

Autor:	CAVAROZZI, Marcelo; ABAL MEDINA, Juan Manuel
Título:	El Asedio a la Política: Los Partidos Latinoamericanos en la Era Neoliberal
Nombre Capítulo:	Los Partidos Políticos en América Latina Hoy: ¿Consolidación o Crisis?
Autor Capítulo:	CAVAROZZI, Marcelo; CASULLO, Esperanza
Ubicación:	9 - 30
Extensión:	22 páginas
Año Publicación:	2002
Editor:	HomoSapiens Ediciones

INTRODUCCIÓN

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA HOY:
¿CONSOLIDACIÓN O CRISIS?

Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo

Este volumen reúne, en primer lugar, artículos que analizan comparativamente diferentes aspectos de los partidos políticos, en América Latina especialmente, y, en segundo lugar, otros textos que exploran casos nacionales. Si bien los artículos seleccionados no comparten un marco teórico único, los vincula el hecho que, explícita o implícitamente, ellos aluden a un fenómeno común. Los partidos políticos de América Latina están atravesando por una situación paradójica, problemática, y hasta cierto punto desconcertante. Esta situación tiene que ver con la superposición de dos procesos: uno de **consolidación democrática** y otro de **crisis de las modalidades de articulación y representación de intereses** que predominaron tradicionalmente en la región. De hecho, estos dos procesos se dan tanto en los países que cuentan con sistemas partidarios consolidados, como en aquellos otros cuyos partidos están sufriendo un serio deterioro de sus capacidades.

Los autores adoptan diferentes enfoques que conviven hoy problemáticamente en el área de estudio de los partidos políticos; estos enfoques son analizados por Juan Abal Medina en su artículo. De todos modos, la mayoría de los artículos nos sugiere que, tanto en aquellos países cuyas arquitecturas partidarias se han mantenido sin cambios significativos en las últimas décadas, un ejemplo de los cuales es Colombia, como en aquellos otros en los cuales dicha arquitectura varió significativamente luego de superar complejas transiciones democráticas, como en Chile, la aparente estabilidad de los partidos convive con una aguda crisis de la representación. ¿Cómo, si no, podría hablarse de crisis de la política en el momento de mayor extensión de las instituciones democráticas de América Latina?

En uno de los polos entre los casos tratados por el volumen, es decir, aquel caracterizado por una situación de relativa normalidad, Rachel Meneguello articula la teoría

y la descripción empírica de manera que le permite sugerir una lectura positiva del proceso de consolidación del sistema de partidos brasileños luego de la transición de 1985. Esta valoración positiva del caso brasileño no es desdeñable, dada la importancia que tiene Brasil dentro de la región y la visión claramente negativa que tenían los estudiosos sobre el caso hace pocos años (Maiwaring, 1995). En el polo opuesto, Martín Tanaka alude a un caso, el peruano, en donde ya no es posible hablar de crisis sino más bien de destrucción del sistema, situación que, en el mejor de los casos, podría abrir espacio para una refundación partidaria. Ana María Mustapic, por su parte, no analiza la crisis argentina de los últimos años, pero su rigurosa narración histórica de la sucesión peronista incluye la discusión del momento culminante de consolidación del partido, que fue la victoria de Carlos Menem en la elección interna de 1988 y su posterior triunfo en las elecciones presidenciales del año siguiente. Josep Colomer no analiza situaciones de crisis y, sin embargo, algo en su provocador análisis de las discrepancias entre los mecanismos democráticos de las elecciones primarias, por una parte, y sus consecuencias políticas, por la otra, parece aludir a fisuras en los modos de representación de los partidos latinoamericanos. De todos modos, dentro del espectro marcado por los casos de Brasil y de Perú existe un número de países que están actualmente experimentando la coexistencia de estabilidad y crisis. Esta circunstancia es señalada, en distintos términos, por los artículos de Soledad Loaeza sobre México, Andrés Dávila sobre Colombia, de Thais Maingón y de Alfredo Ramos Jiménez sobre Venezuela, de Fernando Mayorga sobre Bolivia, de Juan Abal Medina y Julieta Suárez Cao sobre Argentina, Alicia Lissidini sobre Uruguay y de Tomás Moulián sobre Chile. Kenneth Roberts y Eusebio Mujal León presentan análisis comparativos y de tipo más general que, a su vez, refuerzan esta visión.

¿Por qué referirse a esta crisis de los partidos como una crisis de representación? Porque no se trata de una crisis simplemente en la institucionalidad formal de los partidos políticos, sino que se ha abierto, asimismo, una profunda brecha entre la superficie, aparentemente estable, de las estructuras partidarias (entendidas en sentido amplio, como se explica en el texto inicial de Juan Abal Medina) y la manera en que estas estructuras articulan, convocan y reflejan a los actores y las dinámicas de la sociedad en el momento presente. ¿Será posible suponer entonces que la democracia se consolida en un contexto en el que está en peligro la política? Ningún caso es tan claro para referir este fenómeno como el argentino. A partir del relato de Juan Abal Medina y Julieta Suárez Cao, puede entenderse cómo la victoria de la Alianza de la Unión Cívica Radical y el FREPASO en 1999 inauguró un período de dos años en los que el nuevo gobierno no pudo tomar, ni siquiera en grado mínimo, la iniciativa política, y como resultado de ello, se acrecentó la recesión económica y no se revirtieron las prácticas políticas de dudosa legalidad que habían caracterizado al gobierno de Carlos Menem. En 2001, se realizaron elecciones legislativas en todo el país, en lo que constituyó el primer, y postrer, test electoral para el gobierno de la Alianza. En dichas elecciones hubo un 13% de votos blancos o anulados y un 20% de abstencionismo, en lo que se llamó la institucionalización del “voto bronca”, y el oficialismo sufrió una amplia derrota. Hacia finales de

2001, una serie de revueltas, saqueos, y movilizaciones masivas forzaron a la renuncia a De la Rúa y, finalmente, la asunción como presidente del candidato peronista derrotado en 1999, es decir Eduardo Duhalde. Todo ello después de una serie de episodios que incluyeron el nombramiento de un primer presidente, también peronista, por parte de la asamblea legislativa y su inmediata renuncia. En definitiva, la crisis fue resuelta por los mecanismos institucionales previstos por la Constitución, pero en un marco que acrecentó gravemente la ilegitimidad de la política acentuando la creciente incertidumbre que sufre un sistema partidario que había sido presentado por la mayoría de los autores como un medianamente sólido bipartidismo institucionalizado menos de diez años atrás (Maiwaring y Scully, 1995:17).

Vale la pena encuadrar el caso argentino, así como los del resto de la región, en el contexto de las rutas políticas perfiladas en América Latina durante el siglo XX.

EL LEGADO DE LA DOBLE TRANSICIÓN EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, las fórmulas políticas (en sentido amplio) que se establecieron a partir de la década de 1980 tuvieron que resolver los condicionamientos y las ambigüedades resultantes de una doble transición simultánea: la transición del autoritarismo a la democracia y el agotamiento de la matriz estado-céntrica.¹ Este segundo proceso abrió un extenso período de más de una década y media, durante el cual se multiplicaron los intentos de reemplazar a la matriz estado céntrica por otra centrada en el mercado y de orientación neoliberal. En términos generales, puede afirmarse que los partidos políticos de América Latina se vieron enfrentados a la necesidad de llevar adelante y compatibilizar dos procesos de distinto orden y que, en buena medida, eran contradictorios entre sí: la construcción de sistemas políticos democráticos legítimos e inclusivos, por un lado, y la implementación de políticas económicas que pudieran hacer frente a los dilemas generados por el derrumbe de la matriz estado-céntrica y el agravamiento de dos problemas crónicos de la economía política de América Latina: la inflación y el déficit estatal.

En este doble proceso, los partidos políticos se confrontaron también con otros obstáculos que tenían que ver con los legados específicos que resultaban del itinerario político que siguió cada país durante el siglo XX. Estos legados se vincularon, en parte, con la historia misma de las configuraciones partidarias propias de cada uno de ellos. A fin de ubicar los diferentes casos, proponemos un esquema en el cual se distinguen **tres itinerarios alternativos en el proceso de formación de los partidos políticos en América Latina.**

1. El rasgo específico de la matriz estado-céntrica latinoamericana no fue, como podía interpretarse equivocadamente, un elevado grado de dirigismo o de intervencionismo estatal en la economía. Si así hubiera sido, dicha categoría también incluiría a los estados de bienestar europeos. Más bien, la especificidad latinoamericana tuvo que ver con el hecho de que la política en sí se organizó primordialmente en torno a las acciones del Estado. Estas acciones dejaron filtrar fuertes elementos democratizantes, a menudo a través de vías específicamente electorales o de las relaciones directas con los líderes. Ello no obstó a que el ejecutivo tendiera a actuar de manera discrecional y jerárquica. La centralidad de lo estatal-ejecutivo estuvo claramente relacionada con la simétrica debilidad, por un lado, del parlamento y del sistema de partidos, y, por el otro, de las instituciones del estado de derecho. Ver M. Cavarozzi, "La política, clave de largo plazo latinoamericano".

Para plantearlo de modo esquemático: el momento fundacional de los partidos políticos modernos en América Latina se puede ubicar en el período de entreguerras. Dicho período constituyó precisamente una *coyuntura crítica* en el proceso de creación e institucionalización partidaria de América Latina, ya que en él se produce la salida de los regímenes oligárquicos, y la concomitante conformación de regímenes de participación política ampliada. En dicha coyuntura, ya tempranamente apareció un **primer núcleo o legado problemático**, que tendría importantes consecuencias para la historia de la mayoría de los países de la región en el Siglo XX. Este núcleo problemático tiene que ver, básicamente, con el hecho que en la mayoría de los países de América Latina, con las excepciones de Uruguay y Costa Rica, los partidos no alcanzaron a constituirse en el engranaje central de sistemas organizados en torno a las reglas y valores de la democracia representativa plena (es decir que incluyera a la totalidad de la población adulta). En el caso uruguayo, como señala Alicia Lissidini, los dos partidos históricos moldearon políticamente al país desde antes del funcionamiento regular del sistema electoral. Desde el surgimiento de la nacionalidad hacia mediados del siglo XIX, la sociedad uruguaya se estructuró en torno a las identidades partidarias, que fueron simultáneamente políticas y sociales.

La precaria institucionalización que caracterizó a la matriz estado-céntrica influyó sobre el patrón de funcionamiento de los partidos, tornándolo endeble y contradictorio. Aunque en varios casos los partidos se convirtieron en mecanismos de central importancia para facilitar y canalizar la incorporación de las masas a la arena política, es posible afirmar que nunca llegaron a institucionalizarse en la región, salvo las excepciones mencionadas, verdaderas democracias de partidos.

Los partidos políticos, en la mayoría de los casos, no alcanzaron grados importantes de estructuración interna, ni tampoco pudieron generar identificaciones fuertes ni lealtades sólidas. Finalmente, se conformó un síndrome que tuvo importantes consecuencias sistémicas: a menudo los partidos no llegaron a reconocerse recíprocamente como participantes legítimos en una arena política definida por la competencia abierta por el voto de los ciudadanos. Por ello nos parece más apropiado recurrir para describir la situación prevaleciente en América Latina, al concepto de **configuraciones partidarias**, en vez del más convencional de **sistemas de partidos**.

MATICES DE CONFIGURACIONES PARTIDARIAS EN AMÉRICA LATINA

Como ya adelantamos, se pueden distinguir tres itinerarios alternativos en la estructuración de configuraciones partidarias en América Latina:

D) Sistemas de partidos: Éste es el único subconjunto en donde se puede sostener que se cumplieron simultáneamente los dos requisitos señalados en el punto anterior, es decir, la implantación relativamente fuerte de los partidos en la sociedad y el predominio de la tendencia de los partidos a reconocerse como interlocutores válidos en la arena política. Esta configuración incluyó, desde el período de entreguerras o antes, a Uruguay, Chile y Colombia y a partir de mediados del Siglo XX, a Venezuela y

Costa Rica. En este primer tipo de configuración, los viejos partidos decimonónicos demostraron tener capacidad para realizar el tránsito de los regímenes oligárquicos a sistemas de incorporación de las masas, y pudieron llevar adelante este tránsito conservando las tradiciones heredadas del período oligárquico; estas tradiciones, básicamente, preservaron diferentes variaciones del clivaje liberal-conservador (Lipset y Rokkan, 1967). Donde más tempranamente este legado sirvió de base para la democratización política fue en Uruguay: en el Cuadro 1 de su artículo, Alicia Lissidini corrobora el monopolio electoral de los dos grandes partidos históricos durante los primeros dos tercios del Siglo XX.

En Uruguay y Costa Rica, y mucho más limitadamente en Colombia, las transacciones y conflictos que moldearon el proceso de ampliación de la ciudadanía efectiva se produjeron al interior de las organizaciones partidarias tradicionales; éstas, por lo tanto, se convirtieron en organizaciones multclasistas que abarcaron en su interior un amplio espectro ideológico y que continuaron creciendo sobre la base de alguna variante del clivaje liberal-conservador superviviente –principalmente definido por la disputa en torno a la relación del Estado con la Iglesia Católica. En cambio, en Chile la dicotomía liberal-conservadora se modificó “hacia fuera”: la ampliación y la inclusividad del intercambio político se dio a través de la formación gradual de un sistema multipartidario, en donde a la trilogía decimonónica de liberales, conservadores y radicales se le agregaron comunistas, socialistas, y más tarde, los demócratacristianos, que se fundaron con el nombre epocal de Falange.

II) Partidos sin sistema: Un segundo tipo de configuración partidaria emergió en los casos de México y Argentina, y, más tardíamente, en Bolivia y Paraguay, aunque en este último caso la política partidaria durante el Siglo XX alcanzó escasa autonomía frente al predominio de los militares. En este subconjunto, los viejos partidos decimonónicos no pudieron sobrevivir al derrumbe del sistema oligárquico y al impacto combinado de los discursos antiliberales que se diseminaron durante los años de entreguerras. En Argentina, sólo la Unión Cívica Radical, que abrazó un discurso antioligárquico, sobrevivió al cambio de siglo.

Este tipo de configuración partidaria se caracterizó por la estructuración de hegemonías unipartidarias, en algunos casos exitosas, y en otros abortadas. Este tipo de hegemonía se articuló en torno a agrupaciones a las que definiremos como **partidos eje**. Éstos fueron partidos que impulsaron proyectos industrialistas –cuya extensión dependió por supuesto del grado de desarrollo relativo de cada país– y también promovieron una fuerte movilización de las incipientes clases obreras. Sus discursos fueron de corte populista y a menudo se articularon en torno a liderazgos personalistas. Una característica común a los partidos eje fue su emergencia dentro de sistemas políticos que sufrieron largos períodos de desequilibrio después del derrumbe del sistema oligárquico (México entre 1910 y 1929, Argentina entre 1916 y 1945 y Bolivia entre 1940 y 1952.) Un segundo rasgo se vinculó a que estos partidos eje fueron engendrados en el marco de grandes conmociones sociales, verdaderos *big bangs* políticos, ya fueran

revoluciones en Bolivia y México o una insurrección obrero-popular en Argentina. El resultado de los *big bangs* fue el perfilamiento, entonces, como fuerzas centrales durante buena parte del Siglo XX del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, el Partido Peronista en Argentina y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Bolivia. El Partido Colorado paraguayo, como ya sugerimos, nunca alcanzó a estructurarse plenamente como partido eje, y en general cumplió más bien el papel de una plataforma de apoyo de distintos caudillos militares, especialmente del dictador que gobernó el país durante más de treinta y cinco años, Alfredo Stroessner.

En general, en esta configuración emergieron partidos con gran capacidad de movilización, de gran inclusividad y de naturaleza proteica, que alimentaron la debilidad congénita de los demás componentes de la configuración partidaria. En el caso de México, sin embargo, la estabilidad sistémica fue conseguida mediante el establecimiento de un sistema autoritario y monopartidario, pero civilista, en el que un componente estabilizador de gran importancia fue la exitosa eliminación, entre 1936 y 1946, de la influencia militar en la política. Por el contrario, tanto en Argentina como en Bolivia la emergencia de los partidos eje no acabó con la influencia militar, sino que más bien la exacerbó y la reforzó como una causa de inestabilidad estructural del sistema político.

Justamente en ese fenómeno es donde se puede buscar la clave de este tipo de configuraciones: su ambigüedad acerca de la legitimidad del pluralismo y la competencia interpartidaria. Estos elementos se asociaron, muchas veces, a prácticas antiliberales como la representación plebiscitaria y la ciudadanía regulada (dos Santos, 1979). Hay que señalar, sin embargo, que estos partidos eje demostraron tener la capacidad, tanto en Bolivia como en Argentina, de convocar identitariamente a amplios sectores de la población y de subsistir, aún en períodos de dictaduras militares. En el caso argentino, como lo sostienen Juan Abal Medina y Julieta Suárez Cao, la estructura de la competencia que se desarrolló a lo largo del período mostró una llamativa estabilidad frente a la inestabilidad del sistema en su conjunto.

III) Políticos sin partido: El último tipo de configuración partidaria estuvo definida por la extrema debilidad y maleabilidad de los partidos políticos. Esta configuración prevaleció en aquellos países en los que el orden oligárquico no había generado una arquitectura partidaria nacional. En estos casos, la transición a un régimen político de masas y la estructuración de la matriz estado-céntrica se dio sin que los partidos políticos jugaran un papel central. Brasil y Perú son los dos ejemplos más típicos de esta configuración, en la que los militares funcionaron permanentemente como “guardianes de última instancia” del sistema político. En otras palabras, las fuerzas armadas actuaron frecuentemente de manera correctiva para marginar a las fuerzas de tendencias populistas o de izquierda, o para castigar a los políticos que se atrevían a transgredir los “pactos de caballeros” patrocinados por las fuerzas armadas.

En Brasil la evaporación temprana del Partido Republicano antimonárquico luego de la abolición del imperio en 1889 condujo a la constitución de una sociedad política fragmentada en torno a *situações* estaduais con predominio de un partido único,

sobre todo en el Nordeste del país. Ni en la *República Velha* (1889-1930) ni durante la primera presidencia de Getulio Vargas (1930-1945) se desarrollaron partidos nacionales. Una nueva oportunidad se truncó en el período 1946-1964, ya que los dos partidos en torno a los cuales se estructuró el régimen político durante este período, el Partido Social Democrático (PSD) y el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), fueron creados por el propio Vargas, y siempre tuvieron algo de etiquetas, sin mucho contenido sustantivo. La fragilidad de las estructuras partidarias se tornó aún más patente si se repara en la escasa resistencia que los partidos políticos opusieron a su disolución y a la creación discrecional de dos fuerzas partidarias *ad hoc* por parte de la dictadura institucional de las fuerzas armadas instaurada en 1964.

En Perú, el único partido de carácter nacional, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), vio obturado su acceso al poder sistemáticamente por los militares entre 1931 y 1980. A esto se le agregó que las viejas facciones oligárquicas nunca pudieron transformarse en partidos de masas y terminaron decayendo. Ninguna fuerza política ocupó el espacio potencial del APRA sosteniendo reivindicaciones reformistas y democráticas de parecido tenor. Cuando los militares tomaron el poder en 1968 no encontraron resistencia a la proscripción general de los partidos políticos, aunque finalmente intentaron rescatarlos cuando su gobierno entró en ocaso a finales de la siguiente década.

En resumen; los partidos políticos siguieron diversos itinerarios en América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en la mayoría de los países los sistemas políticos derivaron hacia grados crecientes de autoritarismo y distorsión de la competencia política, llegando en casos hasta la exclusión total o parcial de partidos políticos o actores sociales. Este progresivo “aplastamiento” de los mecanismos de articulación y competencia política culminó en una generalizada “fuga” hacia regímenes autoritarios de viejo o nuevo cuño. Hacia mediados de la década de 1970, entonces, sólo Venezuela y Costa Rica podían reclamar el privilegio de llamarse democracias de partidos con participación ampliada de la ciudadanía.

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CONFIGURACIONES LUEGO DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS

Como bien se sabe, la década del ochenta se caracterizó por las transiciones a la democracia en América Latina; estas transiciones produjeron un fenómeno de expansión de la democracia de partidos en el subcontinente. Las transiciones, como ya apuntamos, han desembocado en los últimos años en una paradoja: **el síndrome de consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política**. Los partidos políticos, como ya dijimos, quedaron ubicados en una incómoda posición: al mismo tiempo debían ser los sujetos del tránsito de regímenes autoritarios de ciudadanía restringida a democracias amplias, y asimismo de la desestructuración de la matriz estado-céntrica y la implantación a marcha forzada, por la crisis fiscal y la deuda externa, de matrices orientadas al mercado de signo neoliberal basadas en la

reforma y la reducción de las capacidades operativas y materiales del Estado. En este proceso, además, los partidos políticos contaron con disposiciones diferentes, asociadas al impacto diferencial de los legados de las etapas anteriores: ineficiencia del sector público, modalidades de clientelismo extremo, corrupción y de boicot al sistema partidario. La desestructuración de la matriz estado-céntrica, especialmente, impactó fuertemente en los mecanismos, otrora sólidos, de formación y expresión de las demandas sociales en el seno de los partidos, alejando a los ciudadanos de la actividad partidaria y debilitando el sustento mismo de la legitimidad institucional del sistema.

Haciendo una revisión de los tres tipos de **configuraciones partidarias** identificadas anteriormente, se pueden constatar una serie de transformaciones significativas.

En ninguno de los países con **sistemas de partidos** se llevó adelante una reforma económica estructural plena con participación de los partidos. Ni en Uruguay, Colombia, Venezuela, o Costa Rica se impusieron matrices de definido estilo neoliberal. En el caso de Chile, si bien es cierto que el gobierno de Pinochet recurrió a un discurso que combinó objetivos neo-liberales y apelaciones conservadoras, se puede discutir el grado real de la adhesión de la dictadura militar al neoliberalismo. De hecho, las reformas no fueron realizadas por un partido *strictu sensu*. Ya sea que los países con sistemas de partidos no tuvieron que hacer reformas neoliberales porque, en alguna medida, nunca dejaron de ser liberales –como sostiene Kenneth Roberts en su artículo en este volumen– o sea porque ningún partido pudo acumular el grado de legitimidad y fuerza necesaria para impulsarlas, en cualquier caso este grupo de países no se volcó de manera decidida y sistemática a las reformas de cuño neoliberal.

También es evidente que este grupo incluye a los tres países con una historia más prolongada de estabilidad institucional –Costa Rica, Colombia y Venezuela– junto a los dos casos que resolvieron de manera más gradual y equilibrada la transición de los gobiernos autoritarios a democráticos, es decir Uruguay y Chile. Sin embargo, el panorama no es tampoco de completa quietud. En el caso de Uruguay, el surgimiento del Frente Amplio, como sostiene Alicia Lissidini, ha generado un actor con posibilidades ciertas de romper la tradicional alternancia entre el Partido Blanco y el Partido Colorado y ha dado lugar a la consolidación de un sistema multipartidario. En el caso colombiano, como lo discuten Andrés Dávila Ladrón de Guevara y Felipe Jaramillo Botero, los partidos políticos conservaron centralidad en la escena política y un régimen estable por más de cuarenta años y que, además, expandió la participación política entre 1980 y mediados de la década de 1990. Sin embargo, en la última década dos candidatos “disidentes” de ambos partidos tradicionales han podido llegar al Poder Ejecutivo por las urnas. La victoria de Álvaro Uribe en las elecciones de 2002 sugiere, sin duda, una crisis más radical de los partidos tradicionales. En esta última elección, incluso, el Partido Conservador ha estado formalmente ausente de la contienda electoral. Un caso más grave de descomposición del sistema partidario es el de Venezuela; Thais Maingon expone cómo después de tres décadas de funcionamiento estable de la democracia de partidos, es decir el período 1958-1988, la última década y media ha llevado a la reinscripción de los militares en la política. A partir de las asonadas de Hugo Chávez y de su

posterior elección como presidente, las fuerzas armadas han experimentado un doble proceso: por un lado, se han involucrado decisivamente en la administración de empresas públicas y otras dependencias estatales; por el otro, se han fragmentado al compás de los turbulentos episodios asociados a la gestión de Chávez. Además, los dos partidos en torno a los cuales se organizó la democracia venezolana en la segunda mitad del Siglo XX, Acción Democrática (AD) y COPEI, han prácticamente desaparecido, especialmente el segundo.

Como Tomás Moulián señala, en su artículo sobre el proceso chileno en la post-dictadura, la estabilidad del sistema democrático de partidos ha sido paralela a la progresiva desideologización de la política y al crecimiento de la apatía ciudadana. El sistema político chileno, agrega el autor, también se ha “calcificado”, mediante la progresiva autoprivación ideológica de la izquierda, la limitación de los partidos minoritarios y, sobre todo, del “copamiento coalicional”, que prácticamente ha transformado lo que era un sistema basado en coaliciones amplias en un bipartidismo centrista de hecho.

De esta manera, se verifica, aún en los casos más “exitosos” de América Latina, el reconocimiento de una crisis de la política, una creciente calcificación de los partidos y una disminución de las posibilidades reales de representación política por ellos encarnada.

Los países con **partidos sin sistema** han sido los que han fusionado de manera más resuelta la transición a la democracia con las reformas neoliberales. Pocos países pueden equiparar la extensión y profundidad de la reforma neoliberal que llevó a cabo la Argentina bajo la década de gobierno de Carlos Menem, iniciada en 1989 y que quizás sea parte de la explicación de la creciente desestructuración del sistema partidario señalada por Juan Abal Medina y Julieta Suárez Cao en su trabajo. Bolivia vivió un proceso similar, pero aún más temprano, ya que en ese caso las reformas comenzaron a mediados de la década de 1980. México también implementó, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, que comenzó en 1988, una desestructuración parcial del modelo productivo estado-céntrico, aunque las reformas se desaceleraron en los últimos años, parcialmente como consecuencia de la desintegración cada vez más rápida de la hegemonía priísta.

Kenneth Roberts explora la hipótesis que, al ser los países con partidos populistas –fundamentalmente México y Argentina– los que estructuraron la matriz estado-céntrica con mayor profundidad, son los que pagaron costos más altos para desarmarla. Roberts, asimismo, diferencia los países con sistemas elitistas y aquellos otros con partidos de movilización obrera. Se debe señalar que la relación que establece entre, por un lado, cada una de las dos categorías y, por el otro, la presencia o ausencia de reformas neoliberales, existe el problema del caso “desviado” de Brasil. Este país no tuvo partidos populistas fuertes, y tampoco, a decir verdad, inició hasta ahora reformas neoliberales tan profundas como las de Argentina y Perú. Sin embargo, es posible acordar en una constatación: la salida de la matriz estado-céntrica y su reemplazo por modelos neoliberales fue llevada a cabo por los mismos partidos que la habían construido, siendo el caso más paradigmático el “viraje” del Partido Peronista argentino, encarnado

por Carlos Menem. Sólo estos partidos de fuerte raigambre en la sociedad civil y experiencia y disciplina de gobierno pudieron legitimar las reformas neoliberales entre sus propias bases, en muchos casos afectadas negativamente por las reformas.

En los últimos años, sin embargo, vemos que, en este liderazgo neoliberal, los partidos eje han pagado un precio elevado. El descontento imperante por los costos sociales, económicos y políticos de la nueva configuración neoliberal parece haber derivado no sólo en eventuales derrotas electorales de estas fuerzas políticas, sino en el surgimiento de nuevas fuerzas contestatarias y en la reconfiguración del panorama político. Así, se produjo, en un lapso corto, la derrota del menemismo a manos de una Alianza entre la tradicional UCR y un partido de reciente formación, el FREPASO, en Argentina; la transformación del mapa partidario boliviano a partir del auge y crisis de los neopopulismos, analizado en este volumen por Fernando Mayorga, y la derrota electoral, por primera vez en su historia, del PRI en México. De todos modos, está claro que los antiguos partidos-eje están lejos de perecer. En la Argentina, el peronismo ha retornado al poder, si bien por la vía del derrumbe de la presidencia de Fernando De la Rúa y el subsiguiente nombramiento de dos presidentes sucesivos por parte de la Asamblea Legislativa. Y en Bolivia, el MNR está a punto de retornar al poder, mientras que el PRI en México podría llegar a beneficiarse de un rápido deterioro del gobierno de Vicente Fox.

El caso de los **Políticos sin partido** ofrece un rico material para la reflexión. Los dos países tradicionalmente pertenecientes a esta categoría, Brasil y Perú, han recorrido itinerarios estrictamente divergentes. En el caso brasileño, como analiza extensamente Rachel Meneguello, se dio un proceso de consolidación partidaria que fue el resultado de la articulación, por parte de los partidos políticos, de relaciones igualmente fuertes con la sociedad civil y con el Estado. En este proceso se constituyó un "círculo virtuoso" entre representación, performance electoral y función gubernativa, en donde los partidos que accedieron al gobierno desde 1985 ganaron en capacidad gubernativa y esto, a su vez, reforzó sus capacidades electorales. Progresivamente, entonces, en Brasil el sistema de partidos ha atravesado, en los últimos años, un proceso de consolidación "neto", caracterizado por la creciente dominancia de los partidos que participaron y participan en el gobierno. En este sentido, es notable el caso del *Partido dos Trabalhadores* brasileño (PT): el proceso de formación y consolidación del PT a lo largo de más de una década, lo ha constituido como un partido de izquierda con base sindical, pero con un proyecto y vocación de poder. Éste es ciertamente un caso único en América Latina.

El caso del otro país de "políticos sin partido", Perú, es claramente lo opuesto de lo anterior. En este caso el proceso político y social de las últimas dos décadas culminó en la destrucción total de la tradicional configuración de partidos peruana. Según el relato de Martín Tanaka, esto fue, en parte, una consecuencia del carácter des-institucionalizante del régimen del presidente Alberto Fujimori. Sin embargo, este autor señala, además, que los partidos políticos tradicionales ya estaban en proceso de evaporación en la etapa previa a la elección de 1990. De hecho, dicho fenómeno constituyó una de

las condiciones de posibilidad del régimen fujimorista. Señala además, que los partidos políticos tradicionales demostraron un alto grado de incapacidad para constituirse en actores que pudieran limitar los rasgos represivos y autoritarios del gobierno de Fujimori, o constituir una opción electoral ante la caída del régimen. Frente a esto, en Perú se produjo el triunfo de otro “político sin partido”, Alejandro Toledo, y las perspectivas de reconstrucción del sistema partidario no parecen especialmente brillantes.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS PERSPECTIVAS DE LA CONSOLIDACIÓN

A esta altura, cuando las democracias de partidos de América Latina han recorrido, en la mayoría de los casos, itinerarios de al menos quince años, tal vez sea adecuado abandonar ya el interés excluyente por los problemas transicionales, para comenzar a preguntarse, además, por los “problemas de larga data” en la estructuración política de la región. Para decirlo de otra manera, ¿será posible pensar que América Latina, todavía enfrentada a los desafíos, de carácter más inmediato de la doble transición política y económica, está también confrontada a los legados de su pasado, ya no inmediato, sino los que se estructuraron a partir de la construcción de sus estados nacionales y la formación de los regímenes oligárquicos?

En este sentido, resulta conveniente reconocer la existencia de **cuatro déficits de larga data en la estructuración política de América Latina**, déficits que se vinculan a la continuidad de fórmulas y arreglos políticos que han predominado en el subcontinente desde el inicio mismo de la consolidación de sus estados-nación, y que siguen operando aún hoy como obstáculos al funcionamiento efectivo de sistemas de partidos plenamente democráticos.

I) Déficit en la constitución de ciudadanía: La construcción de ciudadanía es uno de los temas principales que deben resolverse de manera adecuada para la consolidación de un sistema democrático estable. El concepto de ciudadanía está relacionado, aunque no se reduce, al concepto de derecho. La ciudadanía es el status que se concede a los miembros de pleno derecho en una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que esto implica. Esta igualdad, igualdad en tanto ciudadanos, es al mismo tiempo una condición y una creación de la igualdad política (Marshall, sin fecha, p. 37). “Ciudadano” es aquel que, *de jure*, goza de plenos derechos civiles y políticos; de no hacerlo de hecho, esta restricción deberá estar causada sólo en su propia decisión. Al mismo tiempo, el ejercicio y disfrute de los derechos que vienen dados por el acceso a una ciudadanía plena implica la aceptación de ciertos deberes; deberes civiles, políticos y sociales.

Todas las sociedades instituyen un límite a la ciudadanía, es decir, en todas las sociedades hay individuos que no son considerados ciudadanos, generalmente por ser menores de edad. Empero, puede aceptarse como principio general que una sociedad política que es incapaz de instituir una ciudadanía plena, igualitaria y democrática para sí, y que mantiene restricciones o desigualdades importantes en el acceso a la ciudadanía

de individuos o grupos, verá dificultada la construcción de estructuras políticas estables y democráticas. En el planteo de Marshall, la ciudadanía no sólo implica la garantía de un conjunto de derechos; la ciudadanía es al mismo tiempo la causa y efecto de un sentimiento generalizado de pertenencia y lealtad a las instituciones de las cuales emana ese derecho. Sin ciudadanía plena, no existe Estado moderno, ni Nación.

América Latina, en su conjunto, ha demostrado históricamente enfrentarse a graves dificultades en la construcción y aplicación de un concepto de ciudadanía que no esté seriamente restringido de hecho o de derecho. A lo largo del siglo XIX los regímenes oligárquicos en su conjunto fueron claramente regímenes de ciudadanía restringida. Pero aún con la ampliación universal del sufragio (ampliación que en muchos países fue llamativamente temprana) esta aparente universalización de la ciudadanía fue contrarrestada por diversos mecanismos de limitación de los derechos políticos y civiles.

La experiencia histórica latinoamericana, en la cual la adquisición de derechos no siempre fue el resultado final de un proceso de lucha autónoma de los actores sociales, sino el resultado de una decisión política “desde arriba”, o de una decisión concesiva del poder, sugiere que el subcontinente ha estado históricamente “acostumbrado” a funcionar con regímenes que solaparan instituciones formalmente democráticas con una limitación de facto de la ciudadanía.

Se puede reparar en la experiencia argentina, en donde, desde 1930 a 1943, el único partido nacional a esa altura, la UCR, sufría graves impedimentos para presentarse a elecciones nacionales y donde, más tarde, desde 1955 a 1973, todas las elecciones democráticas se realizaron con el partido peronista proscrito. En esta segunda etapa, como apunta Mustapic, la acción política del peronismo se manifestaba votando en blanco o votando a otros partidos. En el caso brasileño, Wanderley Guilherme dos Santos analiza justamente a los regímenes populistas como fundados en la estructuración de una “ciudadanía regulada”, en la que la pertenencia a categorías definidas por el sistema de estratificación social se tradujo en la adquisición de derechos civiles y políticos.

También la extensión continental de las redes clientelísticas y el cacicazgo político como formas comunes de articular la representación contribuyó al déficit en la construcción de ciudadanías. Aquello que, en su origen, implica la acción de la ciudadanía como principio universal, que no depende ya de las características de esta o aquella persona, y que, por lo tanto, implica la presencia y acción del garante último de toda ciudadanía, que es el Estado, se transforma en la recompensa a la aceptación de una cierta relación personal y particular. Los **derechos políticos**, vinculados a ser parte constituyente de un actor social colectivo que asume la representación de las necesidades, intereses, convicciones ideológicas y proyectos de determinados ciudadanos, y los **derechos sociales** (en la categorización de Marshall), asociados al goce de determinados bienes o servicios de la entidad colectiva garante de toda ciudadanía, que es el Estado, pasan a depender de ciertos intercambios localizados, personales y asimétricos.

II) Déficit en la institucionalización de los sistemas de partidos:

Para comprender este déficit, resulta útil referirse a las cuatro condiciones necesarias que, según Mainwaring y Scully (1995), posibilitan la institucionalización partidaria. Quizás convendría expandir estas categorías, proponiendo que, en lo que se refiere al logro de estas condiciones, las fallas pueden producirse no sólo por defecto, sino también por exceso.

Mainwaring y Scully definen a un sistema de partidos como un sistema de interacciones con “patrones de interacción, reglas y regularidades, que son en general observados, aunque pueden ser criticados y están sujetos al cambio” (Mainwaring y Scully, 1995). A menudo, como sostiene Juan Abal Medina en su trabajo, se tiende a enfatizar solamente el primer aspecto de esta definición, es decir, la importancia de la reiteración de conductas y la regularidad. Sin embargo, se puede sostener que la capacidad de cambio y la flexibilidad es un problema igualmente importante para la consolidación de sistemas *verdaderamente democráticos*. En otras palabras, que el sistema sea, de hecho y de derecho, capaz de autotransformarse a sí mismo de manera legítima y amplia. Esto es importante porque sólo así el sistema tendrá una mínima capacidad de dar cuenta de la transformación de las dinámicas y de las demandas de la sociedad. Esto no significa, en todo caso, que los partidos deban regirse exclusivamente por ellas o que tengan que alterarse instantáneamente. Antes bien, un sistema de partidos tiene también que actuar introduciendo estabilidad en la dinámica política: para ello, si funcionan adecuadamente, deben recoger las demandas sociales y representar a diversos actores sociales, pero deben hacerlo de una manera que implique el procesamiento institucional de dichas demandas. Las condiciones propuestas por Mainwaring y Scully son cuatro:

i) Primera condición: la estabilidad de los patrones de competencia electoral.

Esta condición refiere a la necesaria estabilidad y repitencia en la naturaleza, las reglas y los patrones de la competencia entre los partidos. Esto no quiere decir, sin embargo, que estos patrones deban “congelarse” en el tiempo, pero es claro que un país en el cual continuamente aparecen y desaparecen partidos centrales atraviesa dificultades en la constitución de su sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995:5).

Claramente, los **riesgos por defecto**, asociados a la ausencia de esta condición, tienen que ver con una extrema volatilidad del sistema, que se asocia a una probabilidad muy alta de crisis o destrucciones globales. El sistema en general se demuestra como incapaz de acumular experiencia y construir acuerdos mayoritarios de largo plazo. El caso más extremo que podemos encontrar de la falta de esta condición es el Perú retratado por Martín Tanaka.

Sin embargo, el artículo de Andrés Dávila Ladrón de Guevara y Felipe Jaramillo Botero sugiere que existen también **riesgos por defecto** asociados a esta condición. Ellos relatan cómo la crisis sistémica sufrida por Colombia en el año 1958 fue superada mediante un cuidadoso acuerdo de alternancia bipartidista. Este acuerdo, que se

sostuvo formalmente hasta 1974, y de hecho hasta comenzada la década de 1990, fue empero logrado al precio de niveles crecientes de “calcificación” del sistema, de inhabilidad para recoger o procesar demandas legítimas de los actores sociales y de hipertrofia de las redes clientelísticas de los partidos dominantes. Este riesgo es identificado por Eusebio Mujal León, cuando señala que uno de los problemas serios de los sistemas de partidos de Europa Occidental es la corrupción al interior de los propios partidos, fenómeno que se ha traducido en escándalos en el interior de democracias tan sólidas como Francia, Alemania y Austria. Un armado partidario “demasiado” sólido, en el que la alternancia no se produzca o se produzca de maneras demasiado pautadas (por ejemplo, entre partidos de gobierno y con períodos de gobierno demasiado largos) tiende a producir mayores oportunidades para comportamientos corruptos. Del mismo modo, el artículo de Juan Abal Medina y Julieta Suárez Cao analiza la intrínsecamente perversa relación entre un sistema político altamente inestable, como lo fue el argentino durante gran parte del siglo XX, y patrones de competencia partidaria altamente predecible cada vez que el juego democrático era renovado.

ii) Segunda condición: la solidez, o “enraizamiento” de la representación. Los partidos mayoritarios deben tener raíces sólidas en la sociedad, de otra manera, no pueden estructurar a través del tiempo las preferencias políticas de las sociedades. Uno de los rasgos asociados a esta condición es que los partidos políticos que compiten en sistemas institucionalizados, tienden a mantener cierta consistencia en sus posiciones ideológicas relativas. Es por esto que cambios muy abruptos en la orientación ideológica de los partidos son un indicador de la debilidad de los lazos de representación (Mainwaring y Scully, 1995:5).

Los riesgos por defecto en el logro de esta condición han sido uno de los problemas que puede rastreadse más tempranamente en América Latina. Es posible plantear como hipótesis que la extensión a muchos países de las prácticas clientelísticas como el fundamento de la cohesión partidaria estaría justamente hablando de esta deficiente ligazón ideológica-identitaria entre los partidos y sus respectivas bases. Otros riesgos, concomitantes con el anterior, son la incapacidad de asumir como propia la representación de actores sociales claramente acotados y una “desideologización” general de los partidos, ya no por un general corrimiento hacia el “elector medio”, sino porque la labilidad y fluidez de los lazos entre el partido y sus electores y la mediación de las redes clientelares posibilitan la formación de partidos de tipo “movimientista” y policlasista. Esto es visible en el análisis del Partido Peronista en Argentina que realiza Ana María Mustapic, en donde la fortaleza del lazo identitario con el líder, primero, y la identificación de “la resistencia” con el partido durante los años de la proscripción del peronismo (1955-1973), y en alguna medida también durante la dictadura militar de 1976-1983, posibilitaron que el partido peronista nunca se definiera ideológicamente de manera taxativa y que dentro de él convivieran durante largo tiempo sectores de izquierda y sectores de derecha. Puede pensarse que fue justamente esta ausencia de una clara definición ideológica, lo que hizo posible que el peronismo completara sin

desintegrarse el viraje “neoliberal” necesario para llevar adelante las reformas económicas durante el primer gobierno de Carlos Menem.

También Kenneth Roberts alude a este tipo de fenómenos cuando introduce, en el análisis de los sistemas de partidos y la transformación de la representación política en la región, el concepto de “reoligarquización” de la representación política, para explicar la transformación de los partidos de masa latinoamericanos en partidos “neoligitistas”, articulados principalmente alrededor de las relaciones de cacicazgo y las redes clientelísticas como canales de representación. Según Roberts, la desmasificación de la representación política y la desinstitucionalización de la representación política obligaron a una verticalización de los lazos entre partido y sociedad y al progresivo reemplazo de las identificaciones ideológicas amplias por anclajes locales, personales y clientelísticos.

A su vez, el artículo de Tomás Moulián sobre el sistema de partidos chileno nos informa de los **riesgos por exceso** en el logro de esta condición, riesgos que estarían asociados a las causas del golpe de Estado de 1973. En sintonía con una hipótesis de Garretón, Moulián plantea que el sistema multipartidario chileno, compuesto por los partidos Conservador, Liberal, Radical, Comunista y Socialista, lograba su equilibrio gracias a alianzas flexibles entre los partidos del centro del espectro y los de los extremos. Sin embargo, la polarización ideológica de los partidos de derecha e izquierda volvió imposible para los partidos del centro formar alianzas con alguno de ellos. Se produjo entonces una situación de “empate” partidario, con una gradual polarización hacia derecha e izquierda, que finalmente fue aprovechada y resuelta por el golpe de Pinochet.

iii) Tercera condición: la legitimidad universal del proceso electoral. En un sistema democrático de partidos, los actores políticos principales deben alimentar la legitimidad del proceso electoral, y deben respetar la regla que la única ruta permisible para el acceso al gobierno sean las elecciones competitivas entre partidos. Obviamente, estas expectativas compartidas deben tener la fortaleza necesaria para resistir los ataques o impugnaciones de aquellos actores que no son leales al sistema. Sin embargo, si estas expectativas comienzan a erosionarse de manera generalizada y los actores principales comienzan a pensar que lograrán mucho mayores beneficios rompiendo las reglas de juego, esto derivará, tarde o temprano, en una crisis sistémica (Mainwaring y Scully, 1995:5).

Los **riesgos por defecto** de esta condición han sido indudablemente uno de los legados más destructivos de las formas que adoptaron las configuraciones de partidos en América Latina. La Argentina, por ejemplo, vivió, entre 1930 y 1983, una situación en la que las reglas de juego del sistema político fueron sistemáticamente impugnadas por el partido que estuviera en ese momento fuera del poder; así, se constituyó un sistema profundamente inestable, en el que los compromisos o consensos construidos en un momento resultaban prontamente desconocidos por los actores que caían en una situación de desventaja. La alternancia entre gobiernos democráticos, semi-democráticos y

autoritarios que la Argentina vivió durante la mayor parte del siglo XX no podría ser explicada si no se repara en las reglas de este perverso juego, cómo lo señalan Juan Abal Medina y Julieta Suárez Cao en su trabajo. Por su parte, también Martín Tanaka relata cómo la generalizada recurrencia a un discurso impugnador de la política por parte de una mayoría de los actores del sistema peruano en los años inmediatamente anteriores a Fujimori terminó siendo funcional a una salida autoritaria.

Ahora bien, en los casos de Colombia y, en menor medida Venezuela, el sistema partidario había resultado capaz durante largos períodos de bloquear tanto el surgimiento de nuevos actores como los intentos de transformar las reglas del juego. En estos casos se tornan evidentes los **riesgos por exceso** en el logro de esta tercera condición: la imposibilidad o resistencia a llevar adelante una reforma política democratizadora desde adentro del mismo sistema se constituyó en uno de los riesgos más serios en estos países. Esto lo ilustra con claridad el caso venezolano que, como lo sostiene en su capítulo Alfredo Ramos Jiménez, hasta hace poco tiempo era señalado como uno de los más fuertemente institucionalizados de la región (Mainwaring y Scully, 1994:17) previéndose que sería muy difícil que los dos grandes partidos del país fueran reemplazados (Kornblith y Levine, 1994).

iv) Cuarta condición: la fortaleza de la organización interna de los partidos. Finalmente, en un sistema institucionalizado, tiene un peso importante la organización intrapartidaria (Mainwaring y Scully, 1995:6). Esta condición permite que los partidos ganen en autonomía, que no puedan ser reducidos a ser meras plataformas para líderes ambiciosos o mesiánicos, que no sean tampoco reducidos a meros voceros de grupos de interés, y que puedan subsistir durante períodos en los que no tienen control directo de espacios e instituciones del Estado. El deficiente cumplimiento de esta condición ha sido también una circunstancia relativamente común desde el inicio del Siglo XX en América Latina. Los partidos oligárquicos que articulaban los regímenes tradicionales eran partidos de elite, muchas veces con organizaciones internas débiles o difusas. En la construcción de los partidos de masas, la fluidez organizativa de los partidos fue un rasgo compartido entre los principales partidos eje de la región, y esa labilidad llegó al extremo en los países donde prevalecieron configuraciones de “políticos sin partidos”, como Brasil y Perú.

Los **riesgos por defecto** para esta condición tienen que ver con la potencial inestabilidad del sistema y la posible irrupción de liderazgos personalistas y cesaristas. En el análisis de las configuraciones de partidos de América Latina, veíamos que el equilibrio final del sistema era a menudo logrado como resultado del protagonismo de una figura reguladora “de última instancia”, el poder militar, que garantizaba el cumplimiento de los pactos y castigaba a las figuras que mostraban tendencias extremistas o populistas. El caso de la transición democrática brasileña analizado por Rachel Meneguello, sin embargo, demuestra el carácter positivo de la consolidación partidaria, cuando ésta es articulada con consolidación en la experiencia de gobierno. Otro ejemplo de integración, pero a nivel local, de consolidación partidaria arti-

culada con la experiencia de gobierno es el Frente Amplio uruguayo analizado por Alicia Lissidini. La pertinencia de la experiencia del Frente Amplio en la gestión de la ciudad de Montevideo es doble: el Frente tiene buenas posibilidades de ganar la próxima elección presidencial y, además, Montevideo contiene prácticamente a la mitad de la población nacional.

También Josep Colomer se pregunta, en su estudio sobre las consecuencias de las elecciones primarias en América Latina, acerca del funcionamiento de mecanismos de apertura irrestricta hacia los electores de los partidos políticos (privilegio que tiene su ejemplo más extremo en las internas abiertas en las que votan por igual afiliados partidarios y no afiliados). Cuando este tipo de mecanismos predomina sobre los procedimientos de selección partidaria de tipo más cerrado o excluyente, puede tener finalmente un efecto paradójal: el debilitamiento de los partidos, y no su fortalecimiento. Al garantizar que las decisiones finales sobre las candidaturas sean tomadas exclusivamente por las bases electorales, que suelen estar más cargadas ideológicamente que los dirigentes, las internas partidarias primarias podrían causar que los candidatos seleccionados no tuvieran un poder de apelación al “votante medio” adecuado y, de esta manera, fueran desplazados en las elecciones generales; en ese sentido, las elites partidarias estarían mejor capacitadas, por su entrenamiento, a detectar aquellos candidatos más aptos para apelar al votante medio.

Los **riesgos por exceso**, por el contrario, están asociados a una excesiva burocratización de los partidos políticos, que pueden terminar transformándose en estructuras esclerotizadas, que pierden todo contacto directo con las bases ideológicas y sociales a las que representan. Como destaca Soledad Loaeza, la pérdida del poder del PRI mexicano puede, en parte, tener que ver con este fenómeno. En una vena semejante, Tomás Moulián advierte acerca de los primeros signos de un proceso de “calcificación” de la estructura partidaria chilena. En Chile, el marco institucional tiende hoy a la rigidez y alimenta la apatía: se estaría produciendo un “copamiento coalicional”, generando una situación en la que las coaliciones estarían dejando de ser espacios de negociación y articulación entre fuerzas políticamente e ideológicamente distintas, para constituirse en partidos políticos *strictu sensu*. En este sentido, resulta pertinente el análisis que realiza Eusebio Mujal León del sistema de partidos austríaco. Este sistema, caracterizado por la “hiper-institucionalización” de los partidos y un sistema rígido de patronazgo, generó la imposibilidad creciente de representar a grupos significativos, como las nuevas clases medias o los granjeros independientes. Estos grupos, en su hipótesis, constituyeron la base para el crecimiento del populista de extrema derecha Jörg Haider. No sería, entonces, un sistema lábil de partidos –*inchoate party systems* los llamarían Mainwaring y Scully– el único suelo fértil para los populismos; un sistema demasiado rígido también podría serlo.

Para sintetizar este punto, la experiencia latinoamericana nos enseña que la **institucionalización** política sería, en su grado óptimo, una delicada **dinámica homeostática**, más que una simple **posición** estática del sistema (como su nombre desafortunadamente parece indicar). Esta dinámica sería capaz de regular, para decirlo

en un lenguaje más complicado, la dialéctica entre los elementos instituidos del sistema y las fuerzas instituyentes que operan para impugnarlo. A manera de hipótesis, se puede sostener que el principal problema de larga data en América Latina, en vinculación con la necesidad de lograr un grado óptimo de institucionalización política, no ha sido tanto la falta absoluta de la misma. Más bien, el problema ha sido la recurrencia de un balanceo pendular: la oscilación, en un extremo, entre sistemas de partidos rudimentarios, proteicos, casi *magmáticos* en una mecánica de constante refundación, y, en el otro, sistemas de partidos “calcificados”, *Michelsianos* y excluyentes.

III) Déficit en la resolución del equilibrio entre la “función representativa” y la “función gubernativa” de los partidos políticos:

Como analiza certeramente Rachel Meneguello, la clave del éxito en el proceso de consolidación brasileño puede encontrarse en el “círculo virtuoso” que en dicho país se estableció entre representación y gobierno. Meneguello plantea la necesidad de ampliar el análisis teórico del concepto clásico de “partido de masas”; para ello propone tomar en cuenta, además de los modos en que el partido se relaciona y representa a la sociedad civil y, más particularmente, a sus representados, las maneras en que los partidos se apoyan en el Estado para fortalecerse. La autora analiza el síndrome que define como la “tridimensionalidad operativa de los partidos”. Con este concepto alude a la necesidad de ampliar la definición de partidos de masas de “actores unitarios” como “organizaciones con articulación y autonomía interna” y reconociendo el papel que tiene en el desarrollo partidario la relación con el Estado.

Su tesis, finalmente, es que en Brasil el proceso de consolidación partidaria ha sido el producto combinado de las relaciones de los partidos políticos con la sociedad civil y con el Estado. En este proceso se ha dado un “círculo virtuoso” entre representación, desempeño electoral y función gubernativa. El círculo virtuoso incluye una retroalimentación entre el impacto positivo de la participación de los partidos políticos en el gobierno y el desempeño electoral de los partidos; este desempeño, a su vez, se traduce en mayor participación de los partidos en las instituciones de gobierno. Rachel Meneguello identifica dos áreas principales de consolidación: la primera es la participación parlamentaria, que facilita que el partido llegue a incluir representantes en el elenco ministerial. Además, los partidos políticos han ido definiendo “territorios partidarios” en el seno del gobierno, es decir, mecanismos de control partidario sobre ministerios sectoriales y recursos, que perduran a través de sucesivas administraciones. Estas áreas de articulación influyen, a su vez, en la progresiva institucionalización interna de los partidos.

También Soledad Loaeza apunta a la necesidad de profundizar en el estudio de las relaciones entre el poder ejecutivo y los partidos para comprender los procesos de transición en América Latina. Justamente ella señala que la tensión progresiva de esta relación fue una de las causas de la caída del PRI, y es ahora una fuente de turbulencia para el gobierno de Fox.

Estos ejemplos son pertinentes para pensar las relaciones, potencialmente sinérgicas o potencialmente entrópicas, entre función representativa y función gubernativa de los partidos de América Latina. Por ejemplo, puede señalarse que, en muchos de los artículos aquí reseñados, aparece convergentemente retratado un sentimiento generalizado de **decepción** colectiva con la capacidad gubernativa de ciertos gobiernos democráticos implantados durante la década del ochenta. Tal parece ser uno de los elementos de la crisis del sistema boliviano de partido en el retrato realizado por Fernando Mayorga. En Bolivia, Perú y también en Argentina, las promesas de apertura y democratización política fueron implementadas de manera adecuada por los partidos que protagonizaron las transiciones. Sin embargo, estos partidos, en tanto gobernantes, no demostraron tener capacidad para resolver los problemas económicos y sociales que, en muchos casos, empeoraron las condiciones de vida de importantes sectores de la población. Esta dinámica, al fin, no fue inocua: en estos tres países, hoy, es el mismo sistema democrático el que se tambalea.

Pero la experiencia latinoamericana también enseña que no es deseable que los partidos políticos se transformen en puros “gerentes” de la cosa pública, abandonando, o declarando no pertinente, el compromiso representacional, identitario e ideológico con sus electores. En un contexto en el que los diversos partidos políticos se definen por igual como ideológicamente pragmáticos, y en donde todos comparten un mismo pensamiento económico y un conjunto de principios de conducta (todo incluido en lo que genéricamente se denominó “neoliberalismo globalizado”), puede llegarse al extremo que los partidos no representen, en sentido estricto, a nadie.

En América Latina ha sido común, en la última década, que los partidos políticos, al llegar al poder, renegaran de todo compromiso ideológico con sus electores y asumieran un discurso puramente gerencial, tecnocrático, e “inevitabilista”. Este discurso se manifestó como incapaz de apelar a los ciudadanos en tanto actores políticos, cimentó altos niveles de apatía y terminó, en algunos casos, minando la vitalidad y potencia del sistema político.

El artículo de Eusebio Mujal-León nos relata justamente cómo la fortaleza esencial del sistema de partidos de Europa occidental ha sido el logro de esta relación homeostática entre **función representativa** y **función gubernativa**. En estos partidos políticos la experiencia acumulada de gestión y la existencia, al interior de los propios partidos, de actores e individuos afincados en las burocracias estatales, hace que los partidos sean capaces de asumir con ventaja el rol de estructuras fundamentales de las relaciones sociales, en tanto sean los encargados de la administración estatal. Los partidos pueden procesar las demandas ideológicas de sus electores en el juego con diversas racionalidades instrumentales, que se derivan de las necesidades de gestión de la cosa pública. Pero la inclusión en su seno de actores sociales, grupos de la sociedad civil, organizaciones sindicales y de otras formaciones políticas hace que no puedan, en un momento dado, abandonar totalmente la necesidad de funcionar como los espacios de producción de proyectos colectivos articulados alrededor de ciertos compromisos ideológicos.

IV) Déficit en la construcción del Estado:

América Latina ha alcanzado niveles relativamente mediocres en el logro de lo que Linz y Stepan denominan *stateness*, y que se ha traducido por “estatidad”. Linz y Stepan sostienen convincentemente que la democracia es una forma de gobierno de los Estados modernos, y que, por lo tanto, “sin un estado, es imposible una democracia moderna” (Linz y Stepan, 1996). América Latina ha sido reconocida por la construcción de Estados grandes; sin embargo, está en entredicho si fue capaz de construir buenos Estados.

Una discusión de los distintos tipos de Estado creados en el último siglo y medio en América Latina está fuera de los objetivos de esta introducción. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que las perspectivas a largo plazo para la democracia en América Latina dependen en gran medida de una resolución sólida y viable del desafío de la “estatidad”. Hasta hace pocos años, el paradigma imperante decía que en la región la causa de los problemas económicos y políticos radicaba en los constreñimientos de un Estado desmesurado, ineficaz y arbitrario. Ésta fue la causa de una serie de políticas en las cuales los Estados latinoamericanos, casi culpablemente, se redujeron a sí mismos, mediante privatizaciones, reducción de estructuras, despidos masivos, abandono de las políticas activas y desmontaje de las capacidades regulatorias. Pero hoy, paradójicamente, los Estados, así reducidos, ya no se constituyen en articuladores o agentes de desarrollo, sino que son mínimos reguladores. De esta forma, la capacidad de actuar de dichos Estados ha quedado tan mutilada que varios enfoques atribuyen, a la “retirada del Estado”, el ser la causa principal de la descomposición de la sociedad y de la fragilidad de la economía.

Sin embargo, ¿significa esto que sería deseable volver a la matriz estado-céntrica que predominó durante medio siglo? Tal vez sea útil recuperar el concepto de Peter Evans de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*), en la que ambos términos de la definición tienen igual importancia (Evans, 1995). La autonomía del Estado, entendida en su sentido más weberiano, como la consolidación de un orden administrativo, legal y burocrático y, a su vez, regulado por lógicas legítimamente propias, es un requisito de innegable importancia. Pero la autonomía necesita, para poder materializarse, de un *límite* que recorte aquello que está dentro de lo que queda afuera de la organización: un Estado que permee absolutamente todos los niveles y dimensiones de lo social ya no sería autónomo, porque lo abarcaría todo y no habría nada fuera de él con respecto a lo cual su autonomía pudiera afirmarse. La omnipresencia de los aparatos estatales de la matriz-estado céntrica es la condición para su debilidad. En las democracias liberales, como sugería Offe, el sistema partidario sirve para organizar los mecanismos de intercambio político entre actores que recurren a diferentes recursos de poder (Offe, 1984). En América Latina, la debilidad de los regímenes políticos, salvo las excepciones parciales de Uruguay, Costa Rica y Chile, tuvo como contrapartida que el intercambio político transcurriera principalmente por los carriles del Estado-ejecutivo. Al no consolidarse mecanismos no estatales de procesamiento de las demandas sociales, aunque si orientados hacia el Estado, el Estado debió resolver los conflictos y nego-

ciaciones vinculados a dichas demandas en su seno. Como resultado, terminó siendo progresivamente inundado y “fagocitado” por intereses particulares.

Sin embargo, este Estado autónomo no debe convertirse en un Estado “remoto”, ni tampoco debe ser confundido con un Estado “mínimo”. El nivel más básico del enraizamiento es la legitimidad: la capacidad organizativa y coercitiva del Estado sólo funciona cuando es reconocida como tal por la sociedad. En los niveles más complejos, esto tiene que ver con un espectro de mecanismos que va desde la existencia de procedimientos adecuados para la rendición de cuentas por parte de los oficiales públicos, hasta la instauración de instancias de participación y evaluación ciudadana de las políticas públicas (Evans, 1995).

Podría pensarse que, también en este ámbito, América Latina ha transitado alternativamente de situaciones de déficit por exceso a situaciones de déficit por defecto. De la confianza en un Estado omnipresente y omnipotente, se ha pasado a declararlo irrelevante. El desafío consiste en desarrollar patrones de estatidad razonables, y viables en cada sociedad particular, que se construyan evitando la recurrencia de los términos extremos.

CONCLUSIÓN:

A partir de esta revisión esquemática de los recorridos históricos de las configuraciones partidarias de América Latina, tal vez resulte útil preguntarse si dichos recorridos no sugieren un patrón de funcionamiento estructurado alrededor de una sucesión de “fugas”. Estas fugas abarcaron no sólo a los modos de hacer política, sino también a las fórmulas en torno a las cuales se estructuró la relación economía/política.

La metáfora de “fugas” parece adecuada para referirse a las maneras en que los países de América Latina tendieron a resolver los dilemas y cuellos de botella a los que se enfrentaron las sociedades estado-céntricas. El patrón predominante fue el tratar de resolver dichos dilemas a través del abandono de la fórmula vigente y su reemplazo por una radicalmente diferente. Así como durante los años de entreguerras y en la década de 1950 varios países optaron, con igual determinación, por sistemas con un grado más o menos amplio de normatividad democrática y por una mayor injerencia del Estado en la vida social, fue llamativo cómo a partir de mediados de la década de 1970 se registró una general “estampida” hacia regímenes dictatoriales y un extendido desmantelamiento de las estructuras estatales.

La general corrida autoritaria se registró no sólo en los países que tenían una larga historia de participación política de las fuerzas armadas, como era el caso de Argentina, Bolivia o Brasil, sino que también se verificó en países como Chile o Uruguay, que tenían democracias de larga data y sistemas partidarios considerados “modelos” para la región. Asimismo, cabe recordar que las reformas neoliberales fueron igualmente llevadas adelante por gobiernos democráticos constitucionales, como en Argentina, por gobiernos militares autoritarios, como en Chile, y por regímenes de legitimidad dudosa, como en el caso del Perú de Fujimori.

Se podría sostener la hipótesis del que en América Latina estas “fugas sistémicas” han operado, a menudo, como maneras de resolver la salida de las crisis generalizadas. Es decir, que ha existido una tendencia extendida a que, en momentos en que los problemas parecen amenazar el equilibrio del sistema, no se halle (ni se explore, en definitiva) una solución que consista en la reforma, por difícil o dolorosa que sea, del sistema, sino simplemente se opta por el abandono del mismo y la búsqueda de la construcción rápida de otro sistema, *ex nihilo*.

Esta matriz de pensamiento puede verse operando en los discursos de la anti-política contemporánea que plantean la necesidad de “refundar la política desde cero”. Frente a la extendida crisis de los sistemas democráticos, voces de diversos sectores (políticos e intelectuales, de izquierda y derecha) sostienen la necesidad de abandonar el armamento institucional imperante y reemplazarlo por otro orden; la discusión se plantea acerca de cómo será este *novo ordo*. Inclusive existen, en la Argentina, discursos optimistas que argumentan que la crisis actual será en definitiva beneficiosa porque causará la destrucción de las estructuras actuales y permitirá la construcción de nuevas estructuras a partir de una situación de *tabula rasa*.

Esto, dicho así, puede sonar atractivo. Pero la historia latinoamericana ha demostrado también que ni luego de las peores crisis puede construirse desde cero, y que la fuga sistémica opera, no como mecanismo de resolución de problemas, sino como un mecanismo de enmascaramiento de los mismos. En realidad, con fuga tras fuga, los problemas estructurales de América Latina no se han dilucidado, ni siquiera se han enfrentado, sino que se han ido sedimentando, capa sobre capa. Los déficits en la construcción de ciudadanía pueden rastrearse desde fines del Siglo XIX; también sucede lo mismo con el déficit en la construcción del Estado. Las prácticas clientelísticas, corruptas y arbitrarias de la matriz estado-céntrica supusieron la obturación casi completa del Estado en la Argentina; si bien el cambio de paradigma alteró la vida social, política y económica del país, el clientelismo no disminuyó, sino que por el contrario aumentó y quedó expuesto, como nunca antes lo había estado, a la mirada pública.

Quizás debería pensarse en la necesidad de eliminar para el futuro estas fugas apresuradas, así como el ideal de “refundación” permanente, y reemplazarlos por procesos de consolidación a largo plazo, en los cuales las sociedades civiles y políticas recuperen las experiencias positivas y descarten a través de la negociación lo que se haya revelado negativo.