

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ* Y FLAVIA FREIDENBERG**

El argumento principal del artículo es mostrar que los partidos y sistema de partidos de América Latina son más estables de lo que en términos generales se suele sostener.

A pesar de la hostil percepción de los electores sobre los partidos, los sistemas de partidos presentan ciertos niveles de estabilidad en América Latina, más allá de casos como Venezuela y Perú, que parecen ser más la excepción que la regla. Se realiza una tipología de cuatro escenarios en la que se compara la oferta partidista en la elección fundacional post-transición y en la última elección legislativa realizada en cada sistema.

Se analizan tres características sistémicas de los sistemas de partidos a fines del siglo XX: el formato numérico del sistema de partidos (lo que muestra cierta tendencia al multipartidismo); el nivel de polarización ideológica (relativamente alto) y el apoyo social que los mismos reciben (variable que debe ser matizada por a consideración de una serie de indicadores).

Resumen

PALABRAS CLAVE

- **Partidos Políticos**
- **Sistema de partidos**
- **América Latina**
- **Polarización**
- **Latinobarómetro, número efectivo de partidos.**

* Universidad de Salamanca. Director del Proyecto de investigación sobre "Partidos Políticos y gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec 97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España. ✉ malcanta@gugu.usal.es

** Universidad de Salamanca. Becaria del Programa de Formación del Personal Investigador (FPI) del Ministerio de Educación y Cultura de España, adscrita al Proyecto de investigación sobre "Partidos Políticos y gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec 97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España. ✉ flavia@gugu.usal.es

I. Introducción

Los partidos son importantes

El avance irrestricto de la democracia en los últimos tiempos ha supuesto un triple proceso. La necesidad de articular reglas de juego asumidas por la mayoría y que a la vez compusieran espacios organizativos mínimos en donde se llevara a cabo la competición política. La incorporación de la movilización social a través de formas de participación y de representación. Y, finalmente, la creación de canales de selección del personal político que liderara y gestionara la política cotidiana. Estas tres facetas se refieren a temas recurrentes de la literatura de las ciencias sociales y aluden, en una terminología más técnica, a la institucionalización del régimen político, a la intermediación entre las demandas societales y el poder, y a la profesionalización de la política.

En un marco de poliarquía, en el que predomine la libre e igualitaria competencia por el poder mediante reglas conocidas y asumidas por la mayoría a través de procesos electorales periódicos, la institucionalización, la intermediación y la profesionalización son elementos indispensables. Estos vienen siendo desempeñados por los partidos políticos, como claros ejes que entrelazan de una manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político. Independientemente del modelo de partido del que se parta, las funciones desempeñadas de articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación, y de formación de una elite dirigente, con mayor o menor intensidad, siguen siendo vitales para el sistema político¹.

Esta situación es común para todos los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, las diferencias existentes entre aquellos cuyo desarrollo es de larga data y que han conseguido un notable grado de consolidación y los más recientes son notorias. El papel venturoso de los partidos políticos se liga a su operatividad funcional, y ésta está enormemente condicionada por la variable tiempo y ello es más importante aún para el ámbito de la competición interpartidista. Es decir, la vida de un partido, siguiendo cierta comparación biológica, requiere de la existencia de ciertas condiciones que están ligadas a la idea de pervivencia. La rutinización de los procedimientos, la alternancia en sus liderazgos, desprendiéndose de iniciales adherencias caudillescas, la moderación de sus ofertas programáticas, la identificación clara y diferenciada por parte de un electorado mayor o menormente fiel, son aspectos de un proceso que se liga indefectiblemente al tiempo. Sin embargo, ya se sabe que éste es un factor que en muchas ocasiones en política es escaso. Más aún, los procesos de transición a la democracia están habitualmente impelidos de una necesidad de urgencia, de quemar etapas lo más rápidamente posible,

¹ Una revisión profunda de la literatura muestra que se han consensuado una serie de funciones básicas ejercida por los partidos. Entre las funciones que se destacan cabe señalar: la de proporcionar poder a los dirigentes (Weber, 1922/1944); la de competencia electoral (Weber, 1922/1944; Downs, 1957; Sartori, 1976/1992); la de reclutamiento de elites para hacer operativo el sistema político (Sartori, 1976/1996; Von Beyme, 1982/1986); la de socialización política porque brindan información básica y explicaciones a los ciudadanos acerca de cómo comprender la realidad (Alcántara, 1997) y la de representación y articulación de intereses de grupos sociales (Lipset y Rokkan, 1967; Cotarelo, 1985). Todas estas funciones las desarrollan de una u otra manera independientemente de la concepción de partido que se sostenga; ya sea como *organizaciones para el reclutamiento de votos electorales* según Weber (1922/1992:9); *partidos de integración de masas* (Duverger, 1951/1992); como *empresas electorales*, siguiendo los términos de Panebianco (1982/1990); *partidos catch all* como ha señalado Kirchheimer (1980) o la más reciente caracterización como *partidos cartel* desarrollada por Katz y Mair (1995).

de encontrar *fórmulas mágicas* que conspiran contra la propia idea de que la institucionalización de la política no es cosa de un día.

La personalización de la política, la aparente verticalidad en el proceso de toma de decisiones partidista y las denuncias de que los partidos son oligarquías que representan cada vez menos a los ciudadanos han llevado a muchos a desestimar la importancia de los partidos como instrumentos del sistema político, poniendo en duda la capacidad movilizadora y de representación de estas agrupaciones. Aunque en principio pareciera que no hay incentivos para que los partidos desarrollen estrategias organizativas para forjar lazos fuertes con el electorado, ni tampoco estructuras que den sustento a los dirigentes partidistas; existen suficientes razones que ayudan a sostener que los partidos continúan siendo instrumentos básicos del juego político y estructuras de intermediación necesarias para el funcionamiento del sistema.

Los electores aún los reconocen como referentes a pesar de los sentimientos antipartidistas de las elites, de la apertura de muchos regímenes políticos para la participación de sectores independientes y de la desconfianza que muchos ciudadanos manifiestan tenerles. Se critica a los partidos, se promueven modos de representación alternativos, pero hasta el momento no se han propuesto otras formas de democracia que puedan operar sin el concurso de los partidos, por lo que estos continúan siendo los que articulan la competencia electoral, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa; proveen de personal a las instituciones y hacen operativo al sistema político. Además, y como objetivo principal, al querer ganar elecciones², cuentan con estrategias organizativas para movilizar apoyos que les permitan triunfar en esas elecciones (o conservar esos apoyos ya conseguidos en oportunidades anteriores)³. Y todo ello no es poca cosa.

El universo partidista, siguiendo pautas nacionales, es tan rico en América Latina que resulta extremadamente complejo realizar una clasificación de los partidos en la región siguiendo criterios relativos a su momento

II. Los antecedentes históricos en América Latina

² Los partidos quieren ganar elecciones y, como ha sostenido Downs (1957/1992: 96), formulan políticas para ganar las elecciones; no ganan las elecciones para desarrollar políticas. Si bien es cierto que ni las organizaciones partidistas ni los políticos que las integran tienen como *única meta* conseguir votos, ya que en un mismo partido conviven personas con intereses y objetivos diversos, la movilización del apoyo electoral con la pretensión de incrementar sus cuotas de poder se presenta como el objetivo principal de los políticos y sus organizaciones. Puede haber partidos que busquen desarrollar políticas acordes a su visión del mundo; que les interese ejercer la oposición y hasta otros que no les preocupe la arena electoral sino que prefieran mantener su propia supervivencia como actor relevante dentro del sistema político. Es más, puede haber políticos que busquen alcanzar alguna combinación de estos objetivos o que en momentos diversos tengan objetivos diferentes, es decir, que experimenten un desplazamiento de sus objetivos. Aún así, esta idea de ver a los partidos como grupos que buscan cuotas de poder se encuentra ampliamente extendida en la literatura. Diversos autores como Weber (1922/1944), Duverger (1951), Downs (1957), Sartori (1976/1992), Kirchheimer (1980), Von Beyme (1982/1986) y Aldrich (1995) han sostenido esta premisa.

³ La idea de que los partidos emplean estrategias para movilizar apoyos electorales se sostiene en la premisa que señala que los partidos buscan como meta principal ganar elecciones. Desde esta perspectiva, relativamente nueva en la literatura sobre el tema, el partido es visto como un sistema político en sí mismo (Katz y Mair, 1995), que tiene su propio proceso de toma de decisiones, su propio sistema electoral y actores participantes (Eldersveld, 1964). Las estrategias son entendidas como los cursos de acción (decisiones y actividades) organizativas que los dirigentes (o estrategias) diseñan para alcanzar sus metas.

fundacional, máxime si se toma el período de los gobiernos autoritarios de las décadas de 1970 y 1980 como un parteaguas. En este apartado, no obstante, va a llevarse a cabo un breve recorrido de la reciente historia para elucidar en qué medida las transiciones, que tanto impulsaron la reivindicación de la democracia como única legitimidad política plausible, fueron fuente de aparición o, en su caso, revitalización, de los partidos. Analíticamente ese fue un momento histórico que separa profundamente a América Latina de los otros casos afectados por la *tercera ola democratizadora*⁴.

Al inicio de los procesos de transición a la democracia (1978-1980), América Latina contaba con cuatro escenarios muy diferentes. Uno recogía a aquellos países con unas tradiciones partidistas sólidas, tanto en términos de la existencia de maquinarias partidistas como de capacidad de las mismas para movilizar el apoyo de importantes sectores de la población. El segundo

Cuadro I: Tipología de partidos políticos en América Latina

Sistema de partidos al inicio de la transición. Partidos con mayor apoyo en la elección fundacional legislativa			Sistemas de partidos en la actualidad. Partidos con mayor apoyo en la última elección legislativa	
PAIS	Año	Partidos	Año	Partidos
Grupo I				
Argentina	1983	UCR-PJ	1999	UCR-FREPASO - PJ
Chile	1989	Concertación - Unión por el Progreso de Chile	1997	Concertación - Unión por el Progreso de Chile
Uruguay	1984	PC-PN-Frente Amplio	1994	PC-PN - Frente Amplio
Perú	1980	APRA - AP	2000	Perú 2000- Perú Posible
Grupo II				
Bolivia	1985	MNR-ADN	1997	MNR-ADN-MIR-CONDEPA-UCS
Brasil	1986	PFL-PMDB-ARENA/PDS/PPR	1998	PFL-PSDB-PMDB-PT-
Ecuador	1978	CFP-ID-PCE	1998	DP-PSC-PRE-ID-MUPP-NP
Grupo III				
Paraguay	1993	ANR-PC - PLRA	1998	ANR-PC - PLRA
Honduras	1981	PLH-PNH	1997	PLH-PNH
Nicaragua	1984	FSLN	1996	FSLN-ALIANZA LIBERAL
Panamá	1994	PRD-ARNULFISTA	1999	PRD-ARNULFISTA
Grupo IV				
El Salvador	1982	ARENA-PDC-PCN	1997	ARENA-FMLN
Rep. Dominicana	1978	PR/PRSC-MMP	1998	PRD-PLD
Guatemala	1985	DCG-UCN-MLN	1999	FRG-PAN
Colombia	1982	PC-PL	1998	PC-PL
Costa Rica	1982	PLN- UNIDAD	1998	PLN- PUSC
Venezuela	1973	AD- COPEI	2000	AD-COPEI -MVR - MAS
México	1985	PRI	2000	PRI - PAN- PRD
* En el caso de que hubiera dos cámaras se incluye el dato de la Cámara Baja. ** El criterio de inclusión es que los partidos tuvieron una representación mayoritaria en la Cámara. Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Manuel Alcántara Sáez: <i>Sistemas Políticos de América Latina</i> . Madrid: Tecnos.1999.				

⁴ Tras los procesos de cambio político que experimentó América Latina en la década de 1970 comenzaron a proliferar los trabajos que estudiaron a los partidos como actores principales de la transición, donde en muchos casos las estructuras partidistas ejercían como *punta de lanza* de la añorada democratización (Garretón, 1993; Cavarozzi, 1995; Alcántara, 1994; Dutrénit, 1998).

contemplaba un modelo mixto en el que partidos antiguos iban a cohabitar con partidos nuevos surgidos del propio proceso transicional. El tercero encuadraba a los casos definidos por el mantenimiento de la existencia de organizaciones, pero históricamente vacías política y socialmente hablando. Finalmente, el cuarto recogía a los países en que sumando a la debilidad histórica partidista los efectos de los últimos tiempos de los gobiernos autoritarios, apenas si se contaba con un marco mínimo de partidos (Ver Cuadro I).

El primer caso, siempre tomando como referencia el transfondo de las transiciones a la democracia, integraba a los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay). En ellos, el universo partidista prácticamente respetaba el mismo esquema que el previo a la quiebra de la democracia precedente: radicales y justicialistas en Argentina; socialistas, democristianos, radicales y conservadores en Chile; y colorados, blancos y frenteamplistas en Uruguay, eran una continuación de la política nacional de inicios de la década de 1970, absorbiendo valores superiores al 90 por ciento de apoyo electoral. En un primer momento postransicional éste también sería el caso de Perú, ya que los dos partidos que se alternaron en el poder en la década de 1980 y que lo usufructuaron eran anteriores al proceso autoritario (se trata del APRA y de Acción Popular), aunque posteriormente el propio sistema de partidos, como se verá más adelante, sufriera uno de los cataclismos más serios de la región.

El segundo, más complejo, recogía a partidos nacidos a mediados del siglo XX que mantenían una estructura muy sólida y sobre los que todavía el nuevo sistema político democrático giraba. Tal era el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en Bolivia y del Partido Trabalhista (PT) en Brasil. Ellos convivieron con una pléyade de nuevos partidos surgidos, bien durante el período autoritario, bien durante la propia transición. Son un ejemplo, los casos de ADN y MIR y, más adelante, CONDEPA y UCS en Bolivia, y del PMDB, PSDB, PDT y PFL en Brasil, entre otros. Igualmente puede incorporarse aquí a Ecuador que reproduce el sistema de partidos anterior a la quiebra de la democracia. El PSC se creó en 1951 como MSC y como PSC en 1967; la DC (que es el tronco fundacional y fundamental de la DP) en 1964; la ID en 1967 y solamente el PRE en 1983, tras la desaparición de dos líderes que dejaron un vacío de poder en la tendencia populista. Estos partidos convivieron en un primer momento con el CFP, PLRE y PCE, todos ellos anteriores a la quiebra democrática.

El tercer caso acogería a Paraguay, donde la continuada presencia del fraude electoral morigeró la existencia de Acción Nacional Republicana (Partido Colorado) y del Partido Liberal Radical Auténtico. Solamente después de las primeras elecciones constitucionales de 1993, el juego partidista quedó más claramente legitimado. Algo similar podría decirse de los Partidos Liberal y Nacional en Honduras. Esta situación también podría ampliarse al caso de

Nicaragua, aunque fuera parcialmente, en lo relativo al Partido Liberal, o a Panamá, con el PRD y el Partido Arnulfista.

El último grupo integraría a aquellos sistemas de partidos en los que se produjo un clarísimo proceso de refundación paralelo al proceso transicional. Esto parece evidente para el caso de El Salvador y Guatemala, puesto que en el primero ARENA y el FMLN son hijos del conflicto bélico e igualmente en el segundo FRG, PAN y URNG. Así como parcialmente para Nicaragua con el FSLN y para República Dominicana aunque aquí la presencia del PRD databa de la dictadura trujillista.

Sin embargo, no todos los países latinoamericanos entran en esta cuádruple tipologización. Quedan fuera los tres casos que tuvieron procesos transicionales anteriores: Costa Rica, Colombia y Venezuela; y aquellos dos, Cuba y México, que han vivido inmersos, todavía hasta muy recientemente el segundo, en un régimen de monopartido.

Todo ello permite hacer una caracterización de los partidos en una línea que subraye la gran heterogeneidad reinante en América Latina al alcanzar a la región la tercera ola democratizadora. Paralelamente, y si bien el *efecto transicional* debe tenerse en cuenta, este hecho sugiere la necesidad de profundizar en otras variables explicativas del desarrollo partidista, sus transformaciones y sus eventuales crisis que llevan al exterminio de unos y al nacimiento de otros.

III. Los cambios en los partidos de América Latina entre 1980 y 2000

A lo largo del período de democratización de los sistemas políticos latinoamericanos acontecido después de las transiciones políticas, para unos casos, y de continuidad, para otros, los partidos políticos de la región han sufrido profundas mutaciones que tienen su base en aspectos tanto endógenos como exógenos, en cuestiones de alcance estrictamente político institucional como en otras de contenido social o económico.

Los elementos endógenos se han centrado en cuestiones tradicionales como son las relativas a liderazgos más o menos caudillescos, a enfrentamientos entre los Poderes del Estado, al impacto de la corrupción. Por su parte, el factor exógeno por excelencia fue el descalabro del socialismo real y la pérdida de un referente sólido ideológico y práctico para grandes sectores de la izquierda latinoamericana. En cuanto a las cuestiones de carácter político-institucional que tuvieron que ver con las modificaciones registradas en el universo partidista se encontraban los cambios realizados en los propios textos constitucionales, las leyes de partidos y las leyes electorales. Ningún país latinoamericano dejó de hacer modificaciones en las mismas, con mayor o menor profundidad, durante este período. Finalmente, las cuestiones de otra índole no estrictamente politológicas también fueron el origen de los cambios acontecidos, bien fuera como consecuencia de la crisis económica que asoló

a la región durante la década de 1980 y que enterró definitivamente el modelo de sustitución de importaciones así como la centralidad del Estado vigentes casi durante medio siglo⁵, bien fuera como resultado de la aparición de valores postmaterialistas y de los cambios registrados en las sociedades.

Desde una perspectiva descriptiva, sin utilizar índice alguno de volatilidad que refuerce el argumento desde una posición más empírica, se constata que los cambios producidos en los sistemas de partidos latinoamericanos entre 1980 y 2000, en términos de la continuidad de las mismas etiquetas partidistas, apenas afecta a un número muy limitado de casos. Salvo Brasil, Perú y Venezuela, los restantes países siguen mostrando una estructura partidista muy similar al final del período indicado con respecto a su inicio. El cambio radical de presupuestos programáticos que ha afectado sobremanera a los viejos defensores del populismo más activo no ha supuesto una transformación profunda ni en la cúpula dirigente ni en las bases sociales de apoyo. Esto se muestra evidente para los casos del PJ en Argentina y del PRI en México especialmente bajo las administraciones de Carlos Menem y de Carlos Salinas de Gortari. La relativa continuidad en la composición de los sistemas de partidos es una nota sorprendente que contradice la visión que habitualmente se ofrece bien de la existencia de cambios dramáticos, bien del descalabro del orden anteriormente existente.

Por otra parte, la continuidad dada permite matizar la supuesta crisis de los partidos en la medida en que si “estos siguen siendo los que eran”, su propia existencia, gracias en definitiva a los procesos electorales, invalida la tesis genérica del rechazo de los electores. La clase política sigue, por tanto, manteniendo las viejas etiquetas sin buscar otro tipo de reacomodo. Lo cual, como se verá más abajo, no minimiza la hostil percepción que la población sigue manteniendo sobre los partidos.

En cualquier caso es un hecho que la media de los partidos latinoamericanos es estable y que los profundos cambios acaecidos en Perú y Venezuela a lo largo de la década de 1990 son la excepción y no la regla. En estos dos países puede hablarse, sin ningún género de dudas, de una refundación del sistema partidista según un esquema funcional para los intereses de los liderazgos bonapartistas de sus respectivos presidentes. Por otra parte, las expectativas generadas en otros países con respecto al nacimiento de nuevos partidos que pudieran trastocar de raíz los diferentes sistemas políticos se han ido viendo poco a poco defraudadas. Primero fue con el M-19 colombiano que no supo mantener el tirón que le llevó a posicionarse como una tercera fuerza en la constituyente de 1991, luego con el PRD mexicano que dejó de ser alternativa en las elecciones de 2000 y con el propio FREPASO argentino muy diluido en el seno de la Alianza frente a la histórica UCR. Una situación parecida ocurrió en Ecuador con el Movimiento Unidad Pachakutik- Nuevo País, que

⁵ Si bien Uruguay y Costa Rica son una excepción en esta situación.

si bien se posicionó como la tercera fuerza en su debut electoral de 1996, alcanzando 15 escaños en el Congreso de la República, aún resta mostrar cual va a ser su papel y el apoyo que los ciudadanos le brindarán debido a sus constantes comportamientos que bordean el límite del sistema.

IV. Tres características sistémicas de los partidos en América Latina al final del siglo XX

El largo listado de variables presentes, de acuerdo con el enunciado del párrafo anterior, requeriría de un tratamiento ajeno al interés de las presentes páginas que se centra en la búsqueda de un diagnóstico más sencillo sobre la base de identificar cuáles, de entre las citadas, estuvieron en el vértice del cambio y llegaron a generar el estado actual de las cosas. Tres aparecen como las de mayor fuerza explicativa por su capacidad de integrar a las restantes. Se trata del formato numérico del sistema de partidos, su polarización ideológica, y del apoyo social que reciben. Todas ellas conforman una propuesta que gira en torno a no diferenciar el problema, en el ámbito del estudio de los partidos, en dos dimensiones: la referida a los sistemas de partidos y la atinente a la vida interna de los partidos mismos, algo ya tradicional en los análisis politológicos que conceden siempre más atención al primer aspecto que al segundo, eso si, aceptando no perder de vista la retroactividad de ambas dimensiones⁶.

a) El formato numérico de los sistemas de partidos

Una cuestión relevante se refiere al formato numérico de los sistemas de partidos que intenta proyectar la cuantificación de los mismos en el sistema político. Si se toma el Poder Legislativo como ámbito primordial de la competencia política una vez dirimida la contienda electoral y se analiza el número de partidos allí existentes realizando una relativa ponderación en función de su peso diferente (esto es lo que viene a ser el concepto de número efectivo de partidos⁷) se constata que América Latina tiende al multipartidismo. El cuadro II, que resume los valores medios del número efectivo de partidos para la década de 1990, indica que apenas un número muy reducido de países se acerca al bipartidismo puro que traduce con más simpleza la lógica gobierno-oposición (Costa Rica, Honduras y Paraguay). Por el contrario, todos los demás países están inmersos en una situación

⁶ El estudio de los partidos políticos ha estado concentrado en aspectos bastante distintos a los relacionados con la organización y funcionamiento interno. Es más, puede señalarse que realmente en la academia no ha sido de interés estudiar lo que ocurre dentro de las agrupaciones partidistas. Además de los trabajos realizados desde una perspectiva histórica (Di Tella, 1993; Dutrénit y Valdez, 1994; Malamud, 1995), el enfoque dominante ha sido el que ha privilegiado el análisis de los partidos en la relación con su ambiente. En este sentido, las investigaciones han centrado su interés en la vinculación de los partidos con su entorno, ya sea en su vinculación con otras organizaciones partidistas, por ejemplo, con relación a la competencia electoral (Nohlen, 1993; Alcántara, 1996); en su interacción en el marco del sistema de partidos y su anclaje en la sociedad civil (Mainwaring y Scully, 1995); en su relación con las instituciones del sistema político (Mainwaring y Soberg Shugart, 1997) o, como ya se ha señalado, en cuanto promotores de la democratización. Con la reiterada realización de procesos electorales, los autores concentraron aún más su análisis en el rendimiento electoral de los partidos y en aquellos aspectos vinculados a su participación en los comicios, por ejemplo, la realización de campañas electorales y sondeos de opinión. Pero las dificultades que las organizaciones partidistas encontraban para satisfacer las demandas ciudadanas en escenarios de crisis económica, de apatía y desencanto con la actividad política, condujeron a la emergencia de *outsiders* políticos, personalidades que si bien alcanzaban el poder de mano de los partidos, actuaban al margen de ellos (Perelli, Picado y Zovatto, 1995; Mayorga, 1995). Esto llevó a muchos a referirse como a la *crisis de representación de los partidos* (Manz y Zuazo, 1998) y condujo la investigación respecto al surgimiento de nuevos mecanismos de representación, como los (viejos y nuevos) movimientos sociales, que buscaban suplantar a los partidos como estructuras de intermediación política entre los ciudadanos y el Estado. Si bien colateralmente es posible encontrar trabajos que han centrado su análisis en algún aspecto relacionado con la organización interna como la financiación electoral y no electoral (Álvarez, 1997; Fernández Rubio, 1997; Del Castillo y Zovatto, 1998; Ramos Rollón, 1998) o la disciplina interna y la presencia de facciones (Morgenstern, 1996); los estudios de partidos como unidades de análisis han sido escasos (Coppedge, 1994; Jimenez Polanco, 1995; Levitsky, 1997) así como tampoco se han desarrollado investigaciones tanto teóricas como empíricas de carácter sistemático comparado entre diversos países de la región o entre partidos de un mismo sistema político que analicen la organización interna y el tipo de funcionamiento de las organizaciones partidistas a partir de un mismo esquema analítico de aproximación. En este sentido, una investigación reciente que centra el análisis en los partidos como mini sistemas políticos busca profundizar en la discusión del funcionamiento interno de las organizaciones partidistas. Véase, Alcántara y Freidenberg (2001).

cuyo alto número de partidos conlleva habitualmente dos cosas: una rotación más variopinta a la hora de alcanzar éxitos electorales y la necesidad de conformar acuerdos amplios que lleven a gobiernos de coalición, circunstancia que sucede fundamentalmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay.

En algún momento se ha señalado lo negativo de un exceso de ofertas partidistas para la gobernabilidad en la medida en que se confunde al electorado que puede llegar a tener dificultades para diferenciarlas y en la propensión a hacer más complicada la existencia de mayorías sólidas, claras y estables. Sin embargo, tanto la tradición electoral de incorporar la representación proporcional en los comicios legislativos como la propia heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas reflejan una situación distinta a ese supuesto ideal.

Cuadro II: Medias del número efectivo de partidos legislativos

	<i>Primera mitad de la década de 1990</i>	<i>Durante la década de 1990</i>
Bolivia	4,1	4,4
Brasil	8,5	7,3
Colombia	2,2	2,9
Costa Rica	2,2	2,3
Chile	5,1	5,1
Ecuador	6,6	5,3
El Salvador	3,0	3,3
Guatemala	3,5	3,2
Honduras	2,0	2,1
México	2,2	2,4
Nicaragua	2,0	3,3
Panamá	4,3	3,8
Paraguay	2,2	2,0
Perú	4,3	3,3
R.Dominicana	2,8	2,9
Uruguay	3,3	3,2
Venezuela	3,7	4,9
Total regional	3,7	3,6

* Datos de la primera mitad de la década tomados de Manuel Alcántara "Elecciones, Electores y Partidos en América Latina en la década de 1990", en *América Latina Hoy* 13 (mayo) : 7-16 (Madrid) y Salamanca: SEPLA-Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Fuente: Elaboración propia.

b) La polarización ideológica de los partidos políticos latinoamericanos

Esta heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas recién citada se expresa en una polarización ideológica⁸ relativamente alta entre los partidos políticos

⁷ La fragmentación electoral puede medirse a través de dos índices: el de fraccionalización (Rae, 1977) y el del número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979). La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Rae es la siguiente:

$$F = 1 - (S T_i^2)$$

donde T_i = es el porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice permite apreciar la relación existente entre el número de partidos y su tamaño, se aplica tanto al campo electoral (votos) como al legislativo (escaños) y abarca teóricamente desde cero, que sería la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por el mismo partido o que todos los legisladores pertenecieran al mismo partido, lo que supone una ausencia de competencia, hasta uno, que es la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por distintos partidos o que todos los parlamentarios pertenecieran a partidos diferentes y que, por tanto, hubiera tantas opciones partidistas como casos en competencia. El número efectivo de partidos proporciona la misma información que el índice de fraccionalización sobre el sistema de partidos pero de una manera más sencilla ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos en el Congreso. A partir de esa fórmula se puede calcular N del siguiente modo $N = 1/(1-F)$.

⁸ A partir de la autoubicación ideológica de los afiliados de los partidos resulta factible conocer qué partidos están más cercanos y cuáles más distantes y hasta qué punto partidos adyacentes son similares o están cercanos unos de otros (Sartori y Sani, 1976/1992:438). Referirse a la polarización supone, asimismo, pensar en un modelo espacial como el propuesto por Anthony Downs (1957) para vincular la ideología, los partidos y los votantes. Se dice que dos grupos son "polos separados" para indicar que sus actitudes son tan marcadamente distintas que no podrían encontrarse más distantes unas de otras (Sani y Shabad, 1986: 590). Para conocer la polarización del sistema de partidos pueden emplearse dos medidas: la *distancia* y la *superposición*. Cuanto mayor sea la distancia y menor la superposición ideológica, el sistema de partidos estará más polarizado. A la inversa, cuanto menor sea la distancia y mayor la superposición, más moderado resultará el sistema.

presentes en el Poder Legislativo más alejados en la escala izquierda-derecha. De acuerdo con el contenido del Cuadro III, la media latinoamericana de la polarización ideológica, según la escala de autopercepción, se sitúa en 2,5 puntos y la llevada a cabo de conformidad con la escala de percepción *de los otros* se establece en 4,8 puntos. Ambas dejan espacio para la inclusión de fórmulas partidistas intermedias, siendo este propio grado de polarización un aliciente para la inclusión de las mismas.

Cuadro III: Distancias en la polarización ideológica entre los partidos parlamentarios más extremos

Argentina	FREPASO-PJ	1,6 (3,2)
Bolivia	CONDEPA-AND	3,6 (4,0)
Colombia	PL-PC	1,8 (2,0)
Costa Rica	PLN-PUSC	- (3,2)
Chile	PS-UDI	3,8 (6,3)
Ecuador	PACHAKUTIK-PSC	3,4 (3,9)
El Salvador	FMLN-ARENA	- (8,2)
Guatemala	MLN-FDNG	- (6,5)
Honduras	PL-PN	- (2,6)
México	PRD-PAN	3,1 (6,2)
Nicaragua	FSLN-AL	- (6,8)
Paraguay	PEN-ANR	1,9 (1,8)
Perú	CAMBIO90-APRA	2,1 (4,2)
R. Dominicana	PLD-PRSC	2,0 (2,7)
Uruguay	FA-PN	2,7 (4,8)
Venezuela	MAS-COPEI	2,0 (3,1)
Media regional		2,5 (4,8)

La polarización se mide en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario. Sin paréntesis son las distancias entre autopercepciones, en paréntesis son distancias de percepciones de los otros.

Fuente: Manuel Alcántara (dir.). *Proyecto de Elites Latinoamericanas* (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2000).

Como se indicaba en el apartado anterior, una excesiva polarización ideológica suele ser interpretada como una situación que aboca a una cercana ruptura del sistema político. El grado de polarización permite presuponer la predisposición de la elite política para consensuar políticas que favorezcan la acción de gobierno (fórmulas de consenso) o, por el contrario, que dificulten la acción gubernamental (disenso). La polarización está vinculada con la gobernabilidad (Alcántara, 1995: 387) como también es una variable de gran contenido explicativo al momento de estudiar la estabilidad del sistema democrático, su eficacia, actividad y viabilidad (Sartori y Sani, 1976/1992). Sin embargo, los datos de polarización también pueden tener la lectura de que traduce una situación positiva en la que finalmente el sistema político ha sido capaz de llevar a cabo una función integradora. El Salvador, Nicaragua, Chile y México son los casos con un mayor grado de polarización. Los primeros reflejan la integración de la guerrilla en el sistema político bajo la forma de un partido. En Chile se proyecta la profunda división que durante

el largo período autoritario sufrió su sociedad, mientras que en México se reflejan las tensiones previas al histórico cambio de julio de 2000.

Ahora bien, si en algunos países a pesar de los niveles de polarización la política comienza a encauzarse a través de espacios de competencia y diálogo democrático; en muchos otros la política parece ser un *diálogo de sordos*. Un ejemplo de ello parece ser Ecuador donde los estereotipos, cierta irresponsabilidad de las elites y la presencia de fracturas latentes (*cleavages*) que no han terminado de incorporarse en la comunidad nacional - como la regional y la étnica- llevan a un clima de tensión política constante. En estos casos, la polarización presiona hacia la ingobernabilidad del sistema político.

c) El apoyo social a los partidos políticos latinoamericanos

Vistos los dos apartados anteriores parecería que los partidos latinoamericanos gozan de buena salud. Sin embargo, los distintos analistas señalan como uno de sus principales problemas el rechazo que suscitan entre la población, la bajísima valoración que reciben, de acuerdo con los sondeos de opinión cuando se pregunta a la gente sobre diferentes instituciones y los partidos son valorados indefectiblemente en el último lugar. Esta circunstancia se ve reflejada también en el Cuadro IV y el Gráfico I que traduce que apenas el 21 por ciento de los latinoamericanos tiene mucha o alguna confianza en los partidos. Países como Venezuela, Ecuador, Argentina, Panamá y Perú son en los que sus ciudadanos manifiestan menor apoyo a los partidos mientras que en lugares como Costa Rica o México los partidos son mejor considerados.

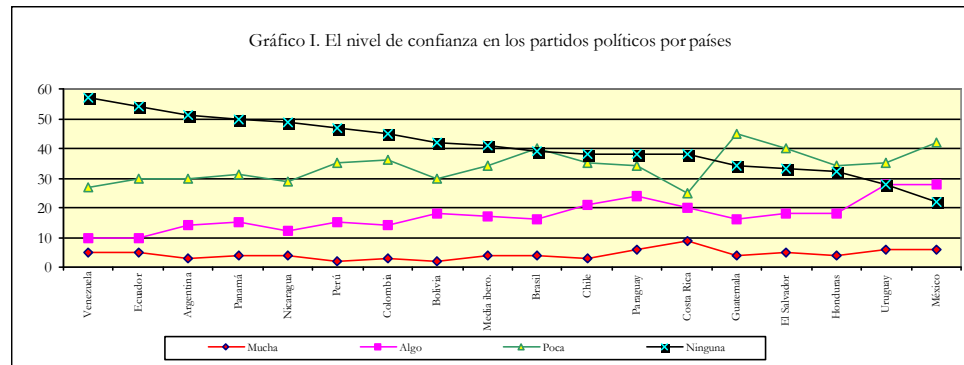
Cuadro IV: Confianza en los partidos políticos

PAÍS	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	(N)
Media Iberoamericana	4	17	34	41	17901
Venezuela	5	10	27	57	1200
Ecuador	5	10	30	54	1200
Argentina	3	14	30	51	1264
Panamá	4	15	31	50	1000
Nicaragua	4	12	29	49	1000
Perú	2	15	35	47	1045
Colombia	3	14	36	45	1200
Bolivia	2	18	30	42	794
Brasil	4	16	40	39	1000
Chile	3	21	35	38	1200
Paraguay	6	24	34	38	600
Costa Rica	9	20	25	38	1000
Guatemala	4	16	45	34	1000
El Salvador	5	18	40	33	1000
Honduras	4	18	34	32	1000
Uruguay	6	28	35	28	1199
México	6	28	42	22	1200

Pregunta: ¿Diría Ud. que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos?

* Se han eliminado los no sabe/no contesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 1998.



Sin embargo, incluso esta valoración convencional sobre los partidos debe ser matizada. En primer lugar resulta sustancial tomar en cuenta otro tipo de respuestas masivas positivas a preguntas del tipo de “si puede funcionar el país sin políticos” (ver el Cuadro V y el Gráfico II) o a los propios valores de las cifras de participación electoral que tras décadas de sequía, manipulación electoral e incluso ausencia total de práctica electoral y pese a seguir existiendo todavía numerosos problemas técnicos en la administración electoral (censo, etc.), se sitúan claramente por encima del 60 por ciento de la población con edad de votar (ver el Cuadro VI y el Gráfico III). Si bien es cierto que debe tenerse en cuenta que en muchos países se establece el sufragio obligatorio, lo cual relativizaría este tipo de afirmación; también resulta correcto señalar que las penas por no participar no suelen ser efectivizadas por los poderes públicos. En Uruguay, Nicaragua, Argentina, Costa Rica y Bolivia los ciudadanos creen que el país no podría funcionar si partidos y este tipo de afirmaciones revaloriza el papel de estas instituciones. Algunos indicarán que esta afirmación responde a la ausencia de mecanismos alternativos a los

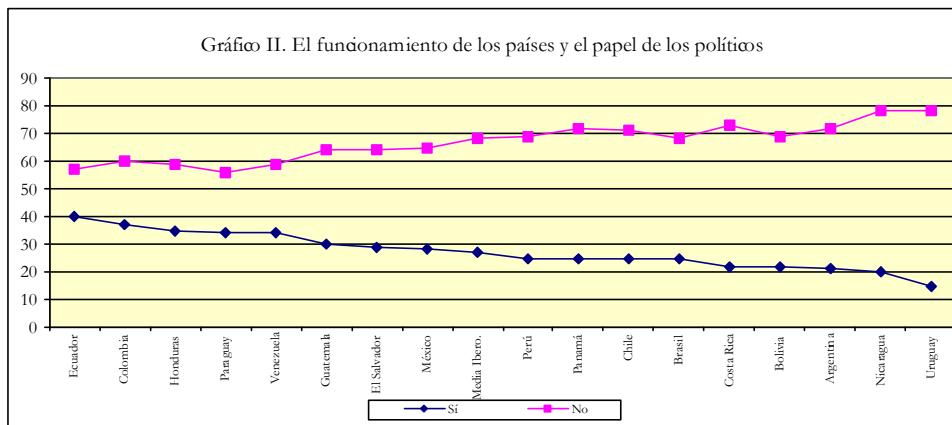
Cuadro V: Cree que es posible que el país funcione sin políticos*

PAÍS	Sí	No	(N)
<i>Media Iberoamericana</i>	27	68	17767
Ecuador	40	57	1200
Colombia	37	60	1200
Honduras	35	59	1011
Paraguay	34	56	575
Venezuela	34	59	1200
Guatemala	30	64	1000
El Salvador	29	64	1010
México	28	65	1105
Perú	25	69	1054
Panamá	25	72	1021
Chile	25	71	1200
Brasil	25	68	1001
Costa Rica	22	73	1007
Bolivia	22	69	796
Argentina	21	72	1196
Nicaragua	20	78	1002
Uruguay	15	78	1189

Pregunta: Por lo que Ud. sabe o ha oído, ¿cree que es posible que el país funcione sin políticos?

* Se han eliminado los no sabe/no contesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 1998.

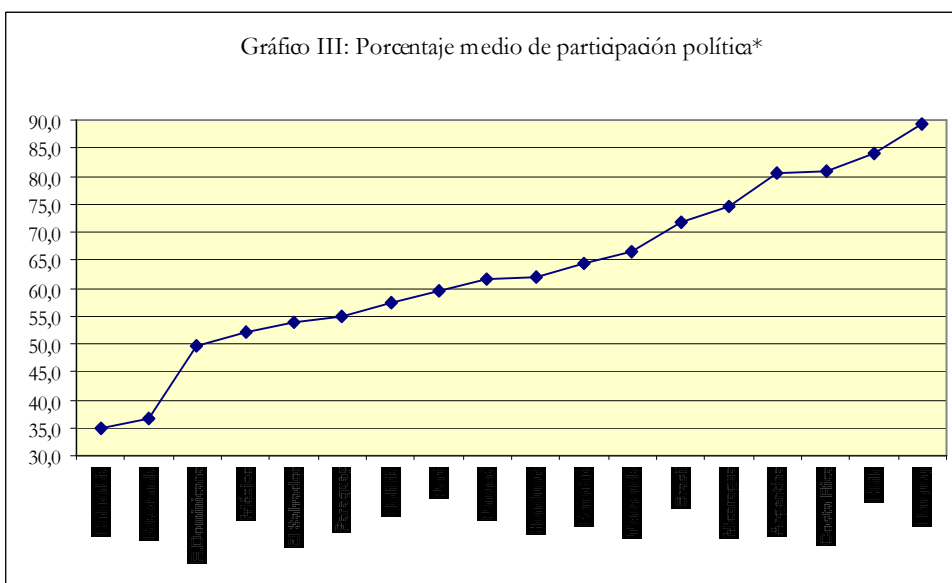


partidos políticos en la tarea de representación ciudadana. Y es cierto, toda vez que hasta el momento salvo algunas excepciones⁹ los partidos no han podido ser reemplazados a la hora de representar las demandas de los ciudadanos y en el ejercicio del gobierno. Por tanto, continúan siendo los vínculos entre régimen político y ciudadanos.

Cuadro VI: Porcentaje medio de participación política*

País	Media	Voto	País	Media	Voto
Colombia	34,8	Voluntario	Honduras	62,1	Obligatorio
Guatemala	36,5	Obligatorio	Ecuador	64,4	Obligatorio
R.Dominicana	49,8	Obligatorio	Venezuela	66,6	Obligatorio
México	52,2	Obligatorio	Brasil	71,9	Obligatorio
El Salvador	53,8	Obligatorio	Nicaragua	74,5	Voluntario
Paraguay	54,9	Obligatorio	Argentina	80,7	Obligatorio
Bolivia	57,5	Obligatorio	Costa Rica	80,8	Obligatorio
Perú	59,3	Obligatorio	Chile	84,1	Obligatorio
Panamá	61,5	Obligatorio	Uruguay	89,3	Obligatorio

* Porcentaje de voto sobre el total de la población en edad legal de votar.
Fuente:IDEA (1997). Voter turnout from 1945 to 1997: a global report on political participation Stockholm. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



⁹ En este caso nos referimos a los intentos de reforma política realizados en Ecuador destinados a abrir la participación a los independientes y quitar el monopolio de la representación a los partidos políticos. En este sentido véase Freidenberg y Alcántara (2001).

Cuadro VII: Importancia de votar* (en porcentajes)

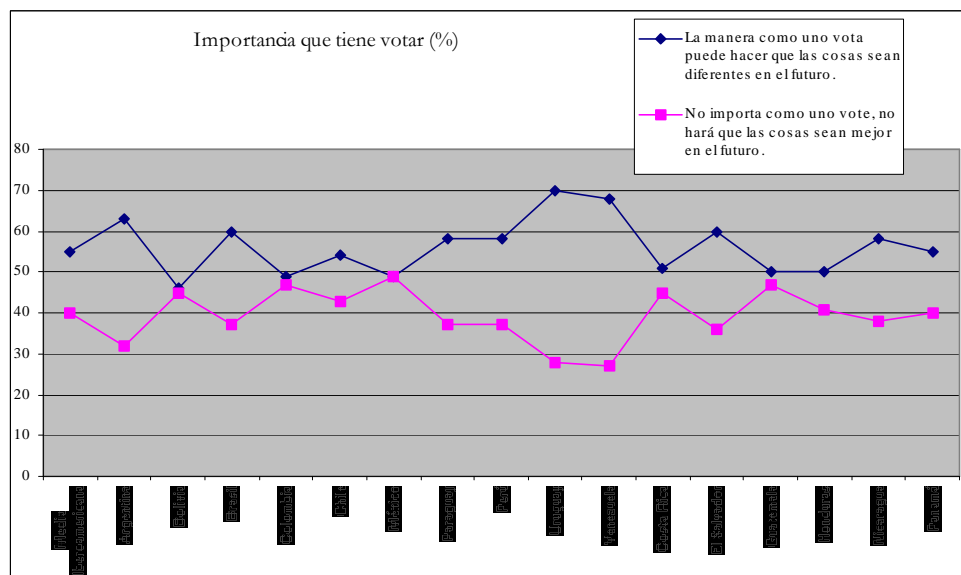
PAÍS	La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro.	No importa como uno vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro.	(N)
Bolivia	46	45	764
Colombia	49	47	1200
México	49	49	1200
Guatemala	50	47	1000
Honduras	50	41	1000
Costa Rica	51	45	1000
Chile	54	43	1200
Panamá	55	40	1000
Media Iberoamericana	55	40	17902
Paraguay	58	37	600
Perú	58	37	600
Nicaragua	58	38	1000
El Salvador	60	36	1000
Brasil	60	37	1000
Argentina	63	32	1264
Venezuela	68	27	1200
Uruguay	70	28	1199

Pregunta: Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?

*No han sido tenidos en cuenta los no sabe/no contesta. Esta pregunta fue eliminada en el caso de Ecuador debido a un error en su aplicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 1998.

Los datos señalados, además, vienen a equipararse con los del Cuadro VII, según el cual, el 55 por ciento de los latinoamericanos piensa que el voto es un instrumento para cambiar las cosas de cara al futuro, porcentaje que vendría a coincidir con el de la media de la participación electoral. El voto en la mayoría de los países latinoamericanos continúa siendo el instrumento por medio del cual se eligen a los políticos y a través de ellos a los partidos. Las preferencias que se hacen por personas, como algunos militantes y dirigentes partidistas han señalado en diversas entrevistas realizadas¹⁰, terminan convirtiéndose en apoyo a las estructuras partidistas.



¹⁰ En el Proyecto de Investigación sobre "Partidos Políticos en América Latina" muchos de los militantes respondieron en este sentido.

En cualquier caso conviene analizar los datos por países para constatar las grandes diferencias existentes. Tres de los cinco países cuyos encuestados muestran en mayor grado que no tienen ninguna confianza en los partidos, Venezuela, Ecuador y Perú, son los que en 2000 afrontaban la mayor crisis política de toda la región. Como ya se mencionó, Venezuela y Perú refundaban sus canales de representación popular y Ecuador era víctima de una insólita espiral de inestabilidad política con cinco Presidentes en tres años. Estos países han experimentado profundas crisis político-partidistas, al punto de llegar a refundarse en el caso de Venezuela y Perú, el tipo de vínculos existentes entre los partidos y los ciudadanos. Asimismo, resulta interesante observar que precisamente es en esos países donde los ciudadanos creen en mayor porcentaje que su voto cuenta para cambiar las cosas en el futuro (Cuadro VII). Esta combinación de crisis, cambio partidista y optimismo en el acto de votar por parte de los ciudadanos muestra una interesante ambigüedad en la política de esos países. Precisamente, las cifras de valoración del voto en estos dos países de alto nivel de crisis partidistas coinciden con aquellos en los que se ha dado una tradicional estabilidad del sistema de partidos como Uruguay o Argentina. Estas valoraciones también se manifestaron en Paraguay, Nicaragua, Brasil y El Salvador. En tanto, países como Bolivia, Colombia, México o Guatemala se presentan como casos en que la población se divide en partes más o menos parejas en cuanto a la posibilidad de que el voto cambie las cosas en el futuro. Aún así, la participación electoral junto al voto continúan siendo instrumentos reconocidos y valorados del sistema político, lo que afianza todavía más la actuación de los partidos.

El argumento central de este artículo radica en destacar que los partidos son importantes y *cuentan* en la vida política de América Latina. A pesar de los pronósticos, de las percepciones generales de los ciudadanos y de algunos análisis, la tendencia general que se manifiesta es de cierta estabilidad en la configuración de los sistemas de partidos latinoamericanos. En la mayor parte de los sistemas poliárquicos las elites partidistas que refundaron las reglas del juego político continúan siendo parte de la vida política de cada país y, a través de esos partidos, siguen haciendo operativo y legitimizando al sistema político.

Como ya se ha mencionado en las páginas anteriores, los partidos en América Latina continúan estructurando la competencia y dando forma a los resultados electorales; siguen creando el universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa; proveen de cuadros a las instituciones y, con todo ello, hacen operativo al sistema político. Los partidos continúan siendo los actores principales en la

V. Conclusiones

estructuración de la dinámica política latinoamericana, a pesar de ciertas excepciones de sistemas puntuales y del papel que cada vez más tienen los medios de comunicación de masas y algunos nuevos movimientos sociales.

Dada la centralidad que los partidos continúan teniendo resulta interesante pensar en la necesidad de conocer aún más como funcionan internamente. Esto conduce a cambiar la unidad de análisis desde los sistemas de partidos a los partidos y observar el modo en que interactúan los diversos actores que los integran; sus características y su naturaleza; su participación en los procesos de toma de decisiones; el modo en que se produce la política y ésta se ejerce. Si los partidos continúan siendo centrales en el sistema político, entonces habrá que profundizar en su estudio. Una línea de trabajo que surge como propuesta es la que centra la unidad de análisis en las estrategias que desarrollan para alcanzar sus metas. Al querer ganar elecciones, cuentan con estrategias organizativas (decisiones y actividades) que les ayudan a conseguir sus fines. Quizás, al profundizar en este tipo de análisis, se conozca aún más el modo en que se estructuran y funcionan, lo que ayudaría a reflexionar sobre sus falencias y contribuiría a establecer los puntos que llevan a su desconexión con los ciudadanos.

VI. Referencias Bibliográficas

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política. En DUTRÉNIT Silvia y VALDÉS Leonardo (coord.). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990. *América Latina Hoy* 13 (mayo), 1996: 7-16 (Salamanca y Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal/SEPLA).

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Las tipologías y funciones de los partidos políticos En Autores Varios. *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: AKAL Universitaria. 37-57, 1997.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*. Vol I y II. Madrid: Tecnos, 1999.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia. *Estructura y Funcionamiento de los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca. En prensa.

ALDRICH, John. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1995.

ÁLVAREZ, Angel. E. *Los dineros de la política. Competencia en el mercado político e intervención del Estado*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Institutos de Estudios Políticos, 1997.

COTARELO, Ramón. *Los partidos políticos*. Madrid: Alianza, 1985.

CAVAROZZI, Marcelo. Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes. En ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael. (eds). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.

COPPEDGE, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

DEL CASTILLO, Pilar y ZOVATTO, Daniel. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH- CAPEL, 1998.

DI TELLA, Tulio. *Historia de los partidos políticos en América Latina. Siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

DOWNS, Anthony. *An Economic of Theory of Democracy*. Harper and Bros, 1957.

DUTRÉNIT, Silvia. Coord. *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*. México: Instituto Mora, 1998.

DUTRÉNIT, Silvia y VALDÉS, Leonardo. *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora-UAM Iztapalapa, 1994.

DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. Paris: Librairie Armand Colin. 1951. (Edición castellana consultada: *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica. 1992).

ELDSERVELD, Samuel. *Political Parties. An Behavioral Analysys*. Chicago: Rand McNally, 1964.

FERNÁNDEZ RUBIO, Delia. *El financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: CIEDLA, 1997.

FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Los dueños del poder: Partidos Políticos en Ecuador 1978-2000*. Quito: Flacso- Sede Ecuador, 2001. En prensa.

GARRETÓN, Manuel Antonio (ed). *Los partidos y la transformación política de América Latina*. Santiago: CLACSO y FLACSO- Chile, 1993.

JIMENEZ POLANCO, Jackeline. El Partido Revolucionario Dominicano (PRD): La faccionalización de un partido carismático. En LÓPEZ NIETO, L.; GILLIESPIE, R. y WALTER, M (Comp.). *Política Faccional y Democratización*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. Three Faces of Party Organization: Adaptation and Change. Ponencia preparada para el *XII World Congress of Sociology* realizado en Madrid entre el 9-13 julio. Mimeo, 1990.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. 1995, 1 (1), p. 5-29.

KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the Western European Party System. In Lapalombara and Winer, M. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. Effective number of parties. A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*. 1979, 12, p. 3-27.

LEVITSKY, Steve. Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo (1989-1995). *Revista de Ciencias Sociales*. 1997, 6 (septiembre), p. 85-131 (Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes).

LIPSET, Seymour. M. y ROKKAN, Stein. (1967). *Party, Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press. (Versión en castellano consultada: LIPSET, S.M. y ROKKAN, S. Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En BATTLE, A. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Aírel. 1992).

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. (eds.). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Michael. (eds). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge y New York: Cambridge University Press, 1997.

MALAMUD, C. *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la península*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.

MANZ, T. y ZUAZO, M. (Coords). *Partidos políticos y representación en*

América Latina. Caracas: Nueva Sociedad, ILIDIS, Friedrich Ebert Stiftung-FES, 1998.

MAYORGA, René. *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM, 1995.

MORGENSTERN, Scott. The electoral connection and the legislative process in Latin America: Factions, Parties and Alliances in theory and practice. Ph. D. dissertation. San Diego: University of California, 1996.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Sistemas de partidos*. México: FCE, 1993.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito*. Bologna: Societa Editrice il Mulino (Edición castellana consultada: *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial. 1990),1982.

PERELLI, Carina; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. (Comps). *Partidos y clase política en los 90*. San José: IDDH-CAPEL, 1995.

RAMOS ROLLÓN, María Luisa. La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuestas de reforma. En *Revista de Estudios Políticos*.1998, 102 (octubre -diciembre) p 321- 337. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).

RAE, Douglas. *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP, 1977.

SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie. ¿Adversarios o competidores? La polarización del electorado. En LINZ, Juan José y MONTERO, José Ramón. *Crisis y cambio : Electores y partidos en la España de los ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1976. (Edición castellana consultada, 1992).

SARTORI, Giovanni y SANI, Giacomo. Polarización, Fragmentación y competición en las democracias occidentales. En SARTORI, G. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza, 1992.

VON BEYME, Klaus. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

Trabajo en prensa que será publicado en la Revista *América Latina Hoy* nº 27 (abril)17-35 (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).

LA DEMOCRACIA EN DESEQUILIBRIO

IVAN DOHERTY*

Max Weber alguna vez calificó a los partidos políticos como “los hijos de la democracia”, sin embargo, en los últimos años la sociedad civil, en democracias nuevas y emergentes, se ha convertido en el hijo favorito de los esfuerzos internacionales de asistencia a la democracia. La sociedad civil ha sido descrita como “la fuente de la democracia”, lo cual es un enunciado romántico casi exagerado. La comunidad internacional ha promovido las organizaciones civiles, las ha ayudado y respaldado en su expansión y desarrollo, a menudo basándose en las ruinas de los desacreditados partidos políticos. Este ha sido un esfuerzo bueno y necesario. No obstante, la atención casi exclusiva dada a la sociedad civil ya no es sólo algo de moda. Para algunos se ha convertido en una obsesión, un mantra.

Cada vez más, los recursos están siendo canalizados hacia programas que desarrollan la sociedad civil y excluyen a los partidos políticos e instituciones políticas como el parlamento. Diversos donantes privados y públicos sienten que es más virtuoso ser miembro de una organización civil que de un partido, y que participar en actividades partidistas debe esperar hasta que exista cierto nivel de desarrollo social. Hay un grave peligro en un abordaje tal. Consolidar las organizaciones civiles, que representan la demanda en la ecuación política, sin dar la asistencia correspondiente a las organizaciones políticas que deben reunir los intereses de los mismos grupos, finalmente acabará por dañar el equilibrio democrático. Desatender los partidos políticos y parlamentos puede amainar el proceso tan dramático que la asistencia al desarrollo busca mejorar. Sin partidos políticos e instituciones políticas sólidas que sean responsables y efectivas, que puedan negociar y comprometerse a responder las demandas encontradas, se abre la puerta a aquellos líderes populistas que buscan pasar por encima de las instituciones del gobierno, especialmente por cualquier sistema de controles y equilibrios y por el estado de derecho.

La Sociedad Civil no puede Reemplazar a los Partidos Políticos

En los años 80 y 90, la sociedad civil se convirtió en el centro de atención de moda, a medida que el cambiante panorama político creaba nuevas oportunidades para las agrupaciones civiles de aquellos países que emergían de regímenes dictatoriales. Este nuevo encaprichamiento con la sociedad civil puede ser atribuido a diversos factores: el papel crucial desempeñado por la sociedad civil – antes de que los partidos políticos verdaderos puedan

El boom de la sociedad civil

* Ivan Doherty es el director de programas para partidos políticos del Instituto Nacional Demócrata (NDI) y es ex secretario general del partido Fine Gael de Irlanda.

operar legalmente – al liderar la ofensiva contra los regímenes totalitarios en Asia y Europa Oriental; la pronta reacción adversa hacia los partidos políticos por parte de los ciudadanos que habían vivido en sistemas unipartidistas en muchos de estos países; y la reacción de aquellos que desde democracias establecidas, y desilusionados con los sistemas partidistas, ofrecían respaldo y ponían sus esperanzas en la sociedad civil como un medio de renovación política.

Aquellos que avalan el desarrollo de la sociedad civil como una manera de involucrarse apolíticamente con la política interna de un país no llegan a reconocer las limitaciones de un abordaje semejante. En primer lugar, las agrupaciones de la sociedad civil en democracias nuevas y emergentes constantemente lidian con lo que intrínsecamente son asuntos políticos. Por ejemplo, dentro del contexto de la observación de un proceso electoral o de propugnación de mejores condiciones de vida, los partidos políticos siguen siendo el vehículo principal para la acción política y promulgación de leyes. Si ellos no participan en el proceso, el avance sólo será limitado. Al dejar de lado el tema de las políticas partidarias en el apuro por reforzar la sociedad civil, se corre el riesgo de debilitar las políticas representativas y de no explotar los medios reales de influencia política abiertos a la sociedad civil.

Existen abundantes ejemplos de países que cuentan con una sociedad civil fuerte y activa donde la debilidad o atrincheramiento de los partidos políticos sirve para poner todo el sistema democrático en peligro. En Bangladesh, a pesar de la abundancia de grupos de defensa y acción de ciudadanos, la paralización recurrente de las políticas partidarias relega al país y sus ciudadanos a una pobreza lamentablemente. Después de haber cambiado dictaduras militares por gobiernos elegidos por el pueblo en muchas ocasiones durante la década pasada, pareciera que algunos líderes políticos han aprendido muy poco. Las dos fuerzas políticas principales de Bangladesh han contribuido al impasse político continuo. La influencia ejercida por muchos líderes políticos en adeptos y ciudadanos es utilizada constantemente para objetivos partidarios específicos, mientras que la sociedad civil permanece de lado impotente. Del mismo modo, la tendencia a promover divisiones en la sociedad civil indica el reconocimiento de la amenaza real que una sociedad civil unida e independiente significa para aquellos que desean debilitar el sistema democrático o trastocarlo. Si no se toman acciones en el área de la reforma de partidos políticos y no se crea un sistema parlamentario más abierto y transparente, el destino de la democracia y el bienestar del pueblo de Bangladesh continuará bajo amenaza.

En Marruecos, miles de ONG's y grupos de defensa han estado activos por muchos años, pero la migración gradual hacia una política democrática surgió como resultado de los cambios en la constitución, los cuales permitieron que los resultados de las elecciones se plasmen adecuadamente en la formación del gobierno. Después de las elecciones de 1998, por primera vez los partidos

políticos que recibieron la mayoría de votos fueron invitados a formar parte del gobierno. Como consecuencia, los partidos que eran considerados como “anti-gobierno” y habían sido la oposición por casi 50 años llegaron al poder marcando así el comienzo de una nueva era que anhelaba un sistema político más abierto y democrático. Si bien la sociedad civil desempeñó un papel crucial en generar estos cambios, fue el compromiso de los partidos y sus líderes lo que los hizo efectivos. La buena disposición de los líderes políticos para jugar un papel constructivo cuando las condiciones no eran ideales llegó en una coyuntura crítica en la historia de Marruecos. Aún cuando Marruecos se encuentra meramente en las etapas iniciales de una transición democrática y el resultado no se puede asegurar, la madurez desplegada por los líderes políticos durante esos pasos iniciales ha permitido construir cimientos importantes.

Casi inmediatamente, los partidos políticos buscaron ayuda de la comunidad internacional para lidiar con su nuevo clima político. Reconocieron la necesidad de hacer que el parlamento sea más democrático y que el nuevo gobierno sea más receptivo. Los partidos carecían de experiencia para construir y mantener coaliciones verdaderas y para involucrar adecuadamente a la sociedad civil en el proceso de la política representativa. Igualmente, se reconoció que estos cambios podían y, de hecho, sacarían a los partidos del gobierno del mismo modo que les habían conferido el mandato. A lo largo de todos estos acontecimientos, la sociedad civil desempeñó un papel crucial en la sensibilización del público en cuanto a los muchos obstáculos que aún quedaban para tener una mayor participación en el proceso democrático. De hecho, se requirió una representación más inclusiva y receptiva. La buena disposición de los partidos políticos de aceptar las reformas, con la ayuda externa, sirvió para crear una relación más estable y saludable entre los líderes políticos y la sociedad civil.

Irlanda del Norte es otro ejemplo de una sociedad civil bien desarrollada y financiada que fracasó en el intento de llenar el vacío creado por las estancadas fuerzas políticas. Durante décadas, la provincia de Ulster fue sacudida por conflictos internos, sus comunidades amargamente divididas y el papel de sus políticos electos severamente coartado. La responsabilidad de proveer muchos de los servicios que normalmente eran provistos por los gobiernos locales recayó en ONG's y otros grupos comunitarios a través de comités frecuentemente conocidos como “quangos” (entes semi-autónomos). Dichos cuerpos eran formalmente clasificados como entes públicos no departamentales o NDPBS. Estos cuerpos eran formados por funcionarios no electos y su autoridad provenía del gobierno central con muy poca o ninguna rendición de cuentas ante los ciudadanos. Estos recibieron financiación pública y llevaron a cabo un trabajo valioso en comunidades de toda la provincia. Si bien los líderes políticos lidiaban con divisiones sectoriales aparentemente insuperables, y el estado de derecho se convirtió en violencia y terrorismo, no se pudo progresar sino hasta que se llegó a

Las agrupaciones de la sociedad civil en democracias nuevas y emergentes constantemente lidian con lo que intrínsecamente son asuntos políticos.

Sin la participación total de los partidos políticos ningún acuerdo hubiera sido posible.

algunos acuerdos que reconocían las diversas aspiraciones de las comunidades Nacionalista y Unionista. Estos acuerdos fueron obtenidos a través de negociaciones entre los líderes políticos y fueron avalados por la sociedad civil. No existe duda alguna de que la sociedad civil fue un elemento fundamental para lograr el consenso, pero sin la participación total de los partidos políticos ningún acuerdo hubiera sido posible. El eventual acuerdo de autogobierno (*Good Friday 1998*) por medio de la co-participación en el poder fue respaldado por casi 70 por ciento del electorado en un referéndum e incluyó un papel que la sociedad civil desempeñaría a través de la creación de un “foro civil”, el cual actuaría como un mecanismo de consulta de asuntos sociales, económicos y culturales.

En ejemplos similares a lo largo del orbe – desde Chile y Filipinas en los años 80 hasta Indonesia y Serbia en los 90 – los esfuerzos combinados y complementarios de los partidos políticos y la sociedad civil han devuelto la democracia a muchos ciudadanos. En casi todos los casos, podría ser más fácil y cómodo para la comunidad internacional brindar apoyo y aliento a la sociedad civil mientras que tiene una interacción limitada con los partidos políticos. Sin embargo, así como cualquier transición a la democracia requiere de la movilización popular, también necesita marcos constitucionales e institucionales. La movilización inicial podrá estar bien orquestada por la sociedad civil pero los partidos políticos son los únicos actores que pueden brindar el marco institucional necesario.

No es que los partidos políticos en jóvenes democracias estén desprovistos del respaldo internacional. En los Estados Unidos, el Instituto Nacional Demócrata y el Instituto Republicano Internacional, con el apoyo del *National Endowment for Democracy* y la Agencia Internacional para el Desarrollo brindan asistencia y asesoría técnica a partidos democráticos alrededor del mundo. Ambos institutos también han respaldado el desarrollo de organizaciones civiles, particularmente su participación en el proceso político. En otros países, esfuerzos similares han sido realizados por parte de la públicamente financiada Fundación Westminster para la Democracia en Gran Bretaña y por fundaciones afiliadas con partidos políticos en Alemania, Suecia y Holanda. No obstante, este apoyo dado a los partidos ha sido eclipsado por los enormes recursos otorgados a las organizaciones civiles e instituciones estatales por parte de agencias donantes, instituciones financieras internacionales y fundaciones privadas. Este desequilibrio en la asistencia tiene las consecuencias no planeadas de devaluar y marginar los cimientos de la democracia representativa: los partidos políticos y las legislaturas en las que estos operan. Durante épocas de crisis se puede crear un vacío político, lo que invita al público en general a realizar peticiones directas. Los partidos políticos no son perfectos, pero ninguna otra institución nacional puede servir también para impedir el surgimiento de líderes autocráticos o gobiernos por decreto.

Con mucha frecuencia, la asistencia técnica a los partidos políticos está disponible en etapas muy tardías del proceso y en una forma tan precaria que tiene muy poco impacto en el desarrollo a largo plazo. A menudo, ésta se centra en técnicas de campaña, que en realidad siempre son los desafíos más apremiantes que los partidos políticos nuevos y débiles enfrentan. Los nuevos partidos continuamente luchan por montar campañas efectivas y cumplir con las expectativas de un electorado recientemente informado. El desafío más importante aparece en el periodo post-electoral, cuando la consolidación del sistema de los partidos políticos presenta retos incluso más difíciles para los líderes de los partidos. Y en este punto generalmente existe muy poca ayuda o respaldo de la comunidad internacional. En el apuro por realizar las elecciones, los partidos a menudo no consideran los temas de desarrollo institucional sino hasta que la contienda electoral acaba. Más adelante quizás se vean forzados a aceptar un nuevo panorama político donde sea necesario que estos se concentren en crear instituciones democráticas. En una etapa crucial en el desarrollo y consolidación inicial de los partidos, los líderes y muchos funcionarios clave son invitados a participar en el gobierno y el proceso legislativo, permitiendo de ese modo que sus nacientes partidos se atrofien. Muchos partidos no están suficientemente preparados para las demandas tanto del gobierno como de la oposición, y no son capaces de satisfacer adecuadamente las expectativas ciudadanas. Esto sólo exacerba el cinismo público.

En democracias emergentes a nivel mundial, los partidos políticos son ya sea demasiado débiles, demasiado individualistas, demasiado restringidos por gobiernos opresores o demasiado corruptos y desconectados como para ganarse el respeto y respaldo del público. En Rumania, por ejemplo, los ex comunistas permanecieron en el gobierno durante varias elecciones hasta que una coalición de partidos de oposición de todo el espectro político llegó al poder en 1996. Los partidos de “reforma” consiguieron una victoria arrolladora, tomando el control de ambas cámaras del parlamento y llegando a la presidencia. Debido a la inexperiencia y las deficientes relaciones entre los partidos, el nuevo gobierno rápidamente se paralizó y erosionó su base de respaldo para ser reemplazado en el siguiente proceso electoral cuatro años después. Un panorama similar se podría estar dando en Eslovaquia actualmente. Desde Rusia a Venezuela y Perú a Pakistán, cuando los países experimentan una crisis política, a menudo, el meollo del asunto es el problemático estado de los partidos políticos.

Las ansiedades acerca del estado de la democracia en Rusia están claramente ligadas con la ausencia de partidos políticos sólidos y democráticos. Diez años después de la desaparición de la Unión Soviética, Rusia ha producido partidos políticos que son ya sea sólidos o democráticos, desafortunadamente, no hay muchos partidos que tengan ambas cualidades. Tal como señalara Michael McFaul en su revisión de las seis agrupaciones que ganaron escaños

Los fracasos de los partidos

en el Duma en 1999, dos no son partidos y dos no son democráticos. Los dos que podrían ser considerados como partidos políticos democráticos comprometidos con principios liberales y el estado de derecho ganaron, entre los dos, 14.5 por ciento de los votos y 49 de 450 escaños en la legislatura. Los partidos políticos en Rusia son débiles por que los políticos poderosos deliberadamente han querido hacerlos así. El Presidente Yeltsin se opuso a los partidos políticos y vio que no había ventaja alguna en unirse a uno de ellos al momento de dejar el Partido Comunista Soviético. Aun cuando él ganó dos elecciones, nunca deseó crear una organización basada en un programa duradero y en el electorado. Su sucesor, Vladimir Putin, no es miembro de ningún partido, aunque un grupo que lo avalaba obtuvo 25 por ciento en las elecciones del Duma. Actualmente, está proponiendo una legislación que restringiría las actividades de los partidos políticos.

Los partidos políticos en Rusia son débiles por que los políticos poderosos deliberadamente han querido hacerlos así.

Indonesia también está migrando de un pasado autoritario hacia las tierras desconocidas de un sistema competitivo multipartidista. Donde había existido un puñado de partidos políticos sumisos bajo el antiguo régimen, el nuevo orden político trajo consigo una variedad de partidos de todas formas y tamaños al panorama político. Un total de 48 partidos cumplieron con los criterios de inscripción, mientras que otros 93 no calificaron. Después de las elecciones de 1999, menos de 15 partidos políticos están representados en el parlamento, el más importante tiene sólo el 30 por ciento de los escaños. En las negociaciones post-electorales, Abdurrahman Wahid fue elegido presidente por el parlamento, aun cuando su partido sólo obtuvo 51 escaños en la asamblea, mientras que a la favorita Megawati Sukarnoputri, cuyo partido obtuvo 154 escaños, se le ofreció la vicepresidencia. La situación política en Indonesia es aún inestable, muy pocos partidos han podido aceptar el nuevo clima político, y todos han fracasado en representar adecuadamente a aquellos electores que los respaldaron en las elecciones. La democratización se encuentra en una etapa muy delicada en Indonesia, hay todavía mucho por hacer en cuanto al fortalecimiento de los partidos políticos. Al mismo tiempo, es imperativo que los ciudadanos participen en el proceso y que los partidos sean más representativos de la sociedad y más receptivos ante sus necesidades.

Existen también numerosos países donde los partidos políticos han llegado a perder su mandato de funcionar debido a su propio mal manejo del sistema político. En Pakistán, por ejemplo, los partidos políticos dilapidaron su credibilidad hasta el punto en el cual el derrocamiento del orden político existente por parte de los militares, en octubre 1999, aun cuando no fue bien acogido, fue aceptado. Ciertamente es una causa de grave preocupación y resalta la crisis en los partidos políticos cuando un golpe de estado es visto por muchos como una solución aceptable ante partidos políticos no democráticos y poco receptivos.

Venezuela es otro ejemplo de lo que sucede en ausencia de un sistema partidista creíble. El actual presidente intentó (y falló) tomar el control del país por la fuerza en 1992, sin embargo siguió adelante para establecerse como una alternativa aceptable al sistema partidista que había demostrado ser débil e incapaz. Fue elegido como presidente en 1999. Desde el final de la dictadura en 1959, un sistema bipartidista que representaba a los Demócratas Sociales y a los Demócratas Cristianos había dominado la política venezolana. Ambos partidos eventualmente perdieron el contacto con el electorado, mostraron escaso interés por los pobres y menos privilegiados, y no pudieron enfrentar la creciente corrupción en sus filas. Estaban desacreditados ante los ojos de los ciudadanos, lo que permitió a Hugo Chávez surgir del vacío político promoviendo una imagen de militar honesto por encima de la política – un hombre dispuesto a actuar radicalmente contra el “gobierno” corrupto. Desde su elección, Chávez empezó a centralizar aún más el poder ejecutivo en sus manos enmendando la constitución. En la defensa de estas medidas, él señala que está buscando brindar “democracia directa” debido al fracaso de la “democracia representativa”. Después de prescindir de los partidos políticos tradicionales, ha empezado ahora a desmembrar la sociedad civil, comenzando con los sindicatos.

Existen también otros países donde los partidos políticos están prohibidos o reprimidos, y si bien se ha hecho mucho con la falta de pluralismo de partidos políticos, no hay una respuesta sencilla acerca de cómo brindar apoyo a los demócratas en estos países. Cualquier señal de actividad política representa un grave peligro para aquellos en países tales como China, Birmania, Bielorrusia y Cuba. En junio 2000, Uganda llevó a cabo un referéndum para decidir si los partidos políticos podían participar en las elecciones de dicho país, después de haber estado prohibido por más de dos décadas. El referéndum confirmó el sistema llamado “sin partido”. El Presidente Museveni ha desplegado un controvertido esfuerzo para conducir la política sin partidos políticos, alegando que estos fomentan hostilidad y discordia étnica. Aún así, sencillamente prohibir los partidos políticos no parece ser una solución, ya que el resultado más se asemeja a un sistema unipartidista donde la competencia política más efectiva es sofocada.

La revolución democrática global de la década pasada ha demostrado que las personas consideran la democracia como una necesidad y un derecho a la vez, y no una mera aspiración que debe ser sopesada o incluso eclipsada por otros intereses nacionales o económicos. Los sistemas de gobierno verdaderamente abiertos y democráticos no son una amenaza para el bienestar individual o comunitario, más bien son un medio mediante el cual la nación puede llegar a su máximo potencial, tanto económica como políticamente. La democracia requiere que se hagan trabajar las estructuras democráticas: legislaturas que representen a la ciudadanía y fiscalicen al ejecutivo; elecciones en las cuales los electores realmente escojan a sus líderes; poderes

Trabajar juntos

judiciales inmersos en la ley y libres de toda influencia externa; un sistema de controles y equilibrios dentro de la sociedad; e instituciones y líderes que rindan cuentas al público.

El respaldo y colaboración activa de partidos políticos sólidos e inclusivos junto con una sociedad civil vehemente deben ganar aceptación como la ecuación perfectamente balanceada para poder lograr un sistema de gobierno más transparente y participativo. Fortalecer las instituciones democráticas en democracias nuevas o en transición no es cuestión de tener que escoger entre la creación de una sociedad civil sólida o la consolidación de partidos políticos e instituciones políticas como el parlamento. El verdadero desafío es equilibrar el respaldo dado a las instituciones y organizaciones democráticas que son más responsables e inclusivas mientras que, al mismo tiempo, se continúe promoviendo y alimentando el desarrollo de una sociedad civil muy bien asentada y activa.

Los partidos políticos son los pilares de una sociedad democrática y tienen una función que ninguna otra institución en una democracia posee. En un artículo de 1998 en el *Journal of Democracy*, “Lo Imprescindible de los Partidos Políticos”, Seymour Martin Lipset escribe que “la democracia en una sociedad compleja podría ser definida como un sistema político que brinda oportunidades constitucionales regulares para el cambio de funcionarios en el gobierno, y un mecanismo social que permite que la mayor parte posible de la población tenga influencia sobre las decisiones más importantes escogiendo entre los contendores a un cargo político, es decir, a través de los partidos políticos”. El papel de un partido político es reunir y luego representar los intereses sociales, dando una estructura para la participación política. Estos son los semilleros donde se forman líderes políticos quienes eventualmente asumirán un papel para gobernar a la sociedad. Adicionalmente, los partidos disputan y desean ganar las elecciones para poder administrar las instituciones gubernamentales.

Los partidos políticos nominan a candidatos, organizan la competencia política, unifican a partes del electorado, y traducen las preferencias políticas en políticas públicas. Cuando salen del poder, estos se convierten en una oposición constructiva y crítica presentándose como el gobierno alternativo que los electores desearían escoger; de ese modo, presionan al gobierno en ejercicio para que sean más receptivos ante los intereses del público. Los partidos políticos organizados sirven para dos propósitos fundamentales. Primero, definen y expresan las necesidades de un grupo de una manera tal que el público y el sistema político pueda entender y reaccionar. Segundo, desarrollan ideas comunes en un grupo importante para poder ejercer presión en el sistema político. Las diferencias de opinión por principio – y la tolerancia a la diversidad y el disenso que esta implica - son una parte importante del proceso democrático. Expresar puntos de vista opuestos en realidad puede ayudar a crear un mejor entendimiento de los problemas y a identificar

soluciones. Cuando un sistema político funciona, estos intercambios llevan a lograr nuevas sutilezas o compromisos factibles esenciales para la existencia de un sistema democrático. En resumen, los partidos generan resultados tangibles.

Por su parte, la sociedad civil también constituye un componente integral de un sistema democrático. La democracia no puede ser duradera a menos que sea respaldada por una cultura cívica sólida y avalada por una población que esté comprometida con ideales tales como el estado de derecho, libertad individual, libertad de religión, debate libre y abierto, gobierno de la mayoría y la protección de las minorías. Una sociedad civil dinámica promueve muchos elementos esenciales para la democracia: participación, rendición de cuentas y reforma política sostenible, para nombrar sólo algunas. Una sociedad civil organizada es la voz de los menos privilegiados (así como la de los privilegiados) y aumenta su influencia en el proceso político. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel crucial en países desarrollados y en desarrollo. Estas contribuyen a dar forma a las políticas poniendo la experiencia técnica a disposición de los formuladores de políticas y ejerciendo presión en el gobierno e instituciones políticas. Del mismo modo, fomentan la participación ciudadana y promueven la educación cívica. Brindan capacitación y oportunidades de liderazgo a los jóvenes y marginados y actúan como vehículo para su participación en la vida cívica cuando trabajar por medio de partidos políticos no es la mejor opción.

Mucho del empuje para una reforma verdadera y duradera de los sistemas políticos a menudo se encuentra fuera del gobierno, pero ningún sector puede reclamar monopolio en esta área. Los gobiernos, partidos políticos y sociedad civil deben trabajar juntos para generar la reforma política y democrática. La sociedad civil no es y nunca podrá ser un sustituto de los partidos políticos o de un liderazgo político responsable y progresivo. Nunca debería darse que la sociedad civil existe *en lugar de* los partidos políticos, más bien debería ser la sociedad civil como complemento necesario para los partidos. La idea de escoger entre agrupaciones de la sociedad civil y partidos políticos es falsa. Los partidos políticos y la sociedad civil son aliados naturales. Los partidos políticos pueden hacer mucho más que cualquier otro sector (incluyendo el gobierno) para incorporar aún más a la sociedad civil en la política, por ende es importante (tanto para la calidad de la democracia como para su propia vitalidad política) que los partidos promuevan actividades para llegar a estos sectores. Los grupos civiles no deberían convertirse en el arma de un partido en particular, ya que esto socavaría su autonomía, pero se pueden desarrollar sociedades que giren en torno a temas en común. Cuando los partidos empiecen a tener llegada e involucrar a los grupos civiles y cooperar con ellos sobre asuntos y reformas específicas, entonces los partidos serán más fuertes institucionalmente y serán considerados con mayor aprecio por parte de los ciudadanos. Si bien siempre existirá una tensión saludable entre ambas fuerzas, esta tensión debería estar acompañada de un respeto mutuo de los papeles vitales desempeñados por cada uno.

La política de la democracia

La toma de decisiones centralizada y la falta de reglas y procedimientos bien institucionalizados han erosionado el respaldo público y desalentado la participación en actividades de los partidos políticos. No estar dispuestos a tener mayor llegada y consulta a los ciudadanos ha disminuido el apoyo del público, a la vez que la transformación de las campañas a través de los medios ha favorecido las “críticas mordaces” y no lo esencial.

Las encuestas, focus groups y comportamiento de voto indican que, en cada región del mundo, grandes segmentos de la sociedad consideran a los partidos políticos como inefectivos o desconocedores de sus necesidades. Los partidos establecidos cuentan con una membrecía envejecida y menguada, y los jóvenes están dudando a unirse o estar asociados con partidos. Al mismo tiempo, se ha empezado a respaldar a candidatos independientes, partidos con intereses especiales y movimientos antipartidistas. La nueva era de los medios de comunicación y la tecnología ha tenido dos efectos: disminuir el papel de los partidos en la difusión de la información política y destacar casos de escándalos y corrupción en los partidos. Los partidos políticos se han visto obligados a abordar estas debilidades y la falta de credibilidad de diversas maneras. Estas incluyen colocar mayor énfasis a los problemas de ética en los cargos públicos, modernizar y democratizar las estructuras de los partidos para permitir mayor participación, y promover una mayor apertura y transparencia en el funcionamiento del gobierno y de los sistemas políticos en general.

Es necesario un nuevo enfoque, uno en el que los líderes políticos a nivel mundial vuelvan a dedicarse a la renovación y reforma de los partidos políticos y sistemas de partidos políticos. Las organizaciones internacionales de asistencia a la democracia deben respaldar estos esfuerzos y hacer que los recursos tan necesarios como asistencia técnica y experiencia estén disponibles. Recientemente, las tres agrupaciones internacionales más importantes de partidos políticos – que representan a las ideologías Socialdemócrata, Liberal y Demócrata Cristiana – están uniendo sus fuerzas para promover el desarrollo de los partidos políticos. Con un número total 350 partidos afiliados en más de 140 países, estos “grupos internacionales políticos” pueden desarrollar normas para ayudar a los esfuerzos desplegados por los partidos para reformar sus estructuras y operaciones.

Los líderes políticos a nivel mundial deben volver a dedicarse a la renovación y reforma de los partidos políticos y sistemas de partidos políticos.

La democratización de los partidos políticos debe ser una prioridad en los esfuerzos por restaurar la confianza pública en los partidos y en el proceso democrático en su totalidad. Mayor participación ciudadana, rendición de cuentas de los líderes, transparencia y salvaguardas institucionales son importantes ahora más que nunca para que este esfuerzo de democratización tenga éxito. Las organizaciones e instituciones que tienen el compromiso y experiencia para respaldar y promover estas iniciativas carecen de los recursos adecuados para hacerlo actualmente. De igual manera, los modestos esfuerzos desplegados en este momento pueden ser debilitados por la falta de respaldo

de aquellas organizaciones internacionales comprometidas en el esfuerzo de democratización global. Este apoyo no es sólo un asunto de recursos financieros, sino también de un mayor reconocimiento del papel crucial que desempeñan los partidos políticos y sus líderes. Por ejemplo, las instituciones financieras internacionales y las agencias de ayuda frecuentemente promueven y financian el importante diálogo entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en torno a los temas clave de desarrollo nacional y local. Los representantes de los partidos y legisladores deberían ser incluidos en este esfuerzo.

La sociedad civil no es culpable del declive de los partidos políticos ni tampoco aquellos que promueven un mayor apoyo a la participación ciudadana fuera del sistema partidista. Por otro lado, uno no debería conformarse con la crisis actual, ya que el deterioro de los partidos políticos finalmente amenaza los cimientos de la democracia.

Durante décadas, se creyó que la ayuda para el desarrollo económico provista por países donantes podía generar crecimiento económico y oportunidades que llevarían a una estabilidad social en el mundo en desarrollo. Pero incluso en circunstancias exitosas, el énfasis en el crecimiento *económico* a menudo perdió su impulso ya que este no estaba acompañado del crecimiento *político*. Empezó a ser cada vez más obvio que el número creciente de problemas en el mundo en desarrollo estaba fuera del alcance de la ayuda económica tradicional. Si bien los problemas traen consigo consecuencias económicas, no son predominantemente económicos en naturaleza, sino que son intrínsecamente políticos. En realidad, el llamado desarrollo sostenible requiere la capacidad de resolver problemas sin tener que recurrir a la violencia o represión.

En los últimos 10 años, ha habido un enorme cambio de actitud por parte de la comunidad donante y de las instituciones financieras internacionales quienes han reconocido que los sistemas políticos democráticos y la economía de libre mercado son dos partes del mismo proceso, que se sostienen entre sí. Cuando no existen garantías de los derechos individuales dentro de la sociedad, el resultado inevitable es la explotación, corrupción, estratificación, desorden y la incapacidad de competir, especialmente en un mundo más democrático y competitivo. De hecho, el desplazamiento rural, la degradación ambiental y las deficientes políticas agrícolas que llevan a la hambruna y luchas internas se atribuyen a sistemas políticos en los cuales las víctimas no tienen voz, donde las instituciones gubernamentales no sienten la obligación de responder a la gente, y donde los grupos con intereses especiales se sienten con la libertad de explotar los recursos sin temor a una fiscalización o rendición de cuentas.

Ahora, la comunidad de democracias debe hacer un llamado a la acción para poner el desarrollo de los partidos políticos internacionalmente en igualdad

de condiciones que los programas que fomentan la sociedad civil. Este esfuerzo reforzará los valores que compartimos y que sirven a nuestros intereses estratégicos. Después de todo, un mundo más democrático es un lugar más humano, pacífico, estable y próspero.