

45 CUADERNOS DE CAPEL

REDISEÑO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

CARLOS EDUARDO MENA KEYMER



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

REDISEÑO DE
PARTIDOS POLÍTICOS
EN AMÉRICA LATINA

Serie
Cuadernos de
CAPEL

Carlos Eduardo Mena Keymer

REDISEÑO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

IIDH - CAPEL
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL
1999

Primera Edición

© IIDH - CAPEL, COSTA RICA

Las opiniones expuestas por sus autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH / CAPEL

329.8

M535r

Mena Keymer, Carlos Eduardo

Rediseño de partidos políticos en América Latina / Carlos Eduardo Mena Keymer. Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos / CAPEL, 1999.

66 p. ; 21 x 14 cm. – Cuadernos de Capel, No. 45)

ISBN 9968-778-50-8

1. PARTIDOS POLÍTICOS - AMÉRICA LATINA.
2. SISTEMAS ELECTORALES - AMÉRICA LATINA.
3. ELECCIONES - LEGISLACIÓN-AMÉRICA LATINA. I. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. II. Título. III. Serie.

Diagramación y Artes Finales: Alejandro Pacheco

Impresión: Mundo Gráfico, S.A.

San José, Costa Rica, 1999

ÍNDICE

Presentación	7
Rediseño de los partidos políticos	11
Algunas consideraciones sobre la ética y los partidos políticos	33

PRESENTACIÓN

La reflexión sobre la naturaleza de los sistemas de partidos políticos, sus impactos en la configuración de los sistemas democráticos de América Latina y la capacidad que tengan esos sistemas de partidos para actuar con fortaleza en el marco de los requerimientos de la institucionalización democrática, son temas de recurrente reflexión académica y política.

Más aún si se toma en cuenta que una de las tendencias más evidentes de la democracia regional, es el deterioro de los partidos políticos como vehículos de intermediación y agregación de intereses. Esa pérdida de capacidad que caracteriza a los partidos, tiene que ver en lo esencial con la pérdida de centralidad de la política en las sociedades contemporáneas, como resultado de las nuevas realidades que se presentan en prácticamente todos los campos de la vida humana, individual y colectivamente concebida.

El resultado más evidente de este proceso de deterioro, es la pérdida creciente de confianza de los ciudadanos en los políticos y en los partidos, asociada frecuentemente con los problemas de corrupción que saturan la política latinoamericana.

La relación entre pérdida de capacidad de aglutinamiento, agregación de intereses e intermediación y el obscurecimiento de la frontera entre lo ético y lo no ético en la acción pública, es el tema que presentamos en este Cuaderno de CAPEL No. 45, titulado Rediseño de Partidos Políticos en América Latina, del experto chileno Carlos Eduardo Mena.

Para ello, hemos enfocado el problema en dos dimensiones bien precisas, aunque complementarias e interdependientes entre sí. La primera hace referencia a la necesidad de desarrollar un amplio esfuerzo de cambio en los sistemas de partidos políticos y en los partidos mismos hacia dentro de ellos. El primer artículo —**Rediseño de partidos políticos**— pretende analizar precisamente ese tema.

Como lo frecuente es que nos quedemos en el diagnóstico de la crisis de los partidos y como estamos convencidos de que los partidos son un actor político necesario para la institucionalización democrática en América Latina, nos complace que en esta oportunidad el autor no se limite al análisis de los problemas y se arriesgue a concretar una propuesta de reforma y modernización, cuya tesis central es que no es tan importante centrarse en la estructura de los partidos, sino más bien —independientemente del modelo organizacional que se escoja— que se cumplan una serie de funciones básicas para la existencia y viabilidad del partido político.

Como segunda línea de reflexión se plantea la **dimensión ética de la reforma partidaria**, proponiendo la cuestión en términos de la relación entre ética ciudadana y partidos políticos.

Para ello, se reconoce que la actual realidad mundial se caracteriza por un proceso de degradación de la vida colectiva y de pérdida de criterios éticos, que afecta a todas las instancias de la vida social. Como resultado, los referentes éticos se distorsionan, los límites se diluyen o se pierden y las sociedades inician un proceso de pérdida de perspectiva colectiva sobre ellas mismas.

Poca duda cabe de que los partidos políticos expresan de manera concluyente estos fenómenos. Pero lo que hace especialmente grave la situación es que, por su naturaleza, los partidos políticos tienen la función de proponerle a la sociedad

una visión o proyecto colectivo de sí misma. Si los partidos pierden los límites éticos, ¿qué proyecto colectivo pueden proponer a la sociedad?

Dicho de este modo, cualquier proceso de reforma partidaria debe comprender que existe una dimensión de modernización que debe atender la capacidad del partido para expresar un “carácter ético”, que asume lo que Carlos Eduardo Mena llama una “ética de la responsabilidad” en la construcción de una efectiva ciudadanía política.

Para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral es un honor presentar este Cuaderno, que muestra una vez más su preocupación –largamente demostrada– por crear espacios de reflexión académica y política sobre la realidad y futuro de los partidos políticos en nuestro continente.

Que continúe entonces el debate. Este es tan sólo un aporte.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo
IIDH

Luis Alberto Cordero
Director
CAPEL

REDISEÑO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

REDISEÑO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Una de las características centrales del funcionamiento de la democracia en nuestro continente en el último tiempo, tiene que ver con los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Es de especial preocupación este inmovilismo por parte de los partidos políticos, independientemente de su signo ideológico. Predomina un cierto retraso en el pensamiento político, que conduce a esta aparente ausencia de alternativas que caracteriza nuestra época. Existe también una inercia en la ciudadanía, ya que los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social.

Uno de los factores que ha influido decisivamente en este desajuste entre la política y la sociedad, dice relación con un rasgo específico del proceso de modernización que ha operado en nuestros países. Me refiero a la velocidad o la celeridad del proceso. Mientras en Europa y en Estados Unidos el proceso de modernización avanzó gradualmente en muchas décadas y por lo

tanto, muchos de sus efectos de disgregación, de destrucción de las identidades sociales, pudieron ser amortiguados por la continuidad de identidades colectivas y lazos solidarios anteriores, en América Latina en cambio, la actual estrategia de modernización fue impuesta con tal rapidez y radicalidad que en pocos años arrasa con las tradiciones, destruyendo los colchones protectores del tejido social. Adicionalmente, en Estados Unidos y Europa existe una experiencia acumulada con el régimen democrático y por tanto cierto «sentido común» acerca de sus méritos y defectos. Esta tradición, capaz de cubrir la brecha entre lo cotidiano y el funcionamiento real de la institucionalidad democrática, falta en muchos de nuestros países. Después del término de las dictaduras, los regímenes que han surgido tienen en alguna medida un carácter fundacional, que aumenta la presión sobre el cumplimiento de las «promesas de la democracia», es decir, se suele exigir de las instituciones democráticas un «desarrollo ideal», sin concederles muchas veces el tiempo necesario para afianzarse en sus rutinas normales.

Tradicionalmente, se ha sostenido que los partidos políticos tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. De esta manera, los partidos también se consideran instrumentos de representación política y de comunicación entre el Estado y la sociedad y entre la sociedad y el Estado.

Los partidos no realizan estas funciones de manera independiente o al margen del entorno en el cual deben operar. Al igual que toda organización, los partidos políticos están implicados en una multiplicidad de relaciones con su entorno. En consecuencia, los cambios que ocurren a nivel de la sociedad afectan de manera muy determinante, las características de los partidos y su rol y funcionamiento. La literatura ha descrito a través de diversas escuelas y autores las distintas relaciones de las

organizaciones con su entorno. Ellas se pueden resumir en dos tipos de tendencias: aquéllas que ponen el énfasis en una tendencia de las organizaciones a adaptarse más o menos pasivamente al ambiente en que están insertas, y aquéllas otras que acentúan por el contrario su tendencia a dominar el entorno o el ambiente, a adaptarlo -por así decirlo- a sí mismas, transformándolo. Los dos planteamientos suscitan habitualmente interrogantes de diverso tipo: en el primer caso, por ejemplo, cómo influye el ambiente sobre la organización y, en el segundo, cómo la organización modifica el propio ambiente.

Pero los cambios que han ocurrido a nivel de la sociedad y que afectan el funcionamiento de los partidos políticos, son de tal envergadura o naturaleza, que la tendencia de adaptación del partido al ambiente sin una transformación muy radical de su carácter y estructura, para seguir ejerciendo las funciones de representación, de agregación de intereses y de canalización de demandas, resultará inviable y profundizará la brecha entre la política y la sociedad. La estrategia de «dominio» del ambiente también encuentra dificultades significativas para llevarla a la práctica, debido a que también son necesarios cambios muy profundos en el rol, funcionamiento y estructuras de los partidos, para que puedan efectivamente hacer frente a los desafíos que plantean las transformaciones de la sociedad.

Se han producido cambios en el entorno *societal* y cambios en la propia política. Síntoma de ello es la denominada «crisis de la política» o la insatisfacción acerca de la calidad de la política. En este contexto deben visualizarse muchos de los problemas que viven los partidos políticos.

Primer problema. Crisis de representación

Los partidos políticos siempre han procurado la representación de la diversidad de intereses sociales existentes en la sociedad. Pero la representatividad presupone que existan actores

representables. Sin embargo, hoy existe un debilitamiento de los actores sociales y por tanto, se hace más difícil su representación. Más aún, hay una disminución de las llamadas «identidades colectivas», que eran la base de la representación social que realizaban los partidos, ello producto de que desde hace varias décadas hay un proceso de diferenciación social que ha complejizado la estructura social. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a las poblaciones en grandes identidades colectivas, se diferencian en la actualidad en múltiples grupos sociales con *subculturas* específicas. La multiplicación de espacios más y más autónomos, genera una segmentación de los intereses materiales y disminuye la importancia de los principios universales que servían de anclaje a las identidades colectivas. En la medida en que esta diferenciación social da lugar a procesos de disgregación y de atomización, las entidades colectivas se disuelven.

Los actores sociales se han multiplicado pero al mismo tiempo se debilitan. Existe, en consecuencia, una brecha que se ha generado entre los representantes políticos de los partidos y los representados, afectando de una manera muy determinante los perfiles de los partidos y su capacidad de propuesta, que exprese la vasta pluralidad de actores e intereses para producir una efectiva articulación de los mismos.

Segundo problema. Crisis en la función mediadora de los partidos.

Los partidos ven obstaculizados los roles tradicionales -especialmente en su función mediadora- por los grupos de intereses y, sobre todo, por tendencias existentes en la sociedad a la autonomía de las estructuras político-administrativas, y por la multiplicación de asociaciones que se constituyen en torno a problemas concretos. Ello debido a la creciente diferenciación funcional de la sociedad, lo que dificulta y restringe la operación de los partidos. Esta diferenciación funcional se refiere a que diversos campos y funciones específicas de la sociedad han ido

desarrollando racionalidades propias acordes con sus funciones, hasta constituir subsistemas funcionales. Expresión de ello es la relativa independencia o impermeabilidad que muestran, por ejemplo, la economía, el derecho, la ciencia, la cultura y la misma política, cada cual obedeciendo a su lógica específica. Estas operan como campos autorreferidos en conformidad con sus códigos funcionales específicos y, por tanto, sólo asimilan señales externas en la medida en que sean asimilables en la lógica interna de su propio subsistema.

A pesar de los grandes flujos de información, la vida social se ha vuelto opaca y por lo tanto, más impenetrable a un ordenamiento deliberado. La diferenciación avanza a un punto tal, que la sociedad pierde la noción de sí misma en cuanto sociedad. Se desvanecen, en consecuencia, las representaciones colectivas acerca del «orden» y por lo tanto los sentimientos de arraigo social y de pertenencia a una comunidad. De hecho, las grandes ciudades de nuestros países anticipan estas características de nuestras sociedades: son espacios sin centro. Estos procesos de diferenciación de nuestras sociedades dejan de tener un centro único. Este “descentramiento” del ordenamiento social modifica el lugar de la política: la política ha perdido centralidad. Ha dejado de ser aquel núcleo central y exclusivo a partir del cual se ordenaba el conjunto de la sociedad.

La capacidad de convocatoria y la identificación de estas lógicas autorreferidas con un proyecto total, que constituye la esencia de un partido que pretende articular al conjunto de la sociedad, colocan obstáculos muy significativos a la manera y la forma como los partidos pretenden conducir y orientar al conjunto de la sociedad.

Tercer problema. Globalización y partidos

Otro rasgo que influye de manera muy determinante en los proyectos partidarios, tiene que ver con el actual proceso de

globalización. En efecto, los procesos de globalización han puesto en marcha dinámicas cuyo alcance no podemos apreciar ni comprender plenamente. Sin embargo, ya se visualizan transformaciones de gran relevancia como las que tienen que ver con el redimensionamiento del espacio. Existe una mucho mayor interrelación entre las políticas nacionales y las externas. Siempre hubo esta interrelación, pero en la actualidad hay muy pocos problemas que pueden ser resueltos o que van a ser definitivamente superados dentro de las sociedades nacionales. Los problemas de la violencia, el terrorismo, el medio ambiente, el narcotráfico y el uso de los recursos naturales, son todos problemas que no pueden ser resueltos dentro del ámbito estrictamente nacional. La política en consecuencia ya no opera en el campo nacional exclusivamente. Cada día adquieren mayor peso los problemas a escala mundial o regional. En síntesis, la brecha entre los procesos transnacionales que tienen que ver con los flujos financieros, productivos y tecnológicos y el alcance nacional de la gestión política, se profundiza poniendo en entredicho el espacio natural de la política que estaba dado por el marco nacional. En este contexto, la pregunta que surge es cómo damos cuenta cabal de este fenómeno en la formulación de los proyectos partidarios. Cómo se articulan las estrategias para abordar los problemas globales entre diferentes fuerzas políticas, cómo se generan consensos transnacionales para diseñar propuestas e implementar las acciones necesarias que requieren este tipo de problemas, como ocurre en nuestra región con el narcotráfico.

Cuarto problema. Cambios en el sentido del tiempo

Las ofertas políticas de los partidos políticos o el proyecto político que proponen a la sociedad, constituye una construcción deliberada de futuro. Sin embargo, hoy día, los partidos políticos carecen de horizonte de futuro y de adhesión a una causa que se realice en un tiempo histórico. Con la pérdida de perspectiva, el presente se hace en consecuencia omnipresente. Esto tiene que ver con el redimensionamiento del tiempo, ya que en los últimos

anos ha tenido lugar una aceleración vertiginosa del tiempo. El ritmo de vida se hace más y más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Las experiencias aprendidas anteriormente pronto dejan de ser útiles, y este recorte del tiempo útil afecta también a la política y a los partidos, ya que ellos no pueden recurrir al trasfondo histórico de las experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. Junto a esta obsolescencia del pasado, se advierte un desvanecimiento del futuro. Los tiempos de la política son distintos a los del mercado. Implican gobernabilidad, manejo de la coyuntura y a la vez proyección, sentido de futuro. Los tiempos del mercado, caracterizados por la velocidad y voracidad del consumo, tienden a transformar todo en presente. En épocas anteriores la aceleración del tiempo era domesticada o controlada por una noción de futuro progresivo, que estaba dada por las ideas de progreso técnico o de emancipación humana. El futuro representaba un horizonte de sentido, en el nombre del cual se interpretaba el presente.

Lo señalado anteriormente estimula al interior de cada partido, en diversos grados y de distinta forma, una exacerbación de la lucha por el poder inmediato. Se trata de obtener retribuciones simbólicas aquí, ahora, lo más rápidamente posible. La política y la tarea de los partidos muchas veces se ha transformado en quién obtiene qué cosa, cómo y cuándo.

Esto afecta a las formas como se estructura el poder organizativo al interior de los partidos y, en consecuencia, a la percepción de la ciudadanía respecto de sus funciones y tareas. Para comprender este fenómeno es conveniente distinguir entre las negociaciones horizontales -o sea, los intercambios que se generan entre los líderes al interior de un partido-, de los contenidos del intercambio entre los líderes y los seguidores, o sea, las relaciones verticales. El contenido de los intercambios en ambos casos es diferente. En el caso de las negociaciones verticales están dadas por lo que se ha denominado la «teoría de los incentivos». Según ésta, los líderes intercambian incentivos

colectivos y/o selectivos por participación. Los incentivos colectivos se refieren a la ideología del partido, a los fines oficiales del partido. Si los fines oficiales pierden credibilidad también se debilitan obviamente los incentivos ideológicos y también los incentivos que tienen que ver con la identidad y la solidaridad partidaria. Esto afecta la convivencia interna de los partidos.

En definitiva, los «incentivos colectivos» se refieren a los incentivos de identidad. Los incentivos selectivos, en cambio, se refieren a incentivos materiales de *status* o de poder. En todos los partidos ha existido siempre una combinación de ambos tipos de incentivos. Pero en la mayoría de ellos, anteriormente, había un énfasis en los incentivos colectivos, que se han ido debilitando últimamente con los cambios que han ocurrido a nivel *societal*. En todos los partidos existe un grupo duro de militantes cuya participación depende fundamentalmente de los incentivos colectivos. Es lo que podríamos denominar los «creyentes», pero existe otro tipo de militantes que depende más de los incentivos selectivos y que podríamos denominar los «arribistas». Los denominados *arribistas* han adquirido una preeminencia importante al interior de los partidos. Son militantes interesados predominantemente en los incentivos selectivos. Su presencia tiene consecuencias organizativas considerables. Son los que viven la vida partidaria en función de las maniobras de los juegos entre las fracciones o tendencias y representan un área siempre de mucha turbulencia. La preeminencia que éstos han adquirido al interior de los partidos, de alguna manera contribuye al alejamiento de los ciudadanos de la política. La ciudadanía tiende a perder confianza en los proyectos y propuestas partidarias en función de que los partidos son vistos como máquinas de poder, interesados en la lucha entre ellos, con una tendencia a la autorreferencia. En consecuencia, generan una desnaturalización de la visión de la ciudadanía respecto de los partidos.

Quinto problema. Crisis de la función de integración de los partidos.

Los partidos políticos constituían un ámbito integrador. Generaban un espacio de interacción entre ciudadanos, que le daba a la democracia y a la vida partidista una dinámica innovadora. En la actualidad, la esfera pública no es que desaparezca, sino que cambió de forma. El ámbito público se tiende a confundir con el espacio del mercado. El intercambio de opiniones e intereses se entremezcla con el intercambio de bienes y servicios. Por otra parte, los límites entre lo público y lo privado se diluyen. Expresión de ello es el papel predominante de la televisión en la vida social, lo que también ha afectado la función mediadora de los partidos políticos. La televisión cambia la forma de hacer política, fomentando los espectáculos destinados a impactar al *ciudadano-expectador*. Este toma el papel de una especie de jurado permanente, pero pasivo, del teatro político. En el fondo reina una cultura de la imagen, que desplaza a la palabra como soporte de la argumentación y de las decisiones políticas. Tanto los políticos como los ciudadanos forman sus opiniones, ya no tanto a través del debate partidario, sino a través de un conjunto de destellos inconexos de imágenes fugaces y reiterativas. Esta *video-política* condiciona la actuación de los partidos políticos, pues incrementa la volatilidad y la simultaneidad de la agenda pública. La televisión es pura imagen simbólica que desplaza todo aquello que no se ve, como los conceptos abstractos tales como *democracia*, *solidaridad* y *justicia*. Siendo la televisión quizás el principal mecanismo de integración simbólica, como ocurre con las telenovelas, el fútbol, pero también con los noticiarios informativos, sólo se crea una integración espúrea. El problema no radica tanto en la manipulación de lo público, sino en la excesiva reducción de la complejidad. Es decir, la televisión, por su lógica específica, no fomenta un debate ciudadano que asuma los complejos problemas de hoy. En el fondo, se produce una tendencia a reproducir televisivamente la fragmentación y la disgregación social.

Del análisis de algunos de los factores de cambio que han ocurrido a nivel *societal*, que constituye el entorno o el ambiente en el cual operan los partidos, se concluye con claridad que es preciso pensar en nuevas funciones y tareas para los partidos. Los partidos deben abandonar su tendencia *autorreferencial*, muchas veces ajena a los intereses y preocupaciones de la sociedad.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.

En este contexto, el rediseño del sistema de partidos políticos debe propender hacia su institucionalización. Donde existe un sistema de partidos institucionalizado, éstos son actores principales y estructuran el proceso político; en cambio, donde están menos institucionalizados, los partidos no son dominantes, no estructuran el proceso político de una manera muy significativa y, por lo tanto, la política tiende a estar menos institucionalizada y por ende, se hace más impredecible. En general, la institucionalización de un sistema de partidos se refiere a un proceso en virtud del cual la práctica o la organización está bien establecida y conocida. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y comportamientos basados en la premisa de que esta práctica u organización va a prevalecer en el futuro previsible. Como señala Huntington «la institucionalización es el proceso en virtud del cual la organización y los procedimientos adquieren valor y estabilidad».

Para que un sistema democrático de partidos se institucionalice debe cumplir por lo menos 4 condiciones:

- a. Estabilidad en las reglas y en la competencia interpartidaria, es decir, los modelos de competencia partidaria deben tener alguna regularidad, lo que no significa que deban mantenerse congelados.
- b. Los partidos deben tener raíces estables en la sociedad. De otra manera no estructuran las preferencias políticas a través del tiempo y existe una limitada regularidad respecto a cómo

la gente vota. Una de las medidas más significativas para medir en consecuencia la institucionalización de los partidos respecto de aquéllos que no están institucionalizados, se refiere a cuán profunda es la vinculación de los ciudadanos con los partidos.

- c. En un sistema de partidos institucionalizado, éstos son actores claves en la determinación del acceso al poder.
- d. En un sistema institucionalizado de partidos la organización partidaria importa. Esta no está subordinada a los intereses o ambiciones de los líderes, los partidos adquieren en consecuencia un *status* independiente y un valor por sí mismos.

Los sistemas institucionalizados de partidos ayudan a los grupos a expresar sus intereses, permitiendo al mismo tiempo al gobierno gobernar. Seleccionan, agregan y ayudan a resolver los conflictos sociales. Canalizan las demandas políticas y pueden amortiguar los conflictos políticos. Desarrollan raíces en la sociedad en la medida en que los individuos y los actores organizados se vinculen a los partidos.

Un sistema de partidos institucionalizado facilita el gobierno y ayuda a generar canales más fluidos entre el ejecutivo y los partidos, sobre todo en regímenes presidenciales, como son la mayoría de los que actualmente existen en América Latina.

Rediseñar los partidos, para hacer frente a los nuevos desafíos que plantean los cambios a nivel de la sociedad, requiere abordar reformas para la totalidad del sistema de partidos, así como cambiar las prácticas, métodos e instrumentos de acción política al interior de los partidos mismos. En el ámbito del sistema de partidos, las reformas debieran estar orientadas hacia el cumplimiento de los requisitos que se han señalado para la institucionalización del sistema de partidos.

Otro factor que contribuye decisivamente a la institucionalización del sistema de partidos, tiene que ver con la sinceridad de las elecciones. Para ello se requiere transparencia de los sistemas electorales, control adecuado de las elecciones, información y publicidad equitativa entre los partidos, y establecer mecanismos adecuados para la expresión auténtica y sincera de las distintas opciones de la ciudadanía. En este marco, adquieren especial relevancia la existencia de padrones electorales limpios, el establecimiento de un adecuado control en las mesas electorales, el acceso equitativo y oportuno a los medios de comunicación por parte de todos los partidos, así como la adecuada información sobre los resultados electorales. Finalmente, otro factor decisivo para la institucionalización del sistema de partidos, tiene que ver con el establecimiento de normas de derecho público que regulen el funcionamiento, la estructura interna, los sistema de votación y el financiamiento de los partidos políticos. Se podría pensar en este contexto en la creación de organismos autónomos, con suficiente capacidad resolutive y financiamiento propio, que permitan una supervigilancia del sistema de partidos, en todo lo que tenga que ver con su estructura interna, organización, derechos de participantes militantes y adherentes, elecciones internas, etcétera. Esto posibilitaría una mayor transparencia a la ciudadanía respecto al funcionamiento adecuado de cada uno de los partidos políticos. Estas funciones podrían estar radicadas en los Tribunales Electorales.

CAMBIOS EN LA GESTIÓN Y ESTRUCTURA INTERNA DE CADA UNO DE LOS PARTIDOS.

Los partidos políticos deben mejorar sustancialmente la calidad de su vinculación con la sociedad. Se requieren nuevas metodologías de trabajo que permitan mejorar la calidad de la vinculación entre los partidos y las organizaciones de la sociedad.

Para que el partido político realice una mediación efectiva entre la sociedad y el Estado, es preciso que su capacidad de

representar, comunicar y canalizar las demandas de los diferentes sectores sociales se radique no sólo en la estructura superior, sino que ésta se lleve a cabo en toda la estructura partidaria, desde la base misma. Es preciso, en consecuencia, en una sociedad compleja como la actual, establecer canales de participación adecuados para la generación de alternativas y opciones de políticas, y para la evaluación y el seguimiento de políticas y programas, con el fin de que éstos no sólo sean el resultado de la voluntad o la intuición de determinados dirigentes, sino el fruto de un proceso de participación acumulativo que se inicia desde la instancia primaria o básica de cada partido.

Es indispensable reformular la gestión partidaria, para establecer y normalizar determinadas funciones básicas que deberían cumplirse en toda la estructura de los partidos, desde la base de la comuna, por ejemplo, hasta la dirección nacional. De esta manera, en los partidos se establecerán no sólo cargos políticos vinculados a determinadas posiciones de poder, sino que se pondrá más énfasis en las funciones y tareas.

Algunas ideas en la dirección anterior, se refieren a la necesidad de propender al establecimiento de un sistema de gestión partidaria que identifique y normalice al menos cuatro tipos de funciones principales que deberían ser cumplidas por las diferentes instancias partidarias. Estas serían las siguientes: (a) funciones analíticas o de análisis; (b) funciones de relación o *relacionales*; (c) funciones programáticas y, (d) funciones técnico-administrativas.

FUNCIONES ANALÍTICAS O DE ANÁLISIS

El análisis es una de las funciones principales que los partidos políticos deben desarrollar en toda su estructura organizativa. De los resultados de estos análisis depende de manera muy determinante la elaboración de recomendaciones, el diseño y selección de las políticas y la formulación de los programas de acciones.

Las funciones analíticas tienen como objetivo principal realizar dos tipos de análisis: análisis de situaciones y análisis *predictivos*. El análisis *situacional* debería estar orientado hacia la identificación de los principales problemas que afectan a la respectiva instancia en donde opera el partido: ya sea la comuna, región, provincia o dirección superior, para el diseño de las opciones o alternativas de solución de las mismas, y el establecimiento de los recursos y mecanismos institucionales que se requieren para abordarlas. El análisis *predictivo* procurará determinar la evolución probable de la situación actual del respectivo ámbito donde opera el partido, y el impacto que esta evolución puede tener en relación con las políticas y programas que se están llevando a cabo en el respectivo nivel (comuna, provincia, dirección superior).

Los resultados que se obtendrán de estos análisis *situacionales* y *predictivos* se deben concretar en: informes de situación que deberán identificar el estado de situación actual de los principales problemas existentes en el respectivo ámbito territorial donde opera el partido; informes *predictivos* que identifiquen la evolución probable de la situación actual del respectivo ámbito donde opera el partido y de sus posibles efectos; y recomendaciones para la toma de decisiones para el diseño de nuevas políticas para el ajuste o reformulación de las mismas y para la formulación de nuevos programas de acción o el ajuste de ellos. Estos informes deberán ser realizados periódicamente en función de lo que determine cada partido. Para realizar estos informes *situacionales* y *predictivos*, se deberá recopilar la información necesaria, elaborar los diagnósticos, identificar los problemas, realizar reuniones y talleres de trabajo y asignar las correspondientes responsabilidades.

El conjunto de las funciones analíticas, tanto *situacionales* como *predictivas* que se realizan en cada ámbito del partido, ya sea en la comuna, la provincia, la región o su estructura superior, constituyen el subsistema analítico para su gestión. De esta

manera, los análisis *situacionales* y *predictivos* realizados por un ámbito territorial provincial, serán una agregación de aquéllos realizados por las comunas, los realizados por las regiones serán una agregación de aquéllos realizados por las provincias, y en la estructura superior se producirá la agregación nacional de estos distintos análisis.

FUNCIONES RELACIONALES O DE RELACIÓN

Para poder cumplir eficazmente con su rol de mediación entre el gobierno y la sociedad, el partido deberá ser capaz de expresar y representar a las distintas fuerzas sociales y relacionarse con los demás actores políticos que actúan en el sistema. El objetivo básico de las funciones *relacionales* consiste en identificar, sistematizar y normalizar las vinculaciones y articulaciones que debe establecer el partido, en sus distintos ámbitos organizativos. Estas vinculaciones o relaciones se establecerán en los distintos niveles con los demás partidos políticos, con las organizaciones sociales que la respectiva instancia partidaria determine.

Como resultado de estas funciones, se debe preparar informes de relación especificando el tipo de vínculos que se ha mantenido, la frecuencia de los mismos, los responsables de ellos tanto con las organizaciones sociales como con los actores políticos. Estos informes deberían contener propuestas y recomendaciones con respecto a las relaciones que se mantengan, tanto con los actores sociales como con los políticos, en las distintas instancias partidarias. Asimismo, podrían institucionalizarse instancias formales de encuentro entre el partido respectivo y la sociedad civil, con el fin de habilitar canales expeditos de comunicación entre la sociedad y la organización partidaria, estableciendo mecanismos formales para la participación de adherentes o actores sociales afines, no necesariamente afiliados o militantes de la vida interna del partido.

El conjunto de estas funciones *relacionales* que se deben

realizar en las comunas, provincias, regiones y en la dirección superior del partido, constituyen un subsistema de relación. De esta manera las funciones de relación que se realicen en la provincia constituirán la agregación de aquéllas que se realicen en las comunas respectivas y las que se efectúen en las direcciones superiores serán la agregación de aquéllas que se realicen en las diversas estructuras provinciales o regionales.

FUNCIONES PROGRAMÁTICAS

En un partido moderno, que procura acrecentar la confianza de la sociedad, se requiere que la planificación programática sea participativa. La heterogeneidad y complejidad de la sociedad moderna hace indispensable incorporar el aporte no sólo del conjunto de los afiliados o militantes, sino también las aspiraciones y demandas de múltiples actores sociales.

La creciente diversidad y complejidad de los asuntos que deben abordar los partidos actualmente, en sus distintas instancias ya sean comunales, provinciales, regionales o nacionales, determinan la necesidad de formular planes a los cuales se vinculen programas específicos y proyectos. Este proceso deberá seguir una lógica participativa en cada instancia partidaria, desde la comuna, la provincia a la dirección nacional. Este proceso partirá con los proyectos específicos, los que se articulan en programas y éstos a su vez en planes y programas comunales y regionales. El programa de gobierno de cada partido, se nutrirá de programas locales y regionales. El objetivo básico de esta función consiste en el diseño de planes, programas y proyectos en cada una de las instancias de los partidos. Ellos se elaborarán periódicamente para ser ejecutados en la respectiva instancia, identificando procesos de evaluación y seguimiento periódico.

El resultado de estos análisis programáticos, será el establecimiento de planes, programas y proyectos elaborados y en ejecución, en los niveles comunal, provincial, nacional de los

partidos debidamente coordinados y articulados; evaluación del impacto en la comunidad de algunas de las iniciativas desarrolladas, susceptibles de ser replicadas como experiencia en otros niveles de jerarquía o en otras zonas geográficas; y coordinación en cada nivel de agregación (provincia, comuna, región nacional) de las instancias cercanas al partido respectivo, dedicadas al desarrollo de programas sociales o a la investigación en el área respectiva.

Para alcanzar estos resultados, deberán elaborarse periódicamente planes, programas y proyectos específicos, tanto en las comunas como en el nivel provincial o regional y en la dirección superior del partido, especificando los objetivos, resultados, metas, recursos humanos y tiempos requeridos para implementarlos; métodos para el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos en cada una de las instancias partidarias, realización de reuniones periódicas con las estructuras partidarias para generar la armonización de estos planes, programas y proyectos en las diferentes estructuras del partido y realización de reuniones periódicas para evaluar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, en las distintas instancias partidarias.

El conjunto de funciones programáticas que se lleven a cabo en las comunas, en las provincias y en la dirección superior del partido, constituyen el subsistema de programación. Por lo tanto, los planes, programas y proyectos que se implementen a nivel provincial, constituirán una agregación de aquéllos que se identifiquen y ejecuten a nivel comunal y los de las direcciones superiores constituirán una agregación de aquéllos de provincias o regiones.

En consecuencia, el sistema de toma de decisiones y de gestión de los partidos, estará constituido por la articulación de estos tres subsistemas: de análisis, de relación y de programación. Estas funciones deberán realizarse en toda la estructura partidaria.

FUNCIONES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

El conjunto de funciones que la estructura partidaria desarrolla, requiere de un sustento administrativo y técnico que permita el adecuado cumplimiento de los objetivos planteados en cada uno de ellos. Por tanto, las funciones técnico-administrativas involucran todo el proceso de control administrativo de las tareas, financiamiento de las mismas y el adecuado y seguro flujo de información en todos los niveles, con el objeto de que sustenten adecuadamente las funciones anteriormente señaladas. En consecuencia, el objetivo básico de las funciones técnico-administrativas, es apoyar el cumplimiento de las funciones analíticas, *relacionales* y programáticas, proveyendo los recursos administrativos y financieros, asegurando la adecuada comunicación y flujo de información para el desempeño efectivo de las funciones señaladas.

Muchas veces se tiende a creer que modernizar los partidos consiste en introducir herramientas tecnológicas de manejo y procesamiento de información. Esta visión es de hecho muy simplista. Los soportes informáticos requieren previamente normalizar las funciones y operaciones necesarias para su cumplimiento, en todas las estructuras de los partidos. Solo de esta manera la informática está realmente al servicio de la gestión partidaria. Es indispensable, por lo tanto, la incorporación de metodologías modernas de trabajo que dicen relación con la recolección, procesamiento, transmisión y almacenamiento de la información política básica que un partido moderno requiere para una gestión eficiente. Se propone en consecuencia que la información que fluya a los partidos sea tal, que refleje de manera práctica y flexible el trabajo orgánico de los partidos. Para ello, deberán utilizarse formatos de reportes de información que se ajusten de manera estricta a las tareas que le competen a cada nivel en los partidos.

Se podrían diseñar algunas redes de intercambio de

información tales como redes de jerarquía política, redes de coordinación legislativa, redes de instituciones para-partidarias, redes de conexión con organismos no gubernamentales y redes de bases de datos externos.

El establecimiento, en consecuencia, de sistemas de información y de gestión que normalicen funciones y operaciones en todas las estructuras partidarias, en sus diferentes instancias y niveles, posibilitará que los afiliados o militantes desempeñen funciones y tareas y no sólo cargos. Por otra parte, este sistema –creo– contribuye de manera muy importante y significativa a la mejor inserción de los partidos en la sociedad y al cumplimiento efectivo de sus funciones de intermediación entre la sociedad y el Estado, de articulación de intereses diversos y de comunicación en nuestras sociedades latinoamericanas, cuya complejidad y diversidad requiere de partidos diferentes y de una reforma y revisión muy profunda del sistema de partidos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ÉTICA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ÉTICA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Introducción

Una de las características centrales de la actual coyuntura histórica, tiene que ver con la perplejidad o el asombro con el que se observa la degradación de la vida colectiva, y la creciente pérdida de sentido global de la vida, de criterios éticos y, por tanto, la carencia de fines comunes. Son muchas las personas, los actores y las organizaciones que no saben qué opciones fundamentales han de orientar las pequeñas o grandes decisiones diarias de su vida, ¿qué preferencia seguir?, ¿qué prioridades establecer?, ¿qué símbolos elegir? Existe una crisis de orientación, que a pequeña escala tiene que ver con la frustración, el miedo, la drogodependencia, el alcohol, el sida y la inseguridad de muchos jóvenes, y a gran escala con el “descentramiento de la política”; la política ha dejado de ser el núcleo central que orienta el conjunto de la sociedad. En definitiva, nos encontramos bajo un vacío de sentido, de valores y normas, que no sólo afecta a las personas, sino también a las organizaciones y, de manera muy especial, a los partidos políticos, cualquiera sea su signo ideológico y su posición. Es decir, estamos también frente a un problema político de enorme magnitud.

En este final de siglo asistimos a un desarrollo de alcance mundial en el que no hay un determinismo de necesidad histórica a la Hegel, Marx, o Spengler, o tampoco un "final de la historia" como algunos se han aventurado a proclamar. Lo que existe es que se producen constantes e inesperados cambios y aperturas nuevas: las grandes ideologías modernas, que en los dos últimos siglos funcionaron como explicaciones científicas de la totalidad y como atrayentes cuasireligiones, se han desactivado. Frente a esto, la pregunta que surge es ¿debe seguir todo lo mismo, crecimiento sin límite y progreso infinito? El eterno e inmensamente bueno y todopoderoso progreso, ese gran Dios de las modernas ideologías con sus estrictos preceptos: siempre más, siempre mejor, siempre más rápido, ha ocultado su rostro fatal. Es ya una convicción generalizada que el progreso económico como finalidad en sí misma ha producido efectos inhumanos por todas partes, por más que éstos hayan sido banalizados por ciertos científicos como efectos colaterales del progreso científico, o que algunos economistas los quieran calificar como "efectos externos" del crecimiento económico.

No se trata hoy de pronunciarse en contra del progreso. El problema está en que, en amplios sectores de América, Japón y Europa, el progreso técnico industrial se ha convertido en valor absoluto, en un ídolo en el que se cree de modo incondicional. Lo decisivo, por tanto, va a ser en qué medida la tecnología e industria son todavía capaces de adaptarse al hombre, en vez de producir un hombre a su medida, incluso mediante la genética. La pregunta será ¿qué sentido tiene nuestro progreso, nuestra ciencia y tecnología, nuestra economía y sociedad? La respuesta necesariamente habrá que buscarla más allá del sistema establecido.

Estos desafíos serán necesariamente de naturaleza ética. Hasta ahora, la ética en cuanto reflexión relativa al comportamiento moral del hombre, casi siempre ha llegado demasiado tarde. Con mucha frecuencia, la pregunta sobre lo bueno y lo malo ha surgido después

de que han ocurrido los hechos. El futuro va a requerir algo decisivo: la reflexión sobre lo que es lícito tiene que preceder a la realización de lo que es factible. Pese a sus condicionamientos socioculturales, la ética no debería limitarse a hacer una reflexión sobre la crisis que ha quedado mirando constantemente el camino que deja atrás y que por tanto termina perdiendo lo que tiene por delante. En medio de unos pronósticos de crisis que siempre cuentan lo peor, la ética debería contribuir a una profilaxis de la crisis. Necesitamos, como lo sostienen muchos éticos hoy día, una ética preventiva, y ésta no debería limitarse al ámbito económico, sino que tendría que establecer sus prioridades y preferencias también en campos de experimentación tan decisivos como la tecnología genética e incluso en el terreno de la reflexión científica.

La experiencia de esta última década nos está demostrando empíricamente algo que ya intuíamos: para que funcione la sociedad no hay que descuidar la función de las finalidades de los vínculos individuales libremente elegidos. Por supuesto, no se trata de vínculos a grillos o cadenas a algo que suponga ayuda y protección. Actualmente, es más decisiva que nunca en la vida del hombre la vinculación a orientaciones, valores, normas, actitudes y contenidos vitales. Los partidos políticos, en el cumplimiento de una de sus funciones principales, es decir, la socialización política, que se ha caracterizado como el proceso mediante el cual la gente adquiere ciertos patrones y valores de comportamiento político, tiene dos vertientes principales: la primera consistente en reforzar la cultura política existente, dando continuidad en su ejecución, y la segunda es el inicio de un cambio significativo en la pautas existentes de la cultura política. En ambos casos se trata de la capacidad de moldear la cultura política en algunas de las tres dimensiones que están configuradas por las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia objetivos políticos. También la socialización posee una característica vinculada a la educación política, lo que contribuye al progreso en el comportamiento cívico y a la gestación de hábitos de

desempeño de la ciudadanía. Sin una vinculación a un sentido, a unos valores y a unas normas, el hombre no podrá nunca lograr, ni en lo grande ni en lo pequeño, un comportamiento verdaderamente humano.

En este contexto, ¿qué finalidad ética se puede proponer para el futuro? La clave de una estrategia de futuro es la responsabilidad del hombre con nuestro planeta, es decir, una responsabilidad planetaria. Esto implica necesariamente desafíos importantes para la ética. Porque propugnar una responsabilidad global es justamente lo contrario de una simple ética del éxito. Significa lo contrario -también- de una que santifica los medios en función de los fines y considera bueno todo lo que funciona o proporciona beneficios, poder o placer.

Esta ética no puede ofrecer mucho futuro. También sería infecunda como ética de futuro una simple ética de las intenciones. Su orientación hacia una más o menos neutral idea de valores tales como la justicia, el amor, o la verdad, la inclina a interesarse por una motivación puramente interna de la acción, eliminando cualquier preocupación por las consecuencias de una decisión o actuación, por la situación concreta, con sus exigencias y repercusiones. Este absolutismo ético es peligrosamente a-histórico. Ignora la creciente complejidad de las sociedades actuales. Es a-político porque ignora la complejidad de las estructuras sociales y de las relaciones de poder. Por el contrario sería muy fecunda una ética de la responsabilidad, en el sentido propuesto por Max Weber. Una ética de esta naturaleza no puede decirse que es a-ideológica, sino que pregunta realistamente por las previsible consecuencias de la acción y asume su propia responsabilidad. Por tanto, ética ideológica y ética de la responsabilidad no son conceptos totalmente contrarios sino complementarios, que coadyuvan a la formación del hombre auténtico, del que puede tener vocación para la política. Sin una ética ideológica, la ética de responsabilidad degeneraría en una neutra ética del éxito, para la que cualquier medio es bueno en

función de los fines; y sin una ética de responsabilidad, la ética ideológica se quedaría en una mera autojustificación de la propia subjetividad.

Independientemente de los proyectos que se propongan para el futuro, el principio ético fundamental que los debe orientar es que el hombre no podrá convertirse jamás en simple medio. Tiene que ser siempre el objetivo último, la finalidad y el criterio decisivo.

Algunas consideraciones sobre la ética

Resulta difícil y tal vez no conveniente entrar a definir términos como *Ética*. Tratar de fijar específicamente su significado puede resultar empobrecedor de un concepto que ha ido enriqueciéndose a través del tiempo. Sin embargo, es conveniente aclarar desde el comienzo el significado que le damos a este término con el objeto de poder entenderse, aún a riesgo de entrar en formulaciones esquemáticas.

Hecha esta advertencia, la definición que da Adela Cortina señala que la **ética** es un tipo de saber de los que pretenden orientar la acción humana en un sentido racional; “pretende que obremos racionalmente”, es decir, la ética es un tipo de saber que está orientado a la acción. Es esencialmente un saber para actuar de un modo racional. Pero este saber para actuar, está referido no a un determinado momento específico, como sería para conseguir un efecto determinado -tal como ocurre con el saber técnico-, sino para actuar racionalmente en el conjunto de la vida, consiguiendo de ésta lo más posible, para lo cual es necesario ordenar las metas individuales de manera inteligente.

Estas sencillas expresiones “racional” y “obrar racionalmente”, son bastante más complejas de lo que pueden parecer, ya que en el transcurso de la historia han tenido una multiplicidad de significados que son los que han hecho que el saber ético se entendiera de diferente manera.

“Obrar racionalmente” significa, en principio, saber deliberar adecuadamente antes de tomar una decisión, con el propósito de realizar la elección más adecuada y actuar según lo que se haya elegido. Quien no reflexiona antes de actuar sobre los distintos cursos de acción y sus resultados, quien no pondera cuál de ellos es el más conveniente y quien, por último, actúa en contra de la decisión que él mismo reflexivamente ha tomado, no obra racionalmente. La ética, en este sentido, tiene por fin mostrarnos cómo deliberar bien, con el objeto de hacer buenas elecciones. Pero como se ha señalado, se trata de elegir bien, no solamente en un acto concreto o específico, sino en el transcurso de toda la vida. La ética en este sentido, nos pretende orientar para hacer buenas elecciones y tomar decisiones prudentes. Quien consiga esto será un hombre sabio, pero no en el sentido de un hombre que acumula conocimientos o pretende deslumbrar a sus semejantes con elevadas reflexiones, sino sabio por ser prudente, por saber hacer buenas elecciones. En este contexto, la ética se propone aprender a vivir bien.

Habituar a hacer buenas elecciones significa más bien ser conciente de los fines últimos que se persiguen, acostumbrarse a elegir en relación con estos fines y tener la suficiente habilidad para optar por los medios más adecuados para alcanzarlos.

Se puede señalar que la ética es un tipo de saber práctico, preocupado por averiguar cuál debe ser el fin de nuestra acción para poder decidir qué hábitos se han de asumir, cómo ordenar las metas intermedias, cuáles son los valores por los que hemos de orientarnos, qué modo de ser o carácter hemos de incorporar, con el objeto de obrar con prudencia, es decir, tomar decisiones acertadas.

El hecho de que exista el saber ético indicándonos cómo debemos actuar, es una muestra evidente de que se es libre para actuar en un sentido o en otro, por muy condicionada que esté la libertad. De allí que, por lo tanto, la libertad sea un elemento

indispensable del mundo ético, y ésta va estrechamente vinculada o ligada con la responsabilidad, ya que quien tiene la posibilidad de elegir en un sentido u otro, es responsable de lo que ha elegido y tiene que responder de su elección, porque también estaba en su mano evitarla.

Los proyectos éticos no son solamente proyectos inmediatos que pueden llevarse a cabo en un breve lapso de tiempo, como ocurriría, por ejemplo, en el presente y en el futuro inmediato, sino que necesitan contar en el futuro con tiempo, y con sujetos que por ser en alguna medida libres, puedan hacerse responsables de estos proyectos, puedan responder de ellos.

Ética cívica

La ética cívica es una concepción relativamente reciente, que nace en los siglos XVI y XVII, a partir de una experiencia muy positiva, que se refiere a que es posible la convivencia de ciudadanos que profesan distintas concepciones religiosas, atea o agnóstica, siempre que compartan unos valores y una normas mínimas.

Las guerras de religión que habían sido especialmente crueles en Europa en esa época, demostraron lo nefasto de la intransigencia de quienes eran incapaces de admitir que alguien pensara de manera distinta. Sin embargo, como es sabido, las razones últimas de estas confrontaciones no siempre fueron religiosas, sino que en la mayor parte de los casos fueron razones políticas, económicas o provocadas por la sicología de personajes poderosos. De estos diferentes factores se sirvieron las cosmovisiones religiosas para condenar espiritual y físicamente los adversarios, con la pretensión de impedir a toda costa el pluralismo.

La experiencia del pluralismo nace con esta insipiente ética cívica, porque esta ética consiste en un mínimo de valores y normas que los miembros de una sociedad moderna comparten, sea cual

fueran sus cosmovisiones religiosas, agnósticas, ateas o filosóficas, políticas o culturales. Son estos mínimos los que nos llevan a comprender que la convivencia de concepciones diversas es fecunda, y que cada quien tiene perfecto derecho a intentar llevar a cabo sus proyectos personales de felicidad, siempre que no imposibilite a los demás llevarlos también a cabo.

Adela Cortina distingue, en consecuencia, entre lo que llama las “éticas de mínimo” y las “éticas de máximo”¹. Que la ética cívica es una ética de mínimos significa que lo que comparten los ciudadanos de una sociedad moderna no son determinados proyectos de felicidad, que son más bien personales, ya que cada persona tiene su propio ideal de vida buena dentro del marco de una cierta concepción religiosa, agnóstica, filosófica, etcétera. Por tanto nadie tiene derecho a imponer esa determinada visión a los otros. En cambio, las posiciones religiosas, agnósticas o ateas del mundo que propugnan un modelo de vida feliz, constituyen lo que se ha llamado las “éticas de máximo”, y en una sociedad moderna estas son esencialmente plurales. Por eso es posible hablar en ellas de un pluralismo moral.

Una sociedad pluralista es entonces aquella en la que conviven personas y grupos que se proponen distintas “éticas de máximo”, de modo que ninguno de ellos pueda imponer a los demás sus ideales de felicidad, sino que a lo sumo puede invitarlos a compartirlos a través del diálogo y el testimonio personal. Esta es una sociedad auténticamente democrática. Por el contrario, es totalitaria una sociedad en que un grupo impone a los demás sus “éticas de máximo”, su ideal de felicidad, de tal manera que quienes no la comparten se ven coaccionados y discriminados.

Sin embargo, el pluralismo no significa que no haya nada en común. Por el contrario, precisamente el pluralismo es posible en

1 Adela Cortina, La ética de la sociedad civil, Madrid, Amaya Alauda, 1994.

una sociedad cuando sus miembros, a pesar de tener ideales distintos, tienen también en común unos mínimos éticos que les parecen *innegociables* y que no son compartidos porque algún grupo los haya impuesto por la fuerza, sino porque los distintos sectores han llegado a la convicción, por ellos mismos, de que son valores y normas a los que la sociedad no puede renunciar sin dejar de ser una sociedad verdaderamente humana.

Los partidos políticos como promotores de la *ciudadanía política*.

La ética de los ciudadanos no es una ética de súbditos, precisamente porque es un tipo de convicción al que nos lleva la experiencia propia o ajena, pero sin imposición. La ética cívica sólo ha sido posible en forma de organización político-democrática que sustituye el concepto de súbdito por el de ciudadano. Porque mientras se considere a los miembros de una comunidad política como súbditos, es decir, como subordinados a un poder superior, resulta difícil -por no decir imposible-, pensar que tales súbditos van a tener capacidad suficiente como para poseer convicciones morales propias en lo que respecta a su modo de organización social.

Se ha puesto de actualidad el concepto de *ciudadanía*. ¿Qué razones existirían para colocar en el tapete de la discusión pública este concepto bastante antiguo? De entre las múltiples razones hay una que parece constituir el cimiento sobre el cual las otras se fundamentan: la necesidad en las sociedades modernas, post-industriales, de generar entre sus miembros un tipo de identidad en la cual estos se reconozcan y se sientan pertenecientes a ella. Es evidente que en la sociedad moderna hay un déficit de identidad, hay un “descentramiento” de la sociedad. Se ha perdido la noción de sociedad en cuanto identidad social. En la actual sociedad individualista los individuos, movidos únicamente por el interés de satisfacer deseos y aspiraciones individuales, no sienten el menor afecto o la necesidad de constituir comunidades, y por ende

no están dispuestos a sacrificar o postergar sus intereses personales o individuales, en aras de un bien común o de la cosa pública.

Pero tal como lo señala Daniel Bell “si los ciudadanos no están dispuestos a compartir activamente las cargas de su vida común, quedan en peligro los dos logros de la modernidad, que son, la democracia liberal y el capitalismo. El sistema político y económico están, pues, dependiendo de una revolución cultural que asegure la civilidad, la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse con la cosa pública. De aquí uno de los grandes problemas del capitalismo tardío consiste en conseguir que cooperen en la construcción de la comunidad política unos ciudadanos únicamente preocupados por satisfacer sus deseos individuales”².

La ciudadanía es originalmente y principalmente una relación política entre el individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente. El estatuto de ciudadano, en consecuencia, es el reconocimiento de la integración del individuo en la comunidad política, comunidad que en la modernidad cobra la forma de estado nacional.

El vínculo político en el cual consiste la ciudadanía, constituye a su vez un elemento de identificación social para los ciudadanos. Es uno de los factores que constituyen su identidad. Y en este aspecto está el origen de las fortalezas o debilidades del concepto, porque la identificación con un grupo supone descubrir los rasgos comunes, las semejanzas entre los miembros del grupo, pero a la vez tomar conciencia de las diferencias con respecto a los foráneos. De esta manera, la ciudadanía se forma con dos tipos de miembros: aproximación a los semejantes y separación con respecto a los diferentes. El concepto de ciudadanía se genera, en consecuencia,

2 Daniel Bell, Las contradicciones culturales del capitalismo, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

desde una dialéctica interno-externo, desde esa necesidad de unión con los semejantes que implica la separación de los diferentes, necesidad que se vive como un conflicto permanente.

El ciudadano, desde esta perspectiva, es el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a los asuntos privados. Además sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratar las cuestiones públicas, más que la violencia o la imposición; más incluso que el procedimiento de votación, que no es sino el recurso último cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la argumentación. La sociabilidad es la capacidad de convivencia, pero también la de participar en la construcción de una sociedad justa, en la que los ciudadanos pueden desarrollar sus cualidades y adquirir virtudes. Por eso, quien se recluye en sus asuntos privados, acaba perdiendo no sólo su ciudadanía real, sino también su humanidad. No es extraño, en consecuencia, que la tradición liberal haya asumido la liberación como condición indispensable de una auténtica vida política. Ni tampoco que autores comunitarios la consideren como el medio adecuado para generar, desde las preferencias individuales, una voluntad común.

Luego de la publicación de la teoría de la justicia de John Rawls (1971), en la década de los setenta y de los ochenta se produjo una proliferación de publicaciones en torno a la noción de justicia distributiva: Algunas de estas teorías procuran reforzar el acuerdo entre los ciudadanos en torno a una noción de justicia, con el fin de fomentar el sentido de pertenencia a una comunidad y su afán de participación en ella. En este sentido, tanto la tradición política republicana como el liberalismo social, ponen de relieve hasta qué punto es necesaria la cohesión social, ya no sólo para “proteger el liberalismo y la democracia liberal”³ como sostenía Bell, sino para llevar adelante cualquier proyecto político-económico, incluido el de la transformación de la economía

3 Idem, obra citada.

capitalista. Estos autores insisten en que tal cohesión no puede lograrse sólo mediante el derecho, solamente mediante la legislación coercitivamente impuesta, sino sobre todo a través de la libre adhesión y participación de los ciudadanos. Es decir, a través del ejercicio de la virtud, de la civilidad.

Los partidos políticos deben ser impulsores de la civilidad en la sociedad. Esta civilidad no nace por generación espontánea, sino que se requiere una sintonía entre los diversos actores sociales que entran en interacción, entre la sociedad y cada uno de sus miembros. En la actual organización de la sociedad, marcada por un creciente individualismo y con una autonomía significativa de los diversos subsistemas sociales cada uno obedeciendo sus lógicas específicas: el subsistema económico, el subsistema cultural, el subsistema científico tecnológico, etcétera y habiendo la política perdido la capacidad ordenadora de la sociedad y por lo tanto su centralidad, es indispensable que los partidos se conviertan en instrumentos de la cohesión social, con el propósito de que la sociedad y cada uno de sus miembros puedan compartir un proyecto común. En consecuencia, el reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y la consecuente adhesión de éstos a los proyectos comunes son dos caras de la misma moneda, que forman parte del concepto de ciudadanía que la totalidad del sistema de partidos políticos debe impulsar.

Una de las corrientes más relevantes de este momento, el liberalismo político y su máximo representante, John Rawls, procura elaborar una teoría de la justicia distributiva de tal manera que pueda ser compartida por todos los miembros de una sociedad con democracia liberal. Su método consiste en tratar de desentrañar, en la cultura política de una sociedad, qué es lo que los ciudadanos consideran justo, construir con ello una teoría de la justicia e intentar plasmarla en instituciones básicas de la sociedad.

Sin embargo, el diseño de una teoría semejante ofrece diversas dificultades. La primera deriva del hecho de que en las sociedades

pluralistas existan grupos con diversas cosmovisiones, con distintas concepciones de lo que es una vida digna de ser vivida, con las que Rawls ha llamado distintas “doctrinas comprensivas del bien”⁴, capaces de orientar la vida de una persona en su conjunto. De esta manera, existen diversos grupos religiosos, doctrinas filosóficas, ideologías políticas, que proponen a los ciudadanos diferentes proyectos de vida feliz. La pregunta que surge, en consecuencia, es cómo lograr un orden político y organizar la convivencia entre estos distintos proyectos.

Existen varias alternativas: la convivencia es prácticamente no existente y entonces nos encontramos en una sociedad moralmente politeísta, donde cada grupo acepta una jerarquía de valores y nada tiene en común con los demás; un grupo impone a los demás a través del poder político su proyecto de vida feliz, con lo cual nos encontramos en una sociedad moralmente monista. En contraposición, se intenta desentrañar los valores que todas las doctrinas comparten, aunque no coinciden en el conjunto de su cosmovisión. En este caso estamos en una sociedad moralmente pluralista. Aquí surge la célebre distinción entre el ámbito ético-político, entre lo justo y lo bueno. Entre una concepción moral de justicia, compartida por la mayor parte de los grupos de la sociedad, y los distintos ideales de “felicidad” que pretenden orientar la vida de una persona en su conjunto. Aquellos valores que todos comparten, componen los mínimos de justicia a los que una sociedad pluralista no está dispuesta a renunciar, aunque los diversos grupos tengan ideales de vida feliz, distintos proyectos de máxima de felicidad.

Rawls se refiere a los mínimos de justicia con la expresión “concepción moral de la justicia para la estructura básica de una sociedad”. Distintas propuestas de felicidad con la expresión “comprensivas de la vida buena”. Adela Cortina ha preferido acuñar las expresiones *éticas de mínimos* o *ética mínima* para los

4 John Rawls, El liberalismo político, Barcelona, Crítica, 1996.

valores comúnmente compartidos, y *éticas de máximo* para los proyectos completos de vida feliz⁵. Una sociedad pluralista debe, en consecuencia, articular adecuadamente estos mínimos y máximos.

Las teorías liberales de la justicia se enfrentaron en la década de los ochenta a la contraposición del movimiento comunitario, del que forman parte autores verdaderamente heterogéneos.

La presunta neutralidad de la concepción moral de la justicia que señalaba Rawls con respecto a lo que llamaba las “doctrinas comprensivas del bien”, puede que no sea tal en la práctica. El comunitarismo sostiene que el principio liberal de justicia puede configurar en realidad una doctrina comprensiva más, una ética de máximos más y tratar de exterminar a las restantes. En tal caso, se caería totalmente en el totalitarismo liberal que se consideraría como una cultura superior a las demás y terminaría por lo tanto asignándose el carácter de una cultura única. De esto se deriva el monismo moral y no el pluralismo.

Por otra parte, los comunitarios plantean que la teoría racional de la justicia, en su afán por no optar por ninguna acción concreta de vida buena, se presenta como procedimental. Una teoría semejante debería indicar qué principios debería incorporar una sociedad para ser justa, mencionando lo que es bueno sólo cuando es indispensable para determinar lo justo. Estos principios se refieren más a procedimientos para tomar decisiones justas que a contenidos buenos, con lo cual esta teoría pierde fuerza motivadora. La pregunta que surge en consecuencia es cómo se motiva a los ciudadanos para que colaboren en la cosa pública desde una fría y descarnada racionalidad procedimental, que se expresa a través de las teorías liberales de la justicia. Las adhesiones raramente se suscitan con teorías racionales, sino que más bien apelan a lazos

5 Adela Cortina, *Ciudadanos del Mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997.

valores comúnmente compartidos, y *éticas de máximo* para los proyectos completos de vida feliz⁵. Una sociedad pluralista debe, en consecuencia, articular adecuadamente estos mínimos y máximos.

Las teorías liberales de la justicia se enfrentaron en la década de los ochenta a la contraposición del movimiento comunitario, del que forman parte autores verdaderamente heterogéneos.

La presunta neutralidad de la concepción moral de la justicia que señalaba Rawls con respecto a lo que llamaba las “doctrinas comprensivas del bien”, puede que no sea tal en la práctica. El comunitarismo sostiene que el principio liberal de justicia puede configurar en realidad una doctrina comprensiva más, una ética de máximos más y tratar de exterminar a las restantes. En tal caso, se caería totalmente en el totalitarismo liberal que se consideraría como una cultura superior a las demás y terminaría por lo tanto asignándose el carácter de una cultura única. De esto se deriva el monismo moral y no el pluralismo.

Por otra parte, los comunitarios plantean que la teoría racional de la justicia, en su afán por no optar por ninguna acción concreta de vida buena, se presenta como procedimental. Una teoría semejante debería indicar qué principios debería incorporar una sociedad para ser justa, mencionando lo que es bueno sólo cuando es indispensable para determinar lo justo. Estos principios se refieren más a procedimientos para tomar decisiones justas que a contenidos buenos, con lo cual esta teoría pierde fuerza motivadora. La pregunta que surge en consecuencia es cómo se motiva a los ciudadanos para que colaboren en la cosa pública desde una fría y descarnada racionalidad procedimental, que se expresa a través de las teorías liberales de la justicia. Las adhesiones raramente se suscitan con teorías racionales, sino que más bien apelan a lazos

5 Adela Cortina, *Ciudadanos del Mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997.

ancestrales de pertenencia, a raíces históricas. La identidad de las personas en nuestras sociedades contiene un componente irrenunciable que está dado por la igualdad de todos los ciudadanos en dignidad, pero también contiene elementos específicos de cada individuo y de cada comunidad étnica, religiosa o nacional a la que pertenecen, y que son los que le proponen la "forma de vida buena". De ahí que los comunitarios acusen a los liberales de profesar un individualismo desarraigado, incapaz de ofrecer a los individuos ideales de vida personal y comunitarios. Ellos ofrecen lo que podríamos llamar una concepción completa de lo bueno frente al minimalismo de justicia que señalábamos anteriormente. Proponen recuperar las ideas de bien y virtudes en el contexto de las comunidades, porque es en ellas donde aprendemos o nos socializamos con tradiciones de sentido y de bien. Sólo desde la forma de vida de las comunidades concretas pueden diseñarse diferentes concepciones de justicia, que no dependen de la presunta neutralidad frente a las distintas concepciones de la vida. Los comunitarios sostienen que la persona que se siente miembro de una comunidad concreta, que propone una forma de vida determinada, que se sabe reconocido por una comunidad de este tipo como uno de los suyos y cobra su propia identidad como miembro de ella, puede sentirse motivado para integrarse activamente en ella. MacIntyre sostiene que "si queremos superar las crisis y contradicciones en las sociedades post-capitalistas y post-liberales, si pretendemos asegurar una democracia sostenible, además de diseñar modelos racionales de justicia, es preciso reforzar en los individuos su sentido de pertenencia a una comunidad. Principios y actitudes son igualmente indispensables"⁶.

Pareciera que en la polémica entre liberales y comunitarios, surgiera tanto en la teoría como en la práctica el concepto de ciudadanía. Este sería: la ciudadanía es un concepto mediador, porque integra las exigencias de justicia y a la vez hace referencia

6 MacIntyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Barcelona, 1987.

a los que son miembros de la comunidad; pretende unir la racionalidad de la justicia con el calor del sentimiento de pertenencia. Por ello, diseñar una teoría de la ciudadanía ligada a las teorías de democracia y justicia, pero con una autonomía relativa con respecto a ellas, es uno de los retos de nuestro tiempo. De esta forma nos daría las claves para sostener y reforzar una democracia post-liberal también en el nivel de las motivaciones: una democracia en que se den cita las exigencias liberales de justicia y las comunitarias de identidad y pertenencia. Sin embargo, construir esta teoría de la ciudadanía que satisfaga los requisitos exigidos por las nociones actuales de justicia y pertenencia, una noción de ciudadanía que sea capaz de motivar a los miembros de una comunidad a prestar su adhesión a proyectos comunes, exige enfrentar un conjunto amplio de problemas; entre ellos, como veremos más adelante, el rol y la naturaleza de los proyectos políticos de los partidos políticos, resultará fundamental.

Ética y partidos políticos

Los partidos políticos, que son una “parte” orientada hacia el todo de la sociedad, es decir, proponen a la sociedad proyectos colectivos, deben ser los principales instrumentos de promoción de la ciudadanía. Deben ser los principales actores a través de los cuales el ciudadano participa en la legislación y en la administración de una “buena polis”, deliberando junto con sus conciudadanos sobre lo que es justo e injusto, sobre lo que conviene o no conviene a la sociedad. En consecuencia, los partidos son los principales instrumentos de la participación de los ciudadanos en la vida de la sociedad.

Tradicionalmente se ha sostenido que los partidos políticos tienen como función principal la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. De esta manera, los partidos se consideran los principales instrumentos de representación política

y de comunicación entre el Estado y la sociedad, y entre la sociedad y el Estado.

Los partidos, al igual que toda organización, requieren de un saber ético. Para que éste se plasme en la organización, es preciso identificar una cierta concepción de la organización que aliente y favorezca comportamientos éticos.

En este contexto, existen dos modelos de organización en la teoría clásica de las organizaciones. Me refiero a lo que se ha llamado el “modelo racional”, en contraposición al llamado modelo del “sistema natural”⁷.

Para el modelo racional, las organizaciones son principalmente instrumentos para la realización de fines determinados y especificables. En la perspectiva de este modelo, tanto las actividades como la fisonomía del orden interno de una organización son comprensibles solamente a la luz de sus fines organizativos. 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 además se trata de una asociación voluntaria, como sería el caso de los partidos políticos, el modelo racional plantea la identificación de los participantes con los fines organizativos; es decir, la existencia de una “causa” común.

Se ha planteado un conjunto de observaciones a este modelo racional, que básicamente podrían sintetizarse en lo siguiente:

- a. Los fines reales de organización no pueden ser nunca determinados *a priori*.

7 Angelo Panebianco, Modelos de Partido, Alianza, Universidad, 1982.

- b. En el seno de una organización existe siempre una pluralidad de fines que a veces tiene que ver con la diversidad de actores que integran la organización. Los llamados “fines organizativos”, por tanto, indican la resultante, el efecto de conjunto de la organización, de la búsqueda de parte de los diversos actores organizativos de sus propios fines particulares y, en este caso, el definir tal efecto por el concepto de “fin”, no es más que una fuente de equívocos, o bien son abstracciones carentes de toda referencia empírica.
- c. Finalmente, tal como Michels señala “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 el mantenimiento de la organización misma, la supervivencia organizativa, o con ella la salvaguardia de las propias posiciones de poder”⁸.

Se ha planteado, en consecuencia, una alternativa teórica al modelo racional, que sería el modelo de organización como “sistema natural”. “En contraste con las ideas básicas de la tradición racionalista, la perspectiva que introduce el análisis de este sistema 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 actores y que trata de mantener el equilibrio conciliando aquellas demandas”.

En este tipo de organizaciones, el papel de los dirigentes se contempla de modo diferente al que caracteriza al modelo racional. En éste, es a los dirigentes a quienes corresponde la máxima responsabilidad de 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

8 R. Michels, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1957.

mediador, es decir, de equilibrio, de ponderación entre las diversas demandas.

La relación entre los fines organizativos y la organización se invierte: si el modelo es 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 las complejas articulaciones que se desarrollan en el sistema y, por tanto, no pueden plantearse como el punto de partida o la causa de la acción organizada.

Respecto de los fines organizativos, el modelo del sistema natural implica tres consecuencias: (a) los fines organizativos oficiales son en la mayoría de los casos una fachada detrás de la cual se esconden los fines efectivos de la organización; (b) 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; y (c) el único fin que comparten los distintos participantes, el que impide la disolución organizativa, es la supervivencia de la organización. Esta constituye justamente la condición gracias a la cual los diversos actores pueden continuar persiguiendo cada uno sus propios objetivos particulares.

El modelo del sistema natural y el modelo racional suelen presentarse como modelos contrapuestos. Es decir, la presencia de uno excluye la del otro, o dicho de otro modo, si la organización es un sistema natural, no puede ser a su vez un instrumento para la realización de fines específicos y viceversa. A menudo, siguiendo la escuela de Mitchell, los dos modelos se presentan también como consecutivos. Es decir, las organizaciones nacerían efectivamente para la realización de ciertos fines compartidos por los participantes y en torno a los cuales se forja una determinada cultura de la organización, tal como sugiere el "modelo racional". Sin embargo con el paso del tiempo las organizaciones desarrollan en su interior tendencias, por un lado a la autoconservación y por

otro a la diversificación de los distintos actores organizativos, según la perspectiva del sistema natural. En el caso de los partidos políticos, la teoría de la sustitución de los fines que desarrollara Michels ilustra el paso de la organización desde una etapa de “instrumento para la realización de ciertos objetivos comúnmente compartidos, hacia la de un sistema natural, en la cual el imperativo de la supervivencia y los objetivos particulares de los actores organizativos llega a ser preponderante”⁹.

Se puede señalar que en la mayoría de los partidos políticos se tiende a producir un énfasis mayor, en la medida en que éstos se van consolidando, hacia un tipo de organización más orientada por los principios que hemos señalado del llamado “sistema natural”. Es decir, las actividades destinadas a asegurar la supervivencia del partido predominan en general sobre aquéllas relacionadas con la búsqueda de los fines para cuyo logro surgió el partido. Asimismo, también los distintos actores organizativos persiguen una pluralidad de objetivos a menudo contradictorios entre sí, y también existen pocas dudas de que el equilibrio organizativo depende del modo en que los líderes medien entre las distintas demandas particulares en lucha.

Sin embargo, un partido que procura promover valores éticos en la sociedad, requiere que en su modelo organizativo se ponga un énfasis mayor en el sistema racional. Es decir, los fines organizativos del partido no pueden ser solamente una fachada detrás de la cual se escondan los intereses particulares que procuran un equilibrio organizativo. Nunca ocurre de manera absoluta en los partidos esta tendencia. Las luchas que en su interior se manifiestan por las distintas valoraciones contrapuestas respecto al rendimiento de la organización partidaria, tienen que ver básicamente con la capacidad que tiene ésta para perseguir eficazmente los objetivos oficiales. Por tanto, aún cuando el partido se ha consolidado, si quiere seguir manteniendo su vigencia

9 R. Michels, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

es indispensable que recurra a comportamientos y visiones éticas en su accionar, lo que está relacionado con los fines que el partido pretende perseguir. Las visiones y comportamientos éticos ejercen una influencia efectiva sobre la organización, desarrollando funciones esenciales, ya sea en relación con los procesos internos de la organización partidaria o en las relaciones de la organización partidaria y su entorno.

Participación al interior de los partidos

En la teoría de las asociaciones voluntarias, entre las cuales se encuentran principalmente los partidos políticos, es decir, aquellas organizaciones cuya supervivencia depende de una participación no retribuida y que no puede lograrse por medios coercitivos, se sostiene que la perspectiva más convincente es aquella que atribuye esta participación a una oferta más o menos manifiesta o más o menos oculta de incentivos, es decir, de promesas de futuros beneficios a los miembros del partido por parte de los líderes. En todo partido político la participación se obtiene en virtud de una negociación entre los líderes y los seguidores. Se producen negociaciones llamadas verticales, en virtud de las cuales los militantes o adherentes participan en la organización partidaria en función de los beneficios o de los incentivos que los líderes son capaces de proporcionar. Existen, sin embargo, dos versiones de esta teoría de los incentivos: para una primera versión, los “incentivos que los líderes distribuyen en la organización para asegurar la participación, son sobre todo ‘incentivos colectivos’”, es decir, beneficios o promesas de beneficios que la organización o que los líderes distribuyen a todos los participantes en la misma medida. Para una segunda versión, “los incentivos de la organización, son por el contrario, selectivos, esto es, beneficios que la organización distribuye solamente a algunos participantes, y de modo desigual”¹⁰. Según el conocido paradigma de Olson solamente “este segundo tipo de incentivos

10 Panebianco, obra citada.

explicaría la participación organizativa. Estas dos versiones son congruentes con la distinción entre bienes públicos y bienes privados que interpreta en un caso la participación, producto de una comunidad de valores”¹¹, es decir de una “ética mínima” de los miembros o de los afiliados de los partidos políticos, y la otra orientación económica o utilitarista, que interpreta la participación como el resultado de una búsqueda de un interés privado o individual.

En la teoría de los “incentivos colectivos” se distinguen incentivos de identidad, es decir se participa porque existe una identificación con la organización o porque existe solidaridad, es decir se participa por razones de solidaridad con los demás participantes o por motivos ideológicos, se participa porque existe una identificación con la causa o con la finalidad de la organización. Por tanto, éstas son dimensiones eminentemente de naturaleza ética.

Entre los incentivos selectivos se encontraría el poder, el *status* y los incentivos materiales. Los partidos son al mismo tiempo burocracias que demandan la continuidad de la organización, la estabilidad de las propias jerarquías internas y asociaciones voluntarias, que deben contar con un cierto grado de participación no obligada, que por tanto deben distribuir simultáneamente tanto incentivos selectivos como colectivos. El peso de ambos tipos de incentivo puede variar de un partido a otro. Sin embargo, un partido que posee una cultura ética y promueve valores éticos como “mínimos compartidos” en su organización, fundamenta la participación en los incentivos colectivos o de identidad.

Es evidente que la teoría de los incentivos selectivos explica bastante bien el comportamiento de las elites que compiten por cargos al interior de los partidos, así como también el viejo sistema

11 M. Olson, The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 1965.

clientelar de aquéllos que intercambian votos por beneficios materiales y de ciertos sectores de la militancia que pretenden ascender en su carrera. Pero por otra parte, la sola teoría "utilitarista" centrada en los incentivos selectivos, no explica el comportamiento de todos los miembros de la organización. Es indispensable que un partido político de ciudadanos se centre en los incentivos colectivos, que surgen como consecuencia de la adhesión a los fines oficiales del partido y que se refuerzan con los lazos de la identificación y la solidaridad partidaria. La identificación de la ciudadanía con un partido, por lo tanto, requiere de incentivos colectivos que estimulen la solidaridad organizativa. Esto no significa, naturalmente, que los incentivos selectivos no puedan favorecer también, en determinadas condiciones, el surgimiento de "lealtades"; sin embargo, las lealtades organizativas más fuertes se hayan siempre ligadas a procesos de identificación que en cierta medida no pueden tener en cuenta solamente incentivos selectivos, sino que principalmente incentivos colectivos.

Un partido político que tiene un énfasis en los incentivos selectivos, es un partido que está organizado, que está en función de lo que llamamos anteriormente el sistema natural. Por tanto, su organización depende del equilibrio y la mediación entre demandas particulares. En cambio, un partido cuya participación interna depende más de los incentivos colectivos, está organizado mayormente en función del modelo racional y posee una mayor cultura ética en sus comportamientos.

En todos los partidos existe un grupo duro de militantes cuya participación depende fundamentalmente de los incentivos colectivos. Es lo que podríamos denominar los "creyentes". Pero existe otro tipo de militantes que dependen más de los incentivos selectivos y podríamos denominarlos los "arribistas". Los denominados arribistas han adquirido una preeminencia importante al interior de la gran mayoría de los partidos políticos. Son militantes interesados predominantemente en los incentivos

selectivos, su presencia tiene consecuencias organizativas considerables. Son los que viven la vida partidaria en función de las maniobras, de los juegos entre las fracciones o tendencias y representan un área siempre de mucha turbulencia. La preeminencia que éstos han adquirido al interior de los partidos, de alguna manera contribuye al alejamiento de los ciudadanos de la política. La ciudadanía tiende a perder confianza en los proyectos y propuestas partidarias, en función de que los partidos son vistos como máquinas de poder, interesados solamente en la lucha entre ellos, con una tendencia a la autorreferencia. En consecuencia, generan una desnaturalización de la ciudadanía respecto de los partidos.

Las relaciones de los partidos políticos con su medio o entorno

Los partidos políticos, como toda organización, no operan en el vacío. Para cumplir con sus funciones de mediación y de articulación de intereses se relacionan con el entorno o con el ambiente de una determinada manera. En la literatura sobre las organizaciones, estas relaciones se han descrito en forma muy diferente, según diversas escuelas. Algunas teorías ponen el énfasis en la tendencia de las organizaciones a adaptarse más o menos pasivamente al ambiente en el que están insertas. Otras en cambio, acentúan su tendencia a dominar el propio ambiente o a adaptarlo, transformándolo. Los dos planteamientos han suscitado interrogantes de diverso tipo: así por ejemplo, en el primer caso, se plantea la pregunta de cómo influye el ambiente sobre su organización y, en el segundo, cómo la organización modifica el propio ambiente. En la teoría Downs el partido que trata de "maximizar" los sufragios sería un partido que se equipara con la organización que trata de dominar el propio ambiente, en este caso el electoral. Por el contrario, el partido que se limita a "estar en el mercado", corresponde a un tipo de organización que trata de adaptarse a su propio ambiente. Así también, el partido que se limita a trasladar a las esferas de decisión política las demandas de grupos sociales que forman parte de su base electoral es una

organización que “se adapta”, esto es, que refleja pasivamente intereses y demandas de ciertos actores sociales.

No cabe duda que el hecho de que la organización tienda a adaptarse o a dominar su entorno depende, obviamente, de las características ambientales. Así, habrán ciertos ambientes que se prestan más a una estrategia de dominio y otros que impondrán a la organización una estrategia de adaptación. Por otro lado, “el ambiente” es en realidad una ficción para indicar una pluralidad de ambientes, de escenarios en los que opera -en la mayoría de los casos de modo simultáneo- toda organización. Son escenarios que en general son interdependientes y se comunican entre sí, pero que, no obstante, son distintos. Esto significa que una misma organización puede desarrollar simultáneamente estrategias de dominio en ciertas áreas y de adaptación en otras. El ambiente relevante para los partidos políticos está constituido, ante todo, por el escenario electoral. Sin embargo, a pesar de ser éste el escenario distintivo junto al parlamentario, el escenario electoral es sólo uno de los ambientes en que operan los partidos.

Es evidente que los partidos, en sus relaciones con el mundo exterior, adoptan estrategias tanto de dominio como de adaptación al ambiente. Esto tiene que ver con que el partido busca compatibilizar las demandas de una pluralidad de actores y, por tanto, los intereses generados por los incentivos selectivos; en este sentido busca adaptarse al entorno. Pero también el partido es un instrumento para la realización de fines organizativos, los que dependen de lealtades que se nutren con los incentivos colectivos. Por tanto, no se adaptan pasivamente al ambiente.

Dentro de este contexto el comportamiento ético de los partidos estará más presente cuando se tiene un énfasis mayor en el dominio del ambiente a través de la realización de los fines oficiales del partido. En definitiva, cuanto mayor sea el predominio en la organización de una cultura que implique comportamientos éticos, mayor será la importancia de los incentivos colectivos y

habrá más posibilidades de que la organización partidaria desarrolle estrategias de dominio del ambiente. En cambio, el partido que posee un énfasis menor en sus comportamientos éticos, tendrá un mayor predominio en su organización de los incentivos selectivos y, por tanto, una mayor tendencia a adaptarse al ambiente, lo que ocurre normalmente con los partidos “clientelares” o caudillistas.

Los comportamientos éticos que inspiran y guían la cultura organizativa de los partidos políticos están presentes con mayor o menor énfasis en la evolución organizativa de los partidos políticos. Algunos han sostenido que los partidos políticos evolucionan, transformándose desde organizaciones en las cuales la cultura ética está más presente, a otras en que ésta dimensión tiene menos presencia. La primera teoría es la teoría de Michels, que analiza el desarrollo oligárquico de los partidos. Según Michels “todo partido está destinado a pasar desde una fase originaria, en que la organización está enteramente dedicada a la realización de los fines y de la causa, a otra sucesiva en la cual el crecimiento de las dimensiones del partido, su burocratización, la apatía de los afiliados—luego del entusiasmo participativo inicial— y la voluntad de los jefes o de los líderes del partido de conservar el poder, transforman el partido en una organización en la cual el fin real es la conservación de sí mismo, la supervivencia organizativa”. El resultado descrito por Michels es demasiado lineal y radical. Pero esto no significa negar que existe una tendencia en esta dirección, que puede llevar al partido a una tendencia como la señalada, y por lo tanto, a restarle importancia en su organización a los comportamientos éticos.

Otra teoría es la elaborada por Alessandro Pizzorno¹², que analiza el desarrollo de la participación política. Esta teoría se basa en la distinción entre “sistemas de solidaridad” y “sistemas de intereses”. Lo característico del sistema de solidaridad es su

12 A. Pizzorno, *Interest and Parties in Pluralism*, Cambridge University Press, 1981.

“condición de comunidad” entre iguales, en la cual los fines de los participantes coinciden. En cambio, un sistema de intereses es una sociedad en la que los fines de los participantes son divergentes. En el primer caso prevalece la cooperación para la realización de un fin común, en cambio en el segundo prevalece la competencia para satisfacer intereses divergentes. Un partido con una cultura ética en su interior, es un partido que procura fundar la participación en una asociación entre iguales, organizada para la realización de un fin común. Es por tanto, un sistema de solidaridad. Es un partido cuya participación está fundada en la participación entre iguales y, por lo tanto, en un sistema de solidaridad; en consecuencia la participación está fundada en comportamientos éticos.

El partido, sin embargo, puede transformarse y dejar de ser un sistema de solidaridad para convertirse en un sistema de intereses con la burocratización y la implicación progresiva en la rutina cotidiana, lo que hace que la organización se diversifique y se creen, sobre la base de una igualdad inicial, nuevas desigualdades. En esta etapa, la curva de la participación tiende a declinar. Este proceso implica también el paso de una participación de tipo movimiento social, característica de un partido como sistema de solidaridad, a una participación profesional propia de un partido en cuanto a sistema de intereses.

En definitiva, un partido cuyo accionar está fundado en una cultura ética y con comportamientos éticos concordantes con la misma, es un partido que tiene mayor énfasis en los sistemas de solidaridad orientado a la realización de fines oficiales; se identifica, por tanto, con el modelo “racional”, prevalecen los incentivos colectivos relacionados con la formación de la identidad organizativa y, por tanto, con una participación de tipo movimiento social. La ideología organizativa es manifiesta, es decir, tiene objetivos explícitos y coherentes. En cambio un partido que tiene una escasa cultura ética, o que no le da el énfasis o preeminencia a los comportamientos éticos en su accionar, es un partido que

está más relacionado con un sistema de intereses, desarrolla tendencias oligárquicas y se desplaza en la dirección del modelo del "sistema natural". En él predominan los incentivos selectivos relacionados con el desarrollo de una burocracia y, por lo tanto, hay una participación de tipo profesional. La ideología está constituida por objetivos vagos, implícitos y contradictorios. Naturalmente, estos modelos organizativos, orientados o no por comportamientos éticos o modelos puros, no se reflejan de una manera integral en la realidad, sino que más bien se refieren a énfasis organizativos.

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

Carlos Eduardo Mena Keymer. Chileno. Abogado. Ha sido Subsecretario de la Marina en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Es director del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH) y experto regional del Proyecto de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).