UNIDAD 3 - ACTORES POLÍTICOS

Grupos de presión: Conceptos generales, métodos operativos y bases sociales

1. Concepto de grupo de presión

Los grupos de presión son asociaciones formadas para incidir en decisiones públicas o privadas sin aspirar a cargos políticos, buscando influir en el contenido de las normas o políticas específicas.

2. Métodos operativos

- Lobby formal: reuniones de asesores o lobbistas acreditados ante funcionarias/os del Poder Ejecutivo y Legislativo, ahora bajo escrutinio público por la futura ley.
- Financiamiento indirecto: aportes de empresas a campañas partidarias a través de cajas de financiamiento "autónomas" o consultoras, en un contexto de inflación elevada que penaliza restricciones estrictas.
- Campañas mediáticas y digitales: anuncios en redes, encuestas pagas y operaciones de «astroturfing» que se han detectado a modo de ejemplo: en debates sobre subsidios a la energía y tarifas públicas*. (Astroturfing es una estrategia de relaciones públicas y propaganda que busca crear la impresión de un movimiento espontáneo y de base social cuando en realidad está orquestado por intereses ocultos. Se emplean campañas masivas de contenido, reseñas y comentarios falsos para simular apoyo popular a una causa, marca o propuesta política)*
- Movilización de base: cortes de ruta por la Mesa de Enlace en reclamo de retenciones al agro (2018-2023) y, más recientemente, protestas de organizaciones piqueteras y sindicatos de estatales ante la crisis salarial.
- Producción de expertos: elaboración de estudios y "papers" por fundaciones como FIEL o CIPPEC para fundamentar posiciones sobre reforma impositiva y gasto público.

3. Bases sociales

- Objetivo compartido: defensa de intereses económicos, medioambientales, laborales o civiles frente a un poder que se percibe distante o hostil.
- Identidad sectorial: sindicatos de la CGT o UOM, cámaras como UIA o Bolsa de Comercio, ONGs ambientales como Greenpeace Argentina.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

- Recursos materiales y simbólicos: presupuestos para consultoría, medios propios de comunicación, credenciales académicas y el prestigio de actores como el CELS en derechos humanos.
- Contexto coyuntural: la persistente inflación por encima del 100 % anual y la inseguridad ciudadana sitúan temas económicos y de seguridad en el centro de la agenda, favoreciendo grupos que reclaman soluciones urgentes.
- Motivación mixta: en muchos casos conviven demandas de bienestar colectivo con estrategias de defensa de ventajas particulares, como ocurre en algunas disputas de gremios docentes provinciales.

4. Distinciones conceptuales

Categoría	**Objetivo principal**	**Forma de acción**	**Búsqueda de poder**
Grupo de presión	Influir decisiones puntuales	Cabildeo, financiamiento y movilizaciones	No disputa cargos públicos
Grupo de interés	Defender intereses permanentes de sus afiliados	Estudios, asesorías y advocacy continua	Sin aspirar a elecciones
Lobbying	Servicio profesional de intermediación	Gestión de agendas con funcionarios	Contratación específica
Partido político	Capturar el poder mediante cargos electivos	Campañas electorales y elección de representantes	Sí, cargos públicos

(Advocacy es la defensa organizada y pública de una idea, causa o política concreta, mediante la presentación de argumentos, la movilización de actores y la presión sobre responsables de la toma de decisiones)

(El cabildeo consiste en las actividades de individuos o grupos, que actúan por sí mismos o en nombre de otros, con el objetivo de influir en las decisiones de los responsables políticos mediante comunicación informal y discreta)

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

5. Recursos de los grupos de presión

- Económicos: donaciones privadas, cuotas societarias y financiamiento de consultoras especializadas.
- Humanos: equipos de cabilderos, comunicadores y asesores legales con acceso a despachos oficiales.
- Informativos: elaboran informes, boca de urna y encuestas propias que circulan en medios periodísticos.
- Relacionales: redes internas con dirigentes de partidos, funcionarias/os, periodistas y académicos.
- Estructurales: sedes institucionales, secretarías de prensa y plataformas digitales para coordinar acciones nacionales y provinciales.

6. Tipos de grupos de presión

- Sindicatos y gremios: CGT, UTE-Ctera y sindicatos estatales, claves en negociación de paritarias y medidas de fuerza.
- Cámaras empresariales: UIA, CAME, Bolsa de Comercio, especialmente activas en debates sobre impuestos y tipo de cambio.
- Medios de comunicación y agencias de noticias: influencian agenda pública y generan presión indirecta a través de editoriales y columnas.
- ONGs y movimientos sociales: CELS, Greenpeace Argentina, Fundación Milenar y agrupaciones de derechos digitales (p. ej. Fundación Vía Libre) que impulsan leyes de protección de datos.
- Grupos de consumidores: Consumidores Libres, ADEBA, que presionan por regulaciones de tarifas, alimentos y servicios.

7. Grupos de presión y Seguridad Pública

La inseguridad es hoy la principal preocupación de los argentinos, superando a la economía y el empleo. En este ámbito:

- Sindicatos: Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN) y nuevas asociaciones de oficiales de fuerzas federales que reclaman presupuesto, equipamiento y protocolos de actuación.
- Empresas de seguridad privada: G4S, Prosegur y cámaras del sector presionan por ampliación de licencias y contratos con municipios bonaerenses y porteños.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

- Asociaciones de víctimas y derechos humanos: CELS, APDH y familiares de víctimas de violencia institucional exigen reforma de protocolos de uso de la fuerza y control civil.
- Organizaciones vecinales y “foros barriales”: presionan ante intendencias y ministerios para más patrullaje y cámaras de vigilancia en barrios vulnerables.

Estos actores combinan el cabildeo ante los Ministerios de Seguridad a nivel nacional y provincial, campañas mediáticas sobre hechos delictivos y movilizaciones frente a Legislaturas provinciales para influir en presupuestos y leyes penales.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Partidos políticos: Definición, funciones y bases sociales.
Origen y desarrollo de los partidos políticos. Estructuras organizativas y procedimientos de los partidos políticos. Distintos tipos de partidos.
Partidos políticos y Seguridad Pública.

II. ¿Qué es un partido político?

No existe actualmente en la disciplina una definición precisa y con acuerdo generalizado sobre lo que es un *partido político* (White, 2006: 7). Continúa, por lo tanto, un amplio debate entre distintas definiciones que pueden ser clasificadas en estrechas, amplias o intermedias.

Entre las *definiciones estrechas* encontramos a autores, como Downs (1992 [1957]: 23), que proponen reducir la definición sólo a los grupos que "buscan el control del aparato gubernamental en elecciones debidamente constituidas". En el mismo sentido, Schlesinger (1991: 6) sugiere restringir la definición a los "partidos que compiten en elecciones libres y primeramente a aquellos que son capaces de ganarlas a través del tiempo", criticando a los que proponen abarcar a todas las instituciones que se definan como partido.

Esta definición estrecha, también denominada "electoral", es seguida por Sartori (1987: 67), quien entiende como partido a "cualquier grupo político que se presente en las elecciones, y pueda hacerse un lugar a través de las elecciones, colocando a sus candidatos en los cargos públicos". Por su parte, Mainwaring y Scully (1995: 2-3), en su estudio sobre los partidos en América Latina, proponen una versión matizada de la definición de Sartori, al incluir también a los partidos que quieran presentar candidatos pero no puedan hacerlo porque están prohibidos o bien porque las elecciones no tienen lugar.

Un problema de las definiciones electorales es su dificultad para analizar organizaciones (como el Partido Comunista Chino) que actúan en regímenes que no permiten la existencia de otros partidos políticos, y donde no existen por lo tanto elecciones libres y competitivas. Otro problema de estas definiciones es su incapacidad para incluir a grupos que, si bien se presentan a elecciones, no lo hacen para lograr en ellas acceder a cargos públicos. Es el caso, por ejemplo, de lo que Sartori ha llamado *partidos antisistema*, organizaciones que ingresan a la arena electoral con el propósito de deslegitimar al sistema existente sosteniendo uno alternativo. Asimismo, en las sociedades contemporáneas se pueden identificar con facilidad distintos partidos que utilizan las elecciones como un foro para dar a conocer su visión ideológica o sus opiniones sobre determinadas temáticas, partidos en los que predomina lo que tradicionalmente se conoce como la función expresiva por sobre la instrumental.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Como sostiene Janda (1993: 166), “una verdadera teoría general de los partidos políticos no puede ser construida con una definición estrecha que excluya a los sistemas unipartidistas y a los partidos antisistema”.

Las *definiciones amplias*, en cambio, se basan en la caracterización dada por Max Weber (1964: 228), quien define a los partidos como “formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar a sus dirigentes dentro de su asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales [...]. Su acción está orientada a la adquisición del poder social”.

Los críticos señalan que “cualquier definición de partido lo suficientemente amplia para comprender a todas las organizaciones que se autodenominan partidos, no es una construcción analítica muy útil, debido a que muchas de las organizaciones comprendidas por éste tienen poco en común” (Ware, 1987: 16). Nos encontramos así frente al problema inverso del señalado con respecto a las definiciones estrechas: si éstas dejan afuera del universo partidario a muchas organizaciones que generalmente se consideran parte de él, las definiciones amplias incluyen como partidos a muchas entidades que no son habitualmente consideradas como tales.

Luego están las llamadas *definiciones intermedias*. En ese sentido encontramos que Duverger (1972 [1957]) caracteriza a los partidos en torno a dos factores: (1) que su principal objetivo sea el de conquistar el poder o el de compartir su ejercicio y (2) que cuenten con una base amplia de apoyo.

Janda (1980: 5) sostiene una definición semejante: “un partido es una organización que busca ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones de gobierno”. “Reconocidos” quiere decir abiertamente identificados con el partido. Así, si un grupo de interés compite con sus propios representantes se vuelve un partido. Finalmente, “ubicar” puede significar tanto hacerlo mediante elecciones, como una acción administrativa o imposición directa.

Joseph LaPalombara y Myron Weiner (1966) señalan que para que exista un partido deben darse cuatro condiciones esenciales:

a) la existencia de una organización duradera y estable;

b) que dicha organización esté articulada de tal modo que las organizaciones de carácter

local tengan lazos regulares y variados con la organización en el ámbito nacional;

c) la voluntad deliberada y consciente del grupo de conquistar, ejercer y conservar el poder político;

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

d) la búsqueda del apoyo popular para conseguir sus fines (especialmente, pero no exclusivamente, en elecciones libres y competitivas).

Frente a las definiciones estrechas que señalan los medios y fines que debe tener una organización para ser un partido, y frente a las amplias que relativizan tanto los fines como los medios, estas definiciones medias suavizan los medios (las elecciones), pero mantienen los fines (ocupar cargos de gobierno).

Panebianco, después de descartar un conjunto de definiciones que a su entender fallan al utilizar los fines de los partidos como elemento definicional, ya que éstos no pueden ser determinados previamente, propone una definición novedosa que se entronca con el área de la sociología de las organizaciones. Para el politólogo italiano, los partidos, al igual que cualquier otra organización, "se distinguen por el ambiente en el que desarrollan una específica actividad... Sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos" (Panebianco, 1990: 34).

Ware ha propuesto una definición que, si bien no pretende resolver el problema, permite trabajar con un concepto que es generalizable y analíticamente útil a la vez: "Un partido político es una institución que (a) busca influir en el estado, generalmente tratando de ocupar posiciones en el gobierno, y (b) usualmente consiste en algo más que un interés en la sociedad y trata, en algún grado, de agregar intereses" (Ware, 1996: 5).

Llegados a este punto se puede vincular la propuesta de Ware (1996) con la de Joseph LaPalombara (1966), agregándole algunos elementos más y proponer una definición que, si bien no es perfecta ni pretende cerrar la discusión, resulta analítica y heurísticamente útil para el estudio comparado de los partidos políticos.

Un *partido* es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular (Abal Medina, 2002).

Esta definición señala la cualidad diferencial de los partidos frente a otras organizaciones sociales y estatales, determinando que todo partido (1) *busca influir sobre el estado explícitamente*, tratando de ocupar posiciones en el gobierno por medio de elecciones u otra forma que tenga legitimidad popular, (2) que *posee una organización* que pretende ser, o al menos así lo presenta, como estable y duradera temporalmente, y (3) consiste, de forma usual, en algo más que un interés individual o *intenta de alguna forma agregar diversos intereses.* Así, los partidos cumplen un rol diferencial como articuladores de coaliciones políticas, ya que ocupan o potencialmente pueden ocupar posiciones claves en el aparato estatal, lo que les permite direccionar las políticas públicas. Esto, indudablemente, les ofrece un recurso de poder diferencial al resto de los actores.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

III. Los modelos de partido

Los *modelos de partido* son herramientas muy útiles para entender el funcionamiento global de la política. Sirven para simplificar, articular y modelizar rasgos o elementos que están presentes en los partidos reales. Analizaremos ahora la existencia de tres modelos sucesivos de partido político, que se presentaron en la evolución histórica y que con el paso de los años han ido cambiando su forma organizativa. De todas maneras, es importante entender que en los sistemas partidarios que se presentan en la realidad muchas veces conviven organizaciones partidarias que podríamos clasificar dentro de distintos modelos; si bien aquí presentamos un esbozo de la evolución histórica, distintos tipos de partidos suelen coexistir en un mismo momento (Koole, 1996).

Aquí sólo planteamos algunos elementos que permitan entender el contexto del surgimiento de los mismos. En este recorrido iremos introduciendo brevemente algunos cambios históricos que se fueron dando en la historia de Occidente de los últimos dos siglos, que contextualizan el cambio de las organizaciones partidarias y los modelos que fueron adoptando las mismas.

III.1. Modelo I: partido parlamentario

El primero es el concepto de partido *parlamentario*, de *notables* o de *comité* (Duverger, 1996 [1951]), que hace referencia a los primeros partidos políticos modernos. En general, los autores que trabajan este término destacan como sus características la existencia de una muy pequeña organización partidaria, un origen interno a los ámbitos parlamentarios, débiles lazos con las organizaciones sociales e ideologías poco estructuradas.

Este partido nació en la época en que las naciones más desarrolladas aún se regían por un sufragio censitario, y es propio de un rol todavía muy limitado del estado.

Estos partidos no tenían prácticamente existencia por fuera de las cámaras parlamentarias, sino que eran un grupo de representantes que se reunían en algún club, y es justamente por ello que son llamados *partidos parlamentarios*. Sin embargo, el desarrollo histórico, junto con el lento pero sostenido crecimiento de los cuerpos electorales y la creciente radicalización que fueron tomando las disputas políticas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, fue llevando a estos primeros partidos a “salir” de las cámaras y extenderse hacia la sociedad de una forma más permanente, apoyando en cada circunscripción electoral a un parlamentario amigo frente a otro de opiniones diferentes. Estos partidos eran conducidos por notables que los financiaban y se apoyaban en ellos cuando había elecciones.

El modelo de partido parlamentario expresa la primera forma que tomaron las modernas organizaciones partidarias, y la débil aunque creciente relación que las vinculaba con la sociedad.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

III.2. Modelo II: partido de masas

El segundo modelo es el de *partido de masas* (Duverger, 1996 [1951]), *burocrático de masas* (Panebianco, 1990), o de *integración* (Neumann, 1956). Con este concepto se describen organizaciones partidarias fuertes y amplias, imbricadas con la sociedad, que presentan generalmente una férrea disciplina partidaria y una ideología estructurada.

El desarrollo de las organizaciones partidarias estuvo acompañado por cambios en la sociedad. La finalización de la etapa anterior fue testigo del nacimiento de las primeras luchas por la ampliación de la participación política, es decir, del sufragio. A lo largo del siglo XIX las naciones centrales vivieron grandes transformaciones en un plazo históricamente breve, alimentadas por rápidos procesos de urbanización e industrialización.

En el marco de esta transformación se fue constituyendo un nuevo actor social, la clase obrera, que se organizó colectivamente enfrentado al sistema en su conjunto.

El cambio en el modelo organizativo se marcó claramente con los nuevos partidos que surgían al calor de las luchas sociales. Como su objetivo no era simplemente ganar el "juego" sino transformarlo, requerían antes que nada organizar a sus miembros, afiliándolos al partido.3 Así, la estructura organizativa de los partidos adquirió una alta densidad y complejidad institucional, con una fuerte estructura piramidal en cuyo vértice superior se encuentra la dirección nacional del partido, que contiene a los comités y agrupaciones locales.

La militancia en este modelo es distinta a la del partido de notables, ya que había que realizar una cantidad de tareas que requerían un trabajo constante y permanente y recursos para dar salarios a los trabajadores encargados de ellas, adquiriendo así un carácter rentado, burocrático. Por lo tanto, a este modelo partidario se lo denominó también *burocrático de masas*.

La desconfianza con que estos nuevos actores miraban al Parlamento (al que se veía como la cara del sistema que se buscaba combatir) y el carácter claramente centralizado de la estructura partidaria, llevaron a que los bloques parlamentarios carecieran de un poder real y fueran fuertemente controlados por la dirección del partido. Este efecto se acentuó con el tipo de sistema electoral que acompañó el desarrollo de este modelo de partido, que alentó un voto despersonalizado en el que el elector depositaba su confianza directamente en el partido y no en los candidatos que éste propusiera.

La constitución de partidos de estas características transformó el juego político, ya que para poder enfrentarse con éxito a semejante maquinaria política los partidos que aún conservaban una estructura de notables debieron transformarse a sí mismos, imitando en varios aspectos a sus rivales y anclándose en la sociedad.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

III.3. Modelo III: partido profesional electoral

La tercera configuración de la política moderna hace referencia a las formas políticas de finales del siglo pasado y principios del actual. Estados que han tenido que reducirse frente a la crisis de sus aparatos sociales de bienestar, junto con sociedades cada vez más individualizadas y heterogéneas, han llevado a un descentramiento de la política: el régimen político perdió gran parte de su carácter integrativo y representativo, primando una lógica de autorreferencialidad creciente (Lechner, 1995).

Las transformaciones que se experimentaron en la política desde los años setenta están claramente ligadas a los cambios en el rol de los estados. Producto de la crisis fiscal, el déficit presupuestario y los requerimientos de competitividad que surgen en un contexto de economía globalizada, los aparatos estatales presentes en el modelo anterior fueron disminuyendo sus competencias y separándose de la esfera económica.

Al no poder garantizar políticas públicas específicas, el partido fue perdiendo sus referentes sociales, por lo que se vio obligado a buscar apoyos más amplios e indefinidos.

Los electorados de todo el mundo se volvieron mucho más volátiles, menos leales hacia partidos individuales y más propensos al cambio. Esta transformación del estado es acompañada por una creciente fragmentación social y una fuerte influencia de los medios masivos de comunicación sobre la política.

Los elementos que algunos autores a fines de los años sesenta identificaban en lo que Kircheimer denominó *partido atrapa-todo* (o *catch-all party*), se acentúan hasta constituir un nuevo modelo de partido: el *profesional electoral* (Panebianco, 1990).

Esto es claramente un signo de adaptación partidaria en un mundo donde la política pierde su anterior centralidad. Para lograrlo, los partidos reducen su expresión ideológica, flexibilizan sus programas, reducen su burocracia interna y estandarizan su imagen.

Las características que tipifican al partido profesional electoral son menos claras y unívocas que las de los dos tipos precedentes. En este sentido, a diferencia de lo que ocurría entre el partido parlamentario y el partido de masas, no existe un límite preciso para señalar cuándo una organización partidaria real se encuentra más alejada del modelo de masas y más cercana al electoral. Es interesante notar cómo los elementos de los dos modelos más recientes se vinculan en los partidos reales en yuxtaposiciones aparentemente contradictorias. Una combinación muy frecuente es la de organizaciones

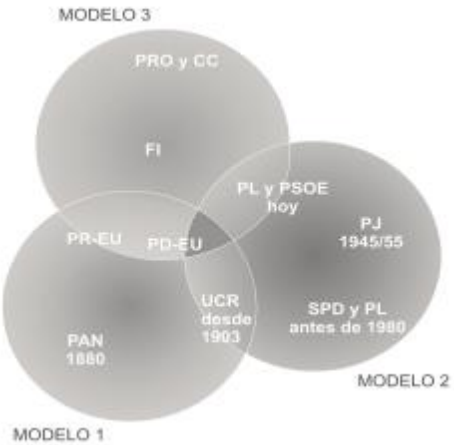
que se acercan al modelo electoral en sus campañas electorales (con plataformas difusas, profusión de marketing electoral y apelaciones a todo el mundo) pero mantienen en su interior las formas y métodos del modelo de masas (muchos afiliados y locales territoriales, estructura jerárquica piramidal, etcétera).

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

En tal sentido, podríamos ubicar tentativamente a distintos partidos políticos de la Argentina y de otros países en un esquema constituido por cada uno de los tres modelos propuestos. Esto permite comprender las intersecciones que existen en la realidad, dado que los partidos yuxtaponen elementos de diferentes tipos ideales. Mientras que, como veremos, el PAN argentino (Partido Autonomista Nacional) del siglo XIX conformaba un típico partido de notables, partidos europeos de base obrera (como la socialdemocracia alemana y el laborismo inglés) se acercaban al modelo puro burocrático de masas. En tanto, a partidos de creación reciente en la Argentina (como PRO o la Coalición Cívica) o en el exterior (como Forza Italia) podemos situarlos en el polo más cercano al modelo profesional electoral. A su vez, los partidos Demócrata y Republicano de los Estados Unidos combinan elementos de los distintos modelos, otorgándoles un cariz distintivo. En otros casos, como los mencionados SPD alemán y Laborismo inglés, con el tiempo se han ido desplazando hacia el modelo profesional electoral, pero conservando algunos rasgos de su pasado burocrático de masas.

Hacia una clasificación de los partidos políticos: votos, políticas públicas y cargos

Las superposiciones de las características de distintos modelos de partido han dado lugar a nuevos esfuerzos por establecer esquemas más útiles para la investigación empírica. En este sentido, Wolinetz (2007) estableció una clasificación de los partidos políticos en función de su orientación: partidos orientados a los votos, partidos orientados a las políticas públicas y partidos orientados a los cargos. Así, los partidos orientados a los votos tienen como prioridad ganar elecciones y en un sistema multipartidista son equivalentes a un *partido atrapa-todo (catch-all)*. Los partidos orientados a las políticas son los que tienen programas bien definidos o ideologías bien articuladas o que se centran en un tema específico (los partidos de protesta). Los *partidos de integración de masas* se incluyen dentro de esta categoría. Por último, los partidos orientados a los cargos aspiran a asegurarse un cargo gubernamental, ya sea en forma aislada o por medio de coaliciones. El *partido cartel* es una variante de esta última categoría pues engloba a los partidos que priorizan la obtención de cargos para sobrevivir.



Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Al mismo tiempo, ciertos elementos de los modelos son más útiles para entender algunos aspectos de los partidos y no otros. Los atributos del modelo profesional electoral, por ejemplo, son más valiosos para comprender cómo encaran los partidos su estrategia para las elecciones, pero no tanto para describir su rol en el gobierno, que sigue estando más ligado al modelo anterior. Una vez en el gobierno, los funcionarios propuestos o apoyados por los partidos implementan políticas públicas que generalmente no son puramente universalistas y que tienden a favorecer a sectores o grupos determinados, con lo que la vaguedad ideológica que puede existir en los programas partidarios encuentra un límite indudable.

Lo cierto es que más allá de sus capacidades interpretativas o ilustrativas, los modelos partidarios deben ser usados con cuidado, evitando la tentación en la que caen incluso estudiosos reconocidos de confundirlos con la realidad misma o terminar constituyéndolos en una especie de patrón evolutivo casi darwiniano en el cual los partidos van evolucionando de un modelo a otro y se adaptan a su entorno como si fueran especies animales en el proceso de la selección de los más aptos. Este error, que se denomina teleológico, genera la incorrecta idea de que un proceso político (la transformación partidaria, por ejemplo) tiene una direccionalidad, una finalidad (un *telos*) preestablecida que está obligado a seguir.

Por último, resulta interesante preguntarse si eventuales cambios en el estado pueden producir nuevos cambios en los modelos partidarios en tanto los modelos *profesional-electoral* o *atrapa-todo* se vinculaban a un determinado tipo de estado (uno con menor protagonismo en la economía y la regulación de la sociedad). En efecto, si el estado recupera, aunque sea parcialmente, la centralidad que tuvo en la posguerra en la definición del desarrollo de los países, posiblemente los partidos deban adaptarse organizativamente a ese nuevo rol estatal.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

IV. Organización y funcionamiento de los partidos

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras áreas del estudio acerca de los partidos políticos, "continuamos conociendo sorprendentemente poco sobre las organizaciones partidarias" (Katz y Mair, 1992: 2). Mientras entendemos bastante sobre "los partidos y sus votantes, los partidos y sus gobiernos y los partidos y sus competidores, sigue habiendo severos límites al entendimiento comparativo sobre cómo las organizaciones partidarias trabajan, cambian y se adaptan" (Katz y Mair, 1994: 2).

La "cosificación" de los partidos puede ser una estrategia útil, en términos de permitir la construcción de modelos teóricos parsimoniosos para el estudio de las relaciones de los partidos entre sí o de la formación de las coaliciones electorales, por ejemplo. Pero esta reducción es peligrosa si nos lleva a asumir "a los partidos como si fuesen un actor unitario" (Katz y Mair, 1994: 4 y Kitschelt, 1994: 207), olvidando que se trata de organizaciones complejas, donde diversos actores pelean por los recursos de poder y por imprimir determinada estrategia en un marco tipificado por reglas que son a su vez producto de disputas por el poder.

Es importante señalar que, lejos de ser estables, las *organizaciones partidarias* están siempre en mutación. Si bien existe en la disciplina una gran cantidad de respuestas a la pregunta por la naturaleza de las causas que empujan al partido a transformarse a sí mismo, la mayoría de los analistas ha señalado a la competencia electoral como la principal explicación. Según estos autores, serían las cambiantes necesidades que plantea la competencia electoral las que inducirían a la organización partidaria a adoptar transformaciones en su organización interna.

Duverger (1957 [1951]) plantea que uno de los principales cambios en los partidos se dio por la ampliación constante de los electorados, producto del sufragio universal.

A principios del siglo XX, los partidos tradicionales del siglo XIX se vieron empujados a transformarse por los avances electorales de los partidos obreros o socialistas de organización de masas. Estos cambios redujeron el grado de competitividad de los partidos de notables, los que se vieron impulsados –por lo que Duverger llamó "el contagio desde la izquierda"– a ir adoptando formas organizativas semejantes a los partidos de masas.

Años después, Kircheimer (1966) y Epstein (1967), aplicando la misma lógica que Duverger, llegaron a la conclusión inversa, al sostener que las nuevas modalidades de la competencia electoral caracterizadas por la irrupción de los medios masivos de comunicación en sociedades cada vez menos clasistas empujarían a los partidos europeos a asumir un formato organizativo más descentralizado y flexible, semejante al estadounidense. El trabajo de Panebianco (1990) es útil para analizar los cambios de los partidos, ya que recalca el modo en que nacen y se consolidan institucionalmente, incluyendo las influencias del entorno sobre los mismos. En su esquema, la organización partidaria es la

resultante tanto de las características originarias de los partidos como de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas del medio en que actúan.

Recientemente, Katz y Mair (1995, 1997) propusieron un enfoque diferente al competitivo pero con una lógica semejante. Los autores sostienen que en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de partido, caracterizado principalmente por su dependencia de los recursos estatales para afrontar las cada vez más costosas campañas electorales.4 Este modelo, el *partido cártel*, presupone que para garantizar la apropiación partidaria de los recursos públicos, los partidos deben establecer entre sí relaciones de cooperación, formando una especie de cártel.5 De este modo, lo que impulsaría las transformaciones partidarias no sería ya la competencia electoral, sino los cambios en los tipos de recursos que las organizaciones requieran.

Enfocándonos en el funcionamiento interno de los partidos, observamos que la coherencia de la organización partidaria y su nivel de centralización del poder son resultados contingentes del proceso político interno y no supuestos que puedan ser esgrimidos de antemano. La existencia de fracciones, tendencias o simples dirigentes rivales en prácticamente todos los partidos del mundo nos señala la existencia de una arena intrapartidaria, más o menos institucionalizada, en la que diversos actores disputan día a día el control de la organización. En síntesis, los partidos deben ser analizados como "sistemas políticos en miniatura con actores en lucha" (Kitschelt, 1994: 207): así, lo que puede beneficiar a un sector del partido puede perjudicar a la organización como un todo.

Tres son los componentes analíticos esenciales de la arena política intrapartidaria: las *reglas formales de decisión*, los *recursos de poder* (es decir, la distribución de los recursos organizativos) y los participantes, es decir, los *miembros del partido*.

Las *reglas formales de decisión* implican intentos de gobernar el conjunto de la vida interna partidaria, por lo que tienden a ser un reflejo del balance interno de poder y son en sí mismas un recurso en las disputas internas. De igual modo, conforman una historia "oficial" del partido, reflejando la particular visión de lo que es y lo que debe ser la organización.

Sobre los *recursos de poder* podemos, utilizando la conceptualización desarrollada por Crozier (1971: 54-75) y aplicada al estudio de las organizaciones partidarias por Panebianco (1990: 64-69), entender al *poder* como una relación de intercambio desigual basada en determinados recursos.

Para Panebianco, las relaciones se deben diferenciar en dos tipos: las horizontales y las verticales. Las primeras son las relaciones entre los líderes. Panebianco sostiene que su contenido está dado por el intercambio de recursos organizativos, provenientes del control sobre las *áreas de incertidumbre* (Crozier, 1971). Éstas constituyen prestaciones que las organizaciones requieren para su supervivencia y funcionamiento, y en el caso de los partidos incluyen los contactos con organizaciones o personas que apoyan

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

financieramente al partido, la buena llegada a los medios, la popularidad electoral y la capacidad de dotar a la organización de una identidad ideológica. Los individuos que controlan estas áreas consiguen un lugar importante en el interior de los partidos.

Las relaciones verticales, que se dan entre dirigentes y seguidores, implican el intercambio de incentivos por participación. Los *incentivos* incluyen "los beneficios, servicios u oportunidades por los cuales un individuo está motivado a contribuir con tiempo, esfuerzo o recursos a una organización" (Wilson, 1995: 31). En este sentido, la existencia de estos incentivos es lo que permite a una organización superar el llamado problema de la acción colectiva (Olson, 1992).

El problema de la acción colectiva

El llamado *problema de acción colectiva* aparece cuando los individuos que forman un grupo tienen un interés en que este grupo alcance un resultado, pero individualmente no les conviene asumir los costos de actuar para alcanzarlo; por ende, no se produce la acción colectiva requerida para lograrlo. Es decir, aquí los individuos tienen incentivos para comportarse como "polizones" (*free-riders*): aprovechar los beneficios de la acción colectiva sin soportar los costos (de tiempo, esfuerzo, dinero, etc.) de su propia acción individual.

Por lo tanto, si todos razonan igual, la acción colectiva no se produce. Los miembros de un partido, por ejemplo, tienen interés en que se difunda el programa partidario a la ciudadanía para así mejorar sus perspectivas electorales. Sin embargo, cada miembro individual no desea invertir su tiempo en repartir folletos por las calles, pintar paredes o convencer a sus vecinos. Como cada miembro razona igual, nadie difunde el programa y el partido obtiene un peor resultado electoral. Según Olson (1992 [1965]), entonces, proveer incentivos selectivos (materiales, de poder, de status) a los miembros que trabajan por el partido permite resolver los problemas de acción colectiva.

Panebianco sostiene que podemos diferenciar los incentivos ***entre selectivos y colectivos.***

Los selectivos son los tipos de incentivo cuya distribución puede ser controlada por quien los otorga, por ejemplo: cargos, dinero o estatus; mientras que incentivos colectivos son aquellos cuya apropiación no puede ser completamente dirigida por nadie. La teoría de los incentivos colectivos distingue generalmente entre incentivos de *identidad* (se participa porque existe una identificación con la organización), de *solidaridad* (se participa por razones de solidaridad con los demás participantes) e *ideológicos* (se participa porque existe una identificación con la causa de la organización) (Panebianco, 1990: 41).

Los incentivos colectivos, por su naturaleza, parecen ser más legítimos y también más económicos. ¿Pero por qué existen también los selectivos? Se puede decir que los incentivos selectivos son los que permiten que existan las organizaciones, que la

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

participación perdure y se mantenga en el tiempo, y poder superar el mencionado *dilema de la acción colectiva*, siendo algo así como el cemento de la participación colectiva.

El nudo del "dilema de la acción colectiva" es entender por qué la gente participa de cuestiones colectivas si a nivel individual le convendría más no actuar. Dado que actuar tiene costos (de tiempo, de esfuerzo, monetarios, etc.), para cada individuo lo ideal sería que todos menos él mismo participaran de la medida, para beneficiarse de las acciones colectivas pero sin incurrir en los costos de intervenir. Estos individuos actúan como *free-riders* o polizones.

¿Cómo se supera este dilema? Los análisis contemporáneos nos señalan dos maneras: mediante la acción de individuos que se mueven "normativamente" según lo que se debe hacer sin importarle los costos, o a través de incentivos selectivos, en términos de premios (positivos) y castigos (negativos).

Como vemos, en las organizaciones partidarias conviven tanto los incentivos selectivos como los colectivos, siendo ambos necesarios para el funcionamiento de la política moderna. Sin incentivos selectivos la organización partidaria debería descansar solamente en el compromiso cambiante de sus miembros. De esta manera, estos incentivos son los que "solidifican" la organización en tanto le otorgan un piso mínimo y estable de participación que no depende de los humores cambiantes de participantes motivados solamente por incentivos colectivos.

Sin embargo, el balance entre las dos clases de incentivos para cada individuo y para cada organización partidaria resulta de un equilibrio complejo. Si la falta de incentivos selectivos genera problemas organizativos y complica la supervivencia en el tiempo, el exceso de ellos provoca la muerte del partido. Por su naturaleza política, los partidos se nutren centralmente de incentivos colectivos y no pueden superar su falta.

Así se entiende por qué los partidos no pueden ser vistos como meras "empresas" basadas exclusivamente en incentivar selectivamente a sus miembros.

Resumiendo, se puede decir que siempre las organizaciones partidarias necesitan de la participación, desde el mínimo que significa que el votante concurra a votar hasta el máximo que representa el militante que dedica toda su vida a las tareas partidarias.

Para obtenerla, los dirigentes proveen incentivos selectivos y colectivos en conjuntos o paquetes que varían en su contenido, de acuerdo a la proximidad que el individuo en cuestión tenga con el centro de poder partidario.

Los individuos que concentran los principales recursos de poder son los líderes de la organización. La *coalición dominante* de Panebianco, la *oligarquía* de Michels, o el *círculo interno* de Duverger, son distintas denominaciones para el conjunto de líderes de un partido, es decir, aquellos individuos que perteneciendo formalmente o no a la conducción de la organización, controlan los principales recursos de poder.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Con respecto a los miembros, el carácter voluntario de los partidos lleva a que quienes participan de la vida de estas organizaciones puedan ser entendidos de maneras diferentes. Presentamos una propuesta tentativa de clasificación, que se basa en las ideas de Duverger (1996), con algunas modificaciones para lograr un carácter fundamentalmente conceptual, ya que las categorías pueden no estar presentes, y sus límites son imprecisos.

Siete categorías de miembros o participantes del partido:

Simpatizantes: son las personas que votan generalmente por el partido y además manifiestan su cercanía al mismo, de forma pública. Son un electorado "fiel" y que constituye el llamado "voto duro" con el que cuentan los partidos.

Afiliados: este grupo lo componen personas que además de poseer las características de los simpatizantes, se han afiliado, es decir que han entablado una relación "formal" con el partido. Esto implica que pueden participar de las actividades y de la vida interna del partido y, en muchos países, que deben realizar un aporte monetario a la organización.

Adherentes: son personas que están afiliadas y además realizan actividades para el partido, aunque no sea su principal actividad. Ejemplo de ello son los fiscales de mesa en los actos eleccionarios, que también pueden colaborar en las actividades de campaña y en otras que desarrolle la organización.

Militantes o activistas: son la base real y permanente de la organización partidaria, su "núcleo duro" (Panebianco, 1990: 71). Su actividad es cotidiana y se sienten fuertemente comprometidos e identificados con la organización. Por su trabajo pueden recibir algún incentivo selectivo.

Dirigentes locales: son militantes partidarios que controlan recursos importantes de la organización. Dentro de esta clase están comprendidos los líderes locales, o de pequeños grupos internos, funcionarios ejecutivos de niveles medios (provinciales o municipales). Oficialmente son elegidos democráticamente por los miembros del partido aunque, en la práctica, este procedimiento "es sustituido por técnicas de reclutamiento autocrático: cooptación, designación por el centro, presentación, etcétera"

(Duverger, 1996 [1951]: 165). En la Argentina existe un subtipo particular muy relevante denominado "punteros", que son dirigentes que controlan por medio de incentivos de carácter material a un grupo de militantes o activistas que se concentran en un territorio determinado.

Dirigentes partidarios: son militantes que controlan recursos significativos del partido para la organización (recursos económicos, relaciones con los líderes máximos, control de los medios de comunicación, redes de grupos locales –"agrupaciones"–, entre otros). Son ellos los que ocupan altos cargos en los puestos ejecutivos, y su poder varía de acuerdo a los recursos que manejan.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Líderes: sólo algunos dirigentes son líderes, ya que éstos tienen como característica ser los tomadores de decisiones que forman parte de la coalición dirigente del partido o de una coalición alternativa. Suelen tener un gran predicamento sobre amplios grupos de miembros de la organización y relaciones frecuentes con dirigentes partidarios a los que conducen o, en la terminología de la política argentina, "referencian".

Generalmente también tienen una relación privilegiada con los máximos líderes de otros partidos y con los principales empresarios, periodistas y funcionarios del país.

Si las organizaciones partidarias, lejos de ser actores homogéneos, son verdaderas arenas de disputa permanente, es lógico suponer que en su interior se constituyan diversos grupos. Estos agrupamientos de dirigentes y militantes han recibido diversos nombres, desde "líneas internas" hasta "fracciones" pasando por "agrupaciones" y "tendencias".

Por lo generalmente, son simplemente agrupamientos que pelean por acceder al control de la organización y postular a sus principales miembros como candidatos para los puestos formales del poder político. De ahí se desprende que en la mayoría de los casos estos grupos internos sean puramente coyunturales. Sin embargo, en otros casos los agrupamientos pueden responder a la intención de expresar una determinada postura político-ideológica que no es asumida plenamente por el resto de la organización, y así incluso transformarse en verdaderos partidos en miniatura que se mantienen en el tiempo y hasta asumen una identidad que los diferencia del resto.

Partidos políticos y seguridad pública en Argentina

Los partidos políticos son actores clave en la formulación, debate y control de las políticas de seguridad pública, pues definen las estrategias, asignan recursos y ejercen la supervisión legislativa y ejecutiva de las fuerzas encargadas de garantizar el orden y la convivencia ciudadana.

Marco jurídico

- La Constitución Nacional reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, con el monopolio de la representación política y la facultad exclusiva de presentar candidaturas a cargos públicos.
- La Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley N° 23.298) regula su organización, diferencia entre partidos de orden nacional (reconocidos en al menos cinco distritos) y de distrito, y establece requisitos para su personería jurídica y mantenimiento del reconocimiento.
- A nivel provincial, las constituciones pueden incorporar capítulos específicos sobre seguridad pública, definiendo competencias y garantías, así como el rol de los partidos en su diseño y fiscalización.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.

Funciones de los partidos políticos en materia de seguridad

1. Elaboración de plataformas y programas: Acuerdan diagnósticos de la problemática (delincuencia, violencia, prevención) y proponen medidas legislativas o ejecutivas (reforma policial, modernización tecnológica, políticas de inclusión).
2. Legislación y presupuesto: Debaten y sancionan leyes de seguridad, regulan el accionar de las fuerzas, autorizan el financiamiento de equipamiento, sueldos y programas de capacitación.
3. Supervisión y control: A través de comisiones en el Congreso o en legislaturas provinciales, fiscalizan la actuación de policías, gendarmes y agencias de inteligencia, garantizando el respeto a derechos humanos.
4. Articulación federal y local: Promueven coordinación entre Nación, provincias y municipios para diseñar políticas integrales que combinen prevención, sanidad y reinserción social.

Enfoques y debates actuales

- Seguridad ciudadana vs. mano dura: Disputa entre priorizar prevención social y comunitaria o endurecer penas y reforzar la presencia policial.
- Derechos humanos: Cómo equilibrar eficacia operativa con garantías de debido proceso y protecciones frente a abusos.
- Tecnología y transparencia: Propuestas para sistemas de videovigilancia, uso de datos para análisis delictivo y rendición de cuentas electrónicas.
- Participación vecinal: Impulsar consejos ciudadanos o veedurías que involucren a la comunidad en la vigilancia y prevención.

Desafíos y perspectivas

- Politización del tema: Evitar que la seguridad se convierta en un recurso electoral sin solución de fondo.
- Coordinación interjurisdiccional: Superar barreras entre niveles de gobierno para un mando único en emergencias y operativos conjuntos.
- Enfoque integral: Vincular salud mental, educación y trabajo con la lucha contra la criminalidad.
- Consenso mínimo: Construir acuerdos transversales que garanticen continuidad de políticas a largo plazo, más allá de cambios de gobierno.

Bibliografía: Manual de ciencia política, Juan Manuel Abal Medina. Eudeba Universidad de Buenos Aires 1ª edición: marzo de 2010.