

Capítulo 5 - GOBIERNO

Definición

Se entiende al gobierno como el lugar o ámbito donde individuos e instituciones poseen autoridad para tomar decisiones, formular políticas públicas y conducir una sociedad. De esta manera, el gobierno expresa una relación entre dos sujetos colectivos: los gobernantes y los gobernados.

Al mismo tiempo, el gobierno se encuentra relacionado de modo directo con otros tres conceptos: el poder, la legitimidad, y la política. Por un lado, la relación entre gobernantes y gobernados existe solo en la medida en que existe poder. A su vez, la autoridad de los gobernantes emana de la legitimidad de un gobierno, entendida como su capacidad para transformar la obediencia en adhesión voluntaria. Pero fundamentalmente el gobierno se encuentra fuertemente vinculado a la política. Se hace referencia a esta última como el conjunto de las decisiones “sustraídas a la competencia de cada individuo como tal y que alguien adopta para algún(os) otro(s)” siempre y cuando ellas sean

- a) soberanas-anulan cualquier otra norma
- b) sin escapatoria- porque se extienden hasta las fronteras que definen territorialmente la ciudadanía
- c) sancionables- están respaldadas por el monopolio legal de la fuerza.

El gobierno es entonces el lugar donde se toman esas decisiones y a partir del cual se ejercen.

La distribución del poder y la organización del gobierno

Si la idea de instituciones de gobierno parte de una concepción objetiva de poder, la condición de objetividad estará dada por la existencia de normas válidas para la sociedad en la que actúan, plasmadas en acuerdos sobre determinadas reglas de juego. La constitución, definirá las estructuras de autoridad respectivas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con qué recursos cuentan y cómo actúan, prescribiendo que órgano prevalecerá para definir luego la forma de gobierno. Sobre las reglas de juego, indicará los mecanismos de acceso al gobierno y la mecánica de interacción entre las instituciones. Respecto de las ideologías y valores, establecerá aquellos que serán dominantes y dignos de respeto, al colocarlos como idearios de una sociedad.

En definitiva, la constitución supone la formalización y juridización del poder político de gobierno. De acuerdo con Kelsen, esta se ubica en el vértice de la pirámide jurídica. La disposición de todos los actores a someterse libremente a las reglas de juego supone el imperio de la ley o rule of law. Este principio se constituirá en rector del ejercicio del gobierno en todo esquema constitucional. Se presenta entonces como el instrumento a través del cual se expresa un acuerdo colectivo y explícito.

Las formas de gobierno

Se distinguen tres formas de gobierno democráticas: los parlamentarismos, los semi presidencialismos y los presidencialistas.

PARLAMENTARISMO

según Lijphart los parlamentarismos se caracterizan por:

- a) el jefe de Gobierno y su correspondiente gabinete son responsables ante el legislativo, en el sentido en que dependen de la confianza del mismo y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura,
- b) los primeros ministros son formalmente siempre elegidos por el legislativo, y
- c) el poder ejecutivo es colectivo o colegiado, por lo que la toma de decisiones recae en todo el gabinete

Puede decirse, entonces, que la naturaleza de la legitimidad en esta forma por la elección del gobierno es indirecta, en tanto que el parlamento es elegido de manera directa por el voto popular. El órgano ejecutivo presenta una estructura de tipo dual y colegiado, mientras que entre las diferentes estructuras de toma de decisión existen medidas de intervención recíprocas.

las principales características distintivas de los sistemas parlamentarios son:

- a) la legitimidad indirecta del gobierno
- b) el carácter colegiado del órgano ejecutivo
- c) la fusión de poderes entre los órganos ejecutivo y legislativo
- d) la elección directa, y por un periodo flexible, del parlamento

El poder ejecutivo

En el parlamentarismo, el poder ejecutivo es dual: se encuentra integrado por el gobierno y por la jefatura del Estado. Las dos instituciones presentan una diferenciación de tipo funcional, siendo el jefe del gobierno quien se encarga de la orientación político-administrativa, mientras que la representación básicamente simbólica y de corte ceremonial queda a cargo del jefe de Estado.

El órgano ejecutivo de gobierno es colegiado, ya que está conformado por un primer ministro y otros ministros que tienen a su cargo la administración de las distintas áreas políticas. El primer ministro, cuya denominación varía según el país, se coloca en el vértice de ese cuerpo, que se denomina gabinete. Todos los integrantes de este, incluido el primer ministro, son por lo común al mismo tiempo miembros del parlamento. La jefatura del Estado también presenta variaciones de acuerdo con el país que se analice, siendo un cargo ocupado en las monarquías parlamentarias por el rey, mientras que en los países republicanos ese lugar simbólico lo ocupa un presidente. Este último accede al cargo a través de una elección del parlamento- o de un colegio electoral- y lo ostenta durante un periodo fijado de antemano.

En lo que respecta a la elección y duración del mandato, en los sistemas parlamentarios los gobiernos son siempre designados, apoyados y destituidos merced al voto del parlamento. En este sentido, la elección del primer ministro es de tipo indirecta. La forma que el proceso asuma dependerá de dos condiciones: el papel que tenga en cada caso el jefe de Estado y la exigencias o no de una ratificación parlamentaria explícita.

La investidura del primer ministro puede, en función de esto adoptar cuatro configuraciones. La primera de ellas se da cuando el monarca propone el ocupante del cargo y es el parlamento a través de un voto de confianza quien ratifica la designación. La segunda de ellas, se lo elija a propuesta del rey, pero sin necesidad de voto explícito de confianza. De acuerdo con una tercera modalidad, el presidente es quien propone y el parlamento ratifica explícitamente, como en la mayoría de las repúblicas parlamentarias. Por último, puede ocurrir que sea el propio parlamento quien eleva la propuesta y procede a la designación, sin intervención del jefe de estado.

La designación del resto del gabinete también presenta variaciones de acuerdo con los casos, aunque de manera genérica suele producirse a propuesta del jefe del gobierno con una posterior ratificación parlamentaria.

En cuanto a la duración del mandato del jefe de gobierno se deduce claramente que el mandato del ejecutivo en esta forma de gobierno no se halla sujeto a ningún tipo de plazo y su duración depende de la conservación del apoyo parlamentario. La pérdida de este aval implica consecuentemente la caída del gobierno.

El poder legislativo

El parlamento es el único de los órganos del gobierno con posibilidad de reclamar una legitimidad democrática directa a partir de su elección popular. Los parlamentarios en esta forma de gobierno no poseen mandatos fijos. El primer ministro cuenta con la posibilidad de apelar al Jefe de Estado para solicitarle disolver el parlamento, lo que implica un consiguiente llamado a elecciones para lograr una nueva conformación del cuerpo, y en consecuencia, la designación de un nuevo gobierno. Este mecanismo no suele ser puesto en práctica. Esta descripción revela la existencia de medidas de intervención recíproca de un cuerpo sobre el otro, por lo que se presenta como un esquema de interdependencia por integración. No existe independencia entre los poderes de gobierno ni tampoco una separación, sino que, por el contrario, su principal característica es la fusión de los poderes.

Tipos de parlamentarismo

Más allá de la posibilidad de establecer características definitorias, es preciso reconocer que de hecho existen múltiples e importantes diferencias entre los modelos parlamentarios (Sartori). Existen al menos tres tipos principales.

En el modelo Westminster- también denominado "parlamentarismo INGLÉS"- el poder ejecutivo prevalece por sobre la asamblea legislativa. Según Sartori, la relación que el jefe del gobierno posee respecto a los demás integrantes del poder ejecutivo adopta la modalidad de un primero por encima de sus desiguales. Se trata de un modelo en el cual el jefe de gobierno es quien realmente dirige y lleva adelante el curso del gobierno, conformado a partir de un solo partido. El jefe del poder ejecutivo es a la vez el de su partido y difícilmente pueda ser destituido por un voto parlamentario. Gobierna sobre los ministros de su gabinete, que se encuentran a él subordinados y puede tanto designarlos como reemplazarlos según su parecer.

Deben ser precisadas, sin embargo, ciertas condiciones para que esta modalidad pueda ponerse en práctica. Las mismas poseen dependencia unas con respecto a las otras y refieren a la existencia de elecciones a simple pluralidad de sufragios- un sistema en el cual obtiene la banca aquel candidato que supera por lo menos en un voto a su contrincante- un sistema bipartidista y la presencia de una fuerte disciplina partidaria.

En el caso del parlamentarismo de asamblea,(ITALIA en la I República 1953-1993) el primer ministro es un primero entre iguales. Alude a todos los tipos de parlamentarismo clásico en donde el jefe de gobierno se renueva junto con todo su gabinete. El peso de los partidos políticos en la conformación del gabinete resulta fundamental en este tipo de gobiernos. La conformación del gobierno no está sujeta a ninguna influencia del voto de la ciudadanía.

En el caso de los parlamentarismos controlados(ALEMANIA), el jefe de gobierno es un primero entre sus desiguales, ya que puede no ser líder del partido oficial, y su permanencia en el cargo es esperable aun ante recambios en el gabinete, dado que este último no es

nombrado por el parlamento. Posee la capacidad de destituir a sus ministros. En este modelo se da la existencia de más de dos partidos, y la presencia de un sistema electoral no mayoritario. Las características que distinguen a este caso son la prohibición constitucional de los partidos antisistemas, el establecimiento de una barrera electoral alta y la existencia del llamado “voto constructivo de censura”. Esta última es la característica más saliente y refiere a la imposibilidad de destitución del canciller (el primer ministro en esta modalidad de parlamentarismo, a menos que posea de antemano el nombre de su sucesor. Tal dispositivo se fundamenta en la necesidad de evitar que el gobierno sea removido tan solo por la existencia de un “consenso negativo”.

PRESIDENCIALISMO

Definición

Una definición sobre el presidencialismo es aquella que provee Sartori, al sostener que un presidencialismo es tal cuando el presidente:

- a) es electo popularmente;
- b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo preestablecido, y
- c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa

A esta definición se agrega que además el presidente tiene garantizada constitucionalmente cierta autoridad en materia legislativa. Otras definiciones más acotadas consideran que el presidencialismo se caracteriza por la elección separada y directa del ejecutivo y de la legislatura por un mandato fijo. o bien exclusivamente por la existencia del mandato fijo del presidente.

El voto popular es de elección directa del poder legislativo y ejecutivo. Por otra parte, el órgano ejecutivo presenta una estructura unipersonal, y entre las diferentes instancias de toma de decisión no existen medidas de intervención recíprocas, sino una interdependencia por coordinación.

La forma de gobierno presidencial nace como república, que consagra la legitimidad popular de los órganos de gobierno. El poder separado, dividido y equilibrado busca evitar la tiranía, no solo del titular del ejecutivo, sino también del congreso y respetar de este modo la autonomía de los poderes. En términos históricos el modelo norteamericano es el máximo referente del presidencialismo.

Características

Al igual que en las democracias parlamentarias, no existe un modelo único de presidencialismo. Aunque es posible identificar algunos elementos distintivos:

- a) elección popular directa o casi directa del presidente y el congreso
- b) unipersonalidad en el órgano ejecutivo
- c) división de poderes.
- d) existencia de mandato fijo para el presidente y el congreso

Poder ejecutivo

La unipersonalidad del cargo implica que en una misma figura se concentra la jefatura del Estado y la del gobierno, ya que solo el presidente dirige el gobierno. La conformación del gabinete depende pura y exclusivamente de él, quien designa y remueve a sus ministros.

Estos no pueden integrar el parlamento simultáneamente. La idea de mandato fijo implica que tanto el presidente como los congresistas duran un tiempo determinado en sus funciones (con la salvedad de los casos excepcionales como el juicio político). En términos estrictos, en la forma de gobierno presidencial, el titular del ejecutivo no es designado o removido mediante el voto parlamentario. La elección presidencial siempre es producto de la celebración de votaciones populares. De allí entonces que su legitimidad es directa y no delegada como en el caso del parlamentarismo. Sin embargo pueden existir un cuerpo entre la elección popular y la designación presidencial (colegio electoral).

Sartori contempla tres formas de elección del presidente, de las cuales una es directa y dos de ellas son indirectas. La directa, que tiene lugar cuando el candidato que gana las elecciones es designado presidente sin más trámite, ya que no existe ninguna instancia intermedia entre los votantes y la elección del primer mandatario. La mayoría de los presidencialismos responden a esta forma. La segunda forma es la elección indirecta a través de un colegio electoral. Los votantes se pronuncian a favor de una figura presidencial tras elegir a los electores que adhieren al mismo, y que se reunirán en un segundo momento para consagrar al presidente. Según Sartori, esta es una manera sólo formalmente indirecta, pues no existe mayor margen de decisión de los electores para torcer la voluntad popular (Estados Unidos en la actualidad). Una tercera forma de elección es aquella de carácter indirecto. En este caso existe un cuerpo intermedio entre la voluntad de los votantes y la elección final del presidente que si tiene la potestad de alterar las preferencias del electorado. (el congreso debe elegir entre los dos candidatos más votados si ninguno de ellos reuniera la mayoría absoluta de los votos - BOLIVIA).

Con respecto a la duración de los mandatos presidenciales, no existe un parámetro universal, al igual que en lo que respecta a las posibilidades de reelección aunque en las últimas décadas hubo una tendencia al recorte de los periodos junto con la incorporación de la reelección.

Si bien el análisis de la división de poderes es de gran importancia para comprender la naturaleza del presidencialismo, para entender el funcionamiento de este diseño en la práctica es necesario examinar no solo estas reglas electorales sino también los poderes presidenciales, igualmente relevantes. Se distinguen dos tipos de poderes presidenciales: los constitucionales y los partidarios.

Los primeros pueden desagregarse en legislativos o exclusivamente presidenciales. Son considerados poderes legislativos aquellos que le permiten al presidente ejercer funciones asignadas de ordinario al congreso, los clasifican en proactivos: aquellos que le permiten al presidente establecer o tratar de establecer un nuevo statu quo (decretos, declaración del estado de sitio, la intervención federal, etc), o reactivos: aquellos orientados a defender el statu quo contra las tentativas de modificación realizadas por el poder legislativo (veto total o convocar a plebiscito o referéndum).

En segundo lugar los poderes partidarios guardan estrecha relación con la estructuración del sistema de partidos y se constituyen en un indicador significativo a la hora de medir la influencia presidencial sobre la mayoría oficial en la legislatura, a la vez que el grado de disciplina partidaria.

La existencia o no de una cláusula de reelección afecta también la naturaleza de los poderes presidenciales. Tendrá un efecto sobre el nivel de concentración de poder en manos del presidente así como en su capacidad de ejercicio.

Poder legislativo

Como se ha señalado, es esta forma de gobierno los miembros del congreso poseen un mandato fijo, mientras que el presidente no cuenta con la facultad de disolver el órgano legislativo. Simultáneamente, el poder ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario.

La existencia de dos poderes de gobierno con competencias exclusivas y ausencia de medidas de intervención recíproca prefigura un escenario donde los incentivos para la cooperación son escasos. En tal sentido, es posible visualizar dos esquemas de gobierno a partir de la relación que se establezca entre el presidente y el congreso. La primera de ellas alude a la idea de gobierno unificado, donde el presidente posee una mayoría parlamentaria en ambas cámaras, que dirige y controla a partir de una fuerte disciplina partidaria. La segunda configuración, por oposición a la primera, será denominada gobierno dividido. Aquí no existe unión entre los dos poderes, sino que a la separación institucional se le adiciona la división política. Factores incidentes en la conformación de gobierno dividido:

- los institucionales, dados por la existencia de dos cámaras
- los políticos, determinados por los poderes de decreto y de veto del presidente, y la facultad congresional de oponerse a los vetos mediante a la insistencia
- los partidarios, que dependen del número de partidos presentes en el congreso y la posibilidad de configurar alianzas, ya sea de manera permanente o circunstancial

Pasquino en un intento por clarificar qué se entiende por gobierno dividido señala, que lo significativo es que el presidente debe rendir cuentas al menos a una de las ramas del congreso, aquella dominada por la oposición. Sin embargo, el análisis más objetivo de esta configuración radica en que la mayoría de las bancas de ambas cámaras sea dominada por el partido contrario al presidente.

La dinámica de la relación entre el ejecutivo y el legislativo en este escenario afectare el ejercicio de gobierno, dando lugar a cinco posibles resultados:

- parálisis en la toma de decisiones
- alto nivel de conflictos
- micro legislación producto de negociaciones y compromisos,
- altos costos para la toma de medidas de gobierno
- desviaciones significativas de los preceptos básicos del presidencialismo: amenaza de disolver el congreso, amenaza de juicio político (impeachment)

Para ciertos autores el gobierno dividido es óptimo, ya que supone un respeto a las preferencias de los electores, y con ese fin se ha previsto el diseño gubernamental. En cambio, las críticas a esta visión apuntan al inmovilismo y bloqueo, y por tanto a la no satisfacción de las demandas y expectativas del electorado.

SEMIPRESIDENCIALISMO

Definición

Según la definición de Sartori un diseño semipresidencial se caracteriza por tener un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el parlamento. Se trata de una forma “mixta” de gobierno. Sustituye la estructura monocéntrica de autoridad del presidencialismo y pasa a basarse en la idea de poder compartido: “el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo”. Presenta una combinación de elección popular

directa de un presidente con la elección indirecta de un primer ministro, así como un parlamento electo directa y popularmente. El órgano ejecutivo presenta una estructura de autoridad dual, ya que es compartido entre el jefe del Estado y el jefe del gobierno, mientras que las diferentes estructuras de toma de decisión presentan una relación compleja entre el jefe del Estado, el jefe del gobierno y el parlamento.

Características

Los modelos semipresidenciales pueden ser caracterizados a partir de:

- 1) La combinación entre legitimidad directa del presidente y legitimidad indirecta del primer ministro.
- 2) El carácter bicéfalo y dual del órgano ejecutivo
- 3) El poder ejecutivo compartido: diarquía entre un presidente como jefe de Estado y un primer ministro que encabeza el gobierno y es designado por el parlamento
- 4) estructura flexible de autoridad dual.

Poder ejecutivo

Presidente, su mandato es fijo depende exclusivamente del voto popular y es independiente del parlamento, su máxima responsabilidad es frente al electorado. El primer ministro no posee legitimación directa, sino que es designado, apoyado o removido por el parlamento. El presidente no posee la facultad de gobernar por sí solo, ya que sus propuestas deben ser encauzadas por medio del gobierno que conduce el primer ministro.

La especial configuración de este diseño permite predominios variables en el ejecutivo, siempre bajo la estricta condición de que cada uno de sus componentes conserve su potencial autonomía

Poder legislativo

El parlamento es elegido directa y popularmente por un periodo fijo, pudiendo ser disuelto anticipadamente. De la configuración de mayorías y minorías presente en el parlamento es posible distinguir la cabeza ejecutiva que prevalecerá. Con mayoría unificada prevalece el presidente y la aplicación de las convenciones constitucionales, mientras que con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro.

Es posible identificar tres formas de interacción entre el presidente y el primer ministro, y tres escenarios resultantes:

1. En situaciones de gobierno dividido, el presidente ostenta una función meramente reguladora y prima el primer ministro, produciéndose lo que se conoce como cohabitación
2. en los casos de gobierno unificado donde el presidente no es el líder de su partido, este asumirá funciones de carácter simbólico, quedando el poder efectivo en manos del primer ministro, líder real de la mayoría en el parlamento
3. ante situaciones de gobierno unificado donde el presidente es el líder de su partido, su poder asume características similares a las de un presidente en un esquema presidencial, relegando al primer ministro a un mero ejecutor.

El esquema de cohabitación se presenta como el más relevante, ya que el primer ministro y el presidente estas, de alguna manera, llamados a convivir, a tolerarse y a compartir efectivamente el poder.

Fortalezas y debilidades de cada sistema

Linz señala que resulta más propicio para el sostenimiento de regímenes democráticos el parlamentarismo ya que no presentaron quiebre alguno, que el presidencialismo. Evalúa los siguientes rasgos negativos del presidencialismo:

- 1) la legitimidad dual: tanto el presidente como los miembros del congreso pueden reclamar la legitimidad proveniente del mandato popular.
- 2) el periodo fijo: conduce a la rigidez, es imposible acortar los mandatos permitiendo que continúen en el poder presidentes a menudo débiles.
- 3) la unipersonalidad del cargo: no incentiva la cooperación y/o formación de coaliciones.
- 4) la bidimensionalidad del cargo: el presidente es el jefe de Estado y el jefe de gobierno al mismo tiempo
- 5) La existencia de dos principios constitucionales opuestos: el primero apunta a la creación de un poder ejecutivo estable y poderoso, mientras que el segundo manifiesta permanentemente a la personalización del poder y una constante tendencia a limitar.

Linz argumenta a favor de los parlamentarismos, ya que no hay el problema de la legitimidad democrática dual, segundo, mientras que el presidencialismo desincentiva la cooperación entre órganos de gobierno y líderes partidarios, la lógica parlamentaria se basa en aquellos. En tercer lugar, la pertenencia del primer ministro al cuerpo legislativo lo obliga a relacionarse de forma permanente con este.

En resumen.

Las características por las cuales el presidencialismo ha sido criticado son:

1. la doble legitimidad: existen dos poderes independientes: el presidente y el congreso
2. la existencia de un mandato fijo para el presidente por lo que ante situaciones de crisis no se presenta ningún órgano de gobierno que pueda operar como fusible otorgando rigidez al sistema
3. la unipersonalidad del cargo
 - a) la presidencia es el premio mayor, incentivando una lógica de "suma cero"
 - b) el estilo presidencial de la política, que hace que el presidente se considere representante de la nación entera y no de una oposición partidaria.
4. obliga a generar líderes en tiempos muy breves, propiciando un sentimiento de urgencia en el ejercicio de gobierno
5. sirve a modelos de democracia mayoritaria; no resulta aplicable a sociedades fragmentadas en términos culturales, lingüísticos y religiosos
6. elección popular directa: facilita la aparición de outsiders y posibilita la demagogia y el populismo
7. tendencia a generar gobiernos divididos:
 - a) atenta contra la formación de coaliciones o la estructuración de opiniones de centro
 - b) la conjunción de lo expuesto conduce al bloqueo, la parálisis y el inmovilismo gubernamental.

Las características por las cuales el parlamentarismo de asamblea ha sido criticado son:

1. No hay dirección de la legislatura por parte del gabinete
2. existe una dispersión y atomización del poder.
3. la responsabilidad se torna difusa
4. hay ineficacia y lentitud en la toma de decisiones.
5. se produce un recambio permanente de gobierno, con la consecuente incertidumbre e imprevisibilidad de los plazos de gestión.

Las críticas principales al modelo Westminster son:

1. La imposibilidad de imitación por parte de otros países: requieren para su funcionamiento de una férrea disciplina partidaria, así como de partidos nacidos y desarrollados dentro de la estructura parlamentaria.
2. la configuración de escenarios de un ganador único: a) el primer ministro logra dominar absolutamente a la legislatura y a su gabinete, presentando rasgos de poder absoluto; b) menor capacidad de control sobre el partido gobernante.
3. mayorías parlamentarias artificialmente construidas: exclusión de terceros partidos en el gobierno
4. política de adversarios: profunda división entre ganadores y perdedores, entre quienes se hace cargo del gobierno y quien permanece en la oposición.

Capítulo 6 - PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS.

Presentación

Los partidos políticos son, por excelencia, los agentes que llevan adelante la misión de transformar demandas sociales en acción política y a menudo los primeros en ser juzgados por los resultados. Así mismo los partidos acarrean el mérito de haber sido la primera y principal forma institucionalizada de participación política, lo cual representa una conquista para la libre expresión de las diferencias y del pluralismo político, permitiendo ordenar intereses, valores e ideologías, y promoviendo diferentes tipos de acción colectiva.

Definición.

A grandes rasgos, los **enfoques funcionalistas** entienden los partidos como una consecuencia de las necesidades sistémicas de la estructura social de contar con nuevos agentes políticos, luego de los procesos de modernización ocurridos a partir de las revoluciones nacionales e industriales. Los **enfoques normativos**, en cambio, los conciben como entidades con una fuerte carga ideológica, cuyos fines últimos están ligados a esta carga y tienen un objetivo particular. Los **enfoques racionalistas**, por su parte, se concentran en las estrategias que estas organizaciones poseen (los medios) para lograr acumular el poder (el fin), entendiendo los partidos como actores con direccionalidad, intenciones y preferencias. Una definición de tipo normativo podría sostener, por ejemplo, que un partido político es una "asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político. Desde la perspectiva **funcionalista de David Easton**, en contraste, los partidos son entendidos como canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide qué políticas

públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social. El enfoque racionalista-empírico, entiende los partidos como unidades con fines y estrategias pacíficas de consecución del poder.

Según Weber los partidos son “formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de su asociación y otorga por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas materiales o ambas cosas)”.

Sartori agrega un atributo definitorio que considera de suma relevancia: la necesidad de que los partidos estén identificados formalmente y puedan diferenciarse de otros grupos activistas mediante la apelación a símbolos particulares. Es así como para él un partido es “cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos.

En todos los casos, no caben dudas de que la principal característica de los partidos es que son instituciones políticas que vinculan el Estado con la sociedad civil.

Las funciones de los partidos políticos.

Se entiende lo partidos como mediadores entre representantes y representados, las funciones que estos desempeñan se desarrollan de modo bidireccional: atendiendo, por un lado, a la interacción entre el partido y los representados, y a la interacción entre el partido y el Estado, por el otro. En lo que respecta a la interacción entre el partido y el electorado se encuentra como primera función la estructuración de las demandas sociales. Una segunda función de los partidos en su relación con la sociedad es la de fomentar la socialización política. Transmiten determinados principios, proyectos e ideas. En este sentido, contribuyen a la formación de la opinión pública, puesto que proveen herramientas críticas a la ciudadanía. Como consecuencia los partidos son también los encargados de organizar las diversas formas de participación política, no solo alentando a la concurrencia a los comicios, sino a través de diversos medios (movilización en torno de determinadas causas, asistencia a actos públicos, etc.).

En lo que respecta a su interacción con el gobierno, los partidos se encargan, en primer lugar, de reclutar, formar y seleccionar dirigentes políticos. En consonancia con la función de estructuración a las demandas, los partidos se encargan muchas veces del diseño de las políticas públicas. Así mismo una vez en ejecución, los partidos suelen hacer el seguimiento y evaluación de las políticas.

Del mismo modo, los partidos son funcionales a la reproducción del sistema político en general, ya que son los canales que permiten ejercer la función de control de los representantes por parte de los representados y le dan así estabilidad y legitimidad al sistema político, como principales encargados de evitar los excesos en el ejercicio del poder y fomentar el diálogo democrático a través de la construcción de consensos.

Origen y evolución histórica de los partidos

Lo que se entiende como partidos modernos son organizaciones cuyo origen está indisociablemente ligado a la construcción y consolidación del Estado-nación y a la expansión del liberalismo. Es a raíz de esto que autores como Duverger o Neumann coinciden en que es imposible hablar de partidos antes de mediados del S XIX. Hasta ese

entonces solo puede hablarse de la existencia de tendencias o facciones, que eran más bien denostadas por resultar amenazantes para el interés general de la comunidad. Existen dos tipos principales de explicaciones para el nacimiento de los partidos: las que hacen recaer el peso en variables institucionales y aquellas que lo hacen sobre otras de tipo histórico-social. Esta diferencia lleva a distinguir entre un enfoque institucional y un enfoque sociológico o genético. Cabe aclarar que ambos no son más que complementarios. El enfoque institucional, está relacionado con el desarrollo de la institución característica de la democracia moderna, el parlamento, y su exponente principal es Duverger. A la hora de explicar el surgimiento de los partidos en el marco de este enfoque, Duverger establece una diferenciación entre partidos de creación interna y partidos de creación externa. Los partidos de creación interna son aquellos que nacen en el propio seno del parlamento hacia mediados del S XIX en Europa occidental, luego de que éste cobrase mayor centralidad con respecto a la realeza. Diversas facciones se conforman en grupos parlamentarios nucleados en torno a diferentes objetivos. Los partidos de creación externa, en cambio, nacen entre fines del siglo XIX, a partir de la lucha por la extensión del sufragio. Es así como aparecen los comités electorales, que surgen por un impulso central y bajo la influencia de grupos exógenos que realizan todas sus actividades por fuera del parlamento, como las sociedades secretas o los clubes, periódicos, sindicatos y diversas entidades religiosas. De ahí nace por ejemplo el Partido Laborista británico. Las diferencias que encuentra Duverger entre los partidos de creación externa e interna son numerosas. Par empezar, los primeros son generalmente más centralizados que los segundos, ya que nacen en el seno de una institución consolidada. Los partidos de creación externa son más disciplinados y cohesionados que los de creación interna, gracias a su sólida organización vertical. Finalmente, los primeros otorgan más importancia a las actividades electorales y parlamentarias, ya que para los segundos se trata de actividades incluidas dentro de un plan de lucha general, incluso llegando a cuestionarlas, como es el caso de los partidos comunistas.

Tipos de partidos políticos.

A grandes rasgos, cabe resaltar que las tipologías que han encontrado mayor consenso son aquellas que tipifican los partidos en función del momento histórico en que han tenido preeminencia. Ellas comprenden principalmente:

- a) Los partidos de notables
- b) Los partidos de masas
- c) Los partidos atrapa todo, y más recientemente
- d) Los partidos cartelizados.

En los partidos de notables predominan los políticos que no se dedican profesionalmente a esta actividad y por ende no viven de ella ni ocupan la totalidad de su tiempo a dichos efectos. Son figuras notables que gozan de buena estimación social y buenas condiciones económicas, lo que les permite vivir para la política. En este caso los partidos se van conformando en torno a cada una de estas personalidades, quienes cooptan a otros notables. Generalmente representan intereses burgueses, ya sea rurales o urbanos, en su versión conservadora pro monárquica o liberal republicana. El vínculo que liga a los notables con sus seguidores está basado fundamentalmente en la confianza. Estos partidos no se encuentran en actividad permanentemente, sino durante los momentos anteriores a

las elecciones. Por último, el contexto político en el que operan es uno de competencia restringida y cerrada, determinado por la vigencia del sufragio censitario.

Los partidos burocráticos de masas nacen a fines del S XIX, impulsados por la extensión del sufragio. Esta inclusión masiva implicó la conformación de maquinarias políticas destinadas a sostener financiera y organizativamente el partido, tras lo cual la actividad política es ahora solventada por este, que se vale de los aportes de sus afiliados. Así, surge una nueva clase dirigente formada por políticos profesionales que dedican todos sus esfuerzos a las actividades del partido y van especializándose en función de las necesidades adaptativas del mismo. La estructura organizativa del partido es de tipo jerárquica. Por lo que las cúpulas delegan numerosas tareas en las instancias inferiores, que también son remuneradas. A diferencia de los partidos de notables, los partidos de masas son incluyentes y se proponen mantener cohesionadas sus bases y dotarlas de símbolos identitarios comunes.

Por su parte Neumann desarrolla una tipología de partidos que distingue a aquellos de representación individual de aquellos de integración, al tiempo que estos últimos se subdividen a su vez en partidos de integración democrática y partidos de integración totalitaria. La diferenciación entre el primer tipo y los segundos encuentra semejanzas con aquella de los partidos de notables y de masas de Weber, o de creación interna y externa de Duverger. Los partidos de representación individual son propios de sociedades con bajos niveles de movilización y se caracterizan por tener seguidores que se limitan exclusivamente a sufragar. En lo que respecta a los partidos de integración, existen niveles mucho mayores de involucramiento por parte de los miembros. Los partidos buscan permanentemente incluir y comprometer a individuos provenientes de ciertos sectores sociales específicos, transformándolos incluso de afiliados a militantes. Los partidos de integración democrática prototípicos son los partidos socialistas y los religiosos, mientras que los partidos fascistas y los comunistas lo son para los de integración totalitaria. Hacia fines de la década del sesenta, surge el concepto de los partidos atrapados. Por un lado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la vigencia del Estado de bienestar desarticula la idea de grandes fracturas, y actúa como un piso consensual del cual todas (o casi todas) las agrupaciones parten. Asimismo, la explosión de los medios masivos de comunicación hace que se acorte la brecha de apelación a públicos anteriormente lejanos, lo cual incentiva la producción de mensajes generalistas y simplificados. Los medios de comunicación cobran una creciente importancia y se convierten en actores ineludibles de la política, moldeando las reglas de juego a partir de las cuales se estructura la contienda política. Esta nueva –o reciclada– organización nace en el seno de sociedades cuyas fracturas de antaño se van desdibujando lentamente, y comienza a articularse la formación de un electorado en el que cobran un menor peso relativo factores como las religiones y las diferencias de clase, empujando al cambio organizativo, funcional e ideológico a los ya obsoletos partidos de la segunda posguerra. Entre esos cambios pueden citarse la atenuación de su tradicional contenido ideológico, el reforzamiento de la autonomía de los liderazgos, el menor peso de los afiliados y militantes, el desdibujamiento de la identificación del partido con sectores sociales específicos, la conquista frenética del electorado indeciso- que tendrá el poder de definir la contienda electoral-, la apertura hacia numerosos grupos de interés más o menos autónomos del partido, la pérdida de la perspectiva del largo plazo en lo que respecta a la competencia política y a la resolución de los problemas, y la apelación a un electorado notoriamente más pasivo. Se trata, entonces, de un partido más

pragmático, profundamente preocupado por la imagen de sus líderes y por adquirir ventajas en el espacio construido desde los medios de comunicación.

Una tipología más reciente, es la de los partidos cartel (1970), los partidos ya no son vistos como representantes de la sociedad en el Estado, sino como mediadores. Aunque continúan agregando intereses y canalizando demandas, ellos mismos pasan a ser parte de la burocracia estatal, tienen que defender las políticas públicas ante la ciudadanía. Al igual que en los partidos atrapados, este público es volátil y desarticulado. El desplazamiento desde el rol de representantes hacia aquel de mediadores hace pensar a los autores que en la actualidad se demuestra propicio entender los partidos como agencias semiestatales. Existen algunos factores y evidencias que sustentan esta toma de posición. Una de ellos es la declinación generalizada de los niveles de participación y compromiso dentro de la actividad partidaria, lo cual reorienta los esfuerzos de los electores hacia fines más inmediatos y más al alcance de sus posibilidades de influencia. Otro es el incremento de los costos de la propaganda partidaria impuesto por la entrada en escena de los medios de comunicación- especialmente la televisión-, sumado a la declinación de los aportes provenientes de afiliados, que hacen que se encarezca el costo de la política. En un contexto de pocos partidos y fuertes posibilidades de alternancia se gestan las condiciones ideales para la conformación de un cartel, entendido en el mismo sentido económico de la palabra, es decir, un arreglo según el cual todos los partidos permanecen en la esfera de poder al compartir en partes-más o menos iguales- los beneficios y recursos que provienen del Estado.

La estructura formal de los partidos.

Desde su óptica institucionalista, Duverger también aporta al conocimiento sobre la estructuración interna de los partidos, al ser uno de los primeros pensadores en desglosar las características de la organización de base, según se trate de partidos de comité, de sección, de célula o de milicia. Los primeros se condicen mayormente con los ya descritos partidos de creación interna, mientras que las tres restantes categorizaciones se corresponden con aquellos de creación externa.

Los partidos de comité están compuestos por una cantidad reducida de miembros, cuyos requisitos para ser seleccionados son muy estrechos y rigurosos, ya que se trata exclusivamente de personalidades notables e influyentes. Su estructura es intermitente, y el grueso de su actividad se desarrolla durante el periodo anterior a las instancias eleccionarias. Los miembros tienen una relación muy estrecha con los parlamentarios, al punto que ambos comparten su presencia en el comité.

Los partidos de sección son organizaciones que están dotadas de una cuantiosa base de seguidores, por lo cual está dividida en secciones correspondientes a las distintas localidades que cubren la esfera de influencia del partido, llegando a ser generalmente la totalidad del territorio nacional. A diferencia de la organización de comité, las secciones desarrollan actividades permanentes y son estables. Se maximiza el reclutamiento de afiliados, y no existen mayores requisitos para integrarse, salvo algún tipo de filiación. Las secciones dependen de organismos superiores, quienes imponen ciertas reglas y conductas, moldeando una dinámica de tipo piramidal y centralizada. Los partidos de masas socialdemócratas o liberales se corresponden con este tipo.

Según la organización de célula, los miembros del partido se organizan de acuerdo con su profesión y desde allí cumplen un rol propagandístico y de transmisión de valores, muchas

veces desde la clandestinidad. Estas células son más bien reducidas y también responden a estructuras superiores. Es el tipo de organización propia de los partidos comunistas. Por último Duverger presenta el modelo organizativo de partidos cimentados en las milicias, en los que prepondera una estructura jerárquica. Los miembros están fuertemente adoctrinados y la disciplina es la principal característica. El partido está cargado de símbolos y tiene un fuerte rasgo identitario. Se trata del esquema propio de los partidos fascistas.

Sistemas de partidos y modelos de competencia electoral.

Como se desprende del análisis hasta aquí vertido, el estudio de los partidos no puede hacerse sin considerar las interacciones que se producen entre ellos. A esto se refieren los especialistas cuando hablan de sistemas de partidos, entendiéndose más precisamente como subsistemas del sistema democrático en los que “se producen relaciones de competencia y cooperación entre los partidos”. Alguna de las variables a la hora de caracterizar los diversos sistemas de partidos.

- a) Fragmentación (calculada por el número efectivo de partidos parlamentarios que conforman el sistema)
- b) Polarización ideológica y clivajes o líneas de conflicto
- c) Institucionalización

Enfoque morfológico de los sistemas de partido.

Una primera caracterización de los sistemas de partidos es aquella que permite diferenciarlos según el número de unidades que compiten en él. Es Duverger quien propone una primera gran clasificación dentro de este enfoque, identificando sistemas monopartidistas (un partido), bipartidistas (dos partidos), y multipartidistas (tres o más partidos).

Duverger considera que la mejor opción está dada por los sistemas bipartidistas. Una primera razón para ello consiste en que estos ordenan de modo claro el sistema político, oponiendo a dos interlocutores que son fácilmente diferenciables. En segundo lugar, el bipartidismo modera a los partidos, puesto que existen altas posibilidades de alternancia y también a los electores, que solo pueden elegir entre dos opciones. Así mismo la existencia de dos partidos garantiza la formación de mayorías sólidas que tienen un amplio control del gobierno una vez que accedan a él. Por último el bipartidismo otorga a los votantes una capacidad mayor de premiar o castigar al partido en ejercicio del gobierno a través de su voto, lo cual hace recaer un mayor peso de la responsabilidad política sobre ellos.

En contraste, según Duverger, los multipartidismos encierran consecuencias perniciosas para la dinámica del sistema. Ellos conducen al poder a coaliciones desarticuladas que deben realizar todo tipo de pactos para lograr la gobernabilidad. Esta heterogeneidad hace imprevisible la orientación del gobierno y pone en jaque la estabilidad del sistema. A su vez, fomenta la radicalización de las posturas y resta responsabilidad a los dirigentes, porque muchos de ellos se encuentran alejados del acceso a los cargos de gobierno.

Cabe destacar que para Duverger las diversas configuraciones posibles dependen fundamentalmente del tipo de sistema electoral que se encuentre vigente, dando lugar a tres premisas, según las cuales

- a) Las fórmulas electorales mayoritarias con sistemas de una vuelta en circunscripciones uninominales tiende al bipartidismo. (mayoría simple)

- b) Las fórmulas electorales proporcionales tienden al multipartidismo. (en distintos plurinominales)
- c) Las fórmulas electorales mayoritarias a dos vueltas en circunscripciones uninominales tienden al multipartidismo. (elecciones presidenciales en Argentina).

Otra crítica formulada a este autor pone en evidencia que el concepto de “multipartidismo” resulta muy laxo para ser aplicado, ya que impide detectar matices entre sistemas multipartidistas de pocos partidos y otros con un mayor número. Un último problema que presenta la clasificación es su incapacidad de dar cuenta de los pesos relativos de cada uno de los partidos que participan en la contienda. Es decir, claramente no es lo mismo un sistema con tres partidos de similar relevancia que otro donde opera un partido fuerte y dos sensiblemente más débiles.

Modelos de competencia espacial y distancia ideológica

El enfoque racional de los partidos ofrece un modelo de competencia denominado espacial, cuyo concepto rector es el de mercado político. Desde esta perspectiva Schumpeter primero y Downs después se encargaron de desarrollar un modelo en el que los partidos son actores racionales maximizadores de votos y los líderes no son otra cosa que empresarios de la política.

Según esta corriente, cada partido se sitúa en alguna posición a lo largo de un mismo eje izquierda-derecha, al igual que cada elector, quien dirime su voto a favor del partido ideológico lógicamente más próximo. Se asume que los agentes cuentan con plena racionalidad e información. El eje izquierda-derecha se define principalmente en función de la posición adoptada con respecto al grado deseado de intervención del Estado en la economía, y según la estimación de los autores, la curva de distribución de las preferencias indica que la gran mayoría del electorado se sitúa en el centro. Esta característica hace que un pequeño movimiento del partido hacia el centro implique una cuantiosa suma de nuevas adhesiones, aunque al mismo tiempo se corra el riesgo de que otras fuerzas se apropien del espacio vacante.

En términos de Downs, la estrategia de los partidos es detectar en qué posición se encuentra el electorado más volátil, ya que es el que suele definir una elección, especialmente cuando se compite por un solo cargo. Si este se encuentra en el centro, la dinámica de la competencia es centrípeta (hacia el centro) mientras que si se ubica en los extremos la dinámica sea centrífuga (hacia los polos).

Tiempo más tarde Sartori complementa algunas cuestiones inherentes a la concepción morfológica de Duverger. Es así como este autor agrega una nueva variable al estudio de los sistemas de partidos: la distancia ideológica. De este modo continúa y enriquece la matriz analítica tanto del enfoque espacial como morfológico. Una gran ventaja del aporte de Sartori es que permite dividir a los multipartidismos en moderados y polarizados, siendo los últimos los que verdaderamente presentan problemas para la estabilidad del sistema. Esta división tiene su correlato con los dos tipos de dinámicas, la centrípeta y la centrífuga, respectivamente.

Una segunda ventaja del aporte de Sartori es que permite desentrañar algunos rasgos contrastante dentro del grupo de los sistemas unipartidarios, lo cual hace más exhaustiva la categoría. Así, se incorpora la variable de la competencia, la cual subdivide este grupo entre aquellos sistemas unipartidistas competitivos y no competitivos.

En los sistemas de partido único existe un partido que no permite la existencia de fuerzas alternativas que puedan competirle, es decir que se trata de una estructura de poder de tipo monopólico. Los ejemplos que provee el autor son los sistemas de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el sistema partidario de Albania.

Los sistemas de partido hegemónico, en cambio, admiten la existencia de otros partidos, pero solo como “satélites” o partidos subordinados al partido principal. Este impide que se pueda desafiar su hegemonía a través del fraude y otros mecanismos de obstrucción, por lo que la estructura de poder es de tipo jerárquica. El ejemplo típico es el régimen mexicano hasta el año 2000, el PRI.

Tanto los regímenes de partido único como de partidos hegemónico se caracterizan por la inexistencia de una competencia real, por lo que el autor los denomina no competitivos, en contraste con todos los restantes.

El sistema de partido predominante es aquel donde existe un partido que gobierna solo gracias a que obtiene la mayoría absoluta de los escaños durante varios periodos consecutivos, aunque la única razón para ello yace en que vence de modo legítimo cada vez, puesto que las elecciones son competitivas. Estos sistemas se caracterizan, por lo tanto, por el hecho de que durante décadas no existe alternancia en el poder, es decir, no hay cambio de partido que gobierna.

Los ejemplos más notorios de este sistema de partidos son Suecia, donde el Partido Socialdemócrata se mantuvo en el gobierno entre 1936 y 1976 y Japón con el Partido Liberal Democrático.

Al igual que Duverger, Sartori considera que el bipartidismo no plantea mayores problemas, ya que se trata de “una configuración transparente: dos partidos compiten por una mayoría absoluta que está al alcance de cualquiera de ellos”. Se trata de un sistema sencillo en que:

- a) Dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de los votos.
- b) Uno de los dos logra efectivamente esa mayoría.
- c) Quien gana está dispuesto a gobernar solo.
- d) Existen expectativas de alternancia.

El tipo de competencia es centripeta y las posiciones políticas son de tipo moderado, al igual que la de los propios votantes. Los ejemplos clásicos son Estados Unidos y Gran Bretaña.

El pluralismo moderado es una configuración similar al sistema bipartidista, donde preponderan las tendencias centripetas, existen posibilidades de alternancia, el estilo de la política es responsable, al mismo tiempo que las posiciones que están en los extremos no son relevantes. La diferencia con los bipartidismos estriba en que existe más de un clivaje o línea de división social. Se trata de una estructura de poder con poca fragmentación y/o segmentación despolarizada. Este sistema encuentra su correlato en los casos de Bélgica, la República Federal Alemana y Suiza.

El pluralismo polarizado en cambio reúne las siguientes características:

- a) Existen partidos antisistema importantes que buscan socavar la legitimidad del régimen democrático;
- b) Existen oposiciones bilaterales, lo cual implica que son mutuamente excluyentes y sin posibilidades de coaligarse;
- c) El centro métrico se encuentra ocupado, lo cual hace que no esté disponible para competir por él;

- d) Los polos se encuentran a una gran distancia ideológica entre sí, lo cual implica diferencias muy profundas;
- e) Existen fuertes impulsos centrífugos, provocando que el centro pierda votos a favor de los extremos;
- f) La ideología de los partidos anti sistema se percibe como doctrinaria;
- g) Existen oposiciones irresponsables, que hacen que el partido de centro nos e encuentre afectado por el riesgo de la alternancia, puesto que se encuentra muy difícil la conformación de coaliciones alternativas, y finalmente
- h) Prolifera un tipo de política de súper oferta, según la cual los partidos que están en los extremos se atreven a realizar promesas de muy difícil realización, dadas sus magras posibilidades de acceder al poder

Los sistemas de la República de Weimar, la IV República Francesa, Chile (antes de 1972) son ejemplos de multipartidismos polarizados.

Por último el sistema de partidos atomizado es una categoría residual, que indica que ya no es necesario contar los partidos. Según Sartori resta saldar una última objeción a Duverger: la cuestión acerca de cómo contar los partidos. Sartori desarrolla para esto una serie de criterios que permiten distinguir un partido relevante de otro que no lo es. Estos criterios tienen que ver principalmente con la fuerza de los partidos. Esta fuerza estaría determinada por:

A) El potencial de gobierno o coalición del partido

B) Su potencial de chantaje.

El potencial de gobierno o coalición del partido hacer referencia a las posibilidades que una fuerza tiene de formar parte del gobierno a través de una coalición mayoritaria, puede suceder que un partido con bajo porcentaje de votos logre reiteradamente formar parte de las negociaciones del gobierno; o de modo inverso, que un partido con fuerte peso en las urnas no consiga un espacio similar. Esta característica es propia de los partidos orientados hacia el gobierno.

El así llamado potencial de chantaje consiste en la capacidad de un partido de alterar el esquema de la competencia con su aparición, y tornar la dinámica centrípeta en dinámica centrífuga, al tiempo que provoca realineamientos tácticos en otros partidos. Es una característica propia de los partidos anti sistema, es decir, partidos orientados hacia la oposición.

Sistemas de partidos en América Latina.

A partir de las transiciones democráticas se genera un renovado interés por los partidos políticos de la región latinoamericana.

Se entiende que un sistema está más institucionalizado cuanto:

- a) Mayor es la estabilidad de los patrones de competencia (si es previsible);
- b) Mayor es el grado de enraizamiento de los partidos en la sociedad
- c) Mayor es la legitimidad de los partidos (si hay credibilidad) y
- d) Menor es el grado de personalismo que el sistema admite.

Mainwaring y Torcal analizan tres elementos estrechamente relacionados con algunas de estas dimensiones para demostrar que existe una sustancial diferencia en los grados de institucionalización entre ambos grupos de países. Estos elementos son: el grado de volatilidad existente, el grado de conexión ideológica entre partidos y votantes, y el grado de personalismo que admite el sistema.

La volatilidad electoral, entendida como el traspaso agregado de votos de un partido a otros en distintas elecciones.

La segunda dimensión se valora en función de la relevancia que los electores otorgan al eje izquierda-derecha a la hora de votar. Mayor en las democracias europeas que en América latina.

Por último, la incidencia de la personalidad de los candidatos en el voto parece ser mucho mayor en América Latina que en otras democracias. Esta dimensión se mide a través del porcentaje de voto ganado por candidatos presidenciales externos (outsiders, candidatos de perfil populista que apelan al electorado de modo directo sin ser líderes del partido). Las razones para explicar este fenómeno incluyen factores como el descrédito generalizado hacia los partidos gobernantes.

Capítulo 7 – ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

Presentación.

En el presente, y con muy escasas excepciones, las elecciones constituyen un proceso político de una trascendencia y una magnitud inigualables. Ninguna otra actividad política involucra un número tan importante de ciudadanos, ni concita tanto la atención de los gobernantes, los medios masivos de comunicación y los consultores y analistas políticos, ni reviste tal grado de visibilidad para el común de la población.

Elecciones: definición, tipos y funciones.

En principio, una elección puede definirse como “una forma de procedimiento, reconocida por las normas de una organización, en virtud de la cual todos o algunos de sus miembros escogen a un número menor de personas, o a una sola persona, para ocupar cargos en tal organización” o bien, como un mecanismo institucionalizado a través del cual un grupo de individuos expresa sus preferencias para decidir quienes se desempeñarán en los puestos de un órgano, unipersonal o colegiado, con atribuciones de gobierno, representación o control y, por tanto, con autoridad sobre ese mismo grupo. Para cargos públicos, la elección es un método alternativo a la sucesión hereditaria (monarquía), a la designación (primer ministro en todos los gobiernos de tipo parlamentario).

Para puestos gubernamentales, una primera y básica distinción entre las elecciones es la que se funda en el status político del cargo o los cargos a cubrir. Así las elecciones de mayor relevancia son las de carácter nacional, sea para miembros de la asamblea legislativa (por ejemplo, diputados y senadores) como para titulares de órganos ejecutivos (presidente), pues en ellas se decide quién estará a cargo de la maquinaria central del gobierno y, por lo tanto, la convocatoria a votar involucra a toda la ciudadanía del país. Así mismo están las de “segundo orden” que son las celebradas para resolver la integración de órganos representativos de nivel supranacional y la de cargos municipales o locales.

Las elecciones también pueden distinguirse según su nivel de intermediación y, por tanto en directas e indirectas o de segundo grado. En las directas, los propios electores deciden inmediatamente quienes serán los ocupantes de los cargos, mientras que en las indirectas estos votan por un grupo de personas mas reducido, unos delegados o representantes, que toma tal determinación por ellos.

Las elecciones indirectas resultan más comunes en países federales, en organizaciones que contemplan más de una instancia o nivel de gobierno, y en todo tipo de instituciones

con un electorado muy numeroso, heterogéneo, territorialmente disperso o con estos tres atributos a la vez. Entre los propósitos buscados con la institución de una elección de segundo grado ha sido frecuente el de limitar el número de los potenciales candidatos para un cargo, concibiendo al cuerpo especial de compromisarios –llamado por lo común “colegio”, “junta” o “asamblea”- como filtro o barrera para postulantes cuyos méritos o cualidades se juzgaran insuficientes o indeseables. Por este motivo, tras el advenimiento de la democracia de masas la tendencia general –al menos para cargos gubernamentales- es la de su reforma y reemplazo por la elección directa.

Otra importante clasificación de las elecciones, es la que puede establecerse a partir del contexto en el que estas se desarrollan y de las consecuencias que traen aparejadas, es decir, según su grado de pluralismo, libertad e importancia. El pluralismo es considerado aquí en términos de la oferta política presentada a los votantes: una elección es plural cuando existe la posibilidad de postular múltiples candidaturas, a las que los distintos aspirantes poseen una sincera aspiración de obtener el o los cargos en disputa. Por su parte, la libertad electoral implica:

- a) Que los electores estén en condiciones de decidir su voto sin presiones ni amenazas y con un mínimo de información sobre las diversas propuestas que se presentan, y
- b) Que los candidatos en liza puedan desarrollar sus actividades de proselitismo de modo tal que no encuentren obstáculos significativos para comunicarse con los votantes.

Por último, la importancia de una elección se vincula con su impacto sobre los procesos políticos de la comunidad política en la que se ha celebrado y, muy especialmente sobre el ejercicio de gobierno.

Desde un máximo de pluralismo, libertad e importancia a una completa ausencia de estos tres requisitos, existe un consenso generalizado en catalogar las elecciones en **competitivas, semi-competitivas y no-competitivas**. Las elecciones **competitivas** son consideradas el procedimiento característico de la democracia, constituyen la base fundamental para este tipo de regímenes.

En la democracia, las elecciones cumplen la vital función de seleccionar un gobierno. Esta función es desempeñada en forma directa tanto en los diseños institucionales presidenciales como en los parlamentarios de tipo mayoritario, pero en otros casos (como los parlamentarismos multipartidistas) la formación del gobierno es post-electoral, según el resultado de las negociaciones entre los partidos políticos orientados a la construcción de una coalición que logre la confianza de una mayoría en el parlamento.

Cabe señalar que las elecciones constituyen, ante todo, un mecanismo sencillo de participación institucionalizada de la ciudadanía en los asuntos públicos, facilitando su intervención en las cuestiones críticas que hacen a la marcha de una comunidad y su concienciación política, mediante su movilización y exposición a debates de valores y programas.

Por elecciones **semi-competitivas** se entiende a aquellas que se desarrollan en un marco político que sólo en apariencia respeta los principios básicos y los procedimientos característicos de un comicio competitivo. Por lo general en éstas las autoridades en el poder proclaman que están protegidas de manera absoluta las libertades de elegir y de ser elegido, pero en los hechos tales garantías se encuentran vulneradas por la existencia de disposiciones legales o prácticas políticas como el fraude y la censura entre otras. En este contexto, las autoridades en el gobierno disponen de una cantidad de recursos decisiva para influir sobre el resultado de la contienda, mientras que los opositores que están

habilitados para competir y hacer campaña actúan en un marco político muy restringido y sin ninguna aspiración realista de llegar al poder. A lo sumo, estas votaciones pueden actuar como un mecanismo de resolución de conflictos entre fracciones o corrientes del grupo dirigente, pero nunca como una vía pacífica y auténtica para remover al gobierno. Por lo general, las elecciones semi-competitivas son celebradas por líderes de regímenes autoritarios para mejorar su imagen frente a la opinión pública internacional y, en ocasiones, por cuestiones de política interna. Este tipo de comicios es también, por definición, el que se practica en los denominados sistemas de “partido hegemónico” tanto en su versión “ideológica” como “pragmática”, donde la organización política en el gobierno, más allá de la competencia con uno o más partidos autorizados, tiene la victoria asegurada por todos los recursos y ardidés mencionados (Sartori-capítulo 6).

En las elecciones **no competitivas** el votante no dispone de ninguna facultad ni para decidir ni para manifestar su opinión en libertad, ya sea porque todos los dirigentes opositores al gobierno carecen de la posibilidad de ser electos, porque solo se admite la presencia de una única organización política o “partido oficial” o de una sola lista de postulantes a cargos públicos, o porque todo el proceso electoral está controlado por las autoridades estatales o partidarias mediante la coerción directa y evidente. De este modo no funcionan como un mecanismo para legitimar a los gobernantes ni como una herramienta para reajustar las relaciones de poder existente en el régimen vigente, sino como un ejercicio de movilización de las masas con excepcional énfasis puesto en la participación, como un acto ritual de confirmación de la lealtad hacia un partido político. Este tipo de consultas electorales han sido propias de regímenes políticos de tipo totalitario como las practicadas en la Unión Soviética o las de la Alemania Nazi.

En definitiva, las elecciones semi-competitivas y las “sin alternativas” lo son sólo en tanto procedimiento: en ellas es casi nula o directamente está ausente la posibilidad de elegir.

Sistema electoral: definición y atributos o propiedades constitutivas.

Además de las reglas que fijan las condiciones de formulación y de expresión de las preferencias de los votantes, otra norma clave en toda elección es el mecanismo de cómputo de los votos y de la transformación de esos votos en cargos ganados por los partidos y los candidatos, es decir, lo que comúnmente se denomina “sistema electoral”. En el proceso de traducción de votos a cargos, todos los sistemas electorales producen un efecto reductor: no todos los partidos políticos que se presentan al comicio logran obtener cargos o bancas. Los sistemas electorales, entonces, operan en general favoreciendo –en mucho o en poco, pero en algo al fin- a los partidos políticos que logran alzarse con un mayor caudal de votos y perjudicando –también en medidas diversas- a las organizaciones partidarias que obtienen una menor cantidad de sufragios.

Como conjunto de reglas y procedimientos, todo sistema electoral presenta una serie de propiedades, atributos o elementos constitutivos, entre los cuales los más importantes son en primer lugar, el distrito electoral, el tamaño de la asamblea legislativa, la fórmula electoral, y la barrera o el umbral de exclusión y, en segundo término, la estructura de la boleta o lista de votación y la posibilidad de unir listas o aparentemente.

Atributos más relevantes de los sistemas electorales.

- 1) Distrito o circunscripción

Por distrito o circunscripción electoral se entiende cada una de las secciones –delineadas por lo común sobre una extensión territorial – en las que el electorado es dividido o agrupado a los fines de la votación y el cómputo de los sufragios, y a las cuales se le asignan un número determinado de bancas a repartir entre los distintos partidos políticos en competencia.

La creación del distrito electoral conlleva la toma de dos decisiones: la relativa a los límites de la circunscripción y la concerniente a su base poblacional. La delimitación o el trazado de los distritos electorales se realiza mediante alguno de estos dos procedimientos:

- a) La adopción de ciertas demarcaciones ya establecidas según criterios políticos o administrativos (por ejemplo, provincias o municipios)
- b) La creación de nuevos límites diferentes a los existentes y, por lo tanto, fijados con un fin específico electoral

Por su parte, la base poblacional de un distrito electoral refiere a la cantidad de bancas asignada a este y su relación con el número de electores o pobladores que allí reside. De este modo, la base poblacional determina el efecto y el valor que un voto emitido en un distrito puede tener en relación con el sufragio emitido en otra circunscripción.

Tanto la delimitación como la fijación de la base poblacional de los distritos electorales constituyen decisiones políticas de gran importancia y sobre ellas siempre están presentes, respectivamente, la posibilidad de desviaciones, manipulaciones o distorsiones tales como el gerrymandering –es decir el manejo del trazado de las circunscripciones electorales con el objetivo de obtener ventajas en el resultado de la elección- y el ya señalado malapportionment.

El gerrymandering se practica cuando un partido político determina los límites de la circunscripciones teniendo en cuenta la orientación del electorado y, según su propia conveniencia:

- a) construye artificialmente distritos “seguros” o baluartes agrupando en ellos a sus votantes más fieles, y
- b) dispersa la concentración de los electores poco afines distribuyendolos en varias circunscripciones.

Tanto las manipulaciones en la delimitación de los distritos electorales como los desajustes en la base poblacional de las circunscripciones pueden corregirse mediante el rediseño como a través de la reasignación de las bancas por el distrito.

Por otra parte a los fines electorales la característica más importante es el tamaño o magnitud y se refiere al número de cargos que se eligen por ese distrito. En función de su magnitud o tamaño los distritos se dividen en uninominales (elección presidencial en argentina) y plurinominales (de dos a más cargos) y a su vez las circunscripciones plurinominales pueden ser diferenciadas en pequeñas (de 2 a 5 cargos), medianas (de 6 a 10) y grandes (más de 10 bancas).

La magnitud de la circunscripción electoral es importante a los fines de calcular las oportunidades de los partidos políticos de obtener el o los cargos en disputa. En efecto, puede señalarse que cuanto mayor es el tamaño, aumenta la cantidad de partidos políticos con posibilidades de obtener uno de los puestos en juego(partidos minoritarios). Así, en circunscripciones uninominales y plurinominales pequeñas la distribución de los puestos se reduce a los partidos mayoritarios.

2. Tamaño de la asamblea legislativa

el tamaño de la asamblea legislativa refiere al número total de bancas sujetos a elección. El tamaño de la asamblea legislativa constituye un factor de fuerte incidencia sobre la proporcionalidad y sobre el grado de multipartidismo, ya que las posibilidades para los partidos menores de acceder a la distribución de bancas decrecen a medida que disminuye el número de miembros del órgano legislativo a elegir.

3. Fórmula electoral

Por fórmula electoral se entiende el procedimiento de cálculo que convierte en forma usualmente mecánica los totales de los votos de los electores en una determinada distribución de los puestos en disputa entre los distintos partidos políticos o candidatos. La fórmula electoral transforma los votos individuales de los votantes en el reparto de las bancas entre los diferentes postulantes. Las fórmulas electorales se diferencian habitualmente en dos grandes grupos. “mayoritarias” y “proporcionales”.

Las fórmulas mayoritarias tienen como objetivo principal consagrar un gobierno y garantizar la gobernabilidad mediante la fabricación, más o menos artificial, de mayorías legislativas. Este tipo de fórmulas se corresponde con una visión dicotómica de la realidad política que divide entre gobierno y oposición, entre mayoría y minoría. Dentro de estas se encuentran la comúnmente denominada de **mayoría relativa o simple**, el voto alternativo y la de mayoría absoluta.

La fórmula de mayoría relativa o simple adjudica la banca o la mayoría de las bancas en disputa al partido político o candidato que haya obtenido más votos, independientemente de la diferencia de sufragios entre este y su rival más cercano. En otras palabras, para ganar basta un voto de diferencia sobre cualquier otro postulante o partido político. A pesar de su simplicidad, y de su extendida tradición, la fórmula de mayoría relativa sólo se difundió con éxito, combinada invariablemente con distritos uninominales, entre las colonias del imperio británico, en casi todas las cuales todavía hoy subsiste. (Canadá y Estados Unidos, India). Por su parte, la fórmula de voto alternativo presenta un mayor interés para reforzar la representatividad de los elegidos al exigir para su consagración no ya una simple pluralidad de votos, sino más de la mitad de los sufragios (una mayoría “absoluta”). Esta forma es muy inusual: solo se emplea para la elección de la Cámara de Representantes en Australia.

Por último, la fórmula de mayoría absoluta también comparte para la asignación del cargo la exigencia de más de la mitad de los votos (usualmente sobre los válidos y positivos). Para conseguir este propósito, si ninguno de los partidos políticos o candidatos obtiene una mayoría absoluta en la elección, esta votación es considerada insuficiente (“ballotage”) y se contempla una segunda competencia o “doble vuelta” en la que solo pueden competir los postulantes ubicados en los dos primeros puestos o bien todos aquellos que hayan superado un porcentaje de votos preestablecido. En la actualidad, para cargos parlamentarios, y en distritos uninominales, es utilizada en Francia- país frecuentemente asociado a la doble vuelta-. En cambio, para la elección directa de los presidentes, el ballotage es hoy el procedimiento más difundido, tal como se advierte en la tendencia de las más recientes reformas constitucionales en América Latina.

Por su lado, las fórmulas proporcionales tienen como objetivo principal garantizar un reparto equitativo de las bancas entre quienes compiten por lo que una denominación más apropiada, pero menos familiar, es la de fórmulas “distributivas”).

Por su parte, las fórmulas proporcionales “de lista” usualmente se diferencian dos grupos: las de resto mayor y las del promedio mayor. Las fórmulas de resto mayor se caracterizan porque el prorrateo de los cargos se realiza en dos etapas: en la primera se establece una “cuota electoral” para determinar cuántos votos debe obtener cada lista para obtener una banca, y en la segunda se asignan esas bancas según la cantidad de veces que cada lista alcanza esa cuota. En cambio, las de promedio mayor se distinguen porque para la asignación de bancas dividen el número de votos obtenidos por cada lista por una serie de divisores, y luego distribuyen los cargos según los más altos cocientes resultantes hasta repartir todos los puestos en disputa (la fórmula D'Hondt es una de aquellas que más favorece a los partidos mayoritarios y también una de las más comúnmente empleada en todo el mundo). Estas fórmulas proporcionales especialmente está presente en América latina-Uruguay, Argentina y Costa Rica- y países como España, Holanda y Bélgica.

4. Barrera o umbral de exclusión.

La barrera, piso o umbral electoral es un número mínimo de votos establecido para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos. El objetivo de la barrera electoral es excluir de la distribución de bancas a los partidos minoritarios y evitar así problemas de gobernabilidad generados por la excesiva fragmentación de la representación política. Cuanto más elevada sea esta barrera mayor será el número de votos excluidos del acceso a la representación y, por tanto, más distorsionada la distribución de las bancas en la competencia. Los efectos de las barreras electorales dependen de una serie de factores, tales como, la magnitud del distrito electoral, el número de partidos políticos que compiten y la fórmula electoral. Suelen ser divididas por los especialistas en “bajas”(fijadas entre el 1% y 3% de los votos emitidos) y altas (umbrales en el 5% de los votos electorales). que provocan una significativa reducción del número de partidos políticos representados en el órgano de gobierno en comparación con aquellos que han obtenido votos en la elección popular.

Esta barrera no significa que todo partido político que la supera puede efectivamente conseguir una banca. Además del número de sufragios obtenidos, existen muchos otros factores que influyen sobre el reparto de los cargos. Por ello, se distingue entre una barrera legal (el umbral fijado por la normativa electoral) y una barrera efectiva (el piso de votos que efectivamente son necesarios para lograr acceder a la asignación de escaños).

5. Estructura de la boleta de votación.

En las elecciones organizadas con sistemas de listas en distritos plurinominales, la competencia por los votos se desarrolla no ya entre candidatos individuales sino entre boletas de postulantes patrocinadas por diversos partidos, las cuales pueden presentar diferentes estructuras: **lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y desbloqueada y lista abierta.**

Frente a una boleta con estructura cerrada y bloqueada el votante manifiesta su apoyo a una lista, pero no puede introducir reemplazos en los candidatos que figuran en ella, ni tampoco modificaciones en el orden en que los mismo están ubicados. (senadores es argentina).

En cambio, con la lista cerrada y bloqueada el elector expresa su voluntad a favor de una boleta partidaria, pero puede alterar el orden en el cual los candidatos han sido presentado por el partido político. Este tipo de lista admite diferentes maneras de cambiar el orden de

los candidatos: por la positiva, mediante la señalización de una “preferencia” o por la negativa, a través de “tachas”.

Por último la lista abierta o “panachage” permite que el votante pueda alterar tanto el orden como el nombre de los candidatos que figuran en ella incorporando incluso postulantes de otros partidos y, en definitiva, confeccionar su propia boleta. Entre los sistemas electorales para las asambleas nacionales, las listas partidarias cerradas y bloqueadas constituyen la regla, mientras que existen algunos pocos casos con boletas cerradas y desbloqueadas y el panachage es la excepción.

Capítulo 8 - MOVIMIENTOS SOCIALES.

