Bonn Republic: A Socialist Party Moulds*, cir., p. 173 y ss.

1962 Brandt se convertirá en vicepresidente del partido. El camino hacia el poder ha quedado expedito.

La CDU: de partido de electores a organización de masas

En el capítulo VIII habíamos dejado a la CDU en el momento de su consolidación definitiva bajo la dirección de Adenauer, como una organización dominada por el canciller y los líderes regionales. Una organización que carecía de un centro extraparlamentario, así como del aparato burocrático, penetrada por los grupos de interés, y que era en realidad un conglomerado de organizaciones semiautónomas que se mantenían unidas únicamente gracias a la común participación en las ventajas del poder y a la personalidad de Adenauer. Una organización, por otra parte, que no manifestaba tendencias a la expansión, con un número de afiliados que apenas superaba, al final de la era Adenauer, los doscientos mil y con una participación interna debilísima cuando no inexistente.

Hoy la CDU es un partido de masas con setecientos mil afiliados, con una rica y animada participación interna, y una estructura burocrática central relativamente fuerte y altamente profesionalizada. La CDU ha pasado, de ser una institución debilísima, a convertirse en una institución fuerte. Subsisten aún numerosas huellas de su pasado (una cierta autonomía de las organizaciones intermedias, la presencia de los grupos de interés en la vida del partido, etc.), pero el cambio ha sido indudablemente muy profundo.

El catalizador de esa transformación ha sido la exclusión del poder. Hasta 1969, la CDU había seguido siendo la misma que en tiempos de Adenauer, aunque muchas de las «precondiciones del cambio» habían ido acumulándose lentamente. Tras el retiro de Adenauer de la Cancillería, la coalición dominante del partido se había vuelto muy inestable y la sucesión de cancilleres incapaces de imponer su autoridad sobre el partido (Erhard, Kiesinger) había favorecido las divisiones⁶⁵. Durante el período 1963-1965, el partido se había visto surcado por agudos conflictos en torno a la política exterior (que, en cambio, había sido el tema aglutinador y de mayor

⁶⁵ Cfr. G. Pridham, *Christian Democracy in Western Germany. The CDU/CSU in Government and Opposition. 1945-1976*, cit., de donde he sacado esencialmente la descripción de estos acontecimientos.

arrastré en la propaganda de la CDU con Adenauer). La contraposición entre los «atlantistas» dirigidos por el canciller Erhard y los así llamados «gaullistas» dirigidos por Strauss y por el propio Adenauer (que conservó entre 1963 y 1965 el cargo de Presidente del partido) había dividido a la organización en dos grandes cuasi-facciones en lucha. Mientras tanto, una nueva generación de líderes iba creciendo dentro del partido y se preparaba para la batalla de la sucesión. En 1964, Rainer Barzel, un principiante, líder de organización de Westfalia-Norte del Rin, es elegido presidente de la *Fraktion*, gracias a las presiones en favor de la «renovación». Otros jóvenes líderes, y en concreto Helmut Kohl, dirigente de la organización de Renania-Palatinado, tratan de abrirse camino en la escena nacional: Su caballo de batalla es la reforma del partido, cuyas estructuras son ya claramente inadecuadas para hacer frente a los peligros que genera el curso adoptado por el SPD. La decisión de constituir la gran coalición se toma contra la opción de Erhard (ligado a la política tradicional de alianza con los líderes)⁶⁶. Kiesinger es elegido presidente del partido, y posteriormente accede a la Cancillería apoyado por el ala-renovadora, en la que Kohl se muestra particularmente activo. La elección de Kiesinger se debe, más que a sus capacidades particulares, a una coalición que pretende detener a Barzel que ha avanzado, desde su posición de fuerzas en la *Fraktion*, su propia candidatura. Los primeros síntomas de la rivalidad entre Kohl y Barzel por el control del partido se manifiestan ya en esta fase. Las presiones en pro de la «reforma» son muy fuertes pero ésta no se llevará a cabo: la coalición dominante se halla demasiado dividida y es demasiado inestable, y sus diversos integrantes se cierran el paso unos a otros.

En 1969 llegan la derrota y la exclusión del poder. El trauma, naturalmente, es fortísimo, pero la tesis que prevalece es la de que los electores corregirán con toda seguridad en las siguientes elecciones el «error» cometido. Barzel, que ha adquirido un gran prestigio como presidente de la *Fraktion* amplía su autoridad y su peso político. Al perder la Cancillería, la *Fraktion* se convierte, con Barzel, en el órgano de dirección más importante después de la derrota, del ejecutivo nacional y avanza de nuevo la propuesta de una reforma que sirva para reforzar la organización extraparlamentaria. Pero se tropieza con las acostumbradas resistencias de los líderes de los *Lan-*

⁶⁶ *Ibidem*, p. 164 y ss.

desverbände que se hallan debilitados, pero que no han bajado la cabeza. Pero quien le cierra el camino es Barzel: el fortalecimiento de la organización extraparlamentaria favorecía a Kohl, que es un hombre del partido y no a Barzel, cuya autoridad se deriva exclusivamente de la nueva preeminencia adquirida por la *Fraktion* en el mapa del poder organizativo de la CDU. En el Congreso de Saarbrücken (octubre de 1971) Barz consigue el cargo de presidente del partido derrotando a Kohl por 344 votos frente a 174⁶⁷. Pero con este resultado no se modifican, naturalmente, las relaciones entre la organización extraparlamentaria y la *Fraktion*.

Las elecciones de 1972, no sólo no corrigen la situación, sino que confirman el dato de la exclusión del poder: en la crisis Barzel queda desacreditado. Además muchos de los nuevos diputados han sido elegidos candidatos en listas elaboradas por el partido, y no le deben a él su elección. En la primavera de 1973 se produce el relevo. Kohl es elegido presidente del partido, mientras que Carstens (próximo a Kohl) sustituye a Barzel a la cabeza de la *Fraktion*. El equilibrio de poder entre la organización extraparlamentaria y la *Fraktion* se modifica. Kohl consolidará su posición a través de una vasta reforma organizativa (cuya ejecución se confía a Biedenkopf, el nuevo secretario general del cuartel general-*Bundesgeschafstestelle*) y con una línea política de mayor agresividad hacia el SPD. Hasta entonces la secretaria del BCS había sido un puesto administrativo de escasa importancia. Con Biedenkopf (1973-1977) se convierte en un puesto político de primera magnitud. El tándem Kohl-Biedenkopf recuerda mucho a aquella asociación Disraeli-Gorst que realizó la transformación de los conservadores británicos en un partido político moderno.

(...) impulsó la capacitación de los funcionarios, un nuevo rumbo que se produce a comienzos de los sesenta, favorecido por la presencia de una afiliación más activa. La programación del personal se convierte en la palabra «in» en la organización del partido y se concretó en 1972 en la creación de un banco de datos del personal del cuartel general, y en la orientación general del trabajo que desarrolla aquel departamento de programación⁶⁸.

Junto a los cursos de formación de cuadros, se ponen en funcionamiento además (a partir de 1975) oficinas de servicios que sumi-

⁶⁷ *Ibidem*, p. 196.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 265-266.

nistran informaciones sobre problemas políticos y tienen la misión de promover la comunicación interna. Se da un máximo impulso a la ampliación del número de afiliados. El paso de los 300.000 afiliados con que cuenta el partido en 1969, a los 650.000 de 1977, convulsiona las relaciones internas. Con el aumento de la afiliación, el «centro» extraparlamentario, al tiempo que se expande, se refuerza y se hace más profesional, consigue también disponer de nuevos medios financieros⁶⁹. La organización federal del partido se refuerza frente a la *Fraktion*, pero también frente a los *Landesverbände*, cuya pérdida de peso organizativo y político es continua y constante. Aunque la impronta originaria de la organización nunca llegará a borrar-se del todo. La centralización debe realizarse utilizando formas «suaves» de coordinación (a semejanza de las relaciones existentes entre el *Central Office* y las agrupaciones locales en el partido conservador), y dejando a los *Landesverbände* algunas de sus antiguas prerrogativas. Sin embargo, a fines de los años setenta la CDU: «Se ha convertido en un partido de masas cada vez más organizado, con una organización extraparlamentaria que ha adquirido un gran peso, con una actitud cada vez más profesional en relación con las actividades del partido y una creciente participación de los afiliados en los asuntos de la organización»⁷⁰.

Conclusiones

En el veredicto que, tanto historiadores como politólogos, emiten sobre los procesos de cambio que a veces experimentan los partidos, hay dos tesis que se disputan el campo. La primera es la que plantea que hay que interpretar el cambio organizativo como la consecuencia, enteramente prevista y querida, de las decisiones del grupo dirigente, orientadas a mejorar el «rendimiento» de la organiza-

⁶⁹ *Ibidem*, p. 266. Naturalmente, en el fortalecimiento financiero de la organización extraparlamentaria jugó un papel muy respetable la financiación pública que se inició en 1967 bajo la formade reembolsos por gastos electorales. Cfr. el análisis comparado sobre los efectos de la financiación de D. Leonard, *Contrasts in Selected Western Democracies: Germany, Sweden, Britain*, en H. E. Alexander (ed.), *Political Finance*, cit., pp. 41-73.

⁷⁰ G. Pridham, *Christian Democrat in Western Germany*, cit., p. 267. Cfr. también M. Caciagli, *Germania: Elezioni e dinamica politica*, «Il Mulino», XXX (1981), pp. 825-850.

ción. Para la segunda, el cambio es un resultado de relevo generacional. Ninguna de las dos tesis es falsa por completo, pero ninguna ofrece una interpretación realmente satisfactoria. La primera porque excluye de su horizonte justamente la dimensión del poder y de las luchas por el poder. Olvida que ninguna innovación en materia de organización es políticamente neutral, que todo cambio altera la distribución de recursos entre los distintos grupos, modifica su capacidad de control sobre las zonas de incertidumbre organizativa, y altera, por tanto, el sistema de intercambios en que se basa el poder de la organización. La segunda tesis en cambio no subestima el papel que desempeñan los conflictos pero los reduce a los de tipo generacional. Pero el relevo generacional, aunque constituye a menudo una de las precondiciones del cambio, no siempre lo es. Si el relevo generacional se controla por medio de la cooptación, el conflicto no se produce, la estabilidad organizativa no se ve amenazada y el orden no resulta alterado. El potencial conflictivo de los cambios generacionales se desactiva siempre que la configuración de la coalición dominante sea de tal naturaleza que permita el desarrollo de unos procesos de cooptación ordenados y regulares. Para poner un ejemplo, lo que conduce a la UNR a una significativa reestructuración en el Congreso de Lille de 1967, es precisamente el hecho de que el acceso a la coalición dominante se hallaba bloqueado (sólo los «gaullistas de siempre» podían tener acceso a ella). En esas condiciones, el conflicto entre viejos y nuevos gaullistas (con un componente también generacional), al coincidir con la crisis que nace de la pérdida de impulso de gaullismo y de la derrota electoral de ese mismo año, lleva a una profunda reestructuración del orden organizativo.

El desafío exterior producirá efectos más o menos profundos en la vida de una organización, en función de tres factores:

1. La *gravedad* del desafío mismo, por lo que cuanto más intenso sea el desafío, mayor será, en igualdad de condiciones, la reestructuración del orden organizativo.

2. El grado de madurez que haya alcanzado las precondiciones internas para el cambio.

3. El nivel de institucionalización del partido. Por lo que, ante un desafío de igual intensidad y si el grado de madurez de las precondiciones internas del cambio es el mismo, éste será más profundo cuanto más débil sea el grado de institucionalización.

Sin embargo, una reestructuración del orden organizativo, un

cambio en la configuración de la coalición dominante, comporta en muchas ocasiones un cambio en el nivel de institucionalización de la organización. La crisis de 1956 al establecer las premisas para una mayor inserción del PCI en la sociedad sentó simultáneamente las bases de un proceso de (relativa) desinstitucionalización (una mayor autonomía respecto a la sociedad nacional, junto al inicio de un cierto despegue respecto a la URSS). De modo análogo, el cambio organizativo experimentado por el SPD en Bad Godesberg sancionó un debilitamiento (relativo) del nivel de institucionalización (simbolizado por la decadencia del aparato burocrático, y la nueva situación de predominio de los parlamentarios sobre los dirigentes del partido). Finalmente, las transformaciones organizativas experimentadas por la CDU después de 1969, llevaron a una institución tradicionalmente muy débil, hasta un nivel relativamente alto de institucionalización.

Sin embargo, ninguna organización puede escapar del todo a su pasado. Por muy profunda que sea la renovación de sus líderes y los cambios que se produzcan en el cuerpo de la organización, y por muy radical que sea el proceso de «sucesión de los fines», nunca llegarán a desaparecer las huellas del «modelo originario» de la organización, que seguirán siendo visibles y numerosas⁷¹.

⁷¹ No he tratado el paso de la SFIO al PSF porque, más que de una reestructuración del sistema organizativo, se trata de una verdadera refundación. Sin embargo, aunque el PSF es indiscutiblemente un partido nuevo, es preciso señalar que muchos elementos de la vieja SFIO han sido incorporados a la organización (y en primer lugar el papel central de las Federaciones). Cfr. sobre este proceso de transición, C. Hurtig, *De la SFIO au Nouveau Parti Socialiste*, cit.

14. LOS PARTIDOS Y LA DEMOCRACIA: TRANSFORMACIONES Y CRISIS *

Premisa

Las transformaciones que están teniendo lugar en los partidos europeos, pueden analizarse desde dos ángulos distintos. Nos podemos interrogar sobre el grado de vitalidad que aún conservan los viejos módulos organizativos, buscar los síntomas de su declive, evaluar las formas y la dirección en que se desarrollarán los eventuales cambios. O bien, podemos desplazar nuestra atención hacia las actividades que tradicionalmente han desarrollado los partidos en los distintos sistemas políticos y examinar sus posibles cambios y su eventual crisis. En el primer caso nos estaremos moviendo en un marco suficientemente delimitado que privilegia el análisis organizativo de cada partido en concreto. En el segundo nos moveremos, en cambio, en un terreno más amplio y, naturalmente, más resbaladizo

* De un modo elaborado y sistemático, he afrontado el tema de que trata este capítulo en una ponencia sobre las transformaciones del partido de masas presentada en el simposio sobre «Las transformaciones de la democracia representativa en los países de capitalismo maduro y el caso italiano», organizado por la Fundación Feltrinelli (Milán, junio 1979).

y menos fiable, en el que lo que aparece como problema es la transformación de los regímenes políticos democráticos (de los que los partidos son un eje decisivo).

El punto de vista de que hemos partido en nuestro trabajo, implica considerar que ambos problemas están ligados entre sí, que las actividades que desarrollan los partidos cambiarán o no según cambien o no sus módulos organizativos, y que, por tanto, el análisis del segundo de estos problemas contribuye a iluminar aspectos importantes del primero. Por tanto, la reflexión sobre los cambios organizativos que los partidos occidentales están experimentando puede ser un modo de abordar procesos de más amplio alcance ¹.

El partido burocrático de masas y el partido profesional-electoral

A comienzos de los años cincuenta Maurice Duverger daba cuenta de la consolidación, en el seno de los regímenes democráticos, del partido de masas frente a cualquier otro tipo de organización política: su misma obra puede ser leída, y lo ha sido, como un himno a las virtudes políticas del partido de masas. Como consecuencia lógica de este planteamiento, Duverger mantenía que los grandes partidos electorales estadounidenses, cuya evolución había sido hasta entonces muy distinta, constituían un caso manifiesto de «atraso» en el plano organizativo respecto a los partidos de masas del viejo continente.

Quince años más tarde Otto Kirchheimer, al enunciar su teoría del partido-escoba, daba la vuelta a esta interpretación: el partido de masas era sólo una etapa, históricamente superada o en vías de superación, de una evolución organizativa que está transformando los partidos de «integración» (género al que pertenecían, tanto los partidos de clase como los confesionales) en agencias electorales cada vez más parecidas a los partidos estadounidenses ².

¹ Sobre estos temas y desde una perspectiva comparada (aunque con una referencia especial al caso italiano), cfr. G. Pasquino, *Crisi dei partiti e ingovernabilità*, cit., del que he entresacado muchas ideas. Una elaboración distinta, que sin embargo ha influido en este trabajo, sobre todo en cuanto al problema crucial del declive de las identidades colectivas, ha sido desarrollada por A. Pizzorno, *Interests and Parties in Pluralism*, cit.

² O. Kirchheimer, *The Transformation of the Western European Party Systems*, en

En contra de lo que pretende una opinión muy difundida, Kirchheimer al acuñar la expresión de partido-escoba, no pensaba en absoluto en una organización cuya base electoral se hubiese hecho tan heterogénea que le permitiera representar a todo el espectro social, y cuya vinculación con la originaria *classe gardée* hubiera desaparecido por completo, Kirchheimer sabía perfectamente que esos rasgos no han caracterizado nunca, ni probablemente caracterizarán nunca a ningún partido. Porque ningún partido puede permitirse borrar por completo su propia identidad frente a las organizaciones rivales. Al igual que sabía, por otro lado, que el viejo partido de masas nunca organizó *únicamente* a su *classe gardée* (porque una cosa es el «territorio de caza» —*classe gardée*— del que depende la identidad organizativa del partido, y otra la base electoral que siempre es más amplia y que incluye, inevitablemente, otros sectores sociales).

La transformación del partido de masas en partido-escoba es, según el análisis de Kirchheimer, menos dramático: los lazos con la vieja *classe gardée* se mantienen, pero se hacen más livianos, se diluyen; el partido, simplemente se abre más que lo hacía antes a otros grupos sociales. Para expresarlo con mis propios términos, aquella transformación comporta, naturalmente, una alteración del territorio de caza y, por tanto, una redefinición de la libertad organizativa (como ocurrió con el SPD en Bad Godesberg), pero en ningún caso llegará al extremo de convertir al partido en un representante de la sociedad *tout azimuth*. El partido concentrará preferentemente su atención en aquellos sectores «que no tienen evidentes conflictos de intereses entre sí» y seguirá estando condicionado en su práctica por las tradiciones políticas y por la fisonomía del sistema de estratificación social ³.

La excesiva atención hacia las implicaciones de tipo más sociológico de la teoría del partido-escoba (en concreto, por los cambios en la composición social del electorado de los distintos partidos) ha hecho que se olviden, a menudo, determinados aspectos de aquella transformación que para Kirchheimer son, en cambio, más importantes:

J. LaPalombara, M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, cit., pp. 177-200. Vid. la versión castellana del trabajo de Kirchheimer en Kurt Lenk, Franz Neumann (eds.) *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona. Anagrama, 1980, p. 328 y ss.

³ *Ibidem*, p. 332.

1. Una marcada desideologización, una reducción del «bagaje ideológico» del partido y una concentración de la propaganda en el mundo de los valores ⁴, en temas generales en que son compartidos en principio por amplísimos sectores del electorado: el «desarrollo económico», la «defensa del orden público», etc.

2. Una mayor apertura del partido a la influencia de los grupos de interés, acompañada de una transformación de las viejas organizaciones afines al partido (del tipo sindical, religioso, etc.) en grupos de interés con lazos más débiles y relaciones con el partido más esporádicas que en otro tiempo.

3. La pérdida de peso político de los afiliados y de un declive pronunciado del papel de los militantes de base.

4. El fortalecimiento del poder organizativo de los líderes, que se apoyan ahora, para la financiación de la organización y para mantener sus lazos con el electorado, más en los grupos de interés que en los afiliados ⁵.

5. Unas relaciones más débiles entre el partido y su electorado, que dejan de depender de la existencia de una fuerte implantación social de aquél o de subculturas políticas sólidas y compactas.

Hasta aquí los apuntes de Kirchheimer sobre las transformaciones organizativas que acompañan a la consolidación del partido-escoba. Pero si además tomamos en consideración las indicaciones de

⁴ Sobre la distinción entre problemas de «valores» y problemas de «posición», cfr. D. Stokes, *Spatial Models of Party Competition*, «American Political Science Review», LVII (1963).

⁵ El papel de las cuotas de los afiliados como mecanismos de financiación de la organización, se reduce, no sólo por la intervención de los grupos de interés, sino por el recurso a la financiación pública, cuya generalización no podía preverse aún a comienzos de los años sesenta, cuando escribía Kirchheimer. Hay que hacer notar, sin embargo, que la financiación pública y la que se realiza desde los grupos de interés, aún confluyendo ambas en la reducción del peso organizativo de los afiliados, parecen tener efectos contrapuestos sobre la organización: mientras que la financiación pública (con variaciones de unos partidos a otros y según sean las distintas legislaciones nacionales) tiene en la mayoría de los casos como efecto una «concentración del poder», es decir, pone en manos de los líderes del partido un conjunto de recursos monetarios superiores a los que están a disposición de sus adversarios internos, la financiación desde los grupos de interés actúa en la dirección opuesta. Es decir, tiene como resultado una «fragmentación» del poder organizativo: el patrocinio de sus propios candidatos en los distintos partidos por parte de los grupos de interés, así como las funciones de intermediación financiera desempeñadas por los políticos, ponen en manos de un número tendencialmente elevado los líderes, recursos financieros convertibles en recursos políticos, utilizables en la competición interna.

la literatura más reciente sobre los partidos que, al menos en ciertos aspectos, se aproximan más al modelo de Kirchheimer, podemos enumerar otros rasgos organizativos que parecen propios de este tipo de partido. Desde mi punto de vista hay un aspecto especialmente importante que sólo de un modo implícito puede considerarse presente en el análisis de Kirchheimer: la progresiva *profesionalización* de las organizaciones de partido. En el partido de masas descrito por Weber, Michels y Duverger, el «aparato», la burocracia de partido (la que yo he definido como «burocracia representativa») desempeña un papel crucial: la burocracia representativa es el instrumento mediante el cual los líderes del partido de masas mantienen los estrechos lazos que les unen con los afiliados, y, a través, de éstos, con el grupo social de referencia, la *classe gardée*. En cambio en el nuevo partido son los profesionales (los «expertos», los *técnicos* que dominan una serie de conocimientos especializados), los que desempeñan un papel cada vez más importante y que son tanto más útiles cuanto más se desplaza el centro de gravedad de la organización desde los afiliados a los electores. A su vez, la profesionalización comporta una serie de consecuencias en el pleno organizativo (sobre las que he avanzado algunas hipótesis en el capítulo XII).

La distinción entre burócratas y profesionales puede servirnos como criterio principal para distinguir dos tipos ideales de partido: el partido burocrático de masas y el partido profesional-electoral ⁶. Estos dos modelos se diferencian en toda una serie de aspectos (ver figura 17).

Las diferencias que acabamos de enumerar no requieren especiales comentarios. Se trata simplemente de la enumeración detallada de una serie de cambios organizativos, en parte incluidos en la descripción de Kirchheimer, en parte entresacados de la rica literatura empírica existente sobre los cambios que se han producido recientemente en numerosos partidos occidentales. Naturalmente que se trata de dos tipos ideales. Así como en el pasado, ningún partido

⁶ El partido burocrático de masas y el partido profesional-electoral no son sino una traducción en tipos, de análisis cuyos puntos de referencia son, respectivamente, los trabajos de Duverger y de Kirchheimer. He preferido usar la expresión partido profesional-electoral, en lugar de la de partido-escoba, no sólo para acentuar el aspecto de la profesionalización sino también para subrayar que el aspecto básico es el organizativo y no el de la representación social. Con algunas diferencias y con preocupaciones distintas, la tipología que más se aproxima a la que presentamos aquí es la elaborada por W. E. Wright, *Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy*, cit.

FIGURA 17

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

respondió por completo al tipo «burocrático de masas» (y ésta es una de las razones por las que he elegido en este libro un código de lectura distinto del que proponía la literatura tradicional sobre los partidos) en nuestros días ningún partido responde tampoco totalmente, ni podrá probablemente nunca responder, al tipo «profesional-electoral». Existe una serie de tendencias comunes que al afectar a partidos con historias organizativas muy distintas entre sí, abocan a resultados diferentes. El tipo ideal del partido profesional-electoral (al igual que el tipo burocrático de masas) no es más que un contenedor construido con mimbres muy poco espesos, que sirven para mostrar ciertas líneas de tendencia; lo que queda por resolver es el problema de las diferencias y de las adaptaciones del modelo de una organización a otra. En la mayoría de los casos lo «viejo» y lo «nuevo» tienden a superponerse y a coexistir en toda organización (y a generar tensiones y conflictos en su seno). Por otra parte, las transformaciones se producen con fuertes variaciones, no sólo en las formas sino en los tiempos, entre unas sociedades y otras y entre unos partidos y otros.

En todo caso las variables que más parecen incidir sobre la ve-

locidad e intensidad de la transformación, son fundamentalmente dos.

La primera puede extraerse del cuadro analítico que hemos utilizado en este trabajo. Puede afirmarse que, una vez que se dan las circunstancias que propician aquella transformación, ésta será tanto más rápida cuanto más bajo sea el nivel de institucionalización alcanzado por el partido en el período anterior. Por el contrario, cuanto más alto sea el nivel de institucionalización, más instrumentos tendrá el partido para resistir las presiones que la empujan a transformarse: por ejemplo en Francia, el PCF que es una institución muy fuerte, ofrece más resistencia que otros partidos; en Italia la DC o el PSI se transforman, al menos en ciertos aspectos, antes que el PCI, etc.⁷

La segunda variable la señala el propio Kichheimer: reside en el grado de fragmentación del sistema de partidos. Son sobre todo los grandes partidos, desde el punto de vista de su fuerza electoral, los que según Kirchheimer, experimentan las mayores presiones en favor del cambio. Por tanto, cuanto menos fragmentado se halle el sistema de partidos, y más dominado por la presencia de unas pocas grandes organizaciones, el cambio se producirá antes y más rápidamente. Una fragmentación excesiva del sistema de partidos tiende, por el contrario, a frenar, a retardar la transformación.

Las causas de la progresiva consolidación del partido profesional-electoral se hallan en el medio que rodea a los partidos. Los cambios organizados surgen bajo el impulso de un desafío exterior, de un desafío generado por cambios en el entorno (y que actúan sobre los partidos en la forma descrita en el capítulo XIII). Hay dos tipos de cambios ambientales que afectan desde hace tiempo a las sociedades occidentales y que parecen hallarse en el origen de esta transformación^{7bis}.

⁷ En otros aspectos, sin embargo, el caso italiano abre amplios márgenes de incertidumbre: El PCI es un partido en el que la profesionalización se halla muy avanzada y en el que existen aspectos pertenecientes a ambos tipos que se entrelazan y se superponen (dando lugar a tensiones internas) desde hace ya algunos años.

^{7bis} Por otra parte, se trata de retos de distinto género. El reto externo que hace de catalizador del cambio organizativo es un reto de tipo coyuntural (una derrota electoral, etc.). Los retos que ahora contemplamos son en cambio de tipo estructural, surgen como consecuencia de grandes transformaciones de lenta gestación en el entorno de los partidos. Naturalmente, entre los retos coyunturales y los retos estructurales, existe una determinada relación, en cuanto que los segundos, para producir transformaciones en los partidos, tienen que ser «activados» por retos del primer tipo.

El primero de esos cambios, sobre el que investigan tradicionalmente los sociólogos, afecta a los sistemas de estratificación social y tiene que ver con las modificaciones que se han producido, no sólo en la proporción entre los distintos grupos ocupacionales (descenso de la fuerza de trabajo empleada en la industria, inflación del sector terciario, etc.) sino también en las características y actitudes culturales de cada grupo. Los análisis que insisten en describir la composición social del electorado y de los afiliados a los partidos, marginando este aspecto, no ayudan a clarificar las cosas. Constatar, por ejemplo, que tal o cual partido comunista o socialista tiene aún, más o menos, la misma proporción de electorado «obrero» que en otro tiempo, significa poco o nada si se olvida que, entre tanto, la fisonomía de la clase obrera en el mundo occidental ha cambiado profundamente. Y que si la división histórica, con importantes consecuencias sobre toda la trayectoria de los partidos comunistas y socialistas (y de las organizaciones sindicales naturalmente), ha sido la que se establecía entre obreros cualificados y los no cualificados, hoy en cambio la división principal es la que existe entre los obreros de los sectores industriales básicos, sindical y políticamente representados, y los nuevos obreros marginales de los sectores industriales periféricos⁸. Y esto es algo que cambia profundamente el rostro político del electorado de esos partidos (puesto que incide sobre el contenido de las demandas políticas). Al igual que tiene poco sentido medir el grado de adhesión a los distintos partidos de las clases medias sin considerar los cambios en las actitudes y en los comportamientos políticos derivados de las modificaciones que se han producido en la fisonomía de ese sector social⁹. De modo análogo, no basta, en el caso de los partidos confesionales, con verificar la «cantidad» de creyentes, que siguen aún a estos partidos, si no se tienen en cuenta también los cambios que comporta el proceso de secularización y la difusión de la enseñanza, en las relaciones entre los creyentes, las instituciones religiosas y los partidos.

Las transformaciones de la estructura social que la teoría socioló-

⁸ Cfr. A. Pizzorne, *I soggetti del Pluralismo*, cit., p. 209. En relación con el caso italiano las investigaciones sobre el mercado de trabajo ha sacado a la luz estos dos aspectos; cfr. las observaciones elaboradas, a partir de estas investigaciones, por Massimo Paci, Aris Accerero y Bianca Baccalli, en AAVV, *Mutamento e classi sociali in Italia*, Napoli, Liguieri, 1981.

⁹ Una vez más, sobre el caso italiano, cfr. C. Carboni, (ed.), *I ceti medi in Italia*, Bari, Laterza, 1981.

gica contemporánea intenta descifrar con acentos distintos y una gran variedad de etiquetas (sociedad compleja, sociedad postindustrial, sociedad tardo-capitalista, etc.)¹⁰ repercuten en los partidos, modifican las características de su territorio de caza y actúan sobre sus escenarios políticos. El electorado, por ejemplo, se hace social y culturalmente más heterogéneo y menos controlable por los partidos a través de la organización. Y ello crea una fuerte presión en favor del cambio organizativo.

El segundo cambio que se ha producido es de tipo tecnológico y consiste en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los mass-media y en particular de la televisión (la fecha emblemática es 1960 con ocasión de las elecciones presidenciales en EEUU). Poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos¹¹. Cambian las técnicas de propaganda y ello genera un terremoto organizativo: los viejos roles burocráticos pierden terreno como instrumento de organización del consenso y nuevas figuras profesionales adquieren un peso creciente¹². Al modificar las formas de

¹⁰ Sobre la sociedad postindustrial la referencia obligada son los dos trabajos que, desde ángulos políticos y científicos distintos, han afrontado más brillantemente el tema: D. Bell, *The Coming of post-Industrial Society*, New York, Basic Books, 1973, y A. Touraine, *La Société Post-Industrielle*, Paris, Editions Denoël, 1969. Para un análisis crítico de esta literatura, cfr. K. Kumar, *Prophecy and Progress*, Harmondsworth, Penguin Books, 1978.

¹¹ Cfr. L. Maisel (ed.), *Changing Campaign Techniques*, London, Sage Publications, 1977. Sobre el caso de los Estados Unidos, vid. A. Rawley Saldich, *Electronic Democracy*, New York, Praeger, 1979.

¹² Fundamentalmente son dos los tipos de profesionales que surgen bajo el impulso de las transformaciones que han experimentado los sistemas de comunicación política: por un lado, los técnicos de la comunicación en sentido estricto (los expertos en sondeos, los especialistas en el uso de los mass media, etc.); por otro, los especialistas en el distintos sectores a los que se extiende la intervención de los partidos (economistas, urbanistas, etc.) puesto que la concentración de las campañas en las «issues» comporta una tecnificación creciente del contenido de los mensajes políticos. Sobre el carácter altamente profesionalizado de las campañas electorales en los Estados Unidos, hay datos útiles en R. K. Scott, R. J. Hrebenar, *Parties in Crisis. Party Politics in America*, New York, Wiley and Sons, 1979, esp. p. 155 y ss. Sobre la profesionalización alcanzada en nuestros días por los partidos británicos (con contratos a plazo con especialistas del sector publicitario), cfr. R. Rose, *The Problem of Party Government*, cit., pp. 60-89. Sobre la CDU cfr. E. K. Schenck, R. Wildernman, *The Professionalization of Party Campaigning*, en M. Dogan, R. Rose (eds.) *European Politics: A Reader*, cit., pp. 413-426.

la comunicación política con un público más heterogéneo y en general más instruido, los mass-media empujan a los partidos a desarrollar campañas «personalizadas», centradas en los candidatos, e «issue-oriented», es decir, centradas en temas específicos de alto contenido técnico que deben ser confeccionados por los expertos en los distintos campos.

La televisión, junto a los grupos de interés, se convierte en una correa de transmisión entre los partidos y sus electores más importantes (aunque precaria por definición) que las tradicionales organizaciones colaterales y que los funcionarios o los afiliados. Funcionarios y militantes aún son funcionales para la organización, pero su papel se ve reducido por la consolidación de la política televisiva. Una de las consecuencias de este proceso es que tiende a delinear de distinta forma —con distinta intensidad en función de las circunstancias del partido— el mapa del poder organizativo en los diversos partidos. Los afiliados (y los funcionarios) cuentan menos ya sea desde el punto de vista financiero, ya sea en cuanto lazo de unión con los electores. Y ello acarrea un declive del peso político de los dirigentes del partido (cuyo poder organizativo se basaba en el intercambio desigual con los funcionarios y con los afiliados) mientras crece simétricamente el peso de los representantes públicos que ocupan cargos electivos.

Los cambios en la estructura social y en los sistemas de comunicación política, contribuyen a erosionar las subculturas políticas tradicionales, «congeladas» durante largo tiempo, gracias a la fuerte implantación organizativa de los partidos burocráticos de masas. El área del electorado fiel se reduce y declina ese alto nivel de identificación con los partidos que aseguró en el pasado la estabilidad electoral de la mayor parte de los países europeos¹³. El electorado se hace más independiente del partido, la integración social «desde

¹³ Cfr., sobre la evolución electoral examinada por S. B. Welinetz, *Stabilità e mutamento nei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», III (1978), pp. 3-55. Cfr. también los análisis contenidos en P. H. Merks (ed.), *Western European Party Systems*, New York, The Free Press, 1980. El fenómeno de la decadencia de la identificación con los partidos, antes de comenzar a manifestarse en Europa había alcanzado ya a los Estados Unidos: cfr. N. H. Nie, S. verba, J. Petrocik, *The Changing American Voter*, Cambridge, Harvard University Press, 1976. Sobre conexiones entre la decadencia de la identificación con los partidos, los mass media y los cambios en la estructura social, vid. E. C. Ladd Jr., C. D. Hadley, *Transformations of the American Party System*, New York, Norton Co., 1978².

la cuna al féretro» en un fenómeno que ya sólo afecta, en todas partes, minorías en declive. Aumenta de este modo la «turbulencia», la inestabilidad potencial del escenario electoral. Y éste es el principal desafío que obliga a los partidos a organizarse, a través de un proceso de mimetismo y de adaptación recíproca, según el modelo profesional-electoral.

El partido burocrático de masas era una institución fuerte. El partido profesional-electoral es, por el contrario, una institución débil. La transformación implica, por tanto, un proceso de desinstitucionalización. La autonomía del partido respecto a su entorno se reduce y, simétricamente, aumenta la autonomía del elector respecto al partido; crece el peso político de los grupos de interés, y la tendencia a la «incorporación» de los partidos al Estado). Se reduce igualmente la coherencia estructural de la organización (al declinar el papel central de los aparatos burocráticos y debido a la profesionalización y al crecimiento de peso político-organizativo de los cargos electos). Y dado que tienden a desaparecer las fuertes subculturas políticas, que daban estabilidad a los escenarios electorales, y garantizaban la autonomía y la coherencia estructural de muchos partidos, no parece aventurado concluir que la época de los partidos institucionales fuertes (los partidos de masas de Weber y de Duverger), está llegando a su fin.

La crisis de los partidos

A pesar de escribir en una época caracterizada por el desarrollo económico y la estabilidad política, y teniendo como punto de referencia el debate que entonces existía sobre el fin de las ideologías, Kirchheimer era consciente de que el éxito del partido-escoba implicaba serios riesgos para la democracia. Su análisis concluía con estas palabras:

La cuestión radica en si esta limitada participación que el partido-escoba ofrece a la población, si su llamamiento a una participación racional y desinteresada en el proceso político a través de los cauces oficialmente reconocidos llegará a funcionar. El instrumento, el partido-escoba, no puede ser mucho más racional que su dueño nominal, el elector, individual. Desde que los electores han dejado de estar sometidos a la disciplina del partido de integración —en los Estados Unidos no lo han estado nunca— pueden

con su apatía y con sus humores cambiantes, transformar el sensible instrumento del partido-escoba en algo demasiado nebuloso para servir de nexo con los titulares funcionales del poder en la sociedad. Si esto fuera así podríamos llegar a tener que lamentar la desaparición del partido de masas de base clasista o confesional (aunque sea inevitable) al igual que lamentamos la desaparición de otros elementos característicos de la vieja sociedad occidental¹⁴.

Veinte años después, cuando la mayor parte de sus previsiones han sido confirmadas por todas partes o se hallan en trance de serlo, y expresiones como «ingobernabilidad» y «crisis de legitimidad» se han convertido en términos de moda en las ciencias sociales occidentales, es fácil afirmar que los presentimientos de Kirchheimer estaban sobradamente justificados. El éxito del partido profesional-electoral coincide con una fase en que la crisis de los partidos es uno de los temas más debatidos por aquellos que se interrogan sobre el presente y el futuro de la democracia en occidente. Sin embargo, para discutir sobre esa crisis presunta o real con algo más que vagas elucubraciones, es preciso desplazar nuestra atención hacia las funciones que estas organizaciones han desempeñado tradicionalmente en los regímenes democráticos: si hay crisis, ésta no puede dejar de manifestarse como una crisis de este tipo de funciones¹⁵. Acudiendo una vez más a Kirchheimer, hay tres funciones¹⁶ que pueden considerarse como características de los partidos:

1. Una función «integrativa» o «expresiva». Los partidos estruc-

¹⁴ D. Kirchheimer, op.cit. pp. 346-347 de la edición castellana.

¹⁵ El problema de la transformación/crisis de los partidos, en relación con los efectos sobre el proceso político más general ha sido afrontado estos años por una abundante literatura: cfr. entre otros, L. Maisel, P. M. Sacks (eds.) *The Future of Political Parties*, London, Sage Publications, 1975, L. Maisel, J. Cooper (eds.), *Political Parties: Development and Decay*, London, Sage Publications, 1978, AAVV, *Il Partito Politico e la crisi dello Stato sociale: ipotesi di ricerca*, Bari, De Donato, 1981.

¹⁶ O. Kirchheimer, op. cit. p. 335 de la ed. castellana. Al igual que hace Kirchheimer empleamos el término «función» con el significado de «actividad relevante para el sistema político». He preferido mantener el término, consolidado por el uso, aunque comparto las objeciones formuladas por A. Pizzorno (*I soggetti del pluralismo*, cit., p. 11 y ss.) a las teorías funcionalistas de los partidos políticos. Por otra parte debería estar claro que, desde mi punto de vista, el examen de las funciones tiene sentido si, y solamente si, el nivel de análisis es el sistema político, mientras que es una fuente de errores, a mi juicio, cuando el objeto de estudio es un partido concreto, considerado en su dimensión organizativa. Introduzco ahora esta problemática porque sólo en este capítulo el análisis pasa, de los partidos, al sistema político.

turan las «demandas generales», de defensa/ transformación del orden social y político¹⁷. Naturalmente, los partidos no se han limitado nunca a transmitir u organizar las «demandas generales», sino también las «reivindicaciones particulares», sociales o de grupo¹⁸. Pero lo que se considera típico de los partidos, es la organización de las «demandas generales». Sin embargo, el aspecto más importante de esta función no es la simple transmisión de las reivindicaciones, sino, sobre todo, la configuración y el mantenimiento de la identidad colectiva a través de la ideología. La ideología es un mecanismo para diferir en el tiempo los beneficios (se acepta el sacrificio de hoy con la esperanza de una sociedad mejor el día de mañana)¹⁹. Se entiende por ello que la función integrativo/expresiva de los partidos haya desempeñado a menudo un papel decisivo en la estabilidad de los sistemas políticos: hasta tal punto que incluso los partidos llamados anti-sistema, han contribuido en muchos casos a la estabilización de los sistemas políticos, funcionando como reguladores y válvulas de seguridad de la protesta social²⁰.

2. La función de seleccionar a los candidatos a los cargos públicos, así como, en diferente medida según los Estados, de numerosos funcionarios que ocupan cargos dirigentes no electivos. Dicho de otro modo, una función clásica de los partidos en la formación y el suministro de las élites gobernantes del Estado.

3. La función de determinar la política estatal, de participar en la formación de las decisiones que van a obligar a todos.

Ninguna de estas tres funciones han sido nunca monopolio exclusivo de los partidos. La función integrativo/expresiva ha sido desempeñada también por otras instituciones sociales (la familia, la escuela, las instituciones religiosas...). La selección de las élites ha estado siempre influida por los grupos de interés. El proceso de toma de decisiones en el Estado ha funcionado siempre a través de

¹⁷ Lo que no significa en absoluto que los partidos «persigan objetivos» de defensa/transformación del orden social y político como pretende la perspectiva tecnológica.

¹⁸ Cfr. A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, cit., p. 19 y ss.

¹⁹ *Ibidem*, p. 130 y ss.

²⁰ Cfr. G. Lavau, *Il PCF, lo Stato a la Rivoluzione. Un'analisi delle politiche, delle comunicazioni e della cultura popolare del partito*, en D., L. M. Blackmer, S. Tarrow (ed.), *Il comunismo in Italia e in Francia*, cit., pp. 57-99.

negociaciones entre los partidos, los grupos de interés «privados»²¹, y los centros de poder institucional (la alta burocracia, la élite militar, etc.). Al hablar de crisis en relación con las funciones tradicionalmente desempeñadas por los partidos, no estamos refiriéndonos a la pérdida de un monopolio (que nunca ha existido), sino, más bien, a un proceso de marginación, de reducción del papel de los partidos. Justamente esto es lo que parece estar ocurriendo con la implantación del partido profesional-electoral. Este tipo de partido, a diferencia del viejo partido burocrático de masas, no contribuye a fijar ningún tipo de identidad colectiva. La erosión de las subculturas políticas, a las que servía de aglutinante una ideología determinada, implica virtualmente el final o, por lo menos, un grave debilitamiento de las actividades ligadas a la función integrativo/expressiva. Esta crisis, a su vez, tiene su reflejo en las demás funciones. El vacío de identidad que se abre con la implantación del partido profesional-electoral, produce dos consecuencias: en primer lugar, despeja el camino a la difusión de comportamientos políticos «no convencionales» (de cuyo significado hablaremos a continuación); en segundo lugar —que es lo que nos interesa más directamente aquí— facilita la explosión de las reivindicaciones corporativas, y desencadena la multiplicación de las estructuras de representación de los intereses²². La capacidad de los partidos para seleccionar autónomamente las élites, en los casos en que ésta existía, se deteriora: los grupos, patrocinando directamente a sus representantes políticos (que en su mayoría lo son sólo nominalmente del partido). Incluso la capacidad del partido para determinar la política estatal en su conjunto queda comprometida. Por un lado, los partidos llegados a este punto se ven obstaculizados por los grupos de interés, por la tendencia a la autonomía de las estructuras político-administrativas²³ y por la multiplicación y la competencia de las asociaciones que se constituyen

²¹ Sobre el papel de las empresas en los procesos de toma de decisión de las oligarquías cfr. C. Lindblom, *Politics and Market*, New York, Basic Books, 1977.

²² Lo que implica la crisis de las políticas neocorporativas (o al menos, las hace vacilar), allí donde se habían implantado. En efecto, las estructuras neocorporativas se mantienen estables si existe un número restringido de organizaciones de representación de intereses jerárquicamente ordenadas. Sobre el neocorporativismo vid. P. C. Schmitter, G. Lembruch (eds.) *Trends toward Corporatist Intermediation*, London, Sage Publications, 1979.

²³ Esa es la temática desarrollada por N. Luhmann, *Politische Planung*, Oplade, Westdeucher Verlag, 1971.

en torno a problemas concretos. Y, por otro, al renunciar a su papel como organizadores de la identidad colectiva, se ven obligados a entrar en competencia directa de los grupos de interés en la transmisión/satisfacción de «reivindicaciones particulares» (lo que fragmenta y resta eficacia al proceso de toma de decisiones)²⁴. En otras palabras, la correlación de fuerzas entre los partidos y las demás organizaciones que actúan en los distintos escenarios políticos, es tanto más favorable a los partidos, cuanto más se hallan éstos en condiciones de arrojar en la balanza la organización/representación de intereses colectivos. Cuando este *atout* deja de existir, o se deteriora, la posesión del partido en cuanto organización, se debilita en todas las mesas del juego.

Los cambios en las divisiones políticas

En el gran fresco que Stein Rokkan dibujara sobre la formación de los sistemas de partidos en Europa, se identifican las cuatro fracturas fundamentales que, operando con distinta intensidad y combinándose de distintas formas, explicarían en gran parte las uniformidades y diferencias que se observan en los sistemas políticos: la fractura centro-periferia, la fractura Estado-Iglesia, la fractura entre la ciudad y el campo, (el conflicto entre los propietarios de tierras y la burguesía urbana) y la fractura de clase (asalariados-empleadores). Cada una de estas fracturas se tradujo (fue traducida por empresarios políticos), en divisiones políticas y en conflictos sobre problemas específicos. Por ejemplo, la fractura Estado-Iglesia, está en el origen de los grandes conflictos sobre la enseñanza del siglo pasado; la fractura entre la ciudad y el campo, dio lugar a los conflictos

²⁴ Utilizando las categorías de Stein Rokkan, la «ingobernabilidad» puede ser considerada como el resultado de una tensión entre el canal *electoral-territorial* controlado por los partidos y el canal *funcional-corporativo* controlado por los grupos de interés. Esta tensión tiende hoy a agravarse ante dos procesos simultáneos y contradictorios entre sí: por una parte la creciente interdependencia internacional que favorece la «transnacionalización» de los grupos de interés y vacía a los Estados nacionales de capacidad de decisión; por otra parte, la total movilización de las «periferias» de los países europeos (en los distintos escenarios nacionales) que refuerza la «territorialidad» y bloquea la posibilidad de soluciones políticas supranacionales (federalistas, etc.) a la crisis del Estado-nación: cfr. S. Rokkan, *I voti contano, le risorse decidono*, Rivista Italiana di Scienza Politica, V (1975), pp. 167-176.

aduaneros, etc. Las variaciones de intensidad y de calendario fueron numerosas y no todas esas fracturas dieron lugar en todos los países europeos a un partido específico. La fractura de clase, entre asalariados y empleadores, representó la excepción:

Los conflictos en el mercado de trabajo fueron los más lacerantes en todas partes. Los partidos de la clase obrera surgieron en todos los países europeos, en la estela de las primeras oleadas de la industrialización. Las crecientes masas de asalariados en los cultivos en gran escala, en las obras de deforestación o en la industria, sufrían las consecuencias de las condiciones de trabajo y de la inestabilidad de los contratos, y muchos de ellos terminaron por sentirse cada vez más alienados social y culturalmente respecto a los propietarios y empleadores. El resultado fue la formación de diversos tipos de sindicatos y el desarrollo de los partidos socialistas nacionales²⁵

La fractura de clase, que desempeña un papel clave en todas partes (aún con enormes variaciones en cuanto a las formas de manifestarse) se hallan en el origen de la división política fundamental entre partidos socialistas y partidos no socialistas. Y los problemas políticos ligados a esta división, adquirieron un peso predominante en la «jerarquía» de los problemas políticos de la mayor parte de los países europeos²⁶.

En base a esta interpretación, es posible comprender por qué el espacio político de la lucha electoral se configuró durante largo tiempo como un espacio *unidimensional*: el *continuum* derecha-izquierda, se afirmó casi en todas partes como el «mapa cognitivo» (con la ayuda del cual se producía la identificación con los partidos). Se convirtió en el elemento condicionante de las actitudes hacia la política²⁷. Ese *continuum* derecha-izquierda, se configuraba esencial-

²⁵ S. Lipset, S. Rokkan., *Cleavage, Structure, party Systems and Voter Alignments*, New York, The Free Press, 1967, p. 21.

²⁶ Los problemas políticos se ordenaban jerárquicamente casi siempre, en los países europeos, sobre la base de su «relevancia». Lo que se debía al hecho de que el elector, generalmente, no debía pronunciarse sobre problemas singulares sino sobre conjuntos estructurales de problemas (packages), *Ibidem*, p. 2 y p. 6.

²⁷ Cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems*, cit., pp. 324-356. Para una verificación empírica del papel de la dimensión izquierda/derecha en la competición electoral en Europa, cfr. W. R. Inglehart, H. D. Klingemann, *Ideological Preference and the Left-Right Dimension Among Western Mass Publics*, en I. Bugde et al. (eds.) *Party Identification and Beyond*, New York, Wiley and Sons, 1976, pp. 243-273.

mente, al menos en Europa, en torno a los problemas socio-económicos ligados a la fractura de clase: en una época de expansión de las políticas esenciales, el problema político dominante, que permitía situar a los electores y a los partidos a lo largo de aquel *continuum*, era el grado de intervención estatal en la economía²⁸.

¿Es posible afirmar que las transformaciones que están produciéndose son de tal naturaleza que terminarán por alterar la fisonomía del espacio político en que se desarrolla la lucha política? Pienso que sí. La razón fundamental es que la conexión entre aquellas fracturas estructurales y los problemas políticos, está cambiando en todas partes. Era una conexión que se había mantenido estable a lo largo del tiempo, gracias a los partidos y a las subculturas políticas que éstos contribuían a estructurar. Pero esas subculturas decaen a medida que se consolida el partido de tipo profesional-electoral. Por otra parte, los términos de las divisiones políticas están cambiando. Como hemos dicho, la división política principal tenía que ver con el «quantum» de intervención estatal en la economía: más intervención significaba política en favor del «trabajo»; menos intervención significaba política en favor del «capital». Las divisiones y posicionamientos de clase, los grupos penalizados o favorecidos por las distintas decisiones eran reconocibles (culturalmente reconocibles, a través de las lentes más o menos deformantes de las subculturas políticas), en los conflictos sobre la política económica. Pero los dilemas de mediados de los años setenta en adelante, son distintos: la alternativa desempleo/inflación, no diferencia grupos sociales siempre reconocibles. El desempleo es también desempleo intelectual. La inflación divide a los asalariados entre sectores sindicalmente protegidos, que disponen de mecanismos compensatorios, y sectores no protegidos, y al mismo tiempo, surca y divide a los sectores burgueses, golpeando las rentas del trabajo, atacando el poder de las empresas y propiciando su endeudamiento, e incentivando a los grupos y sectores de carácter financiero y especulativo²⁹. Las distinciones culturales (clases subalternas versus clases privilegiadas, movilización colectiva versus movilización individual, colectivización de

²⁸ No por casualidad Downs fue el primero en proponer y en profundizar la idea de un espacio político unidimensional izquierda/derecha definido en función de las distintas posiciones de los partidos sobre el problema de la intervención estatal en la Economía: cfr. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, cit.

²⁹ Sobre el caso italiano, cfr. M. Salvati, *Alle origini dell'inflazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1978.

los medios de producción versus libre mercado, etc.), que daban sustancia y sentido al «mapa cognitivo» se atenúan en el momento en que deja de estar claro cuáles son los estratos sociales que salen favorecidos o perjudicados por las distintas opciones ³⁰.

En los conflictos ligados a la llamada «antipolítica» ³¹, el fallo de las tradicionales divisiones entre derecha e izquierda, se manifiesta más claramente aún. La oposición al *Big Government* (USA), al «Estado de partidos» (Alemania) o a la «partitocracia» (Italia) es, o puede ser, el resultado de impulsos que tienen motivaciones políticas contradictorias (la protesta libertaria contra la «opresión» de la burocracia o la revancha conservadora frente a la expansión del Estado) ³². Los planteamientos ecologistas pueden merecer el apoyo de los jóvenes de orientación radical pero también de la población de las zonas rurales directamente amenazadas por la instalación de centrales nucleares. Los movimientos feministas de los años setenta han generado divisiones en el seno de las subculturas políticas tradicionales. La reanudación de los conflictos étnico-lingüísticos en ese mismo período, no puede interpretarse en base a la división tradicional izquierda-derecha. Las listas electorales «alternativas» (ecologistas) en Francia o Alemania, a diferencia de las más tradicionales de la *New Left* de los años sesenta, han obtenido apoyos también entre el electorado tradicionalmente de centro-derecha. etc. ³³.

³⁰ Este fenómeno se halla directamente conectado con la falta de una «contradicción fundamental» a medida que aumenta la complejidad social: cfr. G. E. Rusconi, *Il concetto di società complessa. Una esercitazione*, «Quaderni di Sociologia», XXVIII (1979), pp. 261-272. Lo que obliga a también, a los estudiosos de inspiración marxista a volver a poner en discusión el «modelo dicotómico» marxiano fundado en la «centralidad obrera» en los procesos de transformación como canon interpretativo de los cambios políticos: cfr. las reflexiones de F. Stame, *I luoghi della restaurazione*, «Quaderni Piacentini», (1981), pp. 29-41.

³¹ S. Berger, *Politics and Antipolitics in Western Europe in the Seventies*, «Daidalus», Invierno (1979), pp. 27-50 y J. Calyton Thomas, *The Changing Nature of Divisions in the West: Trends in Domestic Policy Orientation in Ten Party Systems*, «European Journal of Political Research», VII (1979), pp. 397-413.

³² Por otra parte la interconexión entre el Estado y los partidos (en Europa, que no en los Estados Unidos) hace que a menudo no pueda distinguirse entre las revueltas contra los partidos y las revueltas anti-welfare. Sobre estos problemas cfr. M. D. Hanceck, G. Sjoberg (eds.), *Politics in the Post-Welfare State*, New York and London, Columbia University Press, 1972. Cfr. también M. Farrera, *Rivolta contro il Welfare State?* «Il Mulino», XXIX (1980), pp. 567-588.

³³ Sobre el caso italiano vid. R. Lewanski, *Environmentalism and New Values in Italy: New Skin for Old Ceremony?* ponencia presentada en el seminario del ECPR

De este modo el espacio político tiende a adquirir un carácter multidimensional: el tradicional *continuum* derecha-izquierda, sigue siendo una dimensión básica de la política, pero tiende a surgir una nueva dimensión que se superpone a la anterior. Ronald Inglehart, al explorar las consecuencias del surgimiento de valores postmaterialistas, habla de una división *establishment/antiestablishment* que no coincide con la división más tradicional entre derecha e izquierda ³⁴. Se trata de una división que separa a las clases dirigentes (en sus componentes tanto de derecha como de izquierda, a los partidos conservadores pero también a los socialistas, a las organizaciones empresariales y a las grandes centrales sindicales) respecto a grupos de ciudadanos de cierta consideración. Existen numerosos signos en los distintos países europeos que indican que esta división parece destinada a subsistir y, tal vez, a profundizarse. Esa división se manifestó inicialmente en los movimientos colectivos de los años sesenta y setenta y se expresa hoy a través de una gran variedad de comportamientos políticos «anticonvencionales», desde el voto de protesta a la abstención, desde el apoyo más o menos efímero a «listas alternativas», al distanciamiento total de la política ³⁵. Esta división no comporta necesariamente la implantación definitiva de nuevas organizaciones políticas (al igual que las fracturas examinadas por Rokkan no siempre conducen a la formación de nuevos partidos). Pero el espacio político se modifica, se hace, cuando menos,

sobre la ecología y política, Lancaster, marzo 1981, a ciclostil. Para una comparación Italia-Francia, vid. E. Colitto, *Un'étude comparative entre le parti radical italien, le PS et le Mouvement Ecologique français*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1980, a ciclostil.

³⁴ R. Inglehart, *Political Action. The Impact of Values. Cognitive Level and Social Background*, en S. H. Barnes, M. Kaase (eds.), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, London, Sage Publications, 1979, p. 353. La existencia de una división *establishment/antiestablishment* en el caso italiano está documentada empíricamente por A. Marradi, *Dimensioni dello spazio politico in Italia*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», IX (1979), pp. 263-296. En la ponencia presentada al simposio citado anteriormente, yo había definido este mismo fenómeno como la fractura entre «intereses difusos» e «intereses organizados».

³⁵ Sobre los comportamientos políticos no convencionales cfr. S. Barnes, M. Kaase (eds.), *Political Action*, cit. Los protagonistas son sobre todo jóvenes y mujeres. Sin embargo, las fracturas generacionales, y las relacionadas con los roles sexuales no lo explican todo. En la división *establishment/antiestablishment* tal como la entendemos aquí entran una pluralidad de actitudes y comportamientos (incluyendo las simpatías por el terrorismo político y las revueltas fiscales), cuyo único denominador común es la oposición a la clase dirigente en sus distintos componentes.

bidimensional: una nueva dimensión, que se halla en la raíz de los comportamientos «no convencionales», se superpone de un modo estable, a la dimensión tradicional izquierda-derecha, a la que se hallan ligados las identificaciones con los partidos y los comportamientos políticos de tipo «convencional»³⁶.

La objeción que suele suscitarse cuando se plantea la existencia de esta nueva división, y se apuesta por su persistencia, es que las divisiones políticas que cuentan, al menos «en última instancia», son las relacionadas con las «fracturas estructurales» de Rokkan que se comparan, bien grupos sociales con perfiles netos y reconocibles, bien instituciones, como en el caso del conflicto Iglesia-Estado. Hay tres maneras distintas de responder a esta objeción.

En primer lugar, hay que señalar que sabemos aún demasiado poco sobre la relación existente entre las transformaciones que se están produciendo en los sistemas de estratificación social, y los conflictos políticos, como para poder excluir de modo categórico la relación entre la división *establishment/antiestablishment* y las (nuevas) fracturas estructurales. Es posible que en la base de esta división, se hallen los cambios, inducidos por la intervención del Estado, en la composición de la clase obrera y de las clases medias (que podrían, por ejemplo, preanunciar una alianza entre determinados sectores del terciario, con un elevado nivel de instrucción, y el proletariado marginal)³⁷.

En segundo lugar, hay que decir que la teoría de Rokkan, como otras análogas, ha sido elaborada para explicar las modalidades de la *génesis y consolidación* de los regímenes políticos europeos actuales,

³⁶ Naturalmente no siempre existe una fractura neta entre comportamientos políticos convencionales (ligados a la dimensión derecha/izquierda) y no convencionales. Muchos de los protagonistas y simpatizantes de los movimientos «antipolíticos» tienen también sus puntos de referencia ideológicos en la «derecha» o en la «izquierda» entendidas al modo tradicional.

El resultado final de estos procesos es obviamente imprevisible. Siempre puede ocurrir que una eventual profundización de la división *establishment/antiestablishment* acabe en un cierto momento por crear, en algunos países, una masa de maniobra destinada a aglutinarse en nuevas organizaciones subversivas (respecto a los regímenes democráticos) ya sea de extrema derecha o de extrema izquierda. De este modo la unidimensionalidad del espacio político se reconstruiría, pero se abrirían también, como en los años veinte y treinta, graves riesgos para los regímenes democráticos.

³⁷ Una brillante exploración de los posibles conflictos y de las posibles alianzas entre estamentos sociales en ascenso y estamentos sociales en decadencia en la sociedad postindustrial ha sido desarrollada por S.P. Huntington, *La política nella società postindustriale*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», IV (1974), pp. 489-525.

y no puede pretenderse que sirva para iluminar también los pasos posteriores, es decir, las transformaciones que aquellos regímenes están experimentando en *nuestros días*. Más concretamente, el planteamiento analítico que distingue entre las fracturas estructurales y su traducción política (que recuerda, y no por casualidad, la distinción marxiana entre estructura y superestructura), fue puesto a punto para interpretar la formación de los regímenes políticos en la época del capitalismo de libre competencia, cuando el Estado no se había convertido aún en el principal agente de los procesos de reproducción/transformación de los sistemas sociales. Es dudoso que aquel planteamiento pueda utilizarse, sin adaptaciones, para explicar los conflictos y las divisiones políticas actuales.

En tercer lugar, es preciso considerar que si ni siquiera en el pasado, probablemente, fueron las fracturas estructurales las únicas que tuvieron consecuencias políticas. Hans Daalder, por ejemplo, argumentó en su momento que en la formación de los sistemas políticos de la Europa moderna tuvieron un papel central dos tipos de división que no tenían una conexión necesaria ni inmediatamente detectable con fracturas de tipo estructural, al saber, las que se produjeron en torno a las nacionales y al problema del régimen³⁸. Al igual que estas divisiones, combinándose desde luego con otras, provocadas por las fracturas de tipo estructural, contribuyeron a modular el peso de la sociedad preindustrial a la sociedad industrial, no me parece en absoluto imprescindible la hipótesis de que, junto otros tipos de división, el *cleavage establishment/antiestablishment* se convierta en una fuente fundamental de conflicto en la transmisión política de la sociedad industrial a la sociedad portindustrial³⁹. Y, desde luego, se puede sostener que el modo e intensidad con que esta

³⁸ H. Daalder, *Parties, Elites and Political Development in Western Europe*, en J. LaPalombara, M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, cit., pp. 43-77.

³⁹ La expresión sociedad «postindustrial» es una etiqueta (tan válida como cualquier otra) para indicar ciertos fenómenos (el carácter central de la ciencia en el proceso productivo, el surgimiento de nuevos estamentos sociales, etc.) que están transformando el rastro de las sociedades occidentales. La sociedad postindustrial, sin embargo, no es una sociedad postcapitalista. Se trata de una evolución en el seno del capitalismo que, sin embargo, modifica su funcionamiento; cfr. A. Touraine, *L'Après Socialisme*, Paris, Grasset, 1980., pp. 125. A falta de otras mejores, la expresión «postindustrial» me parece preferible a la de «tardcapitalismo» que evoca «grosso modo» al mismo conjunto de fenómenos, pero también, la idea de un capitalismo en su último estadio, próximo a su definitivo hundimiento.

división termine por manifestar sus consecuencias políticas, dependerá de las condiciones específicas de cada sociedad, así como del modo en que actúen en los distintos contextos nacionales los empresarios políticos surgidos al amparo de esta división ⁴⁰.

La transformación del espacio político en un espacio de tipo multidimensional se halla relacionada con la consolidación del partido profesional-electoral así como con las tensiones políticas que la acompañan. Por un lado, la división *establishment/antiestablishment* contribuye a acelerar la transformación de los partidos, debilitando aún más las subculturas políticas tradicionales. A su vez la implantación del partido profesional-electoral crea un vacío de identidades colectivas, agrava la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y exaspera, por tanto, la división *establishment/antiestablishment*. Por otro lado, esta división, al contribuir a la transformación del espacio político en que se desarrolla la lucha política en un espacio multidimensional, de modo permanente, acentúa la situación de ingobernabilidad ya agravada por las tensiones corporativas. Estas, a su vez, han sido desencadenadas por la decadencia de la función expresiva de los partidos y por la crisis económica ⁴¹. El espacio político de tipo unidimensional, al permitir a los electores, «economizar» informaciones (la «imagen» general del partido cuenta más que el conocimiento de los programas y de las políticas), facilita las opciones electorales, estabiliza comportamientos y expectativas, y ofrece a los actores políticos (tanto a los electores como a los empresarios políticos) criterios de decisión y valoración suficientemente unívocos y con un significado inmediatamente comprensible ⁴². Sobre todo en los sistemas multipartidistas en los que el elector encuentra mayores

⁴⁰ Sobre el papel activo que las élites han desempeñado en la formación y profundización de las divisiones políticas cfr. A. Zuckerman, *Political Cleavage: A Conceptual and Theoretical Analysis*, «British Journal of Political Science», V (1975), p. 243 y ss. Determinadas élites políticas juveniles, precedentes de las filas de la *New Left*, han tenido un papel de primer plano en la reactivación de los movimientos étnicos en Europa: cfr. E. Allardt, *I mutamenti nella natura dei movimenti etnici: della tradizione alla organizzazione*, «Il Mulino», XXVIII (1979), pp. 323-348.

⁴¹ Cfr. L. Thurrow, *The Zero-Sum Society*, New York, Basic Books, 1980. El problema de los científicos ligados a la expresión corporativa es tratada ampliamente por la literatura que trata de la ingobernabilidad en sus diversas ramificaciones científicas y políticas. Para una útil reseña. cfr. C. Donole, F. Fichera, *Il governo debole. Forme e limite della razionalità politica*, Bari, De Donato, 1981.

⁴² Cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems*, cit., p. 324 y ss.

dificultades para distinguir entre los distintos partidos ⁴³, la unidimensionalidad del espacio político desempeña una insustituible función estabilizadora de los intercambios que se realizan en el mercado electoral. La reconstrucción de ese espacio en sentido multidimensional elimina esta ventaja, desorienta a los actores políticos, hace más caótica la competición, y acentúa la «turbulencia» e inestabilidad y el carácter imprevisible de los escenarios políticos.

Conclusiones

A la luz de un paradigma clásico de la teoría del cambio social, el paso de la participación «total» que caracteriza al partido de integración (el partido burocrático de mapas), a la participación limitada y parcial del partido profesional-electoral, podría considerarse como una de las múltiples consecuencias de una tendencia más general a la diferenciación y especialización de los grandes agregados sociales. Ciertas funciones que antaño desempeñaban los partidos, son asumidas por otras organizaciones: por ejemplo, los sistemas «privados» de bienestar organizados por los grandes partidos socialistas y confesionales entre el final del siglo pasado y los comienzos de éste, dejan paso en cierto momento a los sistemas «públicos» (nuevos entes públicos asumen las funciones que antiguamente correspondían a los partidos). De modo análogo, la socialización política deja de estar confiada predominantemente a las organizaciones de partido, y se hace más dependiente de los mass-media y de los contactos interpersonales favorecidos por el aumento de la movilidad horizontal. Los partidos, por tanto, se ven obligado a especializarse más, y el paso de la participación «de la cuna a la tumba» a una participación más limitada y parcial es una consecuencia de ello. Efectivamente, todos estos elementos constituyen una clave de lectura posible, si hacemos la salvedad de que la tradición sociológica a la que me he referido, al considerar en todo caso como un signo de progreso cualquier aumento de la diferenciación y especialización de los sistemas sociales, a menudo subestiman los aspectos disfuncionales y desestabilizadores que implica una especialización excesiva. El éxito del partido profesional-electoral crea en efecto, más problemas de los que resuelve. Se trata ciertamente de un producto de

⁴³ *Ibidem*, p. 341.

la modernización, del aumento de los niveles de instrucción, de la enorme mejora en las condiciones de vida de grupos enteros y de clases y segmentos de clase que anteriormente se hallaban política y socialmente penalizados. Y, ciertamente, en muchos aspectos, esta transformación coincide con una época en la que la participación se produce en una forma menos deferente y subalterna respecto a las élites políticas, que la que se producía en el partido burocrático de masas. Sin embargo, el partido profesional-electoral crea también un vacío de identidades colectivas. El elector se hace más independiente, más autónomo, menos controlable y menos expuesto a las presiones de las «oligarquías» descritas por Michels, pero también más sólo y más desorientado. El malestar social que se manifiesta en la división *establishment/antiestablishment*, en la turbulencia de los escenarios electorales, en la efervescencia de los movimientos colectivos, es también el fruto de la decadencia, de la pérdida de credibilidad y el atractivo de las viejas estructuras de solidaridad (tanto político-partidarias como de tipo prepolítico)⁴⁴. Es posible que, con el tiempo, la era del partido profesional-electoral resulte ser una fase de transición, y tal vez, relativamente breve.

Aunque ciertamente los resultados variarán en cada caso, en función de las peculiaridades nacionales, hay tres tipos de evolución que (separadamente o en combinación) parecen más verosímiles que otros:

1. Una primera posibilidad es que la parábola iniciada concluya su trayectoria; o sea, que el partido profesional-electoral se revele como una forma intrínsecamente inestable que anuncia la *disolución de los partidos en cuanto a organizaciones*⁴⁵. El punto final sería una

⁴⁴ La crisis de las solidaridades tradicionales está ligada, para algunos autores, a la erosión del «núcleo prescriptivo», ese acuerdo «en lo fundamental» sin el que no es posible ningún orden ni político ni social. En esta interpretación, la ingobernabilidad no es otra cosa que la manifestación política de un proceso más profundo: la erosión de las reglas comunitarias, consecuencia extrema a su vez de la modernización. Cfr., G. Germani, *Democrazia e autoritarismo nella società moderna*, «Storia Contemporánea», XI (1980), pp. 177-217, y D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books, 1976. Cfr. también, A. Ardigò, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Capelli, 1980.

⁴⁵ Es la hipótesis que propone Pizzorno en *Interests and Parties in Pluralism*, cit. La tesis de una ya consumada descomposición de los partidos estadounidenses ha sido sostenida sobre todo por W. D. Burnham: cfr. *American Politics in the 1970s: Beyond Party?*, en L. Maisel, P. M. Sacks (eds.) *The Future of Political Parties*, cit., pp. 238-277. Cfr. también, A. Ranney, *The Political Parties: Reform and Decline*, en

situación en la que los partidos hayan perdido totalmente su identidad organizativa y se transformen en banderas de conveniencia bajo cuya enseña actúen empresarios políticos independientes. Es un proceso que, según algunos, se ha producido ya en los Estados Unidos. Se trata, sin embargo, de un resultado relativamente poco probable, al menos en su forma más extrema, allí donde los partidos se han consolidado originariamente como instituciones fuertes. En todo caso, en este escenario, la crisis de los regímenes políticos democráticos tendería a agravarse⁴⁶.

2. La segunda posibilidad es un retorno de la llama ideológica, un intento, por parte de los partidos existentes, de volver a desempeñar la tradicional función expresiva, a través de una recuperación de las antiguas identidades, y con un retorno a los maximalismos, tanto derecha como de izquierda, que les caracterizaron en sus comienzos⁴⁷. Se trataría de un intento de renovación política (en realidad de una vuelta a políticas antiguas en unas circunstancias distintas) que se originaría *en el seno* del sistema político, y conducido por las organizaciones establecidas, que reaccionarían así a los retos del entorno. No está claro, sin embargo, si y cómo pueden llegar a reconstruirse por esta vía unas determinadas identidades colectivas ni a qué tipo de soluciones político-organizativas podrían ir ligadas.

3. La tercera posibilidad es la de la innovación política en sentido propio (cuyas formas y modalidades son naturalmente, imprevisibles). Pero la innovación es algo que difícilmente surge del seno de un sistema político, y que difícilmente se manifiesta a través de las organizaciones ya consolidadas⁴⁸. Por el contrario, en la mayoría

A. King (ed.) *The New American Political System*, Washington, Enterprise Institute, 1978, pp. 213-247.

⁴⁶ Cfr. G. Pasquino, *Un caso di ingovernabilità: gli Stati Uniti d'America*, «Il Mulino», XXVIII (1979), pp. 805-835. Cfr. también M. Fadele, *Nuovo ceto politico e sistema plebiscitario in USA*, «Laboratorio Politico», I (1981), pp. 40-68.

⁴⁷ El neoliberalismo conservador y el neosocialismo laborista en Gran Bretaña a partir de finales de los setenta constituyen casos de este tipo. Tendencias análogas se han manifestado también, en otros países europeos, por ejemplo, en Suecia.

⁴⁸ Está naturalmente el caso francés, al experiencia mitterrandiana (apenas iniciada en el momento de concluir este libro). Sobre esta experiencia sin embargo, es mejor suspender el juicio, dado que conviene construir las hipótesis sobre la historia y no sobre la crónica, sobre la tierra batida y no sobre arena. Aceptando las peculiaridades del caso francés (un eje fuerte, una experiencia única en Europa de transición de un régimen democrático a otro, la existencia de tradiciones plebiscitarias, etc.) la única hipótesis que, con todas las cautelas del caso, puede avanzarse es la siguiente:

de los casos, la innovación se introduce *desde fuera* en el sistema por nuevas organizaciones y nuevos empresarios políticos que entran en competencia con las organizaciones establecidas. Esta hipótesis es congruente con la teoría weberiana según la cual la innovación no se origina en las organizaciones institucionalizadas, sino que presupone la irrupción de fuerzas «auténticamente revolucionarias»: los movimientos de tipo carismáticos. El vacío de identidades colectivas que la decadencia de la función integrativo/expresiva de los partidos contribuye a crear, podría abrir finalmente el camino a la formación (y/o a su ubicación en una posición central) de movimientos políticos con pocas analogías con las organizaciones dominantes hasta ahora. La irrupción en la escena política de actores que intenten animar nuevos tipos de identidades colectivas, contribuyendo de ese modo a rediseñar el rostro de las sociedades occidentales más frágiles y más señaladas por el malestar social, podría ser la novedad política de los próximos años. Las características, entre otras de tipo organizativo, que asuman los futuros movimientos políticos, ayudarán a comprender si las previsiones más pesimistas sobre el futuro de la democracia tienen un fundamento o si un autoritarismo de un rostro inédito está destinado a imponerse tras haber arrastrado los frágiles diques del constitucionalismo liberal⁴⁹; o si los regímenes democráticos recibirán nueva savia vital, mediante procesos de adaptación/transformación impulsados por nuevos empresarios políticos.

primero con el gaullismo y luego con el mitterrandismo, Francia podría representar efectivamente un modelo y una anticipación. El *bonapartismo democrático* —la «democracia plebiscitaria» dirigida por un líder del que hablaba Max Weber— del que la Francia de la V república es una encarnación bastante fiel, podría relevarse, en la sociedad postindustrial emergente, como la forma de gobierno más idónea para salvaguardar la democracia, garantizando además una expresión política a las continuas erupciones del sistema social.

⁴⁹ Es la tesis implícita en el pesimista ensayo de Germani, *Democrazia e autoritarismo nella società moderna*, cit.

Volúmenes publicados

- | | |
|--|---|
| 467 James Tobin: Acumulación de activos y actividad económica | 494 Albert Soboul: Los sans-culottes. Movimiento popular y gobierno revolucionario |
| 468 Bruno S. Frey: Para una política económica democrática | 495 Juan Ginés de Sepúlveda: Historia del Nuevo Mundo |
| 469 Ludwik Fleck: La génesis y el desarrollo de un hecho científico | 496 Ludwig Wittgenstein: Observaciones sobre los fundamentos de la matemática |
| 470 Harold Demsetz: La competencia | 497 Juan J. Linz: La quiebra de las democracias |
| 471 Teresa San Román (compilación): Entre la marginación y el racismo | 498 Ptolomeo: Las hipótesis de los planetas |
| 472 Alan Baker: Breve introducción a la teoría de números | 499 José Antonio Maravall: Velázquez y el espíritu de la modernidad |
| 473 Jean-Paul Sartre: Escritos políticos, 1 | 500 El libro de Marco Polo . Anotado por Cristóbal Colón y versión de Rodrigo Santaella. Edición de Juan Gil |
| 474 Robert Axelrod: La evolución de la cooperación | 501 Manuel Pérez Ledesma: El obrero consciente |
| 475 Henry Kamen: La sociedad europea, 1500-1700 | 502 Ibn Battuta: A través del Islam |
| 476 Otto Pöggeler: El camino del pensar de Heidegger | 503 Jayant Narlikar: Fenómenos violentos en el universo |
| 477 G. W. F. Hegel: Lecciones sobre filosofía de la religión, 2 | 504 Libro de Aleixandre . Estudio y edición de Francisco Marcos Marín |
| 478 H. A. John Green: La teoría del consumidor | 505 Sadi Carnot: Reflexiones sobre la potencia motriz del fuego |
| 479, 480 Georg Simmel: Sociología | 506 Rafael Cruz: El Partido Comunista de España en la Segunda República |
| 481 Nicolás Ortega Cantero: Geografía y cultura | 507 James Noxon: La evolución de la filosofía de Hume |
| 482 Geza Alföldy: Historia social de Roma | 508 Alonso de Sandoval: Un tratado sobre la esclavitud |
| 483 Jean-Paul Sartre: Escritos políticos, 2 | 509 Giordano Bruno: La cena de las cenizas |
| 484 Louis Dumont: Ensayos sobre el individualismo | 510 Peter Laslett: El mundo que hemos perdido, explorado de nuevo |
| 485 Jayant Narlikar: La estructura del universo | 511, 512 Isaac Newton: Principios matemáticos de la filosofía natural |
| 486 Jorge Lozano: El discurso histórico | 513 V. I. Arnold: Teoría de catástrofes |
| 487 Carlos Castilla del Pino: Cuarenta años de psiquiatría | 514 Paul Madden: Concavidad y optimización en microeconomía |
| 488 Paul Preston: La destrucción de la democracia en España | 515 Jean-Paul Sartre: Escritos políticos, 3 |
| 489 Galileo Galilei: Carta a Cristina de Lorena y otros textos sobre ciencia y religión | 516 Léon Walras: Elementos de economía política pura |
| 490 Vilfredo Pareto: Escritos sociológicos | 517 David Anisi: Tiempo y técnica |
| 491 Gary Becker: Tratado sobre la familia | 518 G. W. F. Hegel: Lecciones sobre filosofía de la religión, 3 |
| 492 Concepción de Castro: El pan de Madrid | |
| 493 Mijail Bajtin: La cultura popular en la Edad Media y en el Renacimiento | |

- 519 El Inca Garcilaso: **La Florida**
- 520 Genevieve García Queipo de Llano: **Los intelectuales y la dictadura de Primo de Rivera**
- 521 Carlos Castrodeza: **Ortodoxia darwiniana y progreso biológico**
- 522 Clive Orton: **Matemáticas para arqueólogos**
- 523 Isaiah Berlin: **Cuatro ensayos sobre la libertad**
- 524 Alastair Rae: **Física cuántica, ilusión o realidad?**
- 525 Niels Bohr: **La teoría atómica y la descripción de la naturaleza**
- 526 Rafael Rubio de Urquía y otros: **La herencia de Keynes**
- 527 Carl G. Hempel: **Fundamentos de la formación de conceptos en ciencia empírica**
- 528 Javier Herrero: **Los orígenes del pensamiento reaccionario español**
- 529 Robert E. Lucas, Jr.: **Modelos de ciclos económicos**
- 530 Leandro Prados de la Escosura: **De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)**
- 531 Helena Béjar: **El ámbito íntimo**
- 532 Ernest Gellner: **Naciones y nacionalismo**
- 533 José Ferrater Mora: **El ser y la muerte**
- 534 Javier Varela: **Jovellanos**
- 535 Juan López Morillas: **Racionalismo pragmático**
- 536 Hanna Arendt: **Sobre la revolución**
- 537 Earl J. Hamilton: **Guerra y precios en España, 1651-1800**
- 538 Charles S. Peirce: **Escritos lógicos**
- 539 Helmut Frisch: **Teorías de la inflación**
- 540 Diana T. Meyers: **Los derechos inalienables**
- 541 Carlos A. Floria y César A. García Belsunce: **Historia política de la Argentina contemporánea, 1880-1983**
- 542 Benjamin Franklin: **Experimentos y observaciones sobre electricidad**
- 543 Mercedes Allendesalazar Oloso: **Spinoza: Filosofía, pasiones y política**
- 544 Francisco de Solano y otros: **Proceso histórico al conquistador**
- 545 Carlos Castilla del Pino (compilación): **El discurso de la mentira**
- 546 W. V. Quine: **Las raíces de la referencia**
- 547 Patrick Suppes: **Estudios de filosofía y metodología de la ciencia**
- 548 John Shore: **El algoritmo sacher-torte y otros antidotos contra la ansiedad que provoca el ordenador**
- 549 Ferdinand Tönnies: **Hobbes. Vida y doctrina**
- 550 Ronald Grimsley: **La filosofía de Rousseau**
- 551 Isaiah Berlin: **Karl Marx**
- 552 Francis Galton: **Herencia y eugenesia**
- 553, 554 E. M. Radl: **Historia de las teorías biológicas, 1 y 2**
- 555 Manuel Selles, José Luis Peset y Antonio Lafuente (Compilación): **Carlos III y la ciencia de la ilustración**
- 556 Josefina Gómez Mendoza, Nicolás Ortega Cantero y otros: **Viajeros y paisajes**
- 557 Victoria Camps: **Ética, retórica y política**
- 558 William L. Langer: **Enciclopedia de Historia Universal. 1. Prehistoria e Historia Antigua**
- 559 Konrad Lorenz: **La acción de la naturaleza y el destino del hombre**
- 560 Fray Bernardino de Sahagún: **Historia general de las cosas de Nueva España, 1**
- 561 Fray Bernardino de Sahagún: **Historia general de las cosas de Nueva España, 2**
- 562 Paul Hazard: **La crisis de la conciencia europea**
- 563 Wilhelm Dilthey: **Teoría de las concepciones del mundo**
- 564 James W. Friedman: **Teoría del oligopolio**
- 565 Francis Bacon: **El avance del saber**
- 566, 567 Giovanni Sartori: **Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo**
- 568 Richard P. Feynman: **Electrodinámica cuántica**
- 569 John Sullivan: **El nacionalismo vasco radical (1959-1986)**
- 570 Quentin Skinner (compilación): **El retorno de la gran teoría en las ciencias humanas**
- 571 Adam Przeworski: **Capitalismo y socialdemocracia**
- 572 John L. Austin: **Ensayos filosóficos**
- 573 Georges Duby y Guy Lardreau: **Diálogo sobre la historia**
- 574 Helmut G. Koenigsberger: **La práctica del imperio**
- 575 G. W. F. Hegel: **La diferencia entre el sistema de filosofía de Fichte y el de Schelling**
- 576 Martin Heidegger: **Conceptos fundamentales**
- 577 Juan Gil: **Mitos y utopías del descubrimiento, 1**
- 578 Lloyd G. Reynolds: **El crecimiento económico en el tercer mundo**
- 579 Julián A. Pitt-Rivers: **Un pueblo de la sierra: Graza lema**
- 580 Bernal Díaz del Castillo: **Historia verdadera de la conquista de Nueva España**
- 581 Giordano Bruno: **Expulsión de la bestia triunfante**
- 582 Thomas Hobbes: **Leviatán**
- 583 William L. Langer: **Enciclopedia de Historia Universal 2. La Edad Media**
- 584 S. Bowles, D. M. Gordon y T. E. Weisskopf: **La economía del despilfarro**
- 585 Juan Gil: **Mitos y utopías del descubrimiento, 2**
- 586 Alberto Elena: **A hombros de gigantes**
- 587 Rodrigo Jiménez de Rada: **Historia de los hechos de España**
- 588 Louis Dumont: **La civilización india y nosotros**
- 589 Emilio Lamo de Espinosa: **Delitos sin víctima**
- 590 Carlos Rodríguez Braun: **La cuestión colonial y la economía clásica**
- 591 Irving S. Shapiro: **La tercera revolución americana**
- 592 Roger Collins: **Los vascos**
- 593 Rafael Muñoz de Bustillo (compilación): **Crisis y futuro del estado de bienestar**
- 594 Julián Marías: **Generaciones y constelaciones**
- 595 Manuel Moreno Alonso: **La generación española de 1808**
- 596 Juan Gil: **Mitos y utopías del descubrimiento 3. El Dorado**
- 597 Francisco Tomás y Valiente: **Códigos y constituciones (1808-1978)**
- 598 Samuel Bowles, David M. Gordon, Tomas E. Weisskopf: **La economía del despilfarro**
- 599 Daniel R. Headrick: **Los instrumentos del imperio**
- 600 Joaquín Romero-Maura: **La rosa de fuego**
- 601 D. P. O'Brien: **Los economistas clásicos**
- 602 William Langer: **Enciclopedia de Historia Universal 3. Edad Moderna**
- 603 Fernando García de Cortázar y José María Lorenzo Espinosa: **Historia del mundo actual (1945-1989)**
- 604 Miguel Artola: **Los afrancesados**
- 605 Bronislaw Geremek: **La piedad y la horca**
- 606 Paolo Rossi: **Francis Bacon: de la magia a la ciencia**
- 607 Amartya Sen: **Sobre ética y economía**
- 608 Robert N. Bellah, y otros: **Hábitos del corazón**
- 609 I. Bernard Cohen: **El nacimiento de una nueva física**
- 610 Noam Chomsky: **El conocimiento del lenguaje. Su naturaleza, origen y uso**
- 611 Jean Dieudonné: **En honor del espíritu humano. Las matemáticas, hoy**
- 612 Mario Bunge: **Mente y sociedad**
- 613 John Losee: **Filosofía de la ciencia e investigación histórica**
- 614 Arnaldo Momigliano y otros: **El conflicto entre el paganismo y el cristianismo en el siglo IV**
- 615 Enrique Ballester: **Economía social y empresas cooperativas**

- 616 Max Delbrück: **Mente y materia**
- 617 Juan C. García-Bermejo: **Aproximación, probabilidad y relaciones de confianza**
- 618 Frances Lannon: **Privilegio, persecución y profecía**
- 619 Carlos Castilla del Pino: **Teoría del personaje**
- 620 Shlomo Ben-Ami: **Los orígenes de la Segunda República: anatomía de una transición**
- 621 Antonio Regalado García: **El laberinto de la razón: Ortega y Heidegger**
- 622 William L. Langer: **Enciclopedia de Historia Universal 4. Siglo XIX**
- 623 Barrington Moore, Jr.: **Autoridad y desigualdad bajo el capitalismo y el socialismo: EE.UU., URSS y China**
- 624 Pierre Vidal-Naquet: **Ensayos de historiografía**
- 625 Donald N. McCloskey: **La retórica de la economía**
- 626 Heinz Helmsoeth: **Los seis grandes temas de la metafísica occidental**
- 627 Angelo Panebianco: **Modelos de partido**
- 628 José Alcina Franch (compilación): **Indianismo e indigenismo**
- 629 Ricardo Gullón: **Direcciones del Modernismo**
- 630 Saim Sambursky: **El mundo físico de los griegos**
- 631 Lewis Pyenson: **El joven Einstein**
- 632 Jack Goody: **La lógica de la escritura y la organización de la sociedad**
- 633 Brian Vickers (compilación): **Mentalidades ocultas y científicas en el Renacimiento**
- 634 Andrés Barrera González: **Casa, herencia y familia en la Cataluña rural**
- 635 Anthony Giddens, Jonathan Turner y otros: **La teoría social, hoy**
- 636 David Goodman: **Poder y penuria**
- 637 Robert Hertz: **La muerte y la mano derecha**
- 638 Carolyn Boyd: **La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII**
- 639 Manuel Santaella López: **Opinión pública e imagen política en Maquiavelo**
- 640 Pietro Redondi: **Galileo herético**
- 641 Stéphane Deligeorges, Ed.: **El mundo cuántico**
- 642 M. J. Piore y C. F. Sabel: **La segunda ruptura industrial**
- 643 I. Prigogine e I. Stengers: **Entre el tiempo y la eternidad**
- 644 William L. Langer: **Enciclopedia de Historia Universal 5. De la 1.ª a la 2.ª Guerra Mundial**
- 645 Enrique Ballester: **Estudios de mercado. Una introducción a la mercadotecnia**
- 646 Saim Sambursky: **El mundo físico a finales de la Antigüedad**
- 647 Klaus Offe: **Las contradicciones del Estado de Bienestar**
- 648 David Morgan: **Los mongoles**
- 649 Victor F. Weisskopf: **La física en el siglo XX**
- 650 Luis Vega Reñón: **La trama de la demostración**
- 651 John King Fairbank: **Historia de China. Siglos XIX y XX**
- 652 Emilio García Gómez: **Las jarchas romances de la serie árabe en su marco**
- 653 P. M. Harman: **Energía, fuerza y materia**
- 654 Manuel Rodríguez: **El descubrimiento del Marañón**
- 655 Anthony Sandford: **La mente del hombre**
- 656 Giordano Bruno: **Cábala del caballo Pegaso**
- 657 E. L. Jones: **El milagro europeo**
- 658 José Hierro S. Pescador: **Significado y verdad**
- 659 Georges Duby: **El amor en la Edad Media y otros ensayos**
- 661 J. S. Bell: **Lo decible y lo indecible en mecánica cuántica**
- 662 F. Tomás y Valiente y otros: **El sexo barroco y otras transgresiones premodernas**
- 663 R. Descartes: **El tratado del hombre**
- 664 Peter Burke: **La cultura popular en la Edad Moderna**
- 665 Pedro Trinidad Fernández: **La defensa de la sociedad**
- 666 Michael Mann: **Las fuentes del poder social**
- 667 Brian McGuinness: **Wittgenstein**
- 668 Jean-Pierre Luminet: **Agujeros negros**
- 669 W. Graham Richards: **Los problemas de la química**
- 670 Ludwig Wittgenstein: **Diarios secretos**
- 671 Charles Tilly: **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**
- 672 P. Adriano de las Cortes (S.I.): **Viaje de la China. Edición de Beatriz Moncá**
- 673 Paul Martin y Patrick Bateson: **Medición del comportamiento**
- 674 Otto Brunner: **Estructura interna de Occidente**
- 675 Juan Gil: **Hidalgos y samurais**
- 676 Richard Gillespie: **Historia del Partido Socialista Obrero Español**
- 677 James W. Friedman: **Teoría de juegos con aplicaciones a la economía**
- 678 Fernand Braudel: **Escritos sobre la Historia**
- 679 Thomas F. Glick: **Cristianos y musulmanes**
- 680 René Descartes: **El Mundo o el Tratado de la Luz**
- 681 Pedro Fraile: **Industrialización y grupos de presión**
- 682 Jean Levi: **Los funcionarios diarios**
- 683 Leandro Prados y Vera Zamagni (eds.): **El desarrollo económico en la Europa del Sur**
- 684 Michael Friedman: **Fundamentos de las teorías del espacio-tiempo**
- 685 Gerolamo Cardano: **MI vida**
- 686 Francisco Sánchez-Blanco: **Europa y el pensamiento español del siglo XVIII**
- 687 Jagdish Bhagwati: **El proteccionismo**
- 688 Carl Schmitt: **El concepto de lo político**
- 689 Salomon Bochner: **El papel de la matemática en el desarrollo de la ciencia**
- 690 Hao Wang: **Reflexiones sobre Kurt Gödel**
- 691 David Held: **Modelos de democracia**
- 692 Enrique Ballester: **Métodos evaluadores de auditoría**
- 693 Martin Kitchen: **El período de entre-guerras en Europa**
- 694 Marwin Harris y Eric B. Ross: **Muerte, sexo y fecundidad**
- 695 Dietrich Gerhard: **La vieja Europa**
- 696 Violeta Demonte: **Detrás de la palabra**
- 697 Gabriele Lolli: **La máquina y las demostraciones**
- 698 C. Ulises Moulines: **Pluralidad y recursión. Estudios epistemológicos**
- 699 Rüdiger Safranski: **Schopenhauer y los años salvajes de la filosofía**
- 700 Johannes Kepler: **El secreto del universo**
- 701 Miquel Siguan: **España plurilingüe**
- 702 El silencio: **Compilación de Carlos Castilla del Pino**
- 703 Pierre Thullier: **Las pasiones del conocimiento**
- 704 Ricardo García Cárcel: **La leyenda negra**
- 705 Miguel Angel Escotet: **Aprender para el futuro**
- 706 Martin Heidegger: **La fenomenología del espíritu de Hegel**
- 707 Clara Eugenia Núñez: **La fuente de la riqueza**

- 708 Fernando Ainsa: **Historia, utopía y ficción de la Ciudad de los Césares**
- 709 John Keane: **Democracia y sociedad civil**
- 710 A. Lafuente y J. Sala Catalá: **Ciencia colonial en América**
- 711 Gerold Ambrosius y William H. Hubbard: **Historia social y económica de Europa en el siglo xx**
- 712 Jean Delumeau: **La confesión y el perdón**
- 713 Claus Offe: **La sociedad del trabajo**
- 714 Alejandro R. Garcíadiego Dantán: **Bertrand Russell y los orígenes de las «paradojas» de la teoría de conjuntos**
- 715 Morris Kline: **El pensamiento matemático de la antigüedad a nuestros días, I**
- 716 Pedro Miguel González Urbaneja: **Las raíces del cálculo infinitesimal en el siglo xviii**
- 717 Alfonso Botti: **Cielo y dinero**
- 718 Teresa Carnero Arbat (Edición): **Modernización, desarrollo político y cambio social**
- 719 Jacob A. Frenkel y Assaf Razin: **La política fiscal y la economía mundial**
- 720 M.ª Luisa Sánchez-Mejía: **Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario**
- 721 Charles Tilly: **Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990**
- 722 Vicent Llombart: **Campomanes, economista y político de Carlos III**
- 723 N. G. L. Hammond: **Alejandro Magno**
- 724 Morris Kline: **El pensamiento matemático de la Antigüedad a nuestros días, II**
- 725 Thomas F. Glick: **Tecnología, ciencia y cultura en la España medieval**
- 726 E. J. Aiton: **Leibniz. Una biografía**
- 727 Heinz Duchhardt: **La época del absolutismo**
- 728 Lawrence M. Krauss: **La quinta esencia**
- 729 Morris Kline: **El pensamiento matemático de la Antigüedad a nuestros días, III**
- 730 Heiko A. Oberman: **Lutero**
- 731 Hugo Ott: **Martin Heidegger**
- 732 Heinrich Lutz: **Reforma y contrarreforma**
- 733 Jorge Benedicto, Fernando Reinares y otros: **Las transformaciones de lo político**
- 734 Pablo Fernández Albaladejo: **Fragmentos de monarquía**
- 735 S. Bowles, D. M. Gordon y T. E. Weiskopf: **Tras la economía del despilfarro**
- 736 Stephen Jay Gould: **La flecha del tiempo**
- 737 Serge Lang: **El placer estético de las matemáticas**
- 738 Malcolm S. Longair: **Los orígenes del universo**
- 739 Erwing Schrödinger: **La estructura del espacio-tiempo**
- 740 Valentin Nikólaievich Voloshinov: **El marxismo y la filosofía del lenguaje**
- 741 Margaret L. King: **Mujeres renacentistas. La búsqueda de un espacio**
- 742 Robert W. Smith: **El universo en expansión**
- 743 Thomas Crump: **La antropología de los números**
- 744 Carlos Castilla del Pino (Dirección): **La obscenidad**
- 745 Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (Editores): **La independencia americana: consecuencias económicas**
- 746 William R. Shea: **La magia de los números y el movimiento**
- 747 Julian Pitt-River y J. G. Peristiany (Editores): **Honor y gracia**
- 748 Joel Mockyr: **La palanca de la riqueza**
- 749 Anthony de Jasay: **El Estado**
- 750 Niklas Luhmann: **Teoría política en el estado de bienestar**
- 751 Santiago Muñoz Machado: **La Unión Europea y las mutaciones del Estado**
- 752 David Ruelle: **Azar y caos**
- 753 Jesús Mosterín: **Filosofía de la cultura**
- 754 Francisco Rico: **El sueño del humanismo**
- 755 Roger Chartier: **Libros, lecturas y lectores en la Edad Moderna**
- 756 Stephen W. Hawking y Roger Penrose: **Cuestiones cuánticas y cosmológicas**
- 757 Juan Gil: **En demanda del Gran Kan**
- 758 Clara Eugenia Núñez y Gabriel Tortella (Editores): **La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica**
- 759 Giordano Bruno: **Del infinito: el universo y los mundos**
- 760 Anthony Giddens: **Consecuencias de la modernidad**
- 761 Helena Béjar: **La cultura del yo**
- 762 Larry Laudan: **La ciencia y el relativismo**
- 763 Rita Levi-Montalcini: **NGC. Hacia una nueva frontera de la neurobiología**
- 764 Pedro Schwartz, Carlos Rodríguez Braun y Fernando Méndez Irisate (eds.): **Encuentro con Karl Popper**
- 765 Peter Burke: **Formas de hacer historia**
- 766 Luis Garrido Medina y Enrique Gil Calvo (ed.): **Estrategias familiares**
- 767 Lorena Preta (compilación): **Imágenes y metáforas de la ciencia**
- 768 N. G. Wilson: **Filólogos bizantinos**
- 769 Francesco Benigno: **La sombra del Rey**
- 770 Wolfgang Merkel (edición): **Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea a finales del siglo xx**
- 771 Geoffrey Cantor, David Gooding y Frank A. J. L. James: **Faraday**
- 772 Jonathan Lear: **Aristóteles**
- 773 Gonzalo Bravo: **Historia del mundo antiguo. Una introducción crítica**
- 774 Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.): **La comparación en las Ciencias Sociales**
- 775 Furio Díaz: **Europa: de la ilustración a la revolución**
- 776 Carlos Castilla del Pino (compilación): **La envidia**
- 777 Edmund Husserl: **Problemas fundamentales de la fenomenología**
- 778 Nigel Townson: **El republicanismo en España (1830-1977)**
- 779 Franco Selleri: **Física sin dogma**
- 780 Derek Bickerton: **Lenguaje y especies**
- 781 Andrés de Blás Guerrero: **Nacionalismos y naciones en Europa**
- 782 Elías Díaz: **Los viejos maestros**
- 783 Rafael Díaz Salazar, Salvador Giner y Fernando Velasco: **Formas modernas de religión**
- 784 Grégoire Nicolis y Ilya Prigogine: **La estructura de lo complejo**
- 785 Adelina Sarrión Mora: **Sexualidad y confesión**
- 786 Klaus von Beyme: **Teoría política del siglo xx**
- 787 Cyril Barrett: **Ética y creencia religiosa en Wittgenstein**
- 788 Mijaíl Bajtin (Pavel N. Medvedev): **El método formal en los estudios literarios**
- 789 Eduardo Primo Yúfera: **Introducción a la investigación científica y tecnológica**
- 790 Roberto L. Blanco Valdés: **El valor de la Constitución**
- 791 Antonio Fontán, Jerzy Axer (eds.): **Españoles y polacos en la Corte de Carlos V**
- 792 Jordi Nadal y Jordi Catalán (eds.): **La cara oculta de la industrialización española**
- 793 Martin Heidegger: **Caminos de bosque**
- 794 Ernst Nolte: **Nietzsche y el nietzscheanismo**
- 795 Chris Cook y John Stevenson: **Guía de historia contemporánea de Europa**
- 796 Ricardo Gullón: **La novela española contemporánea**
- 797 Lawrence Sklar: **Filosofía de la física**
- 798 José Martínez Millán (dir.): **La corte de Felipe II**
- 799 Eduardo García de Enterría: **La lengua de los derechos**
- 800 Asa Briggs: **Historia social de Inglaterra**
- 801 Leo Howe y Alan Wain (eds.): **Predecir el futuro**
- 802 Juan Pan-Montojo: **La bodega del mundo**
- 803 Friedrich Schlegel: **Poesía y filosofía**