

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

SCOTT MAINWARING Y TIMOTHY R. SCULLY*

Desde los setenta se han multiplicado los estudios de casos sobre los sistemas de partidos en América Latina. Sin embargo esos estudios se concentran en casos individuales, siendo notable la escasez de análisis comparativos sistemáticos. Este trabajo realiza un estudio comparado de los sistemas de partidos de doce países latinoamericanos. El artículo se enfoca en el concepto de institucionalización. Los autores sostienen que la institucionalización, más que el número de partidos, es la idea fundamental para distinguir los sistemas de partidos en América Latina. Es improbable que la democracia funcione bien donde los sistemas de partidos no estén suficientemente institucionalizados.

Fue en la década de los ochenta que la política electoral competitiva celebró su retorno en América Latina. En toda la región las elecciones fueron convirtiéndose en el cauce principal para acceder a los cargos políticos. En algunos países, como Costa Rica, Venezuela y Colombia, la política electoral de fines de los ochenta y comienzos de los noventa se erigió sobre los fundamentos de varios decenios de competencia política ininterrumpida. En otros, como Chile y Uruguay, las elecciones abiertas representaron la recuperación de prácticas e instituciones democráticas relativamente antiguas. En todavía otros, como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Perú (hasta abril de 1992), la naturaleza cada vez más abierta de las competencias electorales en los años ochenta y noventa ofreció nuevas oportunidades para la construcción de instituciones democráticas. En cada caso, la reafirmación de las políticas

* Los autores son Doctores en Ciencia Política y Profesores del Departamento de Gobierno y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Notre Dame.

electorales en los años ochenta como modo legítimo (si acaso no el único) para ocupar altos cargos, subrayó la creciente importancia de analizar a los partidos y a los sistemas de partidos en los países de la región.

La investigación relativa a los partidos y sistemas de partidos de América Latina ha mejorado notablemente desde los años setenta en adelante; puede contarse ahora con muchos buenos estudios sobre países individuales o partidos individuales. Aún así resulta notable la escasez de análisis comparativos sistemáticos del carácter de los sistemas de partidos en los principales países de América Latina¹. Esa escasez determina la *raison d'être* básica de este trabajo, que presenta un análisis de los sistemas de partidos en doce de los principales países latinoamericanos, incluyendo a todos los grandes y medianos, así como a todos aquellos dotados de instituciones democráticas más antiguas.

El artículo enfoca el concepto de institucionalización del sistema de partidos y sus implicancias para el análisis de la política en América Latina. Hemos desarrollado tres temas principales. En primer lugar, argumentamos que la diferencia más crítica entre los sistemas de partidos de América Latina reside en si acaso un sistema competitivo se halla o no institucionalizado. Un sistema de partidos institucionalizado implica estabilidad en la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tienen raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de los partidos y de las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna, y la existencia de organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables. En segundo lugar, argumentamos que existen marcadas diferencias en el grado de institucionalización. Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor grado, Argentina, tienen sistemas institucionalizados de partidos competitivos. Perú, Bolivia, Brasil y Ecuador tienen sistemas de partidos incipientes. México y Paraguay forman una categoría residual; los llamamos sistemas de partidos hegemónicos en transición.

En tercer lugar, argumentamos que la institucionalización de un sistema de partidos es importante para el proceso de consolidación democrática. El hecho de que exista o no un sistema de partidos institucionalizado hace una gran diferencia en el funcionamiento de la política democrática. Es difícil mantener una democracia moderna de masas sin un sistema institucionalizado de partidos. La naturaleza de los

1 Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón editaron un trabajo sobre partidos y sistemas de partidos en el cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) que constituye una importante excepción. Véase: **Muerte y Resurrección: Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones del Cono Sur** (Santiago: FLACSO, 1989).

partidos y los sistemas de partidos son determinantes en cuanto a las posibilidades de que emerja una democracia estable; de que la democracia sea investida con legitimidad; y de que resultare una política efectiva.

EL CONCEPTO DE SISTEMA DE PARTIDOS INSTITUCIONALIZADO

Definimos sistema de partidos como un conjunto de interacciones normadas en la competencia entre partidos. El concepto de interacciones normadas sugiere que se observen ampliamente algunas reglas y regularidades en el cómo compiten los partidos, aun si esas reglas y regularidades son cuestionadas y sometidas a cambios. La idea de sistema también implica continuidad de las partes componentes que forman el sistema. Por ejemplo, cuando hay una marcada discontinuidad en el número de partidos relevantes, un sistema diferente reemplazará al anterior². De acuerdo con nuestra definición, todos los países analizados en este artículo poseen sistemas de partidos; la interrogante es el grado hasta el cual están institucionalizados esos sistemas, y de qué tipo de sistema se trata.

Algunos analistas podrían objetar que allí donde los partidos son relativamente débiles y donde la volatilidad electoral es alta, no habrá sistema debido a la falta de regularidad en las normas de la competencia. Nosotros pensamos, sin embargo, que incluso con partidos relativamente débiles, éstos siguen siendo actores importantes en la política, ya que dan forma a la naturaleza de la competencia política y proveen símbolos que orientan al electorado y a las élites políticas. Ello basta para alegar que existe alguna normativa, con todo lo incipiente que pueda ser, común a los elementos que conforman el sistema.

Aun con nuestra definición relativamente indulgente, un solo partido no puede formar un sistema de partidos, porque sistema implica

2 La definición de Sartori es similar. «Un sistema de partidos es precisamente el sistema de interacciones que resulta de la competencia entre partidos». Un sistema de partidos «resulta de, y consiste en, las interacciones normadas de sus partes componentes, implicando, así, que tales interacciones proveen los límites, o al menos la limitación, del sistema». Giovanni Sartori, **Parties and Party Systems: A Framework for Analysis** (Nueva York: Cambridge University Press, 1976), pp. 43-44. Sin embargo, Sartori a todas luces utiliza de manera más estricta el concepto de sistema. El señalaba, por ejemplo (p. 185), que Colombia «tiene lo que difícilmente podría considerarse sistema de partidos», y la edición brasilera de su libro sostiene que también Brasil careció de sistema de partidos en el período 1946-64. Nuestra creencia de que tanto Colombia como Brasil tienen sistemas de partidos sugiere un uso más amplio del concepto de sistema de partidos.

la existencia de más de una parte componente³. Para hablar de «sistema» de partidos deben competir a lo menos dos partidos. Por ejemplo, un partido tan poderoso como el Partido Comunista de la Unión Soviética, antes de Gorbachov, no funcionaba dentro de un sistema de partidos, porque no había nada similar a una competencia entre partidos. La desintegración del sistema de partido-estado en ese país, fue posible precisamente debido al debilitamiento del partido gobernante.

Aquí resulta importante el concepto de sistema de partidos institucionalizado⁴. En términos generales, institucionalización se refiere a un proceso a través del cual se afianza y se da a conocer efectivamente, aunque no sea universalmente aceptada, una práctica u organización. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible. En palabras de Samuel P. Huntington, «Institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad»⁵.

Cuatro son las condiciones que deben cumplirse para la institucionalización de un sistema de partidos⁶. La primera y más importante es que el concepto de sistema de partidos institucionalizado sugiere estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre los partidos. Las normas de la competencia entre partidos deben

3 Sartori, **Parties and Party Systems**, p. 44, observa lo mismo.

4 Nosotros preferimos el concepto de sistemas de partidos «institucionalizado» a otros como «sistema de partidos fuerte», que lleva mayor carga ideológica y menos claridad conceptual. Si bien Sartori no empleó el concepto de institucionalización, llamó la atención sobre las marcadas diferencias entre sistemas políticos con «sistemas de partidos estructuralmente consolidados» y estados menos cohesionados. Véase: **Parties and Party Systems**, especialmente pp. 244-248.

5 Samuel P. Huntington, **Political Order and Changing Societies** (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 12. Si bien compartimos aspectos del énfasis de Huntington en la institucionalización, hacemos un distinción más marcado entre los sistemas democráticos y los autoritarios. Huntington se centró en la institucionalización, sin mirar acaso se institucionalizaba un sistema democrático u otro autoritario. Nosotros nos centramos específicamente en la institucionalización de sistemas de partidos competitivos. Para análisis relevantes sobre institucionalización, véase Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy?», por publicarse; James G. March y Johan P. Olsen, **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics** (Nueva York: The Free Press, 1989), pp. 1-52.

6 Cada vez que en este capítulo analizamos sistemas de partidos institucionalizados, hablamos, salvo que se indique lo contrario, de sistema de partidos democráticos, es decir, de sistemas de partidos en sociedades democráticas. Decir «sistema de partidos democráticos institucionalizado» es incómodo por redundante. Sin embargo, tal como veremos más adelante, los sistemas de partido hegemónico, en que un solo partido gana reiteradamente elecciones viciadas, también pueden ser institucionalizados.

manifestar cierta regularidad, con lo que no estamos sugiriendo que esas normas sean «congeladas»⁷. Distritos en los que regularmente aparecen partidos importante sólo para evaporarse con la misma facilidad, no constituyen una característica de un sistema de partidos institucionalizado. Allí donde no existe tal estabilidad, la institucionalización se ve limitada.

Segundo, los partidos más importantes deben poseer raíces relativamente estables en la sociedad; de otro modo no estructuran las preferencias políticas en el tiempo y hay una regularidad sólo limitada del modo como vota la gente. Hay una variación considerable entre los sistemas de partidos institucionalizados de acuerdo a cuán profundamente apegados se sienten los ciudadanos a sus partidos. Las etiquetas de partidos son más significativas en sistemas de partidos institucionalizados que en sistemas de partidos incipientes. Esos lazos entre los ciudadanos y los partidos contribuyen a generar la regularidad que implica la institucionalización. En sistemas de partidos incipientes, un número mayor de ciudadanos tienen dificultades para averiguar qué representan los partidos más importantes, incluso en el sentido más amplio. De modo similar, si bien hay pronunciadas diferencias en los lazos entre los intereses organizados y los partidos, aun entre los sistemas de partidos institucionalizados, esos lazos generalmente se hallan más desarrollados en estos sistemas, que en los sistemas de partidos incipientes.

En parte como consecuencia de esos vínculos entre los partidos y su electorado, en los sistemas de partidos institucionalizados los partidos tienden a ser consecuentes con sus posiciones ideológicas relativas. Un partido situado marcadamente a la izquierda de otro partido no se desliza súbitamente hacia la derecha del mismo simplemente para sacar ventajas electoralistas de corto aliento, puesto que los partidos se ven constreñidos por su necesidad de mantener seguidores fieles⁸. Si los principales

7 Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan afirman que en Europa occidental las estructuras de clivaje y la alineación tras partidos se «congelaron» después de la movilización masiva del electorado. Véase: «Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction», en Lipset y Rokkan, eds., **Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives** (Nueva York: Free Press, 1967), pp. 1-64. Encontramos convincente el argumento de Richard Rose y Thomas L. Mackie, «Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organizations», en Kay Lawson y Peter H. Merkl eds., **When Parties Fail** (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 533-560; que sugieren que la metáfora de congelar es exagerada. Es cierto que al interior de los sistemas de partidos institucionalizados hay una tendencia hacia la estabilidad, pero la causa principal por la que los mismos partidos persisten durante largos períodos de tiempo es que saben adaptarse con éxito a los cambios de su entorno.

8 Herbert Kitschelt, **The Logics of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany** (Ithaca: Cornell University Press, 1989), pp. 1-8 y 41-47.

partidos cambian su posición ideológica relativa, ello implica lazos débiles entre los partidos y la sociedad, y una falta de normatividad en el proceso de cómo compiten los partidos y de cómo se relacionan con los actores sociales.

Tercero, en un sistema de partidos institucionalizado democrático, los principales actores políticos asignan legitimidad al proceso electoral y a los partidos. Las élites políticas basan su conducta en la expectativa de que las elecciones serán la ruta principal hacia las tareas de gobierno. Si esa expectativa comienza a erosionarse, también se desgasta la institucionalización del sistema de partidos. En un sistema de partidos institucionalizado, los partidos son actores claves en determinar el acceso al poder. Son las elecciones abiertas las que deben constituir el proceso real para determinar quién gobierna y los principales actores deben contemplarlas como tal.

Finalmente, en un sistema de partidos institucionalizado importan de verdad los asuntos de partido. Los partidos no están subordinados a los intereses de líderes ambiciosos; poseen un status independiente y valor propio. El partido se vuelve autónomo de los movimientos u organizaciones que inicialmente pudieron haber creado el partido para fines instrumentales. Es señal de una mayor institucionalización del sistema de partidos, que las estructuras partidistas estén firmemente establecidas, sean territorialmente extensas, estén bien organizadas y posean recursos propios. En un sistema de partidos institucionalizado se vuelven rutina los procedimientos intrapartidarios, incluyendo los procedimientos para alcanzar el control del partido⁹.

Si bien en ocasiones hacemos una distinción dicotómica entre sistemas de partidos institucionalizados e incipientes, en realidad hay una continuidad. Tampoco suponemos que la institucionalización sea un proceso lineal. Como veremos más adelante, algunos sistemas de partidos latinoamericanos se volvieron menos institucionalizados en estos últimos quince años.

9 Para la institucionalización de organizaciones partidistas, véase: Angelo Panebianco, **Political Parties: Organization and Power** (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 53-56; y Kenneth Janda, **Political Parties: A Cross National Survey** (Nueva York: The Free Press, 1980), pp. 19-28 y 90-107.

*LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS
DE PARTIDOS EN LA AMÉRICA LATINA*

En caso de que -como sostendremos más adelante- el grado de institucionalización de un sistema de partidos tenga consecuencias de gran alcance, entonces la apreciación del grado en que un sistema de partidos se halla institucionalizado constituye el primer paso para la clasificación de un sistema de partidos. Por dicha razón, más que categorizar los sistemas de partidos de la América Latina prioritariamente de acuerdo al número de partidos, urgimos en favor de comparaciones de acuerdo a cuán institucionalizado está el sistema de partidos. Emplear los cuatro criterios que hemos elaborado constituye un nuevo enfoque de la comparación de sistemas de partidos.

Centrarse antes que nada en el número de partidos podría ser apropiado si tratásemos con sistemas de partidos institucionalizados a lo largo y ancho de la América Latina. Sin embargo, clasificar a los países latinoamericanos de acuerdo al número de partidos produce resultados engañosos, porque agrupa a sistemas de partidos que no son del mismo género¹⁰. El número de partidos relevantes en competencia y la intensidad de la polarización ideológica no pierden relevancia, pero resultan más útiles una vez que se adoptan determinaciones relativas a cuán institucionalizado es un sistema de partidos. Pensamos que este criterio no sólo es aplicable a los casos de la América Latina vistos en este trabajo,

10 Empleando más que nada el criterio de número de partidos relevantes, Ronald H. McDonald y J. Mark Ruhl, **Party Politics and Elections in Contemporary Latin America** (Boulder: Westview, 1989), llegan a cinco clases de sistemas de partidos en América Latina. Consideran a Cuba, Nicaragua, México y Paraguay como «sistemas de un partido», pasando a llevar así la regla de que un **sistema** requiere de a lo menos dos unidades. Si Nicaragua fue o no un estado de un solo partido desde mediados de los años ochenta también es cuestionable; el concepto de sistemas de partido hegemónico de Sartori es más apropiado. Ellos clasifican a Colombia, Uruguay y Honduras como sistemas de dos partidos. Como muestra González en este volumen, esa clasificación de Uruguay resulta errónea desde comienzos de los años setenta. Argumentan que Venezuela, Costa Rica y Argentina tienen sistema de dos partidos «emergentes», cuando los dos primeros países tienen a todas luces sistemas de partidos institucionalizados. Incluyen a Chile, Perú, Bolivia y Panamá como casos de sistemas multipartidistas, lo que es cierto, pero hay diferencias cruciales entre ellos en el grado de institucionalización. Finalmente, califican a Brasil, Guatemala, El Salvador, Ecuador y República Dominicana como sistemas multipartidistas emergentes. Contrariamente lo que ellos implican, República Dominicana posee un sistema de partidos marcadamente más institucionalizado que aquel de Perú, Bolivia o Panamá, y la república caribeña tenía un sistema de dos partidos cuando estos autores escribieron su trabajo.

y que el estudio de los niveles de institucionalización podría orientar, también con gran utilidad, las comparaciones entre los sistemas de partidos de otros contextos.

Nuestro primer criterio de institucionalización, que los modelos de competencia entre partidos manifiestan una regularidad, es relativamente fácil de medir y de comparar mediante el índice de volatilidad electoral de Pedersen, que mide el cambio neto de la participación de bancas (o votos) de todos los partidos de una elección en otra. El índice se obtiene sumando el cambio neto del porcentaje de bancas (o votos) ganado o perdido por cada partido entre una elección y otra, dividiendo luego por dos. Un índice de 15, por ejemplo, significa que algunos partidos experimentaron una ganancia agregada del 15 por ciento de las bancas de una elección en otra, mientras que otros perdieron un total de 15 por ciento¹¹.

El cuadro I muestra la volatilidad media correspondiente a la cámara baja y a las elecciones presidenciales en los doce países cubiertos por este trabajo. El cuadro está estructurado desde la más baja a la más alta volatilidad, usando un indicador agregado basado tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales. Como salta inmediatamente a la vista, hay profundas diferencias de volatilidad electoral entre nuestros casos. Usando el indicador agregado para las elecciones legislativas y las presidenciales, Uruguay, Colombia y Venezuela se sitúan en el extremo bajo de la escala latinoamericana, y Paraguay, Ecuador, Perú y Brasil en el otro extremo, marcadamente alto.

Al considerar períodos electorales individuales, se aprecia una variación extraordinaria de la volatilidad en las elecciones legislativas, de 3% en Colombia (1978-1982), a 62.5% en el Perú (1980-1985). Los promedios también exhiben grandes diferencias, con Colombia (8.5%) en la parte más baja de la escala, seguido por Uruguay (9.1%), Argentina (14.0%), Venezuela (14.6%), Chile (17.5%) y Costa Rica (18.2%). México queda en un rango intermedio (22.4%). Mucho más volátiles son Paraguay (31.9%, basándonos en un solo período electoral, demasiado poco para entregar una base sólida de análisis), Bolivia (32.1%), Ecuador (32.5%), Brasil (40.9%) y Perú (54.4%). Ecuador se sitúa alto, a pesar de

11 Mogens Pedersen, «Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977», en Hand Daalder y Peter Mair, eds., **Western European Party Systems** (Beverly Hills; Sage, 1983), pp. 29-66. Adam Przeworski dividió una medida idéntica y empleó la volatilidad electoral como único criterio para evaluar la institucionalización de los sistemas de partidos. Véase: «Institutionalization of Voting Patterns or is Mobilization the Source Of Decay», **American Political Science Review**, Vol. 69 (marzo 1975), pp. 49-67.

celebrar elecciones legislativas más frecuentemente (cada dos años) que todo el resto de América Latina, a excepción de Argentina. Con elecciones más frecuentes cabe esperar una menor volatilidad, pues los ciudadanos tienen menos tiempo para cambiar sus preferencias¹².

Cuadro 1

Volatilidad electoral en doce países de América Latina

	Bancas Cámara Baja Promedio			Voto Presidencial Promedio			
	Número de volatilidad			Número de volatilidad			
	Período	Per. Elect.	(A)	Período	Per. Elect.	(B)	(A) + (B)/2
Uruguay	1971-1989	2	9.1	1971-1989	2	9.1	9.1
Colombia	1970-1990	5	8.5	1970-1990	5	10.9	9.7
Venezuela	1973-1988	3	14.6	1973-1988	3	10.8	12.7
Costa Rica	1970-1990	5	18.2	1970-1990	5	14.3	16.3
Chile	1969-1989	2	17.5	1970-1989	1	15.4	16.5
Argentina	1983-1991	4	14.0	1983-1989	2	27.2	20.6
México	1982-1991	3	22.4	1982-1988	1	32.2	27.3
Paraguay	1983-1989	1	31.9	—	—	—	(31.9)
Bolivia	1979-1989	3	32.1	1979-1989	3	38.9	35.5
Ecuador	1978-1992	5	32.5	1979-1988	3	43.8	38.2
Perú	1978-1990	3	54.4	1980-1990	2	54.0	54.2
Brasil	1982-1990	2	40.9	1960-1989	1	99.0	70.0

Nota: Véase apéndice, al final del artículo

Fuente: Véanse fuentes en cada capítulo. También, **Europa World Year Book** (varios).

En comparación con las democracias industriales avanzadas, cinco de nuestros doce casos experimentan una volatilidad electoral extraordinariamente alta. Bartolini y Mair calcularon la volatilidad electoral de los votos depositados en 303 períodos electorales, en 13 países de

12 Para una exploración más profunda de la volatilidad electoral en la América Latina, véase: Michael Coppedge, «Institutionalization of Latin American Party Systems», Documento presentado al XVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Los Angeles, 24 al 27 de septiembre de 1992.

Europa occidental, entre 1885 y 1985. El caso individual más elevado de los 303 fue Alemania, con 32.1% de 1919 a 1920, y estuvo por debajo del promedio de cuatro de nuestros casos (para los cuales, sin embargo, las cifras fueron calculadas en bancas, por lo que no resultan perfectamente comparables). Con una volatilidad media de 15.2% en un período de cien años, Francia ostentaba lejos la cifra más elevada en Europa occidental, pero aún así Francia tenía una volatilidad más baja que ocho de los doce casos latinoamericanos. El promedio general de los 303 casos era de 8.6% más bajo que 11 de los 12 casos de América Latina¹³.

El cuadro 1 también entrega información relativa a la volatilidad de las elecciones presidenciales. Una vez más hay marcadas diferencias de un conjunto en otro. El ordenamiento por países cambia sólo ligeramente, con Uruguay en el lugar más bajo (9.1%), seguido de Venezuela (10.8%), Colombia (10.9%), Chile (15.4%) y Argentina (27.2%). Los seis países señalados se encuentran, una vez más, en la parte baja de la escala y tienen, con la sola excepción de Argentina, una volatilidad de a lo menos el 50%, y hasta del 90%, más bajo que los cuatro sistemas más volátiles. Brasil queda al margen del cuadro con su 99%, cifra que se debe en parte al largo vacío electoral entre las presidenciales de 1960 y de 1989. Aún así, la incapacidad de los principales partidos brasileiros de sobrevivir al golpe, marca un agudo contraste con la flexibilidad de los partidos de Argentina, Chile y Uruguay en tiempos de los gobiernos autoritarios. Brasil es seguido por Perú (54.0%), Ecuador (43.8%), Bolivia (38.9%) y México (38.2%). No calculamos la cifra para Paraguay, dada la ausencia de elecciones presidenciales competitivas en este país.

En suma, los modelos de competencia entre partidos son bastante estables en Uruguay, Colombia y Venezuela; moderadamente estables en Chile, Costa Rica y Argentina; muy inestables en México; y extremadamente inestables en Paraguay (país respecto del cual carecemos de información suficiente para entregar un juicio en cifras), Bolivia, Ecuador y Perú.

Nuestro segundo criterio de institucionalización hacía hincapié en que los partidos deben desarrollar raíces, de algún modo estables, al interior de la sociedad. Mientras la primera de nuestras dimensiones se enfoca en las normas de estabilidad general de la competencia entre los partidos, ésta se centra en los vínculos entre los partidos, los ciudadanos y los intereses organizados. Ambas dimensiones están relacionadas pero pueden separarse.

13 Stefano Bartolini y Peter Mair, **Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985** (Cambridge University Press, 1990).

La diferencia entre las votaciones presidencial y legislativa entrega importante información para evaluar cuán profundamente los partidos penetran en la sociedad. Allí donde los partidos son actores claves en dar forma a las preferencias políticas, la diferencia entre la votación presidencial y legislativa debiera ser menos pronunciada que allí donde los partidos son menos influyentes en ese sentido. Los ciudadanos votarían con mayor frecuencia sobre la base de las etiquetas de partido, por lo cual votarían por la misma etiqueta en las elecciones legislativa y presidencial. El Cuadro 2 muestra las diferencias entre el porcentaje de bancas en la cámara baja ganadas por partidos y el porcentaje obtenido por sus candidatos presidenciales¹⁴. Allí donde coaliciones (más que partidos) presentaban candidatos a la presidencia, comparamos el porcentaje de votos presidenciales obtenidos por la coalición con su porcentaje de bancas en la cámara baja.

CUADRO 2
Voto presidencial vs. bancas Cámara Baja en once países

	Período	Número de Elecciones	Ultima Diferencia	Promedio Diferencia
Uruguay	1971-1989	3	0.6 %	0.6 %
Costa Rica	1970-1990	6	4.0 %	3.3 %
Argentina	1983-1989	2	2.9 %	3.3 %
Colombia	1974-1990	5	13.6 %	6.8 %
México	1988	1	6.9 %	6.9 %
Venezuela	1973-1988	4	11.7 %	7.6 %
Bolivia	1979-1989	4	12.3 %	9.2 %
Perú	1980-1990	3	12.8 %	11.7 %
Chile	1989	1	15.4 %	15.4 %
Ecuador	1978-1992	4	48.8 %	35.6 %
Elecciones no-coincidentes				
	Presidencial Año Elección	Parlamentaria Año Elección	Diferencia	
Chile	1970	1969	13.3 %	
Brasil	1989	1990	52.3 %	

Nota: Véase apéndice, al final del artículo.

Fuentes: Véase capítulos individuales, **Europa World Year Book** (varios).

14 Lo mejor sería calcular tanto los resultados presidenciales como los legislativos en votos. En algunos casos, sin embargo, los datos legislativos nacionales no están disponibles en votos. Esto es un problema menor debido al alto grado de proporcionalidad de los sistemas electorales en cuestión, salvo el mexicano.

Hemos dividido el Cuadro 2 en dos partes: el segmento superior corresponde a elecciones legislativas y presidenciales coincidentes (o casi coincidentes) y el inferior a elecciones distanciadas. En el caso de elecciones parlamentarias y presidenciales coincidentes o casi coincidentes (como es del caso en Colombia), uno esperaría una diferencia menor entre los resultados de las votaciones presidencial y parlamentaria que en casos de elecciones no-coincidentes. No contamos con medios para compensar ese factor. Las elecciones no-coincidentes contribuyen a explicar la cifra extraordinariamente alta de Brasil¹⁵.

Con las excepciones de Ecuador y Brasil, que se sitúan mucho más arriba que los otros países, los datos del Cuadro 2 no exhiben las espectaculares diferencias entre los sistemas de partidos que observamos en el Cuadro 1. Aún así, el ordenamiento gradual de los casos es notablemente congruente con el Cuadro 1. Las seis posiciones bajas, para elecciones coincidentes, están ocupadas por sistemas que muestran niveles de volatilidad bajos o medianos en las elecciones legislativas. Tres de los cuatro casos altos también manifiestan un grado elevado de volatilidad electoral. Los únicos dos ejemplos de elecciones no coincidentes también son congruentes con el Cuadro 1: La diferencia de Chile (1970 vs. 1969) es sólo un cuarto de aquella de Brasil (1989 vs. 1990). El cuadro excluye a Paraguay debido a la ausencia de elecciones democráticas; incluye a México en 1988, a pesar del fraude.

La diferencia entre el porcentaje de bancas legislativas y votos presidenciales muestra un rango extremadamente amplio: desde menos de 1% en Uruguay, hasta 52.3% en Brasil (comparando las elecciones legislativas de 1990 con las presidenciales de 1989), y desde un promedio de casi 0% en Uruguay, hasta el mismo 52.3% en Brasil (basado en un período electoral). La cifra extremadamente baja de Uruguay puede explicarse en parte por dos características de la legislación electoral: los ciudadanos deben votar por una lista única de partido y el congreso es seleccionado sobre una base nacional altamente proporcional. En consecuencia no hay casi diferencia entre los votos legislativos y los presidenciales, y casi ninguna, tampoco, entre los votos legislativos y las bancas en el parlamento.

15 En los casos no-comunes, un analista podría comparar los resultados presidenciales ya sea con las elecciones legislativas que precedieron, ya sea con aquellas que siguen a las elecciones presidenciales. Como esperamos que las elecciones no-comunes arrojen diferencias mayores, la mejor opción será tomar sistemáticamente la diferencia menor. Así comparamos la elección presidencial brasilera de 1989 con las legislativas de 1990 y no con aquellas de 1989, y comparamos la elección presidencial chilena de 1970 con las elecciones parlamentarias de 1969 y no aquellas de 1973.

Los datos de encuestas y datos relativos a la geografía electoral serían útiles para mostrar cómo perciben los ciudadanos a los partidos, para medir la fuerza de las identificaciones con los partidos y para evaluar la estabilidad de los votantes en cuanto a las preferencias electorales de los mismos. ¿Acaso la mayoría de los ciudadanos expresa una predilección por determinado partido? ¿Son relativamente estables los modelos electorales en relación a grupos geográficos y sociológicos? Desafortunadamente carecemos de datos comparables suficientes como para realizar aquí este esfuerzo.

A pesar de la ausencia de datos de encuestas directamente comparables, salta a la vista que los partidos han ganado el apoyo de muchos ciudadanos en Uruguay, Costa Rica, Chile, Venezuela, Argentina y Colombia. Ello se evidencia en el menor grado de volatilidad electoral, en la menor diferencia entre los votos presidenciales y los legislativos, en los datos arrojados por las encuestas allí donde están disponibles, y en la información cualitativa disponible. Por ejemplo, el sesenta y hasta el setenta por ciento de los ciudadanos de Colombia, Chile y Uruguay manifiestan en las encuestas un apego a determinado partido, frente a sólo el treinta y máximo cuarenta por ciento en Brasil. En estos países, la volatilidad electoral no ha sido, en promedio, mucho mayor que en las avanzadas democracias industriales, indicando una considerable estabilidad agregada en las preferencias electorales¹⁶.

También los ciudadanos de Paraguay y México muestran un fuerte apego a los partidos. En Paraguay, la rivalidad entre colorados y liberales dividió a la nación hasta la base misma, donde las instancias de poder locales reflejan las lealtades partidistas. Esta rivalidad ha sido amarga e intensa, y generaciones enteras se han identificado con uno u otro partido. Pero aún así, al menos una parte de la fuerte identificación con los dos partidos tradicionales, especialmente con los colorados, resultó del empleo patrimonial del poder en un orden político autoritario. Ser miembro de los colorados era condición necesaria para la obtención de prebendas estatales, de modo que muchas personas prometieron fidelidad a ese partido para beneficio personal. En forma similar, en México, el PRI tenía fuerte arraigo en la sociedad y suscitó una vasta lealtad de amplios sectores de la misma. Tampoco en este caso queda claro en qué medida la lealtad ciudadana al PRI resultaba de la fusión patrimonial del estado y el partido. Tanto en Paraguay como en México dicha pátina de lealtad podría evaporarse bajo condiciones más democráticas, ya que el

16 Entre 1970 y 1977 la volatilidad media de los votos de 13 democracias europeas fue de 9.2%. Véase Pederson, «Changing Patterns of Electoral Volatility», p. 39.

apego de los ciudadanos a los partidos tradicionales ha reflejado en buena medida un cálculo destinado a cosechar beneficios económicos.

En Perú, los ciudadanos alguna vez se sintieron razonablemente allegados a los partidos. Dentro de cada partido existía un gueto de subcultura política, reflejo de la intensa identificación con las respectivas tiendas. Sin embargo, la mala administración política y económica en los años ochenta erosionó el apego ciudadano a los partidos. Este hecho se hizo evidente con la extraordinaria volatilidad electoral de la década de los ochenta y durante la campaña presidencial de 1990. En Brasil, Bolivia y Ecuador, la mayoría de los ciudadanos no se identifican con partidos y tampoco votan según los lineamientos de los mismos. Dado que en Brasil se ha realizado una cantidad considerable de estudios y encuestas, este punto está particularmente claro en este país. Como muestran diversos trabajos sobre actitudes políticas y conducta electoral, la mayoría de los ciudadanos no expresan preferencias partidistas, y su modelo de sufragio, especialmente para los máximos cargos ejecutivos, no se ve determinado por preferencias partidistas. Si bien no hemos podido obtener antecedentes de encuestas confiables para los casos de Bolivia y Ecuador, el mismo criterio parece valer también para esos dos países. En estas tres naciones, los partidos no contribuyen a dar forma a los resultados electorales como sucede en otros países.

Nuestro segundo criterio de institucionalización también sugirió que los intereses organizados debieran tener vínculos más fuertes con los partidos en los sistemas de partidos institucionalizados. Los vínculos más sólidos entre los partidos y los intereses organizados, bajo condiciones democráticas, existen en Venezuela, Chile, Costa Rica y Uruguay. En esas naciones, los partidos «encapsulan» a las organizaciones sociales más importantes (sindicatos, gremios estudiantiles, asociaciones vecinales, etc.). Los partidos no sólo contribuyeron a organizar muchas de las más importantes organizaciones sociales, sino que tienen una fuerte y sostenida presencia en su interior. Los debates dentro de esas organizaciones tienden a seguir líneas partidistas; las organizaciones tienen una autonomía limitada respecto de los partidos.

En México y Paraguay, los partidos han dominado a las organizaciones sociales, en gran medida porque la fusión del estado con el partido dictó que las organizaciones sociales debían apoyar a los partidos y participar en ellos a fin de acceder a los recursos del estado. Con esas políticas autoritarias, las organizaciones sociales que no apoyaban a los partidos gobernantes eran incapaces de suministrar recompensas materiales a su electorado.

En los restantes países, los partidos tienen menos influencia directa y control sobre las organizaciones sociales. En Argentina, los sindicatos

han sido una presencia poderosa en la política nacional, habiendo puesto a la sombra en reiteradas ocasiones al partido peronista. En Colombia, los vínculos entre los partidos y las organizaciones sociales son más débiles que en los restantes sistemas de partidos democráticos más estables.

En Perú, los vínculos entre los partidos y los intereses organizados claves, alguna vez relativamente desarrollados, decayeron en los años ochenta debido a las rencillas políticas entre las élites, las que, por una parte, llevaron al sistema al borde del colapso, y, por otra, a la progresiva destrucción de la organización social. En Brasil, Ecuador y Bolivia, los lazos entre los partidos y las organizaciones sociales han sido históricamente más bien débiles. En estos tres países, los partidos han intentado organizar y apropiarse de las organizaciones sociales, pero los partidos son demasiado débiles como para disponer de seguidores fieles al interior de esas organizaciones. En Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT) ha tenido fuerte presencia en el movimiento obrero, pero se halla lejos de tener una presencia exclusiva; a ello se suma que el movimiento de los trabajadores no se ha concentrado primordialmente en fortalecer a un partido determinado. Los lazos entre los gremios empresariales y los partidos son, por otra parte, virtualmente inexistentes. Las organizaciones empresariales pueden ocasionalmente dar de palmaditas a políticos individuales, pero evitan verse atadas a cualquier partido en particular. En Bolivia, los partidos políticos han jugado un papel marginal en la mediación entre los intereses claves de los principales actores sociales y políticos. Los partidos han estado casi totalmente desconectados de los principales intereses de la sociedad boliviana y, más aún, a partir de 1985 han sido reemplazados gradualmente por los comités cívicos regionales en algunas funciones representativas claves.

La capacidad de los partidos para sobrevivir un largo período de tiempo, ofrece un indicio posible de que han logrado captar las lealtades de más largo plazo de algunos grupos sociales. En consecuencia, si un sistema de partidos se halla relativamente institucionalizado, un número mayor de partidos, probablemente, tengan historias más dilatadas que en aquellos casos en que un sistema de partidos se halla menos institucionalizado. El Cuadro 3 muestra el porcentaje de los sufragios, en las elecciones legislativas más recientes (hasta 1992), captado por los partidos más antiguos, escogiéndose de modo algo arbitrario el año 1950 como punto de corte. Fuimos relativamente estrictos en nuestro criterio respecto de si un partido existía desde 1950 en adelante. Permitimos que algún partido cambiara de nombre, pero sólo si había una clara continuidad organizacional. Cuando un partido que existía en 1950 experimentaba posteriores cismas, fuimos estrictos en comprobar su

continuidad organizacional; sólo una de las ramas resultantes es considerada como habiendo existido en 1950. De tal modo, en el caso de Paraguay contamos al Partido Liberal (PL) pero no su progenie, y en el caso de Bolivia tomamos en cuenta al Movimiento de Liberación Nacional (MNL), pero no a sus múltiples ramificaciones.

CUADRO 3

Bancas de la Cámara Baja en manos de partidos que existían en 1950

	Año de elección	Existían en 1950	Porcentaje de bancas
Colombia	1990	Liberal, Conservador	97.0
Costa Rica	1990	PLN, PUSC	94.7
México	1991	PRI, PAN, PPS	84.2
Venezuela	1988	AD, COPEI, URD, PCV	83.1
Argentina	1991	P. Justicialista, UCR	80.3
Uruguay	1989	Colorado, Blanco	69.7
Paraguay	1989	Colorado	66.7
Chile	1989	PDC, Radical, Socialista	55.0
Bolivia	1989	MNR	30.8
Perú	1990	APRA	29.4
Ecuador	1992	PLR, PCE, CFP, PSE	15.6
Brasil	1990	PTB, PC do B	8.6

Fuentes: Véanse fuentes en capítulos individuales, **Europa World Year Book** (varios).

Una vez más, los datos reflejan una amplia gama, desde Colombia (97.0%) en el extremo alto de la continuidad organizacional, hasta Brasil (8.6%) en el más bajo. A Colombia siguen Costa Rica (94.7%), México (84.2%), Venezuela (83.1%), Argentina (80.3%), Uruguay (69.7%), Paraguay (66.7%) y Chile (55.0%). El contraste entre estos siete primeros sistemas de partidos y los otros cuatro es agudo, con Bolivia (30.8%), Perú (29.4%), Ecuador (15.6%) y Brasil (8.6%) ocupando el lugar más bajo de la escala.

Nuestro tercer criterio de institucionalización destacaba que los ciudadanos y los intereses organizados deben aceptar a los partidos y que las elecciones son el medio para determinar quién gobierna, además de concederle legitimidad al proceso electoral y a los partidos. La información entregada por encuestas sería el medio más indicado para evaluar

aspectos claves de este criterio, aunque una vez más carecemos de las encuestas nacionales relevantes. Sin tales encuestas sólo podemos aportar datos inferidos en relación a este criterio¹⁷. Con todo, nos sentimos confiados en poder señalar que los partidos son particularmente cruciales en determinar quién gobierna en Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay y Colombia. En esos cinco países los partidos han sido por largo tiempo los principales guardametas en cuanto a quién accede al gobierno. Los principales actores políticos aceptan que son las elecciones las que deciden quién forma gobierno. Si bien dicha aceptación puede haber mermado en Venezuela, como consecuencia de los fallidos golpes de 1992, y en Colombia. En Argentina, Bolivia, Ecuador y Brasil, los partidos han llegado cada vez más a ser aceptados como la principal senda hacia el gobierno. Sin embargo, especialmente en los últimos dos casos, la personalización de la política en cuanto tal es de un nivel tal, que los partidos *per se* resultan menos claves. Los partidos y las elecciones son menos importantes en determinar quién gobierna y probablemente no sean considerados como ruta central al gobierno, en México, Paraguay y Perú (después del golpe de 1992).

Nuestro último criterio indicaba que las organizaciones partidistas deben ser relativamente sólidas en países con sistemas de partidos institucionalizados. Se ha escrito relativamente poco acerca de la vida interna de las organizaciones partidistas de América Latina. A pesar de la necesidad de una mayor investigación de este tema, resulta obvio que los partidos más fuertes y más institucionalizados se encuentran en Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, México y Paraguay. En todos estos países las élites políticas son fieles a sus partidos y la disciplina partidista en el legislativo es razonablemente sólida. Los partidos están bien organizados y aunque están centralizados, tienen presencia en los niveles nacional y local del poder. Los estereotipos relativos a la naturaleza desorganizada de los partidos latinoamericanos son engañosos respecto de esos países, lo que no resta que los partidos de la mayoría de esas naciones posean limitados recursos financieros.

En Venezuela, Costa Rica, Chile y Uruguay han surgido, mediante un proceso democrático, organizaciones partidistas moderadamente fuertes, lo que contrasta con la situación de México y Paraguay. La poderosa y ramificada fuerza de las organizaciones partidistas en estos dos últimos países tenderá a erosionarse si madura la tendencia hacia la competencia democrática. Más aún, esa tendencia ya es discernible en México.

17 La base para formar esos juicios descansa en la prueba empírica hallada en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America** (Stanford University Press, por publicarse), capítulos 2-13.

Las organizaciones partidistas son de algún modo más débiles en Colombia y Argentina que en Venezuela, Costa Rica, Uruguay y Chile. En Colombia, los partidos tradicionales están divididos por profundas divisiones en facciones que resultan de sistemas electorales que obligan a las facciones partidistas a competir entre ellas. El marcado faccionalismo ha sido sólo una manifestación de la erosión de las organizaciones partidistas en décadas recientes. Las facciones pueden presentar su propio conjunto de candidatos e, incluso, imprimir sus propias cédulas electorales; la pérdida del control organizacional sobre la selección de candidatos es extrema. En Argentina, los dirigentes políticos se dedicaron durante decenios a debilitar intencionalmente y no a fortalecer las organizaciones partidistas, especialmente al interior de los partidos que representan al peronismo. Sólo en los años ochenta afloraron esfuerzos más concertados para la construcción de partidos, pero aún así personalidades individuales muchas veces echaron sombras sobre las organizaciones partidistas. Sin embargo, en Argentina hay legisladores individuales leales a sus partidos y la disciplina partidista es alta al interior del congreso.

Las organizaciones partidistas son muy débiles en Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. Prevalcen el personalismo y el populismo y las élites políticas exhiben una limitada lealtad a los partidos en Brasil y Ecuador. Saltos de un partido a otro son más frecuentes en esos países que en los otros y los partidos son menos disciplinados en el legislativo. En los cuatro países los partidos cuentan con sólo escasos recursos y con una presencia organizacional limitada a nivel local. Con el descrédito sufrido por sus partidos en los años ochenta, Perú se ha desplazado hacia tener organizaciones partidistas débiles, aunque probablemente no tanto como Bolivia, Brasil y Ecuador.

Cuadro 4

Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Agregado
Venezuela	3.0	3.0	2.5	3.0	11.5
Costa Rica	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5
Chile	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5
Uruguay	3.0	3.0	3.0	2.5	11.5
Colombia	3.0	3.0	2.5	2.0	10.5
Argentina	2.0	2.5	2.5	2.0	9.0
México	1.5	2.5	1.5	3.0	8.5
Paraguay	1.0	2.5	1.0	3.0	7.5
Bolivia	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Ecuador	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Brasil	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Perú	1.0	1.0	1.0	1.5	4.5

Nota: Alto = 3.0; medio alto = 2.5; medio = 2.0; medio bajo = 1.5; bajo = 1.0

El Cuadro 4 presenta un arreglo esquemático por país de las cuatro dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos visto arriba. El arreglo se basa más en comparaciones latinoamericanas que en otras a escala global. La última columna entrega un resultado agregado basado en los cuatro criterios. Fijamos: bajo = 1, bajo/medio = 1.5, medio = 2, medio/alto = 2.5, y alto = 3. Los valores para las últimas tres dimensiones y el valor general son aproximaciones generales e incompletas.

Sistemas de partidos institucionalizados

Al evaluar los datos entregados arriba queda claro que hay sorprendentes variaciones en cuanto a la institucionalización de los sistemas de partidos en los diferentes países de la América latina. Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor grado, Argentina, satisfacen los criterios de un sistema de partidos institucionalizado democrático delineado anteriormente, si bien las características del sistema de partidos varían de caso en caso. Los partidos principales están institucionalizados y su porcentaje de votos habitualmente es razonablemente estable de una elección en otra. En términos

de volatilidad electoral, los sistemas de partidos institucionalizados ocupan las últimas seis posiciones en la escala. Los partidos tienen a lo menos raíces relativamente fuertes en la sociedad, además de identidades relativamente fuertes. Los partidos son actores claves en la estructuración del proceso electoral y en determinar quién ha de gobernar, y las organizaciones partidistas no son simplemente expresiones de los deseos políticos de dirigentes carismáticos. Los primeros cinco países tienen grandes sistemas de partidos institucionalizados, lo que contraviene a los estereotipos que hacen hincapié en la falta de estabilidad, la inconsistencia y la debilidad de los sistemas de partidos latinoamericanos.

Los partidos han sido los actores principales de la democracia de Venezuela desde su puesta en marcha, en 1958. Los partidos son altamente institucionalizados, disciplinados y centralizados. Controlan el proceso de selección de candidatos y son los actores claves en las campañas políticas. Los grupos organizados en la sociedad tienen lazos fuertes con los partidos y a menudo son dominados por éstos. La votación por el partido y la identificación con el mismo son fuertes. En efecto, en los años ochenta surgió en Venezuela un consenso entre los dirigentes políticos respecto de que los partidos eran demasiado fuertes, disciplinados y centralizados; éste condujo a reformas políticas cuyo objetivo fue de algún modo debilitar el asidero de los partidos sobre la vida política. Ningún otro sistema presidencial del mundo posee partidos tan fuertes.

Los partidos también han estado en el corazón de la democracia de Costa Rica, que junto a aquella de la India, es la más antigua, o segunda más antigua, de todo el Tercer Mundo¹⁸. Identidades políticas duraderas fueron las que cristalizaron en torno a los principales protagonistas de la guerra civil de Costa Rica (1942-1948): Rafael Calderón y José Figueres. Como consecuencia de aquel conflicto emergieron dos grandes y duraderos bloques electorales, el PLN y la Alianza Conservadora (a partir de 1986, PUSC). Desde el surgimiento de la política de competencia en 1948, hasta el presente, esos dos grandes bloques electorales han dominado la arena electoral, captando regularmente el 90 por ciento de los sufragios emitidos en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Si bien los partidos costarricenses pertenecen al tipo de partidos heterogéneos, tanto el PLN como el PUSC han desarrollado sólidos lazos organizacionales con grupos claves de la sociedad.

18 Costa Rica ha tenido una democracia ininterrumpida desde 1948. India ha sido democrática casi todo el tiempo desde su independencia en 1947, aunque con una degeneración de las prácticas democráticas entre 1975 y 1977, años en los que se acercó al colapso.

El sistema de partidos de Chile, con su característica distribución tripartita del electorado, es el más antiguo sistema multipartidista de América Latina, y evoca los sistemas de partidos de varios países de Europa. Desde sus inicios, a mediados del siglo diecinueve, hasta nuestros días, los partidos chilenos han penetrado hondamente en la trama de la sociedad. A pesar de los 16 años de represión bajo el gobierno autoritario de (el Presidente) Pinochet y los significativos cambios que provocó en la vida social, política y económica de Chile, el sistema de partidos que reapareció en los años ochenta exhibió una continuidad fundamental con el sistema de partidos que lo precedió. Desde el plebiscito de 1988, que resultó en el retorno a las elecciones abiertas un año después, partidos políticos de la derecha, del centro y de la izquierda demostraron que todavía cuentan con las lealtades del electorado, reinstalándose como columna dorsal del proceso político chileno.

Conjuntamente con Chile, Uruguay y Colombia poseen los más antiguos sistemas de partidos democráticos de la América latina; junto con Paraguay y Honduras, son los únicos cuatro países en los que los tradicionales partidos del siglo diecinueve formaron el corazón del sistema de partidos hasta bien avanzado el siglo veinte. Las identidades de partido son fuertes en Uruguay y Colombia, aun considerando el hecho de que históricamente hubo una limitada distancia ideológica y política entre los dos partidos tradicionales. Ambas naciones han estado entre los países con sistemas de partidos más estables del Tercer Mundo. A pesar de la vital importancia de los partidos en los dos países, los partidos uruguayos y colombianos no están tan cohesionados ni son tan centralizados como aquellos de Venezuela o Costa Rica. Tanto en Uruguay como en Colombia los partidos se hallan altamente faccionados y las facciones presentan sus propias listas de candidatos. Los ciudadanos sufragan más por facciones específicas que por candidatos individuales (como en Brasil o Chile), o por una lista de partido cerrada (como en Venezuela, Costa Rica o Argentina). En ambos países, si bien los partidos tradicionales todavía atraen a una mayoría de los electores, su predominio se ve desafiado por el crecimiento de partidos de izquierda. Mientras las organizaciones partidistas de Uruguay siguen exhibiendo una considerable flexibilidad, las organizaciones partidistas de Colombia aparecen debilitadas y se han erosionado en las últimas décadas.

Argentina es el caso menos definido de un sistema de partidos institucionalizado. En Argentina los partidos tienen fuertes raíces en la sociedad, a pesar de una cierta erosión de esos lazos en los años ochenta. Los dos partidos principales, los peronistas y el Partido Radical, han sido los predominantes durante casi medio siglo, lo que es indicio de una considerable estabilidad en la competencia entre los partidos. Más aún,

desde 1983 y por primera vez después de 1930, las elecciones se han convertido en «el» camino legítimo para ocupar cargos públicos. Dada la creciente importancia de las elecciones desde 1983 en adelante, la fuerza de las preferencias por los partidos, los vínculos moderadamente fuertes entre los partidos y los grupos organizados, y la estabilidad razonable de los modelos electorales, hemos colocado a Argentina en la categoría de los sistemas de partidos institucionalizados. Sin embargo, a pesar de las fuertes identidades partidistas, el sistema ha estado pobremente equipado para organizar y canalizar los conflictos políticos¹⁹. El partido peronista está débilmente institucionalizado²⁰. Durante décadas, los partidos que representaban al peronismo fueron poco más que una expresión de la voluntad personal de Juan Perón, y todavía hoy, dos décadas después de su desaparición, el partido sigue dominado por una sola personalidad (ahora Carlos Menem). En las elecciones presidenciales de 1989, personalidades individuales eclipsaron a las organizaciones del partido y grandes y poderosos grupos de interés (como el sindicalismo y el capital rural y urbano) penetraron una vez más al partido y su dirigencia. Los dos grandes partidos, aunque especialmente el de los peronistas, muchas veces se han contemplado a sí mismos más como movimientos que como partidos, o mejor, como encarnaciones no institucionalizadas de toda la nación, y no como organizaciones empeñadas en ganar los votos de los ciudadanos en competencia con otros legítimos contendores por el poder.

Sistemas de partidos incipientes

Son cuatro los sistemas partidistas de América Latina que, en todo sentido, están débilmente institucionalizados: Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador. Bolivia, sin embargo, está dando señales de ir adquiriendo una mayor solidez. A estos sistemas de partidos los llamamos incipientes. Estas dos categorías, sistemas de partidos institucionalizados y sistemas de partidos incipientes, forman el meollo de nuestra clasificación de los sistemas de partidos de la América Latina.

En Perú pareció que desde los años sesenta en adelante, Acción

19 Véase también: Marcelo Cavarozzi, «El esquema partidario argentino: Partidos viejos, sistema débil», en Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón, **Muerte y Resurrección: Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones del Cono Sur**, pp. 297-334.

20 Empleado aquí para analizar partidos más que un sistema de partidos, el concepto de institucionalización débil sugiere que la organización partidista es débil, que el poder se halla altamente personalizado y que los partidos tienen poca autonomía respecto de los actores sociales.

Popular y el APRA podrían llegar a constituir la médula de un sistema de partidos institucionalizado. Pero a partir de 1980, las elecciones peruanas comenzaron a revelar una extraordinaria volatilidad, indicando una carencia de estabilidad en la competencia electoral. La estrella de los partidos caía o se remontaba de acuerdo a la incapacidad de los partidos de turno en el gobierno. Fracasando desastrosamente en manejar el doble desafío del colapso económico y de la insurgencia político-militar, Acción Popular y el APRA sufrieron derrotas electorales consecutivas y desastrosas. Acción Popular virtualmente desapareció. La campaña presidencial de 1990 estuvo altamente personalizada y las organizaciones partidistas jugaron un papel secundario. Mario Vargas Llosa encabezó una fragmentada coalición anti-partidos y Alberto Fujimori corrió al margen y sobre la base de formulaciones personalistas. En Perú hay una difundida y creciente sensación de que nada funciona; en un contexto así la política se convierte en política anti-partidos.

En Bolivia, Brasil y Ecuador los sistemas de partidos están débilmente institucionalizados. Las organizaciones partidistas son débiles; la volatilidad electoral es alta; las raíces de los partidos en la sociedad son exiguas; las personalidades individuales dominan los partidos y las campañas. En los tres países la política guarda un resabio patrimonial, dado que el interés individual, el partido político y los bienes públicos no son claramente distinguibles. La mayoría de los ciudadanos no siente apego por partido alguno y las simpatías por los partidos no estructuran el voto del modo como lo hacen en los primeros ocho países analizados. En Brasil y Ecuador las élites políticas a menudo no demuestran lealtad alguna para con sus propios partidos. En esos dos países los partidos han aparecido y desaparecido con frecuencia, nítido indicador de su fracaso en establecer un arraigo real en la sociedad. En Brasil hubo entre 1946 y 1964 un sistema de partidos en vías de institucionalizarse, pero el golpe de 1964 interrumpió el proceso. En Bolivia, el período de mediados de los ochenta en adelante ha mostrado un movimiento en dirección a un sistema de partidos más institucionalizado, aunque en nuestra opinión ese proceso es aún incipiente.

Sin embargo, debiéramos evitar caer en estereotipos, incluso en los casos de sistemas de partidos incipientes. Aun cuando la competencia entre los partidos haya sido volátil, los partidos de los cuatro países poseen perfiles ideológicos razonablemente claros a nivel de sus élites²¹.

21 Para una demostración empírica convincente de este punto en relación a Brasil, véase: Maria D'Alva Gil Kinzo, «O Quadro Partidário e a Constituinte», en Bolívar Lamounier, ed., **De Geisel a Collor: O Balanço da Transição** (Sao Paulo: Sumaré/IDESP, 1990), 105-134.

Sería engañoso sugerir que todos los partidos son similares, que no hay «partidos reales», o que los partidos son actores sin importancia. Incluso esos partidos débiles reclutan líderes políticos y contribuyen a crear un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites. Ofrecen un punto de referencia en las elecciones, ayudan a estructurar acuerdos que resultan en fórmulas de gobierno después de las elecciones (especialmente en Bolivia) y establecen una cierta base para la acción legislativa.

Sistemas de partidos hegemónicos en transición

Los casos de México y Paraguay se sitúan de algún modo entre los sistemas de partidos institucionalizados e incipientes. Están más cerca que otros países de tener un sistema de partidos institucionalizado, aunque no todavía un sistema de partidos institucionalizado democrático. A fin de desplazarse en dirección a la democracia, deben superar algunos aspectos de su política partidista, especialmente el entrelazamiento del partido hegemónico y el estado. Esos países quizás estén evolucionando a partir de sistemas de partidos hegemónicos autoritarios, pero aún no han visto institucionalizarse un nuevo sistema de partidos competitivo. Los sistemas de partido hegemónico son «sistemas centrados en un solo partido, lo que no obsta que desplieguen una periferia de pequeños partidos secundarios, aún más, de segunda clase... El partido hegemónico no permite ni una competencia formal ni otra de hecho por el poder. Se permite la existencia de otros partidos, pero de segunda clase, una suerte de partidos con licencia»²².

«Sistema de partido hegemónico en transición» forma una categoría residual, dado que esta etiqueta corresponde a un tipo de sistema de partidos más que a un grado de institucionalización. Hay una razón apremiante para esta etiqueta y para la aparente incongruencia de no emplear exclusivamente categorías basadas en el grado de institucionalización. En términos del grado de institucionalización, México y Paraguay exhiben características diferentes, no perteneciendo ni a los sistemas democráticos institucionalizados ni a los sistemas incipientes. Están evolucionando a partir de sistemas de partido hegemónicos institucionalizados, si bien no hay certeza respecto de hacia a dónde evolucionan. En algunos sentidos son bastante institucionalizados, aunque lo están siendo cada vez menos en la medida

22 Sartori, **Parties and Party Systems**, p. 230. Respecto de México como sistema de partido hegemónico, véase: Juan Molinar, «Dilemmas of Party Leaders in Non-Competitive Elections: Brazil (1964-1985) and Mexico (1946-1985)», por aparecer.

que la competencia electoral genera cambios continuos. En otros sentidos, sin embargo, no son muy institucionalizados, pero se están institucionalizando a medida que los actores políticos comienzan a percibir a los partidos y a las elecciones como algo legítimo.

México y Paraguay están evolucionando a partir de regímenes autoritarios en que partidos únicos, fusionados con el estado, gobernaron durante décadas. Ambos partidos hegemónicos poseen identidades fuertes y gozan de considerable apoyo; si bien es difícil estimar exactamente cuánto apoyo, dado el hecho de que las elecciones no han sido ni justas ni libres. En ambos casos, por lo tanto, ha comenzado a emerger recientemente un sistema de partidos competitivo como consecuencia de la aparición de una verdadera competencia política. Pero en ambos casos también, la existencia de partidos antiguos, bien arraigados y organizados, significa que en algunos sentidos el proceso de institucionalizar un sistema de partidos se encuentra más avanzado que en varios países que ya han establecido la política competitiva.

En México, el PRI ha dominado la arena por más de seis decenios; en Paraguay, el Partido Colorado fue usado por (el Presidente) Stroessner y sus sucesores políticos menos autoritarios, para manipular la arena política. Los dos principales partidos paraguayos, el Partido Colorado y el Partido Liberal, existen desde hace más de un siglo y muchos ciudadanos sienten un fuerte apego a esas tiendas. Pero en Paraguay las elecciones nunca han determinado quien gobierna el país. Suponemos que nuevos contendores desafiarán el dominio de los dos partidos tradicionales, si Paraguay establece un gobierno plenamente democrático y celebra elecciones abiertas, con calendario determinado, durante algún tiempo.

Estas evaluaciones de la institucionalización de los sistemas de partido no son estáticas. Como ya señalamos, con la introducción de elecciones cada vez más libres, México y Paraguay pueden hallarse en la senda hacia la construcción de sistemas de partido competitivos. En Argentina, los partidos comenzaron a jugar un papel más importante que nunca antes a partir de 1983, debido a un creciente reconocimiento de parte de sectores claves de la población de la legitimidad del proceso electoral. Sin embargo, el proceso de institucionalizar un sistema de partidos no es ni unidireccional ni irreversible. En Colombia, por ejemplo, el sistema de partidos podría estar entrando en una fase de disolución después de décadas de considerable estabilidad. Brasil se halla hoy más lejos de tener un sistema de partidos institucionalizado que hace treinta años. En Perú, el decenio de los ochenta presenció la implosión de los partidos y alejó al país aún más de un sistema de partidos institucionalizado.

¿Por qué es importante institucionalizar un sistema de partidos?

Los sistemas de partidos institucionalizados funcionan de una diversidad de modos. Algunos fomentan la moderación y el compromiso, mientras otros alientan el extremismo y la política de suma cero. Algunos facilitan la construcción de coaliciones y otros la inhiben. Algunos son más favorables para la construcción de democracias y otros menos. De modo que un sistema de partidos institucionalizado no es, per se, una panacea; no produce automáticamente, y ni siquiera facilita, la mayoría de los resultados que uno espera produzca la democracia.

Sin embargo, la institucionalización de un sistema de partidos es importante, aunque no sea por otra razón que por aquello que su opuesto -un sistema de partidos incipiente- implica para el funcionamiento de una democracia. Allí donde el sistema de partidos se halla más institucionalizado, los partidos son menos dominantes, no estructuran el proceso político como tal y la política tiende a ser menos institucionalizada y, por tanto, menos predecible. En ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, los partidos son actores claves que estructuran el proceso político; donde se hallan menos institucionalizados, la política democrática es más errática, resulta más difícil establecer una legitimidad y resulta más difícil gobernar. Las élites económicas poderosas tienden a tener un acceso privilegiado a quienes deciden la política. En ausencia de controles y equilibrios institucionales bien desarrollados muchas veces prevalecen las prácticas patrimoniales. Más aún, sin un sistema de partidos institucionalizado el legislativo tiende a ser débil²³.

Insistir en que es importante desarrollar un sistema de partidos razonablemente institucionalizado no implica un sesgo teleológico orientado hacia la hiperinstitucionalización. Nuestro argumento no es que niveles muy altos de institucionalización sean necesarios y hasta manifiestamente deseables, sino más bien que un nivel muy bajo de institucionalización provoca problemas. Casos como el de España y los Estados Unidos muestran que la democracia puede funcionar razonablemente bien sin sistemas de partidos extremadamente institucionalizados. Si bien esos dos países tienen sistemas de partidos que son menos institucionalizados que aquellos de muchos países europeos, se hallan a gran distancia de tener la inconsistencia y volatilidad que caracterizan a los sistemas incipientes de muchos países de América Latina.

23 Sobre la importancia de un sistema de partidos institucionalizado, véase también: Geoffrey Pridham, ed., **Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe** (Londres y Nueva York: Routledge, 1990).

Sistemas de partidos incipientes, populismo y democracia

Cuando hay un sistema de partidos incipiente hay mayor cabida para los populistas, porque las afiliaciones partidistas no estructuran el voto popular en un grado tan alto como en los sistemas de partidos institucionalizados. Los electores emitirán sus votos en mayor probabilidad sobre la base de atractivos personales que sobre aquella de la militancia de los candidatos. Desde luego, los atractivos personales son importantes; incluso en los sistemas presidencialistas con un sistema de partidos institucionalizado, así como en algunos sistemas parlamentaristas. Pero el personalismo es más pronunciado en sistemas de partidos incipientes, ya que los candidatos apelan directamente a las masas, sin necesitar ser elegidos jefes de un partido a fin de llegar a encabezar el gobierno.

Debido a que descansan en llamamientos directos a las masas, los líderes populistas tenderán a adoptar medidas políticas con un ojo puesto en la publicidad más que en el impacto a largo plazo de su política. Menos dependientes y limitados por un partido, es más probable que violen reglas tácitas del juego. Fácilmente irrumpe un círculo vicioso: la carencia de partidos sólidos genera un mayor espacio para la elección de populistas sobre la base del atractivo personal. Esos populistas, a su vez, gobiernan sin buscar generar instituciones más sólidas, perpetuando, así, el círculo.

Los problemas del populismo y del círculo vicioso institucional, hechos posibles por la falta de un sistema de partidos institucionalizado, han sido obvios en cada uno de los cuatro países con sistemas de partidos incipiente. Sarney y Collor en Brasil, Roldós, Hurtado, Febres Cordero y Borja en Ecuador, así como García y Fujimori en Perú, han sido notoriamente antiinstitucionales. Problemas similares han aquejado a Argentina, que sólo recientemente ha desarrollado un sistema de partidos más institucionalizado. Pero entre los países restantes, con sistema de partidos institucionalizados, casi nunca se han elegido presidentes antiinstitucionales. Los mandatarios de Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay y Colombia estuvieron en su mayoría profundamente comprometidos con sus partidos.

Allí donde existen sistemas de partidos más institucionalizados, los partidos suelen controlar la selección de los candidatos para presidir el gobierno; los Estados Unidos son la principal excepción²⁴. Los profesiona-

24 Los partidos estadounidenses controlaron la selección de sus candidatos presidenciales hasta alrededor de 1970, pero a partir de entonces la creciente importancia de las primarias y la creciente independencia del electorado respecto de las organizaciones partidarias han erosionado el control de los partidos sobre la selección de candidatos. Véase: James Ceaser, **Presidential Selection: Theory and Development** (Princeton: Princeton University Press, 1979).

les partidistas generalmente tienen un marcado interés en mantener la competencia electoral y en escoger candidatos que fomentarán las posibilidades electorales de sus partidos. La lógica de lograr esos objetivos habitualmente favorece a los candidatos con fuerte apego a sus partidos y que con mayor probabilidad se comprometerán con las instituciones democráticas. Los dirigentes de los partidos tienden a desdeñar a los líderes populistas o demagógicos que preferirían llamamientos directos e inmediatos a las masas. Igualmente importante resulta que un número mayor de ciudadanos tenderá a votar de acuerdo a los lineamientos partidistas.

Los partidos institucionalizados están en su mayoría orientados hacia ganar elecciones y acceder al poder por medios pacíficos. Centran el proceso político en los medios democráticos para obtener el poder (es decir, más que nada a través de elecciones). Defender intereses a través de elecciones es menos confrontacional que «llevar la política a las calles» o practicar la violencia, y por este motivo es generalmente menos amenazador para los sectores sociales claves.

Los sistemas de partidos institucionalizados contribuyen al proceso de permitir a ciertos grupos expresar sus intereses mientras permiten gobernar a los gobiernos. Ellos seleccionan, estructuran y contribuyen a absorber divisiones sociales. Canalizan demandas políticas y pueden amortiguar conflictos políticos. Debido a que los partidos se convierten en los más importantes agentes de expresión, llegan a ser actores dominantes en el dar forma y administrar los modelos de conflicto. Pueden contribuir a aventar «un preocupante grado de pluralismo bruto y no estructurado en la política»²⁵. Los partidos institucionalizados echan raíces en la sociedad en la medida que los individuos y los actores organizados desarrollan apego a los partidos. Ese proceso torna más difícil a los partidos de última hora ganar adherentes, si bien las barreras contra los partidos nuevos varían considerablemente, especialmente en cuanto a función de reglas electorales, incluso en sistemas de partidos institucionalizados. Allí donde un sistema de partidos no está institucionalizado, habrá una multitud de actores compitiendo por la influencia y el poder, recurriendo muchas veces a medios no-democráticos.

En sociedades con participación política de las masas y con un sistema de partidos incipiente, que no puede canalizar el conflicto y la participación, surge lo que Huntington llamó sociedad pretoriana. «En un

25 William N. Chambers, **Political Parties in a New Nation: The American Experience, 1776-1809** (Nueva York: Oxford University Press, 1963), p. 88.

sistema social pretoriano las fuerzas sociales se enfrentan desnudas; no se acepta a ninguna institución política, a ningún conjunto de dirigentes políticos profesionales, como legítimos intermediarios para moderar el conflicto del grupo. Igualmente importante es que no existe acuerdo alguno entre los grupos en cuanto a métodos legítimos y valederos para resolver conflictos²⁶. Los partidos son débiles y no canalizan la participación popular. La participación es menos institucionalizada y con facilidad más amenazante para algunos actores. En lugar de dirigir sus esfuerzos a ganar elecciones, los actores socavan el proceso electoral al cuestionar su legitimidad y tomar parte en acciones que implican rechazar la legitimidad del gobierno. Para decirlo en términos de Charles Anderson, compiten entre sí múltiples divisas del poder: algunos actores confían en las elecciones para ganar el poder, otros en la fuerza y la violencia, y aún otros en los movimientos de masas²⁷.

Sistemas de partidos, legitimidad y responsabilidad

Los sistemas de partidos pueden contribuir a hacer posible la democracia ayudando a establecer la legitimidad. Nuestro primer argumento se centraba en el modo cómo los sistemas de partidos dan forma, moderan e incluso limitan la articulación de los intereses sociales, argumento que se enfoca en cómo ellos expresan o representan los intereses de la sociedad. Esta representación es crucial, pues si los ciudadanos han de acordar legitimidad a su gobierno, deben pensar que el gobierno se esfuerza en representar a la sociedad.

Linz escribió que un gobierno legítimo «es uno considerado la menos mala de las formas de gobierno. La legitimidad democrática está en última instancia basada en la creencia de que para ese país en particular, en esa coyuntura histórica en particular, ningún otro tipo de régimen podría asegurar una obtención más exitosa de los objetivos colectivos»²⁸. La legitimidad es importante porque crea una reserva de apoyo y buena voluntad que no depende de retornos inmediatos. Esa reserva está conectada con el régimen político (democracia), no con un gobierno en particular. Cuando una democracia goza de legitimidad, los

26 Huntington, **Political Order in Changing Societies**, p. 196.

27 Charles Anderson, **Politics and Economic Change in Latin America** (Princeton: Van Nostrand, 1967). Véase también: Douglas A. Chalmers, «The Politicized State in Latin America», en James M. Malloy, ed., **Authoritarianism and Corporatism in Latin America** (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979), p. 18.

28 Juan J. Linz, **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration** (Baltimore, Ma.: John Hopkins University Press, 1978), p. 18.

problemas que inevitablemente encaran todos los gobiernos son más fáciles de enfrentar y no suscitarán tan fácilmente crisis imposibles de resolver.

La legitimidad democrática descansa en reivindicaciones que no pueden avanzarse sin partidos y sin elecciones: que la democracia es en algún sentido el gobierno del pueblo (es decir, que éste elige a quien gobierna), que hay mecanismos para una rendición de cuentas, que los gobernantes impopulares pueden ser desplazados pacíficamente. Los regímenes democráticos pueden obtener legitimidad a pesar de muchas imperfecciones, pero los mecanismos primarios, la participación popular y la formación de gobierno vía partidos y elecciones, no deben ser obstruidos hasta donde parezca razonable. Las elecciones deben ser justas y deben ser el medio para constituir gobiernos²⁹; en este sentido la participación popular es decisiva. De otro modo y aun pasando por alto el hecho de que las evaluaciones de los gobiernos son subjetivas, la legitimidad ciertamente se verá disminuida.

Los partidos otorgan a la gente un canal para la participación política, estableciendo un vínculo entre la ciudadanía y el gobierno. Al ofrecer opciones de gobierno, las elecciones contribuyen a crear la sensación de que la democracia es de hecho el gobierno del pueblo. La gente misma no gobierna, pero opta en relación a quien lo hace, expresando así su consentimiento al gobierno. Los sistemas de partidos institucionalizados son importantes para la generación de legitimidad, pues ayudan a estructurar para los ciudadanos opciones relativas a qué tipo de líderes desean. La democracia confiere a los ciudadanos una oportunidad institucionalizada, regular y no-violenta (elecciones) para reemplazar a los líderes políticos y a los representantes. La responsabilidad democrática gira en gran medida alrededor de tener esta oportunidad. La responsabilidad sólo puede existir si los electores poseen información suficiente para evaluar a los partidos o a candidatos individuales.

En democracias con sistemas de partidos institucionalizados, los partidos determinan más activamente las preferencias políticas que en el caso de sistemas incipientes. Confieren a los ciudadanos un modo de comprender quién es quién en política sin necesidad de leer la letra chica. Al hacerlo, contribuyen a hacer posible el proceso de rendición de

29 J. Samuel Valenzuela, «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds., **Issues in Democratic Consolidation: The New Southamerican Democracies in Comparative Perspective** (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 57-104.

cuentas, parte importante de la política democrática. En sistemas de partidos incipientes, el significado de las opciones puede ser confuso porque los partidos carecen de un perfil claro, o porque se trata más de una opción entre líderes individuales que entre partidos. En el primer caso, la responsabilidad se ve diluida porque los ciudadanos no pueden apreciar las diferencias entre los partidos. Debido a que el dominio de los partidos en el sistema político no ha quedado aún establecido, los medios no-democráticos de asegurar el poder tendrán arraigo. Bajo tales condiciones, el impacto legitimizador de los partidos y las elecciones es menos seguro. La gente piensa que el proceso democrático formal puede ser subvertido, por lo que está menos dispuesto a aceptar la legitimidad del gobierno.

Cuando un sistema de partidos es menos institucionalizado, resulta difícil deslindar responsabilidades. La mayoría de los ciudadanos no puede evaluar grandes números de políticos individuales. Para ello se requiere de considerable información, y la mayoría de los ciudadanos carece de esa información, con la salvedad de la relativa a los puestos claves. Evaluar partidos es algo más factible porque hay menor cantidad y porque su posición es más visible que la de los políticos individuales. Aun cuando los partidos tengan una imagen difusa, los ciudadanos de países con sistemas de partidos institucionalizados pueden distinguir entre los partidos.

Si las elecciones son antes que nada competencias personalistas, los individuos sufragan por líderes personales más que sobre la base de un perfil de partido. Desde luego que en todas las democracias algunos ciudadanos votan sobre la base de los atractivos personales más que en relación a las diferencias entre partidos. Pero allí donde las disputas personalistas dominan y son insignificantes las etiquetas de partidos, aquellos que ganan las elecciones se sienten menos atados en cuanto a su forma de gobernar. Al margen de plataformas de partidos, las opciones políticas tienden a ser de corto aliento y erráticas. Tienden más a la demagogia y al populismo, generando efectos nocivos sobre la democracia.

Los problemas de la responsabilidad política en ausencia de un sistema de partidos institucionalizado ha sido evidente en Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. Descontentos con el desempeño de sus gobiernos, los electores han castigado a los partidos en el poder. Pero con frecuencia no han obtenido de ese modo aquello por lo que votaron. Por ejemplo, en Bolivia, Brasil y Perú, también en Argentina, presidentes elegidos por el voto popular aplicaron programas económicos de shock ortodoxos que violaban promesas electorales fundamentales y plataformas partidistas. Bajo tales circunstancias, la relación entre las predilecciones políticas de

un ciudadano y el voto de ella o él se torna más opaca de lo deseable, socavando todavía más la institucionalización del sistema de partidos.

Sistemas de partidos y gobernabilidad

Un sistema de partidos razonablemente institucionalizado facilita el gobernar y la gobernabilidad, aun cuando muchos presidentes latinoamericanos de países con sistemas de partidos incipientes han visto a los partidos como barreras para obtener lo que buscan. La gobernabilidad se ve facilitada por los sistemas de partidos institucionalizados, porque éstos permiten la participación y el conflicto de modo que no apabullan al sistema político. Los sistemas de partidos institucionalizados pueden ayudar a controlar y contener el conflicto, desviándolo hacia canales electorales y legislativos. Los gobiernos pueden manejar conflictos agudos sin que su propia autoridad se vea amenazada³⁰.

Los sistemas de partidos institucionalizados también facilitan la gobernabilidad porque los lazos entre el ejecutivo, los legisladores y los dirigentes partidistas son generalmente más fuertes que en los casos de sistemas de partidos incipientes. Un sistema de partidos institucionalizado no asegura en modo alguno a los gobiernos el apoyo del legislativo, pero aumenta su probabilidad. Allí donde los sistemas de partidos son incipientes, los presidentes pueden gozar de un amplio apoyo en el congreso en momentos de popularidad cumbre, pero ese respaldo se desvanece con señales de menor aprobación pública. El apoyo se evapora rápidamente cuando los gobiernos encaran tiempos difíciles. En los sistemas presidencialistas en que los incentivos favorecen la desertión más que el apoyo a la coalición, aquellos partidos que no controlan al ejecutivo en un gobierno de coalición tienden a desertar. Y especialmente en un contexto multipartidario, los partidos que apoyan al presidente reciben sólo un reconocimiento secundario por los éxitos políticos, con lo cual se colocan en desventaja en relación al partido del presidente en las siguientes elecciones. En el intertanto comparten la culpa por los fracasos políticos, de modo que están en el peor de ambos mundos.

Con partidos indisciplinados, como la mayoría de aquellos que encontramos en sistemas de partidos incipientes, los gobiernos no siempre pueden contar con el apoyo de su propio partido. De ellos resultan fácilmente el inmovilismo, la parálisis política, los conflictos entre el ejecutivo y su propio partido y una declinación de la autoridad

30 Véase Huntington, **Political Order in Changing Societies**, especialmente el capítulo 7.

del gobierno. Partidos indisciplinados y un sistema de partidos débilmente institucionalizado, impiden el funcionamiento de las legislaturas porque la arena legislativa carece de partidos sólidos que estructuren el edificio de la coalición, las negociaciones y otros procedimientos. Los partidos de un sistema de partidos más institucionalizado no siempre observan las reglas a seguidillas del ejecutivo, pero se dan cuenta de que las aflicciones del ejecutivo son también suyas. Un abandono en masa del ejecutivo queda totalmente descartado.

Los problemas de gobernabilidad en democracias con sistemas de partidos incipientes han sido más que claros en Brasil, Ecuador, Perú y, también, Bolivia, durante la mayor parte de la década de los ochenta. Percibiendo a los partidos y a las legislaturas como obstáculos, los presidentes no sintieron necesidad de negociar con los dirigentes de los partidos. En cada uno de estos casos materializaron planes de estabilización heterodoxos radicales, que violaban los programas de sus partidos. Tales prácticas son menos probables en países con sistemas de partidos institucionalizados. No es accidental que los gobiernos de Venezuela, Chile, Uruguay y Costa Rica hayan evitado el gobierno mediante decretos ejecutivos (*decretismo*)³¹. Allí donde las instituciones democráticas se hallan bien arraigadas, los presidentes deben reconocerlas y negociar las decisiones políticas más importantes. Lo paradójal es que esta restricción institucional generalmente ha facilitado más que obstaculizado la gobernabilidad, pues ha conferido a los presidentes un pilar institucional sobre el cual apoyarse.

Finalmente, la existencia de un sistema de partidos institucionalizado generalmente reduce la incidencia de la corrupción y, al hacerlo, contribuye a tornar más efectivo al gobierno. Inversamente, la corrupción se ve facilitada por la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado porque los mecanismos de control y regulación se hallan menos desarrollados. Como escribió Huntington, «la corrupción prospera sobre la desorganización, la ausencia de una relación estable entre grupos y entre modelos de autoridad reconocidos... La corrupción prevalece más en aquellos estados que carecen de partidos políticos efectivos, en sociedades en que los intereses del individuo, de la familia, de la camarilla o del clan son los predominantes. Mientras más débiles y menos aceptados sean los partidos políticos en una sociedad moderna, tanto mayor será la posibilidad de corrupción».³²

31 Colombia es una excepción en este sentido; hasta 1990 el decretismo fue un lugar común.

32 Huntington, **Political Order in Changing Societies**, p. 71. A pesar de tener sistemas de partidos institucionalizados, Colombia y Venezuela han caído presas de la corrupción.

Sistemas de partidos incipiente e incertidumbre

Construir democracias consiste en el proceso de construir instituciones democráticas: normas, reglas y organizaciones que determinan cómo han de conducirse los actores³³. Las instituciones ayudan a orientar a los actores al sentar claramente las reglas del juego y, por esa razón, contribuyen a establecer una considerable certidumbre respecto de qué esperar. Esto no quiere decir que nunca haya sorpresas en la política democrática, pero en las democracias establecidas con instituciones democráticas bien desarrolladas los actores conocen las reglas del juego y generalmente tienen una noción de cómo hacer valer sus intereses. En democracias, con instituciones democráticas débiles, la incertidumbre es mucho más abundante³⁴.

Entre las instituciones democráticas no hay ninguna más importante que los partidos, pues los partidos estructuran la política democrática (del modo como ya se vio en páginas anteriores). En consecuencia, allí donde los partidos están institucionalizados, existe un grado considerable de certidumbre relativa a la política democrática. Los resultados electorales no pueden predecirse de modo exacto, pero los modelos generales quedan claramente establecidos.

Si bien existe una incertidumbre inherente en la política democrática, un exceso de incertidumbre es una desventaja. Bajo condiciones de significativa incertidumbre, como aquellas que se presentan en sociedades con sistema de partidos incipientes, los actores se sienten más atemorizados y muchas veces resultan consecuencias perniciosas. Los resultados electorales son más erráticos, desapareciendo dramáticamente algunos partidos mientras otros celebran estrepitosamente su estreno. Como resultado, aquel que gobierna es menos predecible y la continuidad de un gobierno en otro es improbable. Las etiquetas de los partidos tienden a ser más opacas y los partidos son más fácilmente vituperados como organizaciones egocéntricas sin interés en el bien público. Como escribió O'Donnell, los dilemas del prisionero -en que todos los actores persiguen sus propios objetivos de corto plazo a pesar del alto costo personal y colectivo u organizacional de largo plazo- tienden a prevale-

33 O'Donnell, «Delegative Democracy?», op. cit., trata este punto, al igual que Adam Przeworski, «Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts», en Jon Elster y Rune Slagstad, eds., **Constitutionalism and Democracy** (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 59-80.

34 Véase Valerie Bunce y Maria Csanadi, «Uncertainty in the Transition: Post-Communism in Hungary», **East European Politics and Science**, por aparecer.

cer cuando son débiles las instituciones democráticas³⁵. La democracia misma puede verse amenazada si poderosos actores de élite temen que las incertidumbres, que prevalecen bajo condiciones de instituciones muy débiles, puedan llevar a resultados catastróficos.

En las modernas sociedades de masas, la construcción de un sistema de partidos parece ser una condición necesaria, si bien insuficiente, para consolidar la democracia y gobernar efectivamente³⁶. La consolidación democrática se produce en la medida en que los actores apuestan a la política electoral como el principal medio para alcanzar el poder y dar forma a la agenda política. En la medida en que los actores hacen esto, avanzan sus apuestas a través de los partidos. Los partidos no se convierten en los vehículos exclusivos de la representación, pero se transforman en los principales agentes para obtener acceso a las posiciones de toma de decisiones políticas. A pesar de ocasionales excepciones, en general la democracia ha prosperado cuando los sistemas de partidos han sido institucionalizados. Hay un efecto interactivo: la estabilidad democrática alienta la institucionalización de un sistema de partidos; un sistema de partidos institucionalizado hace más probable que emerja una democracia estable.

No es coincidencia que la democracia haya funcionado más expeditamente en Chile y Uruguay que en las otras nuevas (o reemergentes) democracias de la América Latina. Estos dos países tenían sistemas de partidos institucionalizados, además de otras instituciones democráticas (léase legislatura) que fueron resucitadas después de las recientes dictaduras. El resurgimiento de esas instituciones democráticas ha servido de espina dorsal para la praxis democrática en el nuevo período. En contraste, las nuevas democracias de Bolivia, Brasil y Ecuador han carecido de esa estructuración. Lo mismo era cierto en Perú, donde la

35 O'Donnell, «Delegative Democracy?», op. cit.

36 El caso español en ocasiones es presentado como contra-ejemplo. La consolidación democrática ocurrió con relativa rapidez en los años posteriores a la desaparición de Franco, si bien la construcción de un sistema de partidos no había sido aún completada a comienzos de esta década. Pero los principales actores del sistema de partidos han estado en escena desde finales de la década de los setenta. Muchos ciudadanos sienten gran apego por los partidos y la volatilidad electoral ha sido de alrededor del 15% en promedio, y generalmente menor desde el marcado cambio de 1982. La organizaciones partidistas son razonablemente fuertes y los partidos son importantes actores políticos. Respecto del desarrollo del sistema de partidos de España, véase Richard Gunther, Giacomo Sani y Goldie Shabad, **Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System** (Berkeley: University of California Press, 1986); y Richard Gunther et. al., **Electoral change and Democratic Consolidation in Spain**, por aparecer.

debilidad de las instituciones democráticas contribuyó al derrumbe democrático de 1992. Un vasto patrimonialismo, venalidad y clientelismo; las dificultades que los gobiernos han hallado en buscar asegurarse apoyo para resolver los problemas concomitantes en la formulación de políticas; populismo y demagogia; y débiles medios de rendición de cuentas; han sido facilitados todos por un sistema de partidos incipiente.

CONCLUSION

Nos hemos centrado en variaciones del grado de institucionalización del sistema de partidos y en por qué este asunto es importante para la democracia. Hemos insistido en que el grado de institucionalización, más que el número de partidos o algún otro criterio, debiera marcar el punto de partida para una comparación de los sistemas de partidos de la América Latina. Esto no equivale a descartar la importancia de comparar sistemas de partidos de acuerdo con las dimensiones sugeridas por Sartori, sino que más bien a argumentar que tales comparaciones debieran arraigar en una comprensión previa de si acaso un sistema de partidos razonablemente institucionalizado estructura la política democrática.

No pretendemos que cualquier sistema de partidos sea una condición necesaria o suficiente para la democracia y tampoco que otro tipo de sistema de partidos sea absolutamente perjudicial para la democracia. Tampoco estamos sugiriendo que los serios problemas que enfrentaron -y muchas veces exacerbaron- los gobiernos latinoamericanos en el más reciente período de democracia, puedan atribuirse en todos los países primordialmente a la falta de institucionalización de un sistema de partidos. Pensamos, sin embargo, que institucionalizar un sistema de partidos es de gran importancia y que es difícil que la moderna democracia de masas funcione bien en el contexto de los sistemas de partidos incipientes.

Apéndices: Notas Cuadros 1 y 2

Nuestro punto de partida básico para los datos electorales de los Cuadros 1 y 2 fue 1970. Los frecuentes cambios en los sistemas de partidos y las significativas interrupciones de la praxis democrática tornan menos útiles para nuestro propósito a los datos más antiguos. Para el caso chileno también utilizamos los resultados de la elección de 1969, a fin de incluir información del período democrático anterior.

Cuadro 1

Colombia: Respecto de las cifras del voto presidencial, sólo los partidos Liberal y Conservador fueron tratados como partidos individuales. El porcentaje de votos correspondiente a las tiendas más chicas fue tratado como de un solo partido. En 1982, el total del voto presidencial del Partido Liberal incluyó al candidato oficial del PL, López, y al candidato insurgente del PL, Galán, de la lista del Nuevo Liberalismo. El voto presidencial de 1990 para el Partido Conservador incluye el voto para el Movimiento de Salvación Nacional de Alvaro Gómez, y aquél del candidato oficial del PSC, Rodrigo Lloreda.

Uruguay: Para el voto presidencial fueron sólo cuatro partidos: Colorado, Blanco, Nuevo Espacio y Frente Amplio, que fueron tratados como partidos separados, mientras que el voto minoritario de los partidos chicos fue tratado como de un solo partido.

Venezuela: AD, COPEL, MAS y MEP fueron tratados como partidos individuales, con excepción del periodo 1983-1988. En ese periodo, sin embargo, el MEP fue incluido entre los partidos menores debido a falta de información. Los otros partidos fueron tratados como un solo partido en todos los períodos restantes.

Argentina: De 1983 en adelante, la mitad de las 254 bancas de la Cámara Baja fueron elegidas cada dos años para un periodo de cuatro, alternando las elecciones cada banca individual. La cifra indicada, por tanto, fue alcanzada empleando 127 como el número de bancas. Para llegar a la cifra de las elecciones presidenciales, el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, la Alianza Popular Federal y la Alianza Popular Revolucionaria fueron tratados como partidos individuales, mientras los numerosos partidos pequeños fueron tratados como un solo partido. La cifra está, por lo tanto, algo subvaluada. Se empleó la elección de marzo de 1973 y se descartó aquella de septiembre de 1973.

Chile: Para la cifra de la Cámara Baja, uno de los períodos electorales fue 1973-1989, una brecha de 16 años. La cifra del voto presidencial se alcanzó comparando a los demócratacristianos y socialistas de 1970 con la coalición de la Concertación, y comparando al Partido Nacional de 1970 con la coalición Democracia y Progreso. La candidatura de Errázuriz de 1989 no tenía nada correspondiente en 1970.

Costa Rica: Para la cifra del voto presidencial sólo fueron considerados como partidos individuales el PLN y la Alianza Conservadora, tratándose a los votos restantes como un solo partido.

México: Para los cálculos de la Cámara Baja, el FDN fue tratado como partido totalmente nuevo en 1988. Para 1991 se consideró al PRD como el partido que evolucionó a partir del FDN. PARM, PPS y PFCRN fueron nuevamente tomados como partidos independientes. Si uno considerase a esos partidos como todavía afiliados al PRD en una alianza tipo FDN, la cifra para el periodo 1988-1991 sería un 10.1 por ciento menor y la volatilidad media sería de 19.0 y no de 22.4. Para la cifra del voto presidencial, el FDN es considerado un partido nuevo y tomado en cuenta junto al PRI y al PAN como partidos individuales, mientras los votos restantes son tomados como un solo partido.

Paraguay: La cifra correspondiente a las elecciones para la Cámara Baja debe ser leída con cuidado, dado que el partido gobernante obtiene automáticamente dos tercios de las bancas. No hay cifra para las elecciones presidenciales debido a la naturaleza fraudulenta de las elecciones presidenciales durante el periodo considerado.

Bolivia: Todos los partidos son considerados en ambas cifras. La volatilidad media de las elecciones legislativas es aminorada por la cifra del 19.3% del periodo 1979-1980.

Ecuador: Todos los partidos son considerados en ambas cifras.

Brasil: La brecha de 29 años entre elecciones presidenciales, eleva la cifra de la volatilidad presidencial. El PTB fue el único partido en presentar un candidato en 1960 y en 1989.

Perú: Todos los partidos fueron considerados en cada elección para componer el voto presidencial. Para la determinación de la volatilidad basada en el voto presidencial para el período 1985-1990, el FREDEMO fue considerado en 1990 un partido totalmente nuevo. En cuanto a la cifra para la Cámara Baja, los candidatos del FREDEMO mantuvieron sus identidades partidistas previas (AP y PPC) y por ello son comparados con las cifras de esos dos partidos en la elección previa.

Cuadro 2

Uruguay: La diferencia fue determinada considerando a los partidos Colorado, Blanco, Nuevo Espacio y Frente Amplio como partidos individuales y agrupando a los partidos pequeños como un solo partido.

Costa Rica: Sólo el PLN y la Alianza Conservadora (PUNN/CU/PUSC) fueron considerados partidos separados. Los otros partidos menores fueron agrupados como un solo partido.

Argentina: La cifra fue obtenida considerando sólo los dos años en que hubo elecciones presidenciales: 1983 y 1989. El partido peronista y la UCR fueron considerados partidos separados y los restantes fueron sumados como uno solo.

Colombia: Todos los partidos, menos el liberal y el conservador, fueron considerados como un solo partido.

México: Como ningún partido fuera del PRI, del PAN y de la coalición FDN obtuvo bancas en la Cámara Baja, los votos presidenciales de los otros partidos fueron agrupados y comparados con cero.

Venezuela: Los partidos AD, COPEI, MEP, MAS, URD, CC, OPINA y ORA fueron tratados como partidos individuales en aquellos años en que remataron entre los primeros cinco. En otro caso, sus votos prescindibles fueron puestos junto a aquellos de los partidos menores y tratados como «otros».

Bolivia: Cada partido que tuviera candidato fue considerado individualmente.

Perú: Los partidos aquí considerados como partidos individuales son: APRA, AP, PPC, FNT, IS, IU, FREDEMO y Cambio '90. Las diez bancas legislativas de UDP, PRT, UNIR y UI en 1980, fueron agrupadas como IU a fin de resultar compatibles con la información que obtuvimos sobre votos presidenciales ese año. Para 1990, las bancas de AP, PPC y Libertad, en la Cámara Baja, son agrupados y comparados con el porcentaje de voto presidencial del FREDEMO.

Chile: Dado que el partido Comunista y el Partido Radical apoyaron ambos la candidatura de Salvador Allende en 1970, sus bancas en la Cámara Baja son agrupadas con aquellas de los socialistas y comparadas en el porcentaje de votos presidenciales recibidos por Allende. Para 1989, los votos de la Cámara Baja son agregados de acuerdo con la coalición que apoyaba el candidato. La Concertación incluye al PDC, Partido Radical, PPD, PSA, IC, PAIS/PRSD, Socialdemócratas y Humanistas, más dos bancas independientes. La coalición Democracia y Progreso incluye las bancas de RN, UDI y CDL. Los partidarios de la candidatura presidencial de Errázuriz no obtuvieron bancas.

Ecuador: La elección legislativa de 1978 es comparada con la elección presidencial de 1979. En 1984 y 1988 las elecciones coincidieron. La elección de la Cámara Baja de 1986 no figura aquí, porque no hubo ese año elección presidencial. Se han tomado en cuenta todos los partidos.

Nota: Todos los casos mencionados en el grupo «otros» rara vez sumaron más del 6 ó del 7 por ciento del voto presidencial, de modo que la exactitud de esas cifras es elevada.

Los números de la diferencia presidencial/legislativa pueden estar ligeramente subvaluados debido a la cancelación de las pérdidas y ganancias superpuestas para partidos dentro del grupo «otros». Paraguay ha sido omitido en este cuadro debido al carácter fraudulento de sus elecciones presidenciales durante este período.