

05/12/2008
Política
Institucionalización
del Sistema de
Partidos: Engañosa
Panacea

01/12/2008
Economía
Competitividad,
crecimiento y
flexibilidad laboral

26/11/2008
Política
Ventajas
programáticas de la
derecha

18/11/2008
Economía
Modernización del
Estado:
institucionalidad local

29/10/2008
Economía
Sobre la crisis no hay
mucho escrito

23/10/2008
Política
Resultados
electorales: ¿Qué es lo
relevante?

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N° 673

Política

05/12/2008

Institucionalización del Sistema de Partidos: Engañosa Panacea

Alexander Micic (1)

La institucionalización de los sistemas de partidos no garantiza una adecuada representación política. Los desvelos por establecer, inculcar, implantar, condiciones para una institucionalización tal son insuficientes. Ésta no es sinónimo de democracia sana en la región, así como tampoco se constituye en la alternativa que de manera automática puede anular el déficit de representación política.

Los sistemas partidarios no institucionalizados no desembocan en una mejor calidad democrática; sin embargo, aquellos que sí lo están tampoco son garantes fieles de dicha condición. Urge, por tanto, atender a dos ángulos para abordar la cuestión: uno institucional y otro que se extrapole del primero.

¿Un sistema de partidos institucionalizado determina que la política sea menos errática, asegura la gobernabilidad, es inmune a apoyos instrumentales? La existencia de partidos con perfiles ideológicos claros y distinguibles, ¿se traduce necesariamente en lealtades fuertes, en ciudadanos que se identifican con esos perfiles? ¿Quita la posibilidad de expectativas ciudadanas de otra índole?

Mainwaring y Scully (2) se enfocan en la institucionalización de los sistemas de partidos latinoamericanos y, a la luz del grado de aquello, comparan y revisan sus diferencias en doce países de América Latina. Su argumento principal sostiene que es improbable que la democracia funcione bien donde los sistemas de partidos no están suficientemente institucionalizados. Establecen cuatro criterios para entender dicho concepto: Estabilidad en las reglas y naturaleza de la competencia entre los partidos; Los partidos deben tener raíces estables en la sociedad, lo cual les permite estructurar preferencias políticas en el tiempo (si son consecuentes con su posición ideológica, tendrán lazos firmes con la sociedad); Los actores políticos ven a los partidos y a las elecciones como instituciones legítimas para llegar al poder y decidir quién gobierna (los partidos, a través de las elecciones, determinan el acceso al gobierno); Los partidos tienen estructuras partidarias firmes y con recursos propios (no están subordinados a intereses personales).

A partir de esta operacionalización y del grado en que cada criterio es satisfecho, clasifican a los países en tres categorías: sistemas de partidos institucionalizados (Colombia, Uruguay, Costa Rica, Chile, Argentina y Venezuela), incipientes (Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador) y de partido hegemónico en transición (México y Paraguay). Consecuentemente, atienden a los sistemas de partidos latinoamericanos a la sola luz del grado de institucionalización que

arrojan esos criterios. Al compás de este enfoque, los autores estructuran su artículo en torno a tres afirmaciones: la diferencia más crítica entre los mencionados sistemas de partidos yace en si están o no institucionalizados, hay una gran diferencia en el grado de institucionalización entre ellos y, por último, la institucionalización es importante para consolidar la democracia.

Los partidos en un sistema institucionalizado -arguyen Mainwaring y Scully- son actores clave en el proceso político, pues le impregnan certidumbre, legitimidad, facilitan la gobernabilidad (al canalizar los descontentos), contienen la emergencia de populistas y votantes guiados por otros intereses, reducen la corrupción, presentan expectativas claras ante la ciudadanía, hacen posible la rendición de cuentas, etc. De acuerdo. Sin embargo, un sistema institucionalizado no necesariamente cumple esas tareas. Los populistas, el voto interesado en beneficios inmediatos y no por filiaciones partidarias, también están presentes en este tipo de sistemas. No asumiremos con rigor que la gente siempre votará, como primera prioridad, por su ideología; antes bien, ésta puede verse desplazada a segundo plano por beneficios materiales inmediatos y tangibles. Más aún, una distinción ideológica clara entre los partidos, la regularidad en la competencia entre ellos, una familiaridad con dichas instituciones, etc., no se traducirá inevitablemente en ciudadanos ideológicamente auto-ubicados. En un sistema institucionalizado como el descrito, los actores apuestan por las elecciones como la ruta al poder y sus propuestas las canalizan a través de partidos. Pero es justamente allí donde se puede asistir a clientelismos para ampliar el capital electoral o bien para aumentar el poder relativo de determinados políticos ante sus homólogos.

Payne(3), a diferencia de Mainwaring y Scully, amplía su mirada más allá del nivel de institucionalización (aunque utiliza los criterios por ellos establecidos), al presentarlo como una de tres características de los sistemas de partidos. Las restantes son: grado de fragmentación partidaria (medido a través del número efectivo de partidos) y grado de polarización (para lo cual se apoya en encuestas del Latinobarómetro). Payne atiende al impacto de estas características sobre la gobernabilidad democrática. Mediante una comparación de casos latinoamericanos, postula como argumento principal que la gobernabilidad democrática se facilita con un sistema de partidos institucionalizado, que tiene un nivel moderado de polarización y un número limitado de partidos relevantes.

Al igual que Mainwaring y Scully, asume que la institucionalización implica, sin matices, bases de apoyo social sólidas; permitir que la gente exprese sus preferencias ideológicas por medio del voto y que el político dependa del partido para avanzar en su carrera. ¿Refleja el voto siempre las preferencias ideológicas de los ciudadanos? Si admitimos la existencia de bases de apoyo fuertes, ¿significa automáticamente que el partido actúa según los criterios de Mainwaring y Scully, que hay un buen funcionamiento democrático, que las lealtades son necesariamente ideológicas? Más adelante atenderé al caso de México para desarrollar lo anterior. Por otro lado, el propio partido (competitivo, ideológicamente definido, estructurado, etc.) puede lanzar a un hombre carismático a la conquista de votos mediante el clientelismo. La estabilidad que Payne ve necesaria para la gobernabilidad, por tanto, tiene su costo... ¿democracia estable es democracia sana? Quizá el autor podría tener en cuenta que, a veces, las apariencias engañan.

Mientras Payne atiende al sistema de partidos en su conjunto, Zovatto y Freidenberg(4), se abocan a los partidos individualmente. Ellos buscan determinar las repercusiones que pueden tener su funcionamiento interno y su financiamiento sobre la calidad democrática. Comparando casos latinoamericanos, atienden a los procesos internos de los partidos en la selección de autoridades y candidatos (describiendo las alternativas) y también al financiamiento de los mismos (analizando los debates, reformas, logros y fracasos en ello, etc.). Su argumento central sostiene que una democratización interna en los partidos

otorgará mayor legitimidad a estos y al proceso político, lo cual contribuirá a profundizar la democracia; a su vez, una buena y transparente relación entre el financiamiento y la actividad política (muy relacionado al desencanto de la gente por los partidos), es crucial para la calidad de la democracia. En otras palabras, las dos vías han de llegar al mismo puerto: mejor democracia.

Ahora bien, los autores reconocen que las modalidades de elecciones internas varían más bien según consideraciones estratégicas de los partidos, y menos por una intención orientada a la calidad democrática. También son claros en señalar que, pese a las reformas y avances, la transparencia en el financiamiento sigue siendo baja y los órganos de control no son fuertes. Por tanto, su argumento es especulativo en extremo: tendrían que cambiar y combinarse muchos factores para poder recién percibir hasta qué grado las repercusiones del funcionamiento interno y del financiamiento de los partidos podrían contribuir a la democracia. Rescato, empero, la importante atención al aspecto endógeno de los partidos y a sus eventuales proyecciones externas. Apostar por su democratización interna y su financiamiento, en aras de levantar su legitimidad y transparencia es un punto importante. Sin embargo, ello no detona necesariamente una profundización de la democracia, no implica un aumento de gente interesada en participar en el partido, no dice mucho acerca de la capacidad de los partidos en representación política; además, la elección democrática del candidato del partido no determina cuál será su *modus operandi* en terreno. Más claro: la selección democrática puede escoger a un candidato afín a las estrategias del partido, las cuales no siempre han de apuntar a profundizar la democracia del proceso político.

Al igual que Mainwaring y Scully, Coppedge Coppedge(5), presta atención a las diferencias entre los sistemas de partidos de América Latina. Su inquietud la expresa claramente: ¿Por qué estos sistemas de partidos son tan diversos, pese a su punto de partida común en el siglo XIX (esto es, el *clivage* liberal-conservador que los marcó tras la Independencia)? A diferencia de los otros autores (que se conforman con señalar que las diferencias pasan por los distintos grados de institucionalización), Coppedge va más allá y se pregunta por qué no todos los sistemas de partidos lograron institucionalizarse. El fenómeno a explicar, por tanto, es la diversidad de dichos sistemas. Sus variables explicativas son dos:

- La naturaleza del orden político (o “cuasi-orden”) que se alcanzó antes de la expansión de la participación política a las clases media y baja. Ese orden (o desorden, sostiene) dejó un legado de *clivages*, culturas e instituciones dentro del cual los líderes de partidos emergentes actuaron y compitieron.
- El *timing* de la expansión de la participación: esto marcó las posibilidades de reclutar seguidores al tiempo que los nuevos partidos de masas eran fundados.

Ambos factores son la directriz del autor al analizar la evolución de los sistemas de partidos en cada país (a través de un recorrido político-histórico). Tras analizarlos y compararlos, los agrupó en dos conjuntos: países con sistemas de partidos que se institucionalizaron (Colombia, Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina, México y Venezuela) y países con sistemas de partidos volátiles (Perú, Bolivia, Brasil y Ecuador). Coppedge postula que la diferencia en el resultado se explica porque el segundo grupo careció de las experiencias ventajosas que el primero tuvo antes de la expansión de la participación política. En otras palabras, no pudieron establecer antes algún tipo de orden político que les permitiese estar preparados para manejar el nuevo *clivage*; el problema de cómo incorporar a los nuevos grupos sociales no hizo más que complicar la búsqueda de tal orden.

Ahora bien, en varios casos cabe advertir el precio del orden que dio pie a la institucionalización. México alcanzó orden y estabilidad a costa del autoritarismo, represión y coerción de un régimen hegemónico: el Porfiriato. Más tarde el PRI, heredero de los vencedores de la revolución que siguió a la caída de Porfirio Díaz, se erigió en partido hegemónico... Y no obstante, el partido estaba estructurado, había elecciones; más aún, tuvo fuertes lealtades (sobre todo apoyadas en los horrorosos recuerdos de la revolución que la gente tenía en su imaginario). Estos rasgos de estabilidad, de relativa “institucionalización”, ¿reflejan calidad del régimen? ¿Representatividad? Aquéllas lealtades, ¿permiten hablar de un sistema de partidos institucionalizado?

Aquí se hace patente la utilidad de una distinción presentada por Randall y Svasand(6), quienes critican el enfoque en la institucionalización de sistemas de partidos, pero (y hay que señalarlo) NO para adoptar otros ángulos, sino con el afán de hilar más fino en la misma área. El objetivo que persiguen es un análisis estricto del concepto de institucionalización, para luego aplicarlo al contexto de democracias en transición del Tercer Mundo. Alegan la urgencia de distinguir entre institucionalización de sistema de partidos e institucionalización del partido. Al explorar los rasgos de ésta última -señalan- se puede entender por qué dicha institucionalización no ha resultado en el Tercer Mundo.

Su principal argumento es que ambas institucionalizaciones no necesariamente convergen; más aún, en un contexto de transición democrático, surgen tensiones entre ambas. Critican a quienes asumen que una institucionalización partidaria se extiende necesariamente a lo largo de los partidos del sistema. En el fondo, es una crítica directa a Mainwaring y Scully. Un partido institucionalizado no implica un sistema de partidos institucionalizado. Ello puede ocurrir, sostienen, cuando un partido ha gozado de fuertes ventajas institucionales, las cuales han frenado las posibilidades de crecimiento e institucionalización de otros partidos. Nuevamente, el PRI en México emerge como ejemplo.

La raíz del problema está en las características del Tercer Mundo, que impiden el desarrollo de condiciones para la institucionalización de partidos: no hay un desarrollo gradual, los problemas de recursos determinan que los partidos formen verdaderos imperios de negocios (a la vez que la oposición, para no extinguirse, recurre a políticos individuales con recursos propios, que crean partidos a su merced y a su disposición, sin lealtades fuertes y dependientes de políticas clientelares, etc.). El mérito de los autores reposa en refinar el concepto de institucionalización de partidos con la ya señalada distinción, y en la aplicación de un modelo propio a un contexto particular. Así y todo, el asunto de representación política y relaciones entre representantes y representados se remite (una vez más) a la falta de institucionalización de partidos.

Powell(7) se aboca a la representación política, toda vez que se enfoca en las conexiones entre ciudadanos y policy makers. Para ello examina dos áreas de investigación que existen al respecto y resalta sus limitaciones. La primera es “procedural representation”, relacionada al voto y a la representación partidaria en el legislativo. Aquí, representación política es sinónimo de correspondencia de votos por partidos con escaños para esos mismos partidos. La segunda es “substantive representation”, relacionada a las preferencias ciudadanas en vez de a sus votos. Por tanto, representación política bajo esta visión significa que las preferencias por temas de los ciudadanos deben corresponder con la posición o comportamiento de sus representantes.

Powell arguye que ambas áreas son válidas, mas no cubren a cabalidad el asunto de los vínculos representativos. La primera visión evade las preferencias ciudadanas, tanto en cuanto asume que lo que basta saber de esas preferencias son los votos de la gente en las elecciones. Más aún, asume que el

mismo partido significa lo mismo para los votantes en distintos distritos. Por su parte, el segundo enfoque asume que -en democracia- los policy makers consideran y saben lo que los ciudadanos quieren. Los ciudadanos tienden a tener preferencias débilmente estructuradas. Es limitada la habilidad de predecir la opinión ciudadana en un tópico sobre la base de la opinión que tenga en otros. El autor sostiene que la conexión entre preferencias por tópicos y preferencias por partido no es fuerte.

Finalmente, Luna(8) señala que el neo-institucionalismo demostró que las condiciones para la representación programática en los sistemas de partidos en América Latina están ausentes. Y es justamente a lo que llegaron los autores hasta aquí examinados. El argumento de Luna postula que el neo-institucionalismo, si bien detectó aquel problema, quedó circunscrito al marco de las relaciones programáticas y, por tanto, tiene limitaciones para identificar vínculos no programáticos entre votantes y partidos; la debilidad yace en una noción unidimensional de institucionalismo, esto es, en la sola consideración de las instituciones formales.

El artículo es, en una primera parte, una revisión bibliográfica sobre la representación programática vía partidos, según enfoques y en orden cronológico (lo cual le permitió concluir sobre las mencionadas limitaciones del neo-institucionalismo). Luego, el autor avanza una propuesta: comparaciones multinivel para describir los vínculos heterogéneos que un partido estructura con distintos segmentos sociales (atendiendo a la economía política, a las instituciones informales, trayectorias histórico-institucionales, etc.). Luna le recuerda a Mainwaring y Scully que niveles similares de institucionalización pueden obtenerse sobre la base de vínculos muy diferentes entre partidos y votantes; les advierte, además, que la existencia de raíces partidarias sólidas en la sociedad atiende a la estabilidad y no al tipo de vínculo. Alta institucionalización, plantea, no implica alta representación programática. Por ello, insta a explorar vínculos no programáticos en sistemas institucionalizados. Vínculos que, con todas sus externalidades negativas, concilian paradójicamente una crisis de representación política con estabilidad democrática. Nuevamente, ¿podemos, entonces, inferir mucho sobre la democracia a partir de su estabilidad? Luna propone una tipología de la estructura y distribución de los vínculos en tres dimensiones: el nivel de institucionalización partidaria (si/no), la estructuración de la competencia sobre la base de movilizaciones programáticas (si/no) y el nivel en el cual se agregan los intereses en cada vínculo (individual/colectivo). Por consiguiente, a nivel individual y colectivo se obtienen las siguientes combinaciones:

- Partidos institucionalizados / Estructuras Programáticas
(vínculos programáticos y partidarios)
- Partidos institucionalizados / Estructuras no programáticas
(vínculos partidarios no programáticos)
- Partidos no institucionalizados / Estructuras programáticas
(vínculos programáticos no partidarios)
- Partidos no institucionalizados / Estructuras no programáticas
(vínculos no partidarios y no programáticos)

A partir de lo anterior, y como hipótesis, el autor sugiere las posibles características de la configuración de estos vínculos entre votantes y candidatos:

- Distintos sectores sociales estructuran vínculos muy diferenciados con sus representantes (heterogeneidad social en la construcción de vínculos).
- Distintos partidos o candidatos se especializan en explotar nichos específicos del electorado.
- El mismo partido o candidato, enfrentando situaciones estratégicas distintas, puede implementar tipos de vinculación también distintos. Así, un partido, en distintos sectores, puede combinar vínculos programáticos con clientelares.
- Dada la alta volatilidad de los sistemas de partidos, puede que las estrategias de vinculación evolucionen con gran dinamismo.

En síntesis, se trata de una telaraña que se teje al compás de las diversas situaciones y sectores sociales. No hay, pues, estrategias reservadas para la izquierda y otras para la derecha (Lavín, Uribe, Chávez: despliegan todos distintas estrategias para estructurar sus vínculos). A través de esta elaboración, el autor busca contribuir a dilucidar cómo -en un contexto de partidos débiles y sociedades fragmentadas- los líderes logran articular coaliciones y gobernar. En otras palabras, cómo logran gobernar y tener estabilidad pese a las fallas en la representación política. Hay estabilidad y gobierno... ¿Hay calidad?

La institucionalización de partidos no se traduce en un buen funcionamiento democrático: allí también se asiste a vínculos no programáticos y a una maraña estratégica...a un remolino estratégico, al considerar los giros en la estructuración de bases de apoyo según el contexto y el sector social. El institucionalismo puede ser un arma de doble filo: sus propias reglas conducen a una estabilidad cara, invita a que se emprendan prácticas de “cacería” en aras de obtener éxito electoral. Y la coexistencia, en un mismo partido, de estrategias distintas ¿es un fenómeno irrelevante para los votantes “fieles”? Tal vez el desencanto de estos últimos tenga algo que ver con la percepción que su partido ha adquirido una naturaleza híbrida, que se ha comportado guiado por el slogan “nunca quedas mal con nadie”.

El problema de fondo no es el institucionalismo, no son los partidos mismos, ni tampoco sus estrategias; el asunto es la representación política. ¿Institucionalismo y representación van de la mano? Se ha visto que no. ¿De quién es la culpa? Más bien, ¿hay culpa? Se podría decir que los partidos ya no representan por ser incompetentes... ¿o los ciudadanos tienen preferencias económicas que desplazan la ideología a un segundo plano?

¿O se asiste a issues-voters? De ser así, ¿cómo puede un partido representar a votantes que cambian su postura según los temas y, al mismo tiempo, mantener su perfil ideológico fijo y definido? Ante un déficit de representación y desinterés político, tal vez no recurrir a aquellos otros vínculos lleve a un suicidio político ¿Cómo resolver ese dilema?

- (1) Licenciado en Historia, Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2) Mainwaring y Scully. 1995 “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina.” *Revista de Ciencia Política* XVII (1-2).
- (3) Payne, Mark. 2006. “Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática.” En: Payne et al, *La Política Importa*. Washington DC: BID.
- (4) Zovatto y Freidenberg. 2006. “Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos.” En: Payne et al, *La Política Importa*. Washington DC: BID.
- (5) Coppedge, Michael. 1998. “The evolution of Latin American party systems.” En: Mainwaring y Valenzuela. *Politics, Society, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- (6) Randall y Svasand. 2002. “Party institutionalization in new democracies.” *Party Politics* 8 (1).
- (7) Powell, Bingham. 2004. “Political Representation in Comparative Politics” *Annual Review of Political Science* 7.
- (8) Luna, Juan Pablo. “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda.”