

La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas*

Javier Duque Daza

El estudio de los partidos políticos como organizaciones cuenta con una larga tradición de más de un siglo, desde la obra pionera de Moisei Ostrogorski.¹ No obstante las diferencias de enfoques, los énfasis de los estudios y los casos abordados en las diferentes generaciones² de autores que han analizado a los partidos en sus

* El presente artículo es parte de la investigación titulada *Colombia 1986-2004: subinstitucionalización de los partidos políticos tradicionales y surgimiento de organizaciones políticas alternativas*, que se realiza en el marco del Programa de becas CLACSO-Asdi 2003-2005 para investigadores de América Latina y el Caribe.

1 Moisei Ostrogorski. *Democracy and the Organization of Political Parties*. Nueva Jersey, Transaction, New Brunswick, 1982.

2 La primera generación de los estudios organizacionales sobre los partidos políticos incluye las obras de Moisei Ostrogorski. *Op. cit.*; Max Weber. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983; Robert Michels. *Los partidos políticos*. Buenos Aires, Amorrortu, 1983. Sus análisis organizativos tienen como elemento común el estudio de las dinámicas internas, de la democracia en las organizaciones y sus liderazgos. Con Weber se inicia, igualmente, la tradición de las tipologías partidistas con sus tipos de partidos de masas y de notables, que serán un referente obligado en los estudios posteriores. La segunda generación —de mitad del siglo XX— se inicia con la obra de Maurice Duverger. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957, en la cual se establecen las bases de muchos desarrollos teóricos posteriores, entre ellos los referidos al origen de los partidos, a sus elementos de base, a la dinámica de su dirigencia, al papel de los parlamentarios. Desde la obra de Duverger como esfuerzo de construcción de una teoría de las organizaciones partidistas, transcurrirían tres décadas hasta la obra de Angelo Panebianco. *Modelos de partidos*. Madrid, Alianza, 1990, que expresa una nueva reorientación

características y dinámicas organizativas, en estos subyace la premisa de existencia de un doble imperativo en su constitución organizativa. En primer lugar, la presencia de un *imperativo organizacional*, según el cual —producto de las exigencias propias de

hasta el estudio organizativo. En este “interregno” encontramos algunos desarrollos parciales. En la segunda mitad de la década del cincuenta Neuman enfatiza en la distinción entre liderazgo institucional y liderazgo personalizado: Sigmund Neuman. *Partidos políticos modernos*. Madrid, Tecnos, 1956; Robert McKenzie. *British Political Parties*. Madrid, Taurus, 1960, estudia a los partidos británicos respecto a la relación entre su organización y el entorno. En la década siguiente, Samuel Eldersveld. *Political parties: A behavioral analysis*. Chicago, Rand McNally, 1964, enfatiza en la presencia de actores internos en los partidos, que constituyen en sí mismos un sistema político en miniatura, con pautas de distribución de poder, procesos representativos, procedimientos para reclutar líderes. Por su parte, Otto Kirchheimer. “El camino hacia el partido de todo el mundo”. En: Kurt Lenk y Franz Neuman. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona, Anagrama, 1974, desarrolla el concepto de *Catch-all-Party*. Y Jean Blondel. *Political parties, a genuine case for discontent?* Londres, Wildwood House, 1978, analiza cuatro características ideales de los partidos, orientadas hacia el éxito. A comienzos de la década del ochenta Keneth Janda. *Political Parties: A Cross-National Survey*. Nueva York, The Free Press, 1980, realizó un análisis comparativo a partir de los planteamientos de Duverger, con énfasis en el grado de organización y la centralización del poder.

Desde finales de la década del ochenta diversos autores han abordado también la organización de los partidos. Kitschelt. *Post-communist Party Systems*, Cambridge, 1989, se ocupa de la lógica inherente a toda organización de partido en relación con la formación de sus objetivos políticos. La obra de Richard Katz y Meter Mair. “Party as Linkage: a vestigial function?” *European Journal of Political Research*, 18, 1992, pp. 143-161, plantea el concepto de Cartel Party, a través del cual se pone de relieve la existencia de una mutua dependencia entre los partidos y el Estado; en el caso de los primeros, para el mantenimiento de un cierto nivel de recursos, y en el del segundo, para el pertinente desarrollo de un gobierno democrático. Lawson y Merkl “Alternative Organizations: Environmental, supplementary, communitarian and antiauthoritarian”. En: K. Lawson y P. H. Merkl. *When parties fail*. 1988, pp. 3-12, editan un trabajo cuyos desarrollos se orientan a subrayar el progresivo decline de los partidos.

La literatura más reciente ha enfatizado en las estrategias de los partidos para alcanzar los objetivos de estos como organizaciones. Kaare Strom. “A Behaviour Theory of Competitive Political Parties”. *American Journal of Political Science*, 34 (2), 1990, pp. 565-598, señala una orientación hacia la maximización, no siempre alcanzable de diversos objetivos (votos, incidencia en las políticas y cargos). Susan Scarrow. *Parties and their members: Organizing for victory in Britain and Germany*. Oxford, Oxford University Press, 1996; y Mónica Méndez. *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid, Siglo XXI, 2000, señalan la orientación al aprovechamiento de los recursos organizativos orientados hacia estrategias electorales.

las actividades que se ven abocados a llevar a cabo e independientemente de sus especificidades, sus diferencias y los énfasis en sus finalidades—, los partidos se ven en la necesidad de conformar una estructura organizativa. Su dinámica involucra, además de los posibles ámbitos o escenarios externos de acción (gubernamental, parlamentario y electoral), un ámbito interno que incluye formas de gestión y dirección, estrategias de acción y procesos de toma de decisiones orientadas hacia diversos objetivos: competencia electoral, adquirir y manejar información, movilizar votantes, manejar fondos, formular e implementar políticas, entre otros. Este *imperativo organizacional* comprende, en segundo lugar, un *imperativo técnico*, referido a las exigencias derivadas de la división del trabajo, de la coordinación de los distintos órganos, de la necesidad de una cierta especialización y complejización en sus relaciones con el entorno. De igual forma, incluye una determinada dinámica de interacciones y de relaciones de poder entre sus diversos actores.

El abordaje de los partidos políticos como organizaciones ha permitido, en un sentido transversal, estudiarlos de una manera estática, en su fisonomía, respecto a cómo están estructurados, cómo funcionan, gestionan y actúan, y qué relaciones de poder configuran. En un sentido longitudinal, han sido abordados en su dinámica como estructuras en movimiento, que cambian y se modifican en el tiempo. En su dinámica los partidos tienden a desarrollar características organizativas más o menos consolidadas, más o menos institucionalizadas,³ en cuya concreción inciden varios

3 Angelo Panebianco. *Modelos de partido*. Madrid, Alianza, 1990. Los primeros autores que abordaron el análisis de la organización de los partidos políticos —como Ostrogorsky y Michels— señalaron la existencia de una tendencia general según la cual los partidos desarrollaran estructuras con características similares: oligarquización, centralización y jerarquización, sin incluir la participación de las masas en la toma de decisiones internas. El ciclo vital de los partidos estaría predeterminado y el proceso de burocratización conduciría a una estructura rígida, jerárquica, disciplinada y centralizada. Para Angelo Panebianco esta perspectiva tiene un sesgo evolucionista y, frente a ella, sugiere un enfoque diferente, con énfasis en el desarrollo político, en el cual la idea de un desarrollo necesario está ausente y el cambio organizativo se asume como una consecuencia de las transformaciones que se producen en las alianzas entre los distintos actores de la organización. Asume que la dirección del cambio de los partidos no está predeterminada y que una organización puede transformarse en diversas direcciones, sin que exista un camino único. La premisa al respecto es que la manera como una organización se forma y se consolida (su modelo originario y las peculiaridades de su proceso de institucionalización), el tipo de presiones que recibe de su entorno y la manera en que esas presiones se reflejan en las relaciones de poder existentes en su seno, son las encargadas de dibujar su trazado particular y su especificidad organizativa. En términos generales, con algunos matices y especificaciones, este segundo enfoque es seguido en el presente estudio.

factores, algunos de ellos expresión de sus propias inercias históricas y otros de carácter externo, especialmente aquellos referidos al marco institucional, es decir, a las reglas de juego que rigen la acción política y a la competencia política.

De la misma manera, los partidos políticos como organizaciones⁴ logran, con mayor o menor éxito, enraizarse en la sociedad, desarrollar diversos tipos de vínculos con la población, ya sea que se orienten o no a la participación en la competencia electoral. Como organizaciones que pretenden mantenerse en los diversos escenarios de acción, requieren de la adhesión de los ciudadanos a ellas, para lo cual establecen diversas estrategias vinculantes; estos nexos presentan variaciones según sus niveles de institucionalización, su durabilidad y estabilidad.

En ambas direcciones (organización y enraizamiento), desde la década del sesenta el estudio de los partidos políticos encuentra en el concepto de institucionalización una importante herramienta de análisis de los procesos y situaciones mediante las cuales estos adquieren diversos niveles de desarrollo.

El presente artículo retoma el debate sobre la institucionalización partidista y plantea una propuesta para su abordaje empírico. En el texto se considera la institucionalización como un proceso multidimensional que involucra aspectos internos y externos, y estructurales y actitudinales, que pueden tener grados de desarrollo diversos y divergentes. El centro de atención está constituido, por una parte, por la complejidad y la coherencia-rutinización (*sistematicidad*); por otra, por las relaciones entre los partidos y la sociedad (*el enraizamiento*).

4 El concepto de partidos políticos que adoptamos, involucra cuatro elementos centrales que los diferencian de otro tipo de organizaciones: a) poseen una organización formal, estable y permanente; b) su objetivo es alcanzar y ejercer el poder político, o compartirlo; c) están orientados por programas y políticas, así estos se expresen en términos mínimos, y d) buscan el apoyo de la población mediante su participación en las elecciones (Véase: J. La Palombara y M. Weiner. "The origin and development of Political Parties". En: J. La Palombara y M. Weiner. *Political Parties and political development*. New Jersey, Princeton University Press, 1966, p. 29. Acerca del cuarto punto, que ha generado una amplia discusión entre los politólogos, es lo que permite distinguir a los partidos de otras organizaciones que pueden presentar las otras tres características. En tal sentido, este es uno de sus rasgos centrales y fundamentales y tiene que ver con una de las funciones principales de los partidos en las democracias liberales: la estructuración de la competencia electoral. Esto no significa que un partido que se abstenga de competir en una o varias elecciones deje de serlo, pero sí implica que su orientación hacia la búsqueda del ejercicio del poder político se realiza a través de las elecciones. (Véase: Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza, 1980; Alan Ware. *Political parties and Party Systems*. Nueva York, Oxford University Press, 1996.

1. La institucionalización de los partidos políticos

La aplicación del concepto de institucionalización a los partidos políticos se nutre de los estudios organizacionales, los cuales encuentran un importante referente en la obra de Philip Selznick,⁵ en la que se plantea una doble dimensión del concepto que será frecuentemente recurrida en las aplicaciones a los partidos. Por una parte, se asume la institucionalización como *rutinización* de un sistema formal de reglas y objetivos, “según la cual, al interior de las organizaciones se establecen tareas, poderes y procedimientos de acuerdo a un modelo oficialmente aprobado, el que tiene como finalidad inducir cómo debe realizarse el trabajo de la organización tanto si se trata de producir acero, como de ganar votos, educar a niños o salvar almas”.⁶ Por otra parte, se concibe la institucionalización como un proceso que implica *internalización de valores*, lo cual representa que:

Siempre que unos individuos se integran en una organización o a un modo especial de hacer algo, no ya como técnicos, sino como personas, el resultado es una valoración del mecanismo organizativo en sí mismo, la organización ha pasado de ser un instrumento material a convertirse en una valiosa fuente de satisfacción personal.⁷

Las dos dimensiones planteadas por Selznick son retomadas, desarrolladas y ampliadas por Samuel Huntington, cuya definición de institucionalización y los criterios propuestos para su estudio representan un importante referente en los desarrollos posteriores del concepto.⁸

5 Phillip Selznick. *El mando en la administración; una interpretación sociológica*. Madrid, Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 1962.

6 *Ibid.*, p. 17.

7 *Ibid.*, p. 29. Asimismo, Selznick enfatiza en la necesidad de incluir factores internos y externos en el estudio de los procesos de institucionalización. Los primeros, referidos al “medio social interno”, que incluye rivalidades e intereses de grupos por controlar los elementos que condicionan su existencia —los cuales generan conflictos entre las élites—, y los segundos relacionados con los factores ambientales. El autor considera la institucionalización como un proceso que implica diversos grados: “la institucionalización es un proceso, es algo que sólo aparece en una organización con el paso del tiempo y que refleja la propia historia de la organización, el carácter de las personas que en ella han trabajado, los grupos que acoge, los intereses creados por estos y la manera en que se han adaptado al medio que los rodea. El grado de institucionalización depende del grado de libertad que existe para la interacción personal y de grupo, en efecto, cuanto más precoces sean los objetivos de la organización y más especializadas y técnicas sus operaciones, tanto menor será la oportunidad que tendrán las fuerzas sociales para influir en el desarrollo de tal organización”. Véase: *Ibid.*, p. 29.

8 Samuel Huntington. *Op. cit.*

Para Huntington, la institucionalización constituye “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos”,⁹ y ésta puede ser abordada a partir de cuatro criterios: a) la *adaptabilidad*, que constituye una característica organizacional adquirida: cuanto más adaptables y menos rígidos son los partidos, mayor es su institucionalización. La adaptabilidad está en función de la antigüedad de la organización y de los desafíos del ambiente. Los partidos aprenden de anteriores conflictos y pueden prevenirlos mediante la creación de procedimientos o estructuras que mejoran sus posibilidades para afrontar situaciones similares. Huntington plantea tres indicadores para su medición: la edad cronológica (cuanto más prolongada ha sido la existencia de una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización), la edad generacional (cuanto más a menudo supera la organización la sucesión política y reemplaza un equipo de líderes político por otros, mayor es su institucionalización) y la función (una organización capaz de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente, y que ha logrado sobrevivir a uno o más de estos en su principal función, está más institucionalizada que otra que no pasó esa experiencia; la organización triunfa sobre la función); b) la *complejidad*, entendida como la multiplicación de subunidades organizativas, jerárquica y funcionalmente, y la diferenciación de estas subunidades: en tanto más compleja sea la organización más elevado es su nivel institucional. El incremento en la complejidad respondería al intento de alcanzar mayor eficiencia racionalizando las tareas organizativas. En este sentido, la estructura de un partido político está más evolucionada organizativamente si presenta un mayor número de niveles jerárquicos, más subunidades, más funciones y mayor especialización; c) la *autonomía*, que implica que las relaciones entre las fuerzas sociales y las organizaciones políticas no conlleven a que éstas sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales; y d) la *coherencia*, por la cual una organización requiere por lo menos un *consenso sustancial* en cuanto a los límites funcionales del grupo y de los procedimientos para resolver las disputas que se suscitan dentro de ellos.

La propuesta de Huntington ha sido aplicada en diversos estudios¹⁰ y también ha sido sometida a una amplia discusión y a diversas críticas. En primer lugar, la propuesta

9 *Ibíd.*, p. 23.

10 Para el caso de América Latina, Diamond y Linz, a la vez que hacen un llamado sobre la necesidad de ser cautelosos en la aplicación de teorías generadas en Europa occidental (con partidos consolidados, en democracias también consolidadas) a los partidos latinoamericanos, retoman a Huntington en su análisis de la relación entre las características de los partidos y la democratización. En esta dirección plantean la tesis según la cual cuando al menos uno y eventualmente dos o más partidos desarrollan alguna coherencia sustantiva respecto a políticas y programas, alguna coherencia organizacional y disciplina,

genera dudas respecto a la convergencia o divergencia de los criterios de medición. Los cuatro criterios propuestos por el autor pueden ser parcialmente divergentes, en el sentido de que un incremento en la complejidad y en la adaptabilidad puede producir disminución de la coherencia, pues cuando las subunidades de la organización desarrollan sus propias clientelas, la coherencia total se ve disminuida. Asimismo, una organización puede alcanzar autonomía en detrimento de la adaptabilidad en los casos en que ejerce una influencia conservadora y, a causa de sus éxitos pasados, triunfa sobre sus funciones. En este caso el resultado puede ser la rigidez, más que la adaptabilidad.¹¹ Así, el proceso de institucionalización puede presentar divergencia en los resultados, de acuerdo con las dimensiones que se adopten: unas pueden estar más consolidadas que otras o, incluso, pueden darse desarrollos contradictorios. En esta dirección, señala Lee Sigelman, la propuesta de Huntington no es clara respecto a si el total del concepto de institucionalización es igual a la suma de sus partes, con lo cual es muy difícil conocer si las partes suman algo interpretable, o si es posible que unas características se puedan desarrollar con independencia de otras.¹²

alguna complejidad y estructura (con grupos funcionales y vínculos e integración vertical en los niveles provinciales y locales), algún grado de autonomía respecto del dominio de líderes individuales o intereses del Estado o sociales y alguna capacidad de adaptarse a los cambios, la democracia ha desarrollado durabilidad y vitalidad. Véase: Samuel Huntington. *Op. cit.*, pp. 21, 22. Robert Dix, en la obra citada, realizó un intento de medición de la institucionalización para los países de América Latina a partir de los criterios señalados por Huntington. De la adaptabilidad toma la edad cronológica, el cambio generacional y la habilidad de los partidos para pasar del rol de oposición al de gobierno. Respecto a la complejidad toma dos indicadores, por una parte si los partidos están centrados en el personalismo con la presencia de líderes prominentes y, por otra, si cuentan con organizaciones estructuradas, ambos interpretados. Respecto a la autonomía, considera relevante que los partidos no expresan los intereses de grupos sociales concretos, en este sentido asume que si un criterio de institucionalización es la agregación de intereses, muchos partidos latinoamericanos pueden considerarse institucionalizados. En cuanto a la coherencia, se aleja del criterio de Huntington y lo que plantea es la medición de la fraccionalización del sistema de partidos con base en el índice de fragmentación de Douglas Rae (*The political consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press, 1967), con lo cual termina mezclando la medición de dos fenómenos que si bien pueden relacionarse, constituyen dos objetos analíticamente diferentes: los partidos y el sistema de partidos.

- 11 Mark Kesselman. "Overinstitutionalization and Political Constraint; The Case France". *Comparative Politics*, octubre de 1970, pp. 21-44.
- 12 Lee Sigelman. "Understanding political instability; an evaluation of the Mobilization-Institutionalization Approach". *Comparative Political Studies*, 12 (2), julio de 1979, pp. 205-228.

En segundo lugar, algunos autores han señalado la presencia de una tautología en el planteamiento según el cual cuanto más adaptables y menos rígidos sean los partidos, mayor es su institucionalización. Aquí no es claro el sentido de la relación causal, ni tampoco es posible distinguir la parte del todo.¹³ Para Randall y Svasan, por ejemplo, los diferentes elementos de la institucionalización no son necesariamente un apoyo para la adaptabilidad.¹⁴ Un partido con un alto grado de sistematización y autonomía podría encontrarse aislado del ambiente y limitaría su capacidad para acomodarse a nuevas demandas. Por ello, antes que incluir la adaptabilidad como un elemento de la institucionalización, se considera como una consecuencia de ésta, de tal forma que un partido fuertemente institucionalizado demuestra mayor capacidad de adaptación, mayor flexibilidad.

Una tercera línea crítica frente a Huntington se refiere a los indicadores. Por una parte, el autor no planteó una propuesta sistemática de medición, lo cual hace difícil la aplicación empírica de sus criterios.¹⁵ Por otra, cuando lo hizo, en el caso de la adaptabilidad, los indicadores propuestos —como el de la edad cronológica— se dirigen a medir más la sobrevivencia que la institucionalización, con lo cual se concluye que mientras más prolongada sea la existencia de una organización, mayor es su institucionalización; pero suele ocurrir que organizaciones con muchos años de existencia entran en colapso.¹⁶

Ante los problemas de convergencia/divergencia en sus dimensiones y de autonomía/adaptabilidad, los desarrollos teóricos de la institucionalización organizativa han tomado dos orientaciones. Una se ha centrado, *strictu sensu*, en la dimensión organizativa interna (complejidad y rutinización); otra ha señalado el carácter multidimensional de la institucionalización (dimensiones internas/externas y estructurales/actitudinales).

2. La institucionalización organizativa. Complejidad, coherencia y rutinización en los partidos políticos

En la perspectiva de la dimensión interna, Nelson Polsby y E. Spencer Wellhofer orientan sus análisis con un criterio de demarcación estrictamente endógena y

13 *Ibíd.*; Pilar Gangas Peiro. *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*. Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1995; Steven Levitsky. "Institutionalization and Peronism; the concept, the Case for Unpacking the Concept". *Party Politics*, 4 (1), 1998, pp. 77-92.

14 Vicky Randall y Lars Svasand. *Op. cit.*

15 Véase: Angelo Panebianco. *Op. cit.*

16 Véase: Lee Sigelman. *Op. cit.*

estructural.¹⁷ El primero propuso un concepto de institucionalización de las organizaciones en términos de rutinización y complejidad. Para ello, consideró tres grandes características propias de la institucionalización: a) que las organizaciones sean relativamente bien delimitadas en términos que permitan diferenciarlas de su ambiente, que sus miembros sean fácilmente identificables y los líderes sean reclutados de la misma organización con criterios claramente establecidos para hacer carrera en ellas; b) que la organización sea relativamente compleja y densa, con funciones internamente separadas sobre bases explícitas y regularizadas, con patrones regulares de acción, interdependencia entre sus partes y división del trabajo con roles específicos. Aquí, considera tres formas de abordarla: si existe creciente autonomía e importancia de los comités, crecimiento de las agencias especializadas y la provisión de emolumentos y ayudas auxiliares a los miembros. La complejidad se asocia al crecimiento del tamaño y a la cantidad de actividades que realizan los diferentes comités; y c) que la organización tienda a tener criterios universalistas y no particularistas de acción, y métodos automáticos más que discrecionales. Los procedimientos y reglas son seguidas y un sistema de méritos reemplaza al favoritismo y al nepotismo. Un mayor grado de institucionalización implica, entonces, que la organización se vuelve más *delimitada*, se hace más *compleja* y *universalista*, con menos contingencias en su funcionamiento.

Por su parte, para E. Spencer Wellhofer el problema de la institucionalización implica desarrollo organizacional, y éste involucra, en primer lugar, la especificidad: que la organización se defina a sí misma con una variedad de insignias, costumbres, reglas de conducta que la diferencie de otras y establezca sus límites. En segundo lugar, que sea compleja y asuma una creciente diferenciación de subunidades, lo cual requiere una coordinación interna de los diversos intereses; si no hay coordinación se puede feudalizar y desintegrar. En tercer lugar, la organización debe desarrollar continuidad, debe adaptarse a las nuevas circunstancias en ambientes cambiantes y mantener un mínimo de objetivos claros y patrones de conducta, si no quiere desintegrarse bajo las fuerzas del cambio. La continuidad implica que las reglas no estén cambiando permanentemente, que la organización cuente con patrones establecidos de conducta.

A partir de estos tres elementos, la organización involucra mayores o menores niveles de rutinización, de patrones de conducta. La idea de proceso está igualmente presente y debe incluir una mayor o menor especificidad, algún grado de diferenciación interna y alguna continuidad de objetivos. Con esto, se puede señalar la existencia de un *continuum*, de cierta institucionalización:

17 Véase: Nelson W. Polsby. "The institutionalization of the U.S House of Representatives". *The American Political Science Review*, LXII (1), marzo de 1968, pp. 144-168; Spencer Wellhofer. "Dimensions of Party Development a Study in Organizational Dynamics". *The Journal of Politics*, 34 (1), febrero de 1972, pp.153-182.

La institucionalización será definida por el grado en el cual la organización exhibe las tres características de especificidad, complejidad y continuidad. Organizaciones altamente institucionalizadas se caracterizan por su alta especificidad, mayor complejidad interna y una mayor continuidad que las menos institucionalizadas. Como se usa aquí, la institucionalización es sinónimo de formalización y burocratización de las organizaciones.¹⁸

Aquí es posible señalar una confluencia de estas dos propuestas con las dimensiones de *complejidad* y *coherencia-rutinización* en Huntington, según cinco aspectos centrales: a) abordan la institucionalización desde las dimensiones internas de las organizaciones, los partidos en sí mismos; b) enfatizan en los procesos de rutinización, de caminos pautados, regularizados y acatados por los actores internos; c) asocian la institucionalización con mayores niveles de complejidad organizativa; d) relacionan la institucionalización con la supervivencia de la organización, su continuidad en el tiempo; y e) asumen la institucionalización como un proceso que permite ser abordado longitudinalmente, en diferentes momentos en el tiempo, lo cual comporta diversos grados, incluida la posibilidad de regresión, de desinstitucionalización.

En esta perspectiva, la complejidad y la coherencia están vinculadas a las ideas de proceso y de continuidad-pervivencia, lo cual, de manera taxativa, implica que los partidos que no se institucionalizan desaparecen.¹⁹ Bajo esta premisa, los partidos se caracterizan por cierto grado de institucionalización, algunos se institucionalizan de manera fuerte y otros de manera débil; esto implica, entonces, la posibilidad de medir la institucionalización. Para ello, Panebianco propone dos dimensiones: por un lado, el grado de autonomía respecto al ambiente (cuando la organización desarrolla capacidad para controlar directamente los procesos de intercambio con el ambiente); por otro, el grado de sistematización, de interdependencia entre las distintas partes de la organización (coherencia estructural interna de la organización, complejidad y coherencia). Un grado elevado de sistematización implica una fuerte interdependencia entre las diversas subunidades, garantizada mediante un control centralizado de los recursos organizativos y de los intercambios con el entorno.²⁰

18 Spencer Wellhofer. *Op. cit.*, p. 56.

19 Angelo Panebianco. *Op. cit.*

20 En su definición de institucionalización, Panebianco inicialmente retoma de Selznick el concepto en términos de infusión de valores, y señala que “la institucionalización es, en efecto, el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido. Si el proceso de institucionalización llega a buen puerto, la organización pierde poco a poco el carácter de instrumento valorado no por sí mismo,

Estas dos dimensiones son operacionalizadas mediante cinco indicadores: primero, el grado de desarrollo de la organización extraparlamentaria central. La regla es que un partido fuertemente institucionalizado posea una burocracia central desarrollada, un aparato nacional fuerte *vis-a'-vis* de las organizaciones intermedias y periféricas del partido. Segundo, el grado de homogeneidad, de semejanza entre las subunidades organizativas del mismo nivel jerárquico. Si la institucionalización es elevada, las agrupaciones locales tenderán a organizarse de la misma forma en todo el territorio nacional. Tercero, las modalidades de financiación. Cuanto mayor es la institucionalización, es más probable que la organización disponga de un sistema de ingresos basado en aportaciones que afluyen con regularidad a las cajas del partido desde una pluralidad de fuentes. Cuarto, las relaciones con las organizaciones cercanas al partido. Un partido fuertemente institucionalizado ejercerá, por tanto, un predominio sobre las organizaciones externas del partido. Y quinto, el grado de correspondencia entre las normas estatutarias y la “constitución material” del partido. Esta tiende a ser mayor en el caso de los partidos con un alto grado de institucionalización, que en los partidos débilmente institucionalizados.

Los indicadores propuestos por Panebianco abren la posibilidad de la aplicación empírica del concepto en la línea que se ha planteado para asumir la institucionalización en su dimensión interna estructural, involucrando la *complejidad* y la *coherencia-rutinización*, donde también se contempla la autonomía; ambas dimensiones siguen siendo asumidas como componentes de un mismo proceso.²¹ La demarcación de esta última implica clarificar una segunda distinción —además de la estructural-actitudinal—: entre dimensión interna y dimensión externa.

sino en función de los fines organizativos, adquiere un valor en sí misma, los fines se incorporan a la organización y se convierten en inseparables y a menudo indistinguibles de ella. La organización se convierte ella misma en un fin para un amplio sector de sus miembros”. Angelo Panebianco. *Op. cit.*, pp. 115, 116. Esta definición inicial difiere de la que plantea posteriormente, referida a la consolidación de la organización, asimismo de los indicadores propuestos, todos orientados en términos de rutinización. Como lo ha señalado Steven Levitsky, existe una incongruencia que termina fundiendo ambos aspectos en un mismo concepto, que para él son distintos y expresan dos dimensiones diferentes de un mismo fenómeno.

- 21 Con base en el criterio de la autonomía, el estudio del partido Laborista Británico nos sirve de ejemplo de cómo un mismo objeto de estudio abordado desde perspectivas diferentes es caracterizado de formas totalmente opuestas. Janda considera la institucionalización desde la perspectiva de la continuidad y la estabilidad, de perdurabilidad y configuración de patrones estables de conducta de quienes interactúan dentro de él y con él. En esta dirección considera como indicadores de institucionalización la edad cronológica, la

3. La institucionalización partidista como un proceso multidimensional

Como se ha visto hasta el momento, el proceso de institucionalización involucra una dimensión interna (complejidad y coherencia, además de la parte actitudinal de infusión de valores) y una externa (sus vínculos con otras organizaciones y sus relaciones de autonomía-heteronomía). Esta perspectiva no incluye como un factor de la institucionalización los vínculos de los partidos con la población. Complejizando el marco de análisis de los procesos de institucionalización y considerando su carácter multidimensional, Randall y Svasan proponen un esquema de análisis que involucra las cuatro dimensiones,²² tal como aparece en la siguiente tabla:

Tabla 1. Institucionalización partidista.
Esquema de análisis según Randall y Svasan

	<i>Internamente</i>	<i>Externamente</i>
<i>Estructural</i>	I Sistematicidad	II Autonomía decisional
<i>Actitudinal</i>	III Infusión de valores	IV Enraizamiento

permanencia del nombre del partido, la continuidad de la organización, la existencia de competencia por los liderazgos y la estabilidad electoral y legislativa. Para él la autonomía no constituye un indicador de institucionalización de un partido. Considera como ejemplo de un partido institucionalizado que no cuenta con autonomía al partido Laborista Británico, el cual, aunque depende de una organización externa, de acuerdo con sus seis indicadores está muy institucionalizado. Panebianco considera al mismo partido como débilmente institucionalizado. En esta perspectiva, la fuerza organizativa de los sindicatos explica por qué este partido nace y está destinado a ser el “brazo político” de los sindicatos, un partido patrocinado desde el exterior y necesariamente destinado a institucionalizarse débilmente. Para él, desde su creación en 1900, el partido presenta un desarrollo por difusión territorial a partir de iniciativas locales y presenta indeterminación de los confines organizativos, heteronomía y dependencia respecto del sindicato. Cualquier parlamentario se encuentra más vinculado a los sindicatos de su circunscripción que a los líderes del partido, igualmente, presenta una débil estructura burocrática central, intermedia y periférica; la selección de los candidatos está débilmente afectada por los sindicatos y presenta facciones y multiplicidad de centros de poder. Véase: Keneth Janda. *Op. cit.*, pp.172-186.

22 Vicky Randall y Lars Svasand. *Op. cit.*

Para los autores, la institucionalización constituye “el proceso por el cual el partido se consolida en términos de patrones de conducta y de actitudes o cultura”.²³ Los factores internos se refieren a los desarrollados dentro del partido (el partido en sí mismo), y los externos a las relaciones del partido con la sociedad. Dentro de cada aspecto existen componentes estructurales y actitudinales. En este esquema se sintetizan los diversos enfoques: la sistematización involucra la densidad y regularidad de las interacciones que constituyen al partido como estructura; también implica un grado de rutinización y el desarrollo de convenciones prevalecientes que guían el comportamiento del partido, a manera de caminos pautados, de rutinas. El principio de infusión es el proceso por el cual los actores del partido y sus seguidores adquieren identificación y compromiso con el partido, trascendiendo los incentivos instrumentales; el partido crea así su propia cultura o sistema de valores y es un aspecto importante de la cohesión.²⁴ La autonomía decisional constituye la libertad para determinar su propia política y sus estrategias, respecto de otros actores de la sociedad,²⁵ y el

23 *Ibíd.*

24 Además de diferenciar los factores internos y externos de la institucionalización, Steven Levitsky ha sugerido la necesidad de distinguir, retomando a Philip Selznick, la institucionalización como proceso por el cual la organización se vuelve valiosa en sí misma para sus miembros (*value infusion*), de la institucionalización como rutinización, como establecimiento de patrones específicos de conducta dentro de la organización, de las reglas de juego dentro de la organización que son enraizadas (*behavioral routinization*). Ambos constituyen fenómenos diferentes que no siempre van juntos, y son posibles el uno sin el otro. En su análisis del caso del peronismo en Argentina, como un partido de origen carismático que sobrevive a la muerte de su líder, considera que, a la vez que involucra un proceso de infusión de valores que lo ubica como relativamente bien institucionalizado—en tanto que es claramente valorado por sí mismo por sus miembros, líderes y activistas que han permanecido comprometidos con el partido durante varios períodos de adversidades y de importantes cambios en los objetivos, estrategias y organización del partido—, en términos de rutinización no constituye un partido institucionalizado, como producto de los repetidos esfuerzos del fundador del partido, Juan Domingo Perón, de frustrar el establecimiento de reglas de juego estables, así como de la proscripción y represión del partido durante un largo período. Aunque el proceso de renovación durante la década del ochenta permitió un mayor grado de estabilidad institucional, especialmente mediante el establecimiento de elecciones internas, sigue presentando un bajo nivel de institucionalización (rutinización) en comparación con otros partidos de masas. Véase: Philip Selznick. *Op. cit.*

25 Samuel Huntington. *Op. cit.*; Nelson Polsby. *Op. cit.*; Angelo Panebianco. *Op. cit.*

enraizamiento significa que el partido hace parte de la percepción pública, que lo identifica, lo diferencia de otras organizaciones y se moviliza en su apoyo.²⁶

Este enfoque multidimensional del proceso de institucionalización tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, concibe que existen diversas formas de institucionalización que pueden ser divergentes, es decir, un partido político puede ser fuertemente institucionalizado en términos de *sistematicidad*, pero débil en cuanto a su *autonomía* o respecto de sus *vínculos con la población*; también puede ser fuertemente institucionalizado en sus vínculos con la población y tener un bajo desarrollo organizativo (*sistematicidad*). En segundo lugar, como corolario de lo primero, no se plantea que pueda darse una *óptima combinación* de las cuatro dimensiones, dado su posible carácter divergente y, con ello, la imposibilidad de producir un agregado a partir de ellas.

La propuesta de los cuadrantes es analíticamente muy importante y útil. No obstante, es posible plantear que los cuadrantes I (sistematicidad) y II (infusión de valores) podrían considerarse como un mismo fenómeno. Como lo plantea Steven Levitsky, si consideramos que la rutinización implica que las normas o conjunto de reglas que rigen a una organización involucran su conocimiento, su aplicación, seguimiento y acatamiento por parte de los diversos actores, ello implica que los miembros del partido las internalizan y se acogen a ellas, asumiéndolas con criterios de acción que hacen que la organización funcione y se fortalezca como tal.²⁷

26 Los indicadores propuestos por Janda incluyen la dimensión externa de enraizamiento del partido en la población. Por una parte, el referido a la permanencia del nombre del partido durante el tiempo, por cuanto un cambio puede producir confusiones en la identificación del partido por parte de los ciudadanos y afectar las relaciones de quienes actúan con él. Por otra parte, la estabilidad electoral (votos) y legislativa (escaños) a partir de las cuales se establece si el partido mantiene un electorado estable, es decir, si recibe el apoyo más o menos constante de los electores. El problema es que Janda homologa estabilidad (continuidad) con institucionalización. Como lo ha señalado Ronald Jepperson. "Institutions, Chicago, Institutional Effects, and Institutionalism". En: Walter Powell y Paul Di Maggio. *The New Institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, 1990, pp. 143-163, los criterios de continuidad, estabilidad y pervivencia permiten señalar una cierta capacidad de los partidos para mantenerse en la competencia y en el escenario político, pero la institucionalización no es equivalente a la sobrevivencia y/o durabilidad; se trata de fenómenos diferentes y, para este caso, no se pueden homologar.

27 Steven Levitsky. *Op. cit.*

De igual forma, en cuanto a la autonomía cabe retomar el planteamiento de Duverger sobre los partidos de estructura directa y los de estructura indirecta.²⁸ Como lo señala Panebianco, en los partidos de estructura indirecta los parlamentarios se encuentran más vinculados a la organización que sirve de soporte al partido, que al mismo partido, de igual forma su estructura burocrática se puede ver constreñida por el aparato de la organización y sus procesos internos (complejidad, rutinización y coherencia) están condicionados por factores externos a su propia estructura. Esta consideración conduce a que en los partidos de estructura directa la dimensión de la autonomía se excluye del análisis y en los partidos de estructura indirecta se trata de ver su especificidad en las otras dimensiones. El carácter indirecto del partido se constituye en un factor que puede incidir en la forma como se presenta la sistematicidad y el enraizamiento.

Con estas consideraciones, es posible abordar a los partidos políticos desde los cuadrantes I (sistematicidad) y IV (enraizamiento), en aquellos partidos de estructura directa. En esta dirección, a continuación se presentan cuatro posibles combinaciones de ambas dimensiones: a) alta institucionalización en términos organizativos y de enraizamiento, b) alta institucionalización organizativa y subinstitucionalización en términos de enraizamiento, c) subinstitucionalización organizativa y alta institucionalización en enraizamiento, y d) subinstitucionalización organizativa y en enraizamiento.

4. El concepto de institucionalización y sus indicadores

La ubicación del proceso de institucionalización organizativa en sus dimensiones de sistematicidad y enraizamiento, remite a un concepto de institucionalización que podríamos sintetizar como *el proceso por el cual un partido adquiere, en mayor o menor grado, consolidación en su organización y en sus vínculos con la población. Respecto a la sistematicidad, estableciendo, por una parte, estructuras con grados de especialización de roles, interdependencia y coordinación; por otra parte, caminos pautados de acción que operan como patrones integrados de conducta que rigen sus actividades y son conocidos por los diferentes actores de la organización, puestos en práctica y acatados, y, además, coherencia en su funcionamiento. En cuanto al enraizamiento, generando vínculos estables con la población, que se expresan en la identificación con la etiqueta partidista y en el apoyo en sus actividades en los distintos escenarios de acción (gubernativo, legislativo, electoral) y en sus actividades como organización.*

28 Maurice Duverger. *Op. cit.*

A partir de este concepto es necesario plantear algunos indicadores y subindicadores que hagan posible el análisis empírico. Antes de hacerlo es importante señalar dos consideraciones. La primera se refiere a la distinción entre continuidad e institucionalización. Como se anotó anteriormente, los partidos que no se institucionalizan desaparecen; esto implica asumir que los partidos presentan determinada continuidad en el tiempo, lo cual indica que, como organizaciones, han desarrollado ciertas estructuras y se han regido por patrones de acción. En este sentido, considerar la *edad cronológica* como un indicador de institucionalización puede conllevar a equívocos, en tanto que partidos con muchos años de existencia pueden sobrevivir con un bajo grado de institucionalización organizativa (un mínimo organizativo que les permita mantenerse en el escenario), o también partidos con un largo período de existencia pueden colapsar y desaparecer; y viceversa, partidos de reciente formación pueden alcanzar una fuerte consolidación organizativa, dependiendo de sus dinámicas internas y de los factores del entorno. Como se planteó al citar a Jepperson,²⁹ no podemos homologar continuidad y estabilidad a institucionalización.³⁰ En el mismo sentido, considerar la *edad generacional* como indicador de institucionalización puede conducir, máximo, a señalar que el partido *sobrevivió* al cambio generacional de liderazgos y con ello logra mantenerse (continuar) en el escenario político, no obstante esto no dice mucho respecto de su desarrollo organizativo, más allá de indicar que el líder o los líderes no eran todo el partido y que éste adquirió una dinámica propia. También este indicador permite señalar la continuidad, más que la institucionalización.

La segunda consideración está relacionada con la modalidad de financiación como un indicador de institucionalización. El planteamiento de Panebianco, según el cual cuanto mayor es la institucionalización es más probable que la organización disponga de un sistema basado en flujo regular de recursos desde una pluralidad de

29 Ronald Jepperson. *Op. cit.*

30 Aquí subyace una premisa central respecto a que los partidos se consolidan gradualmente, esta linealidad implicaría que los viejos partidos logran consolidarse y los nuevos están en camino de hacerlo. Además de la homologación entre continuidad-institucionalización, como lo señalan Randall y Svasan, esta premisa hace abstracción de las realidades históricas: desconoce, por ejemplo, que en el “tercer mundo” el desarrollo de los partidos ha sido interrumpido frecuentemente por los gobiernos autoritarios, a la vez que otros partidos se beneficiaron y pudieron consolidarse. Véase: Randall y Svasan. *Op. cit.* En otros casos, algunos partidos emergieron solo con los procesos de transición y consolidación democrática. Y no se podría plantear, *a priori*, que los más viejos están más institucionalizados que los nuevos, o viceversa.

fuentes,³¹ está pensado para los partidos en los cuales existe la figura del afiliado (y existe el afiliado) que cotiza, un régimen de partidos con financiación estatal de los partidos y/o existen organizaciones externas a éste que contribuyen a su financiamiento. En algunos países de América Latina, en los cuales la figura del miembro o afiliado del partido no está muy extendida y los sistemas de financiación estatal se orientan más hacia las campañas que a actividades permanentes, la disponibilidad de recursos en los partidos podría verse, más que como un indicador, como un factor contextual que incide en el grado de institucionalización que puedan alcanzar algunos partidos.

Estas dos consideraciones, además de la demarcación que se ha planteado en cuanto a la autonomía decisional, circunscriben tres dimensiones relacionadas con la sistematicidad: la complejidad, la rutinización y la coherencia.

En cuanto al enraizamiento se puede abordar la forma como los partidos son percibidos y apoyados por la población a partir de cuatro dimensiones: la densidad electoral, la identificación partidista, la confianza en los partidos y el apoyo electoral hacia el partido.

4.1 Sistematicidad

4.1.1 Complejidad. En los términos de Huntington y su posterior desarrollo en Panebianco, la complejidad expresa la existencia de una organización extraparlamentaria autónoma, en tanto sistema de gestión establecido e independiente, con división del trabajo, jerarquización y subunidades diferenciadas y especializadas, integradas de tal forma que permitan mantener en funcionamiento al partido. El incremento en la complejidad responde al propósito de alcanzar mayor eficiencia racionalizando las tareas organizativas. La mayor institucionalización se asocia a una mayor complejidad y puede abordarse con base en tres indicadores:

- La especialización del organigrama en términos funcionales y jerárquicos que orientan al partido en cuanto a la racionalidad en la gestión y las acciones cohesionadas en torno de ciertos objetivos. Una mayor especialización implica una división del trabajo claramente establecida, con funciones diferenciadas según niveles de la organización partidista (nacional, regional intermedio, local), con integración y relaciones de supraordenación y subordinación.
- El desarrollo de órganos de coordinación que le permitan cohesionarse y actuar colectivamente. En este sentido se trata de caracterizar la forma como se coordinan en la organización partidista las diversas esferas de acción de sus miembros: la

31 Angelo Panebianco. *Op. cit.*, p. 124.

acción legislativa, las campañas electorales y de propaganda, el desempeño gubernamental de los miembros candidatizados por el partido, la participación en diversas acciones políticas como consultas populares, movilizaciones sociales, debates públicos.

- El grado de yuxtaposición entre congresistas y dirigentes del partido. Una fuerte institucionalización implica un menor grado de yuxtaposición, con dirigencia diferenciada y autónoma de los congresistas, y viceversa. Entre más yuxtapuestos estén, más débil es el desarrollo de la organización extraparlamentaria.³²

4.1.2 Rutinización. La rutinización implica la presencia de criterios universalistas y no particularistas de acción, y métodos automáticos y regularizados, no discrecionales ni contingentes. En tal sentido, en las organizaciones las rutinas son cruciales para su funcionamiento y presuponen que sean conocidas, aplicadas y acatadas, con lo cual cabe esperar un grado de correspondencia entre las reglas que regulan a los partidos y su funcionamiento efectivo.³³ La rutinización puede abordarse con indicadores orientados a medir la regularidad en sus eventos centrales, en los procesos internos de elección y en el manejo de la disciplina de los integrantes de la organización. Algunos posibles indicadores son los siguientes:

- La regularidad en la realización de las convenciones y/o congresos nacionales del partido. Según los períodos estatutariamente establecidos, la regularidad se asocia con una fuerte institucionalización, y se asume que este tipo de eventos constituyen los principales espacios oficiales de toma de decisiones de los partidos. En partidos subinstitucionalizados predomina la contingencia y la realización eventual, sin periodicidad ni regularidad.
- Los niveles de concurrencia a las convenciones y/o congresos nacionales del partido. Según el número de quienes estén acreditados para asistir a los eventos, se espera que una organización institucionalizada tenga capacidad de convocatoria.

32 Bajo la premisa según la cual cuando existe el predominio de los parlamentarios en el partido se constriñe el desarrollo de la organización del mismo, en tanto que estos ocupan los cargos de dirección, orientan al partido hacia su reproducción como clase política, impiden la autonomía en las decisiones internas. Un bajo nivel de institucionalización va siempre asociado al predominio de los parlamentarios o a un equilibrio inestable entre parlamentarios y dirigencia. Los parlamentarios disponen del poder sobre el partido. Véase: *Ibíd.*

33 Véase: James March y Johan Olsen. *Redescubriendo las instituciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Angelo Panebianco. *Op. cit.*; y Steven Levitsky. *Op. cit.*

- La aplicación de las reglas de juego estatutarias en la elección de los candidatos y la dirigencia del partido.
- La aplicación de los procedimientos de disciplina interna. La consolidación organizativa del partido involucra la existencia de un sistema de regulación de los comportamientos de los actores internos, que deben ajustarse a las reglas de juego propias. Una fuerte institucionalización se asocia a la existencia y aplicación de procedimientos de disciplina interna. Pueden tomarse aspectos como la *disciplina electoral* de los integrantes del partido y el nivel de acatamiento de la dirigencia a las convocatorias de los eventos del partido, sin el cual su funcionamiento no es posible,³⁴ también *la disciplina legislativa* en la acción parlamentaria según los criterios partidistas y la participación en coaliciones o alianzas ajustadas a los lineamientos oficiales del partido.

4.1.3 Coherencia. Se refiere a las acciones de los miembros de la organización partidista, fundadas en la identificación y el compromiso con ésta, lo cual se expresa en sus actuaciones en los espacios en los que el partido hace presencia. En este caso, en los ámbitos gubernamental, legislativo y electoral. Para ello pueden plantarse indicadores como los siguientes:

- El comportamiento en las votaciones de los parlamentos ajustados a las directrices del partido y/o a las orientaciones de los voceros de bancadas.
- La acción gubernamental a nivel nacional, regional y local según los criterios y propuestas partidistas.
- El acatamiento a la participación en alianzas y/o coaliciones según las orientaciones partidistas.

34 La disciplina electoral se refiere al apoyo de los miembros del partido (sus parlamentarios y miembros de otros órganos colegiados de elección popular y de las personalidades nacionales) a los candidatos que oficialmente son presentados en las elecciones. Asumimos que una de las funciones organizacionales centrales de los partidos se refiere a la postulación de candidatos a los cargos de representación, por lo cual una organización consolidada tiene mayor capacidad de concitar apoyos a sus propios candidatos y establecer procedimientos regulatorios-disciplinarios en su control, con los cuales se realiza consulta interna. En términos generales, el nivel de acatamiento a las convocatorias por parte de todos los delegados habilitados para asistir es abordado mediante el grado de concurrencia en términos porcentuales.

4.2 Enraizamiento

4.2.1 Densidad electoral. Esta expresa la relación entre los electores y los miembros de un partido. El indicador se expresa en la proporción (porcentaje) de electores que son, a su vez, miembros del partido. Una alta densidad supone una alta capacidad de movilización del partido respecto a sus miembros y a otras personas que, sin serlo oficialmente, pueden ser simpatizantes o seguidores (temporales o permanentes).³⁵ En esta dirección se plantea la existencia de la productividad organizativa, en tanto que el partido mantiene mayores vínculos con la población. La pérdida de afiliados es tomada como una advertencia de declive, dado que el número de miembros de la organización está en relación directa con la capacidad de ese partido de movilizar electores. Con una alta densidad electoral el partido puede afrontar en mejores condiciones los retos ambientales, por ejemplo, la potencial amenaza en el escenario electoral con el surgimiento de nuevos partidos.³⁶

En este aspecto puede haber dificultades. Por una parte, la figura del afiliado es propia de los partidos modernos de masas en países con una gran continuidad histórica, mientras que en partidos de patronazgo, de clientela y/o personalistas, o de reciente surgimiento, que no se fundamentan en la presencia de afiliados o incluso en los cuales la figura clásica del afiliado no existe, no se puede hacer una cuantificación de la densidad electoral. Por otra parte, aun en los partidos en los cuales existe la afiliación oficial puede darse que el grado de densidad esté descendiendo, aunque el número de afiliados aumente, debido a que el crecimiento de la población en edad de votar y del electorado, es mayor. Igualmente, en la medida en que en algunos países se presente la transición de los partidos de integración social de masas hacia los partidos centrados en la competencia electoral, la necesidad y búsqueda de afiliados ya no es tan trascendental, con lo cual se relativiza la importancia de la densidad electoral de las organizaciones.³⁷

35 Klaus Von Beyme. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.

36 En los partidos en los cuales existe la figura del afiliado, una alta densidad electoral equivaldría a que solo un reducido sector de afiliados no vota por el partido, lo cual implicaría contar con un electorado que corresponda al menos al 90% de sus afiliados. Porcentajes inferiores indicarían una baja densidad, o muy baja según los casos. Se parte de la premisa de que los afiliados se acogen a la disciplina partidista asumiendo que además de los afiliados, también existen simpatizantes con diversos grados de proximidad al partido, potenciales electores. La densidad electoral es muy alta cuando la relación electores/afiliados sobrepasa el 100%.

37 La reducción e importancia de los afiliados en muchos partidos conduce a una situación especial: puede generar mayor autonomía de la dirigencia política. El papel e influencia

4.2.2 La identificación partidista. Se considera como la orientación de una persona hacia un partido político; el lugar donde se sitúa un individuo frente a alguno de los partidos en competencia, como expresión de una actitud positiva duradera hacia cierto partido. Constituye una autoubicación de las personas ante los partidos, lo cual tiene efectos sobre su comportamiento político.³⁸

4.2.3 La confianza en los partidos como instituciones. Hace referencia a las percepciones de la población respecto a los partidos políticos en términos de confianza en estos como instituciones.³⁹

de los afiliados se ven reducidos a medida que los partidos van prestando más atención al proceso electoral con la finalidad de ganar votos; esta reducción produce mayor autonomía de los dirigentes, en tanto que los afiliados pueden obstaculizar los esfuerzos de los líderes electoralistas. En este sentido, una ventaja de los partidos con pocos miembros activos es la de contar con mayor facilidad para imponer una dirección de campaña centralizada y eficiente, guiada por profesionales. De igual forma, se pueden hacer más ágiles los procesos de selección de candidatos, de dirigentes, y la formulación de políticas. Véase: León Epstein. "Political Parties in Western Democratic Systems". En: Roy Macrieurdis (editor). *Political parties. Contemporary trends and idea*. Nueva York, Harper and Row, 1967; Susan Scarrow, Paul Webb y David M. Farrell. "De la integración social a la competición electoral". *Zona Abierta*, 108-109, Madrid, 2004.

38 La identificación partidista fue originalmente planteada en términos de adhesión afectiva hacia un partido político y se asoció a un modelo de explicación del comportamiento electoral planteado en la Universidad de Michigan con los estudios clásicos de Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller, Donald Stokes. *The American Voter*. Michigan, University of Michigan, 1960. Posteriores estudios han utilizado el concepto para estudiar las lealtades partidistas y distinguirlo de las preferencias electorales coyunturales o momentáneas (véase al respecto: Philip Converse y Roy Pierce. "Measuring partisanship". *Political Methodology*, 11, 1987; Bradley Richarson. "European party loyalties revisited". *American Political Science Review*, 85, 1991, pp. 752-775; Lauro Mercado Gasca. "Una visita a la lealtad hacia los partidos políticos en América Latina". *Revista Política y Gobierno*, 2, México, 2002. La identificación partidista se aborda a partir de las encuestas realizadas durante el período que abarca el estudio, su evolución en el tiempo y los grados de apego o desapego de la población hacia cada uno de los partidos estudiados. Es pertinente señalar que existen diversos grados en la identificación partidista, cuando hace presencia ésta puede ser fuerte, débil o muy débil. Según la fortaleza puede haber una mayor propensión a votar por el partido.

39 Algunas agencias que monitorean las instituciones y las percepciones ciudadanas sobre éstas utilizan diversas categorías de medición. Por ejemplo, la Corporación Latinobarómetro, que viene realizando anualmente encuestas en América Latina hace más de una década, utiliza una escala con cuatro categorías referidas a la confianza en los partidos políticos: mucha, algo, poca, ninguna. Diversas encuestas nacionales toman categorías similares.

4.2.4 Apoyo electoral a los partidos. Se refiere a la cuantificación del electorado que apoya a los partidos en las sucesivas elecciones del periodo analizado, su estabilidad, sus fluctuaciones y volatilidad.⁴⁰

La última consideración acerca de la institucionalización organizativa se refiere a la presencia de procesos de *rutinización informal* dentro de la organización del partido. Steven Levitsky⁴¹ ha llamado la atención sobre la necesidad de considerar la institucionalización no solamente desde las reglas de juego formales, sino también desde las informales.⁴² Para él, si se siguen considerando las reglas informales como aspectos que socavan la institucionalización o la desvían, se corre el riesgo de dejar de lado importantes aspectos de la vida interna de los partidos o subestimar el grado por el cual la vida interna de los partidos está estructurada y regularizada por éstas.

Desde nuestra perspectiva, las *reglas informales* dentro del partido se asumen como relaciones de poder que están presentes en la vida interna del partido y entran en juego recurrentemente aunque no estén contempladas de manera oficial, ni

40 Algunos indicadores que permiten analizar las dinámicas del comportamiento del voto en su estabilidad, sus fluctuaciones y su consistencia son: primero, los grados de implantación del electorado. Su dinámica en términos de estabilidad-inestabilidad a nivel nacional y/o regional. Segundo, el voto cruzado, la comparación entre la participación electoral relativa del partido en elecciones presidenciales y parlamentarias, o presidenciales y locales, lo cual permite analizar la consistencia del comportamiento partidista. Una mayor consistencia en los resultados implica que las diferencias entre tipos de elecciones son muy bajas (inferiores al 5%) y presupone un comportamiento coincidente de los electores que apoyan en todo tipo de elecciones al mismo partido. Tercero, las fluctuaciones o variaciones, es decir, medidas a través del índice de variación: la sumatoria de las diferencias en elecciones sucesivas (X corresponde a las elecciones del respectivo año y Xi a las elecciones inmediatamente anteriores), dividida por el número de elecciones del período (N). Con base en Keneth Janda (*Op. cit.*), el índice se expresa de la siguiente forma:

$$IV = \frac{\sum |X - X_i|}{N}$$

41 Steven Levitsky. *Op. cit.*

42 De igual forma, Guillermo O'Donnell. *La otra institucionalización, en Contrapuntos*. Buenos Aires, Paidós, 1999, introduce una crítica a los estudios de los procesos de democratización en América Latina que centran su atención de manera exclusiva en las reglas formales dejando a un lado las relaciones no universalistas, particularistas y jerárquicas, como el nepotismo y el clientelismo. El autor considera que si el principal criterio para determinar la institucionalización o consolidación democrática es una adecuación entre las reglas formales y el comportamiento (en términos de conocimiento, práctica y acatamiento), se estrecha la perspectiva para abordar algunos casos en donde los particularismos son muy importantes y están muy difundidos.

explícitamente prescritas. Una dimensión relevante la constituyen los acuerdos entre élites partidarias para la toma de decisiones, que trascienden los caminos pautados estatutariamente, ya sea sustituyéndolos o cambiándolos situacionalmente. En este enfoque esos acuerdos socavan la institucionalización, en términos de *rutinización formal*, y mientras tengan mayor presencia, existirá menor consolidación de la institucionalización organizativa.

Tabla 2. Contraste entre grados de institucionalización organizativa de los partidos políticos: sistematicidad

<i>Dimensiones</i>	<i>Nivel de institucionalización</i>		
	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Muy débil</i>
1. COMPLEJIDAD			
1.1 Especialización del organigrama funcional y jerárquico	Alto grado de especialización y diferenciación de funciones	Bajo grado de especialización y diferenciación de funciones	No existe especialización ni diferenciación de funciones
1.2 Desarrollo de órganos de coordinación	Consolidados	Débiles	No existen
1.3 Nivel de traslapamiento entre la dirigencia del partido y los congresistas	No existe o es bajo	Alto	Total
2. RUTINIZACIÓN			
2.1 Realización de las convenciones y congresos nacionales del partido	Con regularidad estatutaria	Irregularidad respecto a los estatutos	Eventualmente o no se realizan
2.2 Niveles de concurrencia a las convenciones nacionales del partido	Altos (más del 75%)	Medios (51-75%) Bajos (25-50%)	Cuando se realizan son muy bajos (- 25%)
2.3 Aplicación de las reglas de juego en la elección de la dirigencia del partido	Siempre	Varían. Se modifican contingentemente	Se aplican eventualmente o no se aplican
2.4 Aplicación de las reglas de juego en la elección de candidatos oficiales del partido a la presidencia de la república	Siempre	Varían. Se modifican contingentemente	No se aplican
2.5 Funcionamiento de procedimientos de disciplina interna	Regularmente y ajustados a las reglas de juego	De forma contingente	No existen y/o no se aplican
3. COHERENCIA			
3.1 Disciplina en las votaciones en el legislativo	Alta	Baja	Baja
3.2 Acatamiento de las directrices programáticas	Siempre	Ocasional	No se acata
3.2 Acatamiento de las políticas de alianzas y coaliciones	Siempre	Ocasional	No se acata

De la combinación de la rutinización formal e informal pueden surgir tres situaciones diferentes: a) una alta rutinización formal, con la presencia de una baja rutinización informal, que implica una fuerte institucionalización; b) una baja rutinización formal con una alta incidencia de la rutinización informal, que implica una débil o muy débil institucionalización; y c) una baja rutinización formal y una baja rutinización informal, lo cual trae consigo una muy débil institucionalización. Con la presencia de *arreglos* ajustados a negociaciones personales se desplazan los *caminos institucionales*, y con ello la regularidad y la certidumbre dan paso a la contingencia y a las incertidumbres.

Tabla 3. Contraste entre grados de institucionalización de los partidos políticos: enraizamiento

<i>Dimensiones</i>	<i>Nivel de institucionalización</i>		
	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Muy débil</i>
1. DENSIDAD ELECTORAL	Alta	Baja	Muy baja
2. IDENTIFICACIÓN PARTIDISTA	Alta	Baja	Muy baja
3. GRADO DE CONFIANZA EN EL PARTIDO	Alta	Baja	Muy baja
4. APOYO ELECTORAL AL PARTIDO			
4.1 Implantación partidista	Estable	Inestable	Muy inestable
4.2 Voto cruzado	Consistente	Inconsistente	Inconsistente
4.3 Fluctuaciones del electorado	Muy bajas	Altas	Muy altas

A manera de cierre

El análisis organizativo de los partidos políticos, aunque cuenta con importantes contribuciones que han devenido en referentes clásicos en este subcampo de la ciencia política, solo de manera reciente —en las dos décadas más recientes— ha adoptado en sus análisis el concepto de institucionalización como herramienta conceptual y teórica.

Inicialmente asumido como una perspectiva centrada en las dimensiones internas y estructurales, los desarrollos posteriores han conducido a una mirada más compleja, que involucra componentes internos y externos, así como estructurales y actitudinales. Esta nueva visión de la institucionalización aborda a los partidos no solo en sus dimensiones organizativas, sino también en términos de conductas de sus actores internos, así como a las percepciones y formas como los partidos se insertan en los diversos ámbitos de la sociedad, es decir, su enraizamiento.

El presente artículo presenta diversas aproximaciones a la institucionalización partidista y plantea una propuesta de operacionalización del concepto, para lo cual propone algunos indicadores en las dos dimensiones adoptadas (sistematicidad y enraizamiento).

Esta propuesta se funda en la convicción de la necesidad de abordar a los partidos políticos en su funcionamiento real, a los partidos “realmente existentes”, más allá de las tesis que centran su atención, en términos valorativos-normativos, en señalar la situación de “crisis” de los partidos en sus múltiples variantes (crisis de representatividad, de credibilidad, de movilización, entre otras). De igual forma, trasciende los planteamientos referidos a la inexistencia de los partidos políticos, o a su supuesta disolución, especialmente formulados para los casos de América Latina. Más que señalar las supuestas crisis, inexistencias o desapariciones, interesa una aproximación al conocimiento de cómo funcionan y han funcionado en tanto organizaciones. Y cómo han estado y están vinculados a la sociedad.

La propuesta de abordaje empírico, como una primera formulación —y en tal sentido esbozada en términos provisionales—, tiene como horizonte la perspectiva de análisis comparados, que puede permitir el estudio de diversos casos a partir de un encuadre analítico común, lo cual constituye una de las dimensiones connaturales a la ciencia política.