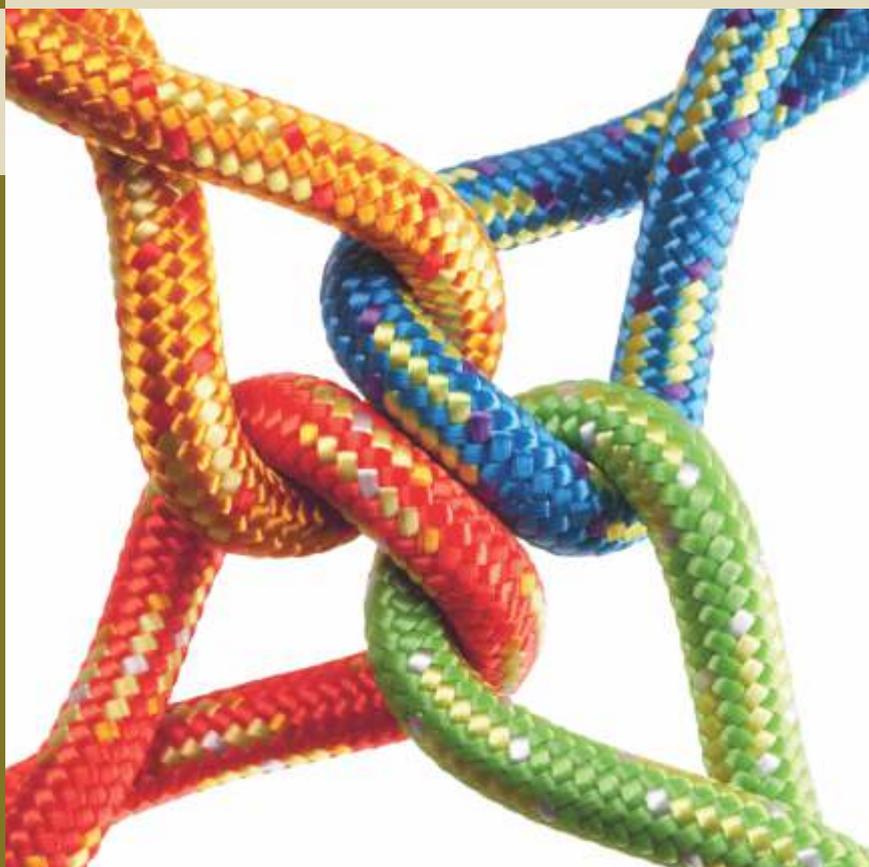




# La política al encuentro de las políticas

El surgimiento de partidos programáticos





# La política al encuentro de las políticas

---

El surgimiento de partidos programáticos

---







# La política al encuentro de las políticas

---

El surgimiento de partidos programáticos

---



Nic Cheeseman  
Juan Pablo Luna  
Herbert Kitschelt  
Dan Paget  
Fernando Rosenblatt  
Kristen Sample  
Sergio Toro  
Jorge Valladares Molleda  
Sam van der Staak  
Yi-ting Wang



Democracia y Desarrollo

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2014

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su Consejo ni de su Comité de Asesores.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia de Creative Commons (CCL), Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0.

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta publicación, así como reeditarla y adaptarla, a condición de que sea solo para fines no comerciales, que se cite apropiadamente la publicación original, y que el nuevo texto sea a su vez distribuido bajo una licencia idéntica.

Para obtener más información sobre este CCI, consulte:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir toda o parte de esta publicación deben hacerse a:

IDEA Internacional  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia

IDEA Internacional alienta la difusión de su trabajo y responderá con prontitud a las solicitudes de autorización para reproducir o traducir sus publicaciones.

Traducción al español: Enrique Prochazka  
Diseño gráfico de la versión en español: Ruperto Pérez Albela  
Diseño de la carátula: Santángelo Diseño  
Fotos de la portada: © malerapaso; iStock  
Impreso por: Ediciones Nova Print S.A.C.

Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-17239

ISBN: 978-91-87729-75-1

# Presentación

Uno de los hallazgos más sorprendentes del informe de IDEA Internacional *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, cuya preparación tuve el honor de dirigir del 2005 al 2007, fue que los partidos políticos a menudo parecen perder su naturaleza programática y se convierten en maquinarias electorales efímeras.

Mis coautores y yo entrevistamos a numerosos dirigentes de los partidos más importantes de la región andina y observamos que sus organizaciones enfrentan sus responsabilidades con una escasa capacidad para desarrollar y comunicar políticas y programas. Naturalmente, esto ha tenido el efecto de vaciar las políticas. Concluimos que «algunas (o muchas) organizaciones políticas han dejado de hacer política. Se han limitado a funcionar como máquinas electorales, buenas para las confrontaciones de coyuntura sobre temas de interés periodístico, pero cada día más ajenas a los temas sustantivos de las políticas, particularmente a los temas de desarrollo, pobreza, empleo y desigualdad».

Hoy nos cabe demostrar que el vaciamiento de la política programática no era temporal ni estaba limitado a la región andina o a América Latina. Con excepciones —que este libro hace bien en destacar—, la observación podría ser válida para democracias de África, Asia, Europa del Este e incluso de Europa Occidental.

El vaciamiento de la política daña la democracia tal como con frecuencia lo hacían los golpes militares. Los líderes responsables de este proceso agravan la crisis de representatividad y legitimación que proclaman defender. En contextos de crisis y ajustes estructurales, estos líderes se sustentan en una retórica populista sin un programa concreto o haciendo muy poco para abordar con eficacia las necesidades sociales de la mayoría de la gente.

Aunque las elecciones y el pluralismo están en un momento de expansión, los partidos políticos enfrentan esta crisis global. Conducen sus actividades en un contexto agravado por lo que Manin denomina «democracia de audiencia», y Sartori, «videopolítica». Los medios de comunicación han contribuido a este cambio profundo de las formas de la política y la práctica de la democracia. Aunque en algunos países de América Latina los partidos políticos mantienen su preeminencia, en muchos otros países los partidos y el sistema de partidos se han desgastado. La nueva política se caracteriza por el tránsito de las relaciones «cara a cara» hacia relaciones con los medios, por la fugacidad de los programas de gobierno, por el predominio de los escándalos, la «encuestocracia» y el aumento persistente del costo de las políticas, todo lo cual facilita la corrupción y el transfuguismo, así como la creciente mercantilización y privatización de la vida democrática.

En este contexto, el fenómeno de los partidos no programáticos contradice los ideales democráticos. La revolución democrática surgió con el proyecto y el proceso de conversión del súbdito (alguien a quien se le ordena) en ciudadano (alguien a quien se le persuade). Hoy, sin embargo, pareciera que la competencia democrática no está dirigida a ciudadanos sino a consumidores (que deben ser seducidos) o a clientes (que deben ser comprados).

Para recuperar el ideal de igualdad en el que se ha basado la promesa de la democracia desde Grecia antigua, es importante definir y aclarar el alcance de la dimensión democrática que se refiere específicamente a la inclusión social y la participación efectiva de los ciudadanos. Son estos los objetivos y resultados esperados de la democracia: el derecho al voto, la equidad, y las normas y procedimientos formales que protegen a los ciudadanos de los abusos de su Estado, así como niveles aceptables de bienestar que incluyan educación, salud, empleo y seguridad social.

Las democracias son precarias y pobres cuando producen o reproducen la pobreza. Las democracias sólidas y genuinas son inclusivas —y no necesariamente antiguas—. Aunque en América Latina es viejo el ideal democrático, sus democracias siguen siendo pobres precisamente porque no son inclusivas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostiene que el desfase por la democracia en América Latina es espejo de sus resultados. Ha habido un divorcio entre la actividad política y los principales problemas de la región, incluidas la pobreza y la desigualdad. Los sondeos de opinión aplicados en los últimos años muestran consistentemente una correlación positiva entre el apoyo ciudadano a diversas democracias latinoamericanas y la inclusión social efectiva. Como reflejo de resultados concretos en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región, la aprobación de la democracia es una tendencia abrumadoramente creciente. Sin embargo, esa misma aprobación varía según el nivel socioeconómico: los ciudadanos más pobres tienden a aprobar la democracia en menor medida.

Hay aquí todavía mucho por hacer —invoco a Amartya Sen— para desarrollar una ciudadanía capaz de alcanzar su libertad mediante el ejercicio de derechos económicos y sociales. Esta definición de la democracia tiene raíces históricas. Encontramos el concepto de democracia como búsqueda de la igualdad entre ciudadanos en los pensadores clásicos y modernos como Alexis de Tocqueville y Stuart Mill: equidad ante la ley, con igualdad de oportunidades.

A pesar de que la recuperación de los ideales igualitarios y las metas programáticas parece difícil, la historia de países como el Brasil, Chile, México y el Uruguay demuestra que el esfuerzo sostenido —fundado en políticas de inclusión, en la formación de

coaliciones con fuerzas previamente marginadas y buscando abarcar a todos los sectores de la comunidad— produce beneficios incluso para las comprensibles aspiraciones concretas de los mismos políticos.

El ejemplo reciente de las elecciones presidenciales chilenas del 2013 es alentador: las coaliciones y los partidos expresaron dilemas programáticos reales frente a cuestiones fundamentales como la educación, el marco impositivo y la reforma constitucional. No es que estas discusiones no incluyeran *puyas* personales entre tiendas políticas rivales, pero cada partido mostró un fuerte núcleo programático.

Este libro trata de uno de los mayores desafíos que enfrenta la democracia en la actualidad. Estoy seguro de que servirá de inspiración a los expertos abocados a ayudar a las diversas ideologías políticas; pero, sobre todo, este libro inspirará a los mismos políticos, tanto hombres como mujeres.

Rafael Roncagliolo Orbegoso  
Excanciller de la República del Perú (2011-2013)  
Miembro del Comité de Asesores de IDEA Internacional  
Lima, diciembre del 2013

# Prefacio

En muchos países, los partidos políticos se esfuerzan por pasar de depender de personalidades y favores clientelistas a debatir programas y aplicarlos como políticas públicas. En lugares como el Brasil y Corea del Sur, donde hace tan solo dos décadas la política se tenía por muy poco programática, el impulso programático de los partidos políticos parece estar echando raíces, mientras que en otros lugares los partidos políticos han tenido un avance menor.

¿Qué rasgos que otros partidos no tienen presentan los partidos programáticos exitosos? ¿Cuál es el vínculo entre su éxito y la calidad de su liderazgo, la prosperidad del país y las capacidades del Estado? ¿De qué manera las crisis políticas o económicas impactan en cómo se conducen los políticos? ¿Por qué los partidos programáticos son necesarios para afrontar las demandas de mejores servicios públicos?

Es difícil exagerar la relevancia de estas cuestiones para la democracia hoy en día. En cualquier democracia se espera de los partidos políticos la capacidad de agregar los intereses de los ciudadanos y hacerse eco de ellos en el debate político y en las decisiones sobre políticas. Desde la mirada del ciudadano, el reto más apremiante que enfrentan los partidos políticos es la provisión efectiva de desarrollo social y económico. Las políticas públicas trascienden las decisiones tecnocráticas: le dan forma al futuro de las naciones. Los ciudadanos deben tener, entonces, algo que decir. Sin el papel de intermediario que cumplen los partidos políticos entre los ciudadanos y la formulación de políticas de sus respectivos gobiernos, las democracias corren el riesgo de perder su legitimidad y sentido. Cuando las elecciones se convierten en concursos de popularidad, los ciudadanos emiten sus votos sin tener una verdadera alternativa que concierna a su visión sobre el futuro de su país, lo que socava la totalidad de la noción de democracia.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) solicitó a tres distinguidos equipos de científicos sociales investigar estas complejas cuestiones. El resultado es esta publicación, que sintetiza tres análisis comparativos de los entornos más propicios para el desarrollo de partidos políticos programáticos. IDEA Internacional confía en que este libro fomentará el debate sobre la pertinencia de la política programática entre una audiencia global de políticos, estudiosos de política y desarrollo, proveedores de asistencia a la democracia y el desarrollo, y gestores de políticas públicas.

Las interrogantes acerca de la relevancia programática de los partidos políticos han conformado el núcleo del trabajo de IDEA Internacional durante la última década. Del 2004 al 2007, IDEA Internacional se embarcó en una investigación global que inquirió por los contextos y los marcos regulatorios de 50 países de Centro y

Sudamérica, África Occidental y Oriental, Europa Central y del Este, así como del sur de Asia, y la normativa interna de alrededor de 300 partidos políticos. Aunque hay muchas excepciones, la investigación encontró evidencia de un bajo grado de institucionalización y poca sustancia programática entre los partidos políticos de todas esas regiones.

IDEA Internacional ha continuado su trabajo de sistematización del conocimiento sobre el papel de los partidos políticos en el desarrollo, como se muestra en los títulos *Democracias en desarrollo* (2006, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo), *Política y pobreza en la región andina* (2007) y *Pensando en políticas: think tanks y partidos políticos de América Latina* (2008, con el Overseas Development Institute).

Aunque al tanto de tales esfuerzos, esta publicación no representa el último capítulo de la obra de IDEA Internacional. El Instituto tiene la intención, más bien, de seguir contribuyendo al debate que atañe a las condiciones que faciliten un mayor compromiso de los partidos políticos frente a las cuestiones principales del desarrollo en esta época. Más importante aún, su objetivo es proporcionar información a los partidos que busquen innovar su abanico de opciones políticas con medidas importantes para los ciudadanos, sobre todo en términos de construir una trayectoria sólida para mejorar el acceso de los ciudadanos al mercado laboral, a servicios públicos, a la paz, al ejercicio de sus libertades y a una mejor calidad de vida.

*IDEA Internacional*

# Agradecimientos

IDEA Internacional desea agradecer a los autores de los estudios de caso, cuyo excelente trabajo ha hecho posible este estudio comparativo: Adi Dasgupta, Daniel Epstein, Kiril Kolev, Daniel Kselman, Sandra Osterkatz, Oleh Protsyk, Matthew Singer y Yiting Wang; ellos asumieron una tarea concebida en su amplitud y alcances por IDEA Internacional en el 2010. Expresamos un agradecimiento especial a tres excompañeros que tuvieron un papel decisivo para sacar adelante este proyecto: Vidar Helgesen, Anna Lekvall y Bjarte Tørå.

Varias otras personas también contribuyeron de una manera u otra con esta publicación. Jenefrieda Isberg, Katarina Jorgensen, Emily Pérez y Kristina Jelmin proporcionaron una valiosa asistencia en diferentes momentos del proyecto de investigación, de principio a fin. Nuestros revisores Helena Bjuremalm, Goran Feijic, Diane de Gramont y Rafael Roncagliolo Orbegoso brindaron retroalimentación de primera línea y profundamente reflexiva, dirigida a mejorar las conclusiones derivadas de la investigación. Kevin Devaux, Alberto Fernández Gibaja y Sam Jones elaboraron diferentes versiones resumidas de los informes de investigación originales. Sam Jones también redactó el primer informe de política que extraía lecciones de esta investigación, y lo presentó a organizaciones de asistencia a partidos políticos en Sigtuna, Suecia, en junio del 2012.

Nos gustaría además expresar nuestro agradecimiento a los colegas que organizaron el taller «Desafíos para organizaciones políticas programáticas», que reunió en Quito, en noviembre del 2010, a políticos, asesores e investigadores de la democracia para discutir cuestiones planteadas en el primer capítulo de este libro: Ernesto Aranibar, Gabriela Chauvin, Silvana Muñoz, Cristhian Parreño y Terry de Vries, del programa Ágora Democrática de Quito, Ecuador. Alicia Del Águila, Virginia Beramendi Heine, Alfonso Ferrufino y Carolina Floru, de las delegaciones de IDEA Internacional de La Paz, Bolivia, y de Lima, Perú, también animaron indagaciones adicionales a propósito de los partidos programáticos.

Por último, pero no por ello menos importante, agradecemos a Kelley Friel la edición de los manuscritos en inglés; a Enrique Prochazka, la cuidadosa traducción del texto; a Rocío Moscoso y Carolina Teillier, su impecable cuidado de esta versión en castellano; y a Lisa Hagman y María Inés Calle, sus tareas de coordinación de todos los procesos de producción que se requieren para poner tinta sobre papel.

# Índice

Presentación	7
Prefacio	10
Agradecimientos	12
Acrónimos y abreviaturas	14
Introducción	15
<b>Capítulo 1</b>	
Partidos programáticos: estudio de sus dimensiones y explicaciones en la literatura <i>Juan Pablo Luna, Fernando Rosenblatt y Sergio Toro</i>	20
<b>Capítulo 2</b>	
Partidos programáticos y sistemas de partidos: oportunidades y restricciones <i>Herbert Kitschelt y Yi-ting Wang</i>	68
<b>Capítulo 3</b>	
La política programática en una perspectiva comparada <i>Nic Cheeseman y Dan Paget</i>	104
<b>Capítulo 4</b>	
Implicancias para la acción: <i>habilitadores, gatillos, candados y agentes</i> de los partidos programáticos <i>Jorge Valladares Molleda, Kristen Sample y Sam van der Staak</i>	132
Acerca de los autores	153
Acerca de IDEA Internacional	157

# Acrónimos y abreviaturas

AAM	Partido Aam Aadmi (India)
AKP	Partido Justicia y Desarrollo (Turquía)
BJP	Partido Bharatiya Janata (India)
BSP	Partido Bahujan Samaj (India)
DALP	Democratic Accountability and Linkage Project
DPP	Partido Progresista Democrático (Taiwán)
GPR	gobierno de partidos responsables
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IOE	industrialización orientada a exportaciones
ISI	industrialización para sustitución de importaciones
KMT	Kuomintang (Taiwán)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	organización no gubernamental
PAN	Partido Acción Nacional (México)
PBI	producto bruto interno
PF	Frente Patriótico (Zambia)
PPP	paridad de poder adquisitivo
PRD	Partido Revolucionario Democrático (México)
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira (Brasil)
UE	Unión Europea

# Introducción

Esta publicación atañe a los partidos políticos programáticos: aquellos que proveen a la ciudadanía de alternativas al llamar su atención mediante un programa político coherente. El libro explica qué es un partido programático, en qué contextos es más probable que surja y cómo se da su aparición.

Los colaboradores de este libro adhieren a una interpretación común mínima de «partidos programáticos»: un partido político es tenido por tal cuando exhibe compromisos ideológicos bien estructurados y estables, que constituyen la base de la relación entre el partido y su electorado, de su competencia electoral con otros partidos y de sus procesos de formulación de políticas.<sup>1</sup>

La idea subyacente que vincula todas las contribuciones a este libro es que los factores que facilitan la aparición de partidos políticos programáticos son múltiples. No caben en una fórmula simple ni en una secuencia o jerarquía particular, y operan de maneras muy sensibles al contexto. Dichos factores, como se planteará con detalle en el capítulo final, se pueden clasificar en función de sus efectos de facilitación de *habilitadores* programáticos (condiciones estructurales tales como la urbanización, el desarrollo económico o capacidades institucionales que dan forma a las decisiones que enfrentan los políticos y los votantes), *gatillos* (oportunidades para superar esquemas preexistentes y que de otro modo serían desfavorables a una orientación programática), *candados* (reformas institucionales que podrían contribuir a asegurar avances programáticos ya producidos) y *agentes* (actores cuyos objetivos y acciones deliberadas impulsan estrategias programáticas).

Este libro, que analiza la poco conocida dinámica con la que operan tales factores, es el resultado de un proyecto de investigación que abarca tres años. El primer paso se dio en el 2010, cuando IDEA Internacional encomendó a Juan Pablo Luna liderar una revisión de la literatura. Sus conclusiones se discutieron en una conferencia celebrada en Quito en noviembre del 2010, en la que representantes de varios partidos latinoamericanos deliberaron sobre la influencia de los partidos de oposición, de los *think tanks* y del financiamiento de partidos políticos en sus esfuerzos para concentrarse en políticas para el desarrollo.

El interés que despertó este tema —tanto entre los políticos como entre organizaciones de apoyo a la democracia— impulsó a IDEA Internacional a indagar, mediante equipos dirigidos por Herbert Kitschelt y Nic Cheeseman, en casos emblemáticos que ofrecieran lecciones acerca del desarrollo de partidos y de sistemas de partidos programáticos. Los resultados preliminares se presentaron ante distintas audiencias reunidas por el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), en

Washington D. C., en el 2011; por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Centro Liberal Internacional sueco (SILC), en Sigtuna, en junio del 2013; por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), en La Haya, en octubre del 2013; y por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), en Londres, en noviembre del 2013.

## Para entender los partidos políticos programáticos

En el análisis comparativo y en los diversos casos en los que se basa esta investigación,<sup>2</sup> los partidos políticos se resisten a acomodarse en los nítidos compartimentos de «programáticos» o «no programáticos». Se sitúan, más bien, a lo largo de un amplio espectro. Todos los partidos políticos, independientemente de la geografía, la economía o la cultura de su espacio, pueden (o no) implementar estrategias construidas a partir de iniciativas que cabe interpretar como no programáticas —personalismo, populismo, clientelismo, patronazgo, o enfoque en la etnicidad o en otras identidades—. Pueden también mostrar diversas estrategias en diferentes ámbitos, incluso al mismo tiempo. Este libro se centra en los énfasis; es decir, en el grado en el que las estrategias programáticas prevalecen sobre las otras estrategias de movilización partidaria que les hacen competencia. Así, se considera que los partidos programáticos tienen:

- Un conjunto de posiciones sobre políticas que constituye un programa político bien estructurado y estable, por el cual se conoce públicamente al partido.
- Coherencia y acuerdo interno acerca de esa gama de posiciones sobre políticas.
- El compromiso y la capacidad de cumplir al menos algunas de sus promesas programáticas clave cuando arriban a posiciones de poder.
- Un programa partidario que constituye el elemento crucial de sus formas de atraer y comprometer a sus miembros.

No obstante, la presencia de uno o más partidos predominantemente programáticos en un país determinado no necesariamente indica una transición hacia un sistema político programático. Los partidos políticos a menudo exhiben características tanto programáticas como no programáticas; y si, por ejemplo, el sistema de partidos en general es sobre todo clientelista, la presión para actuar de esa manera puede ser tal que un partido deje de impulsar y consolidar su lado programático, y revierta al clientelismo. Solo cuando la política programática es predominante, el sistema de partidos se puede caracterizar como programático. El punto en el que se cuenta con una porción crítica de partidos programáticos con suficiente ímpetu para causar la transición a un sistema

de partidos predominantemente programático puede ser visto como un punto de inflexión, de contagio o difusión. Uno de los principales objetivos de esta publicación es explicar ese tránsito y eventual consolidación.

## La importancia de los partidos programáticos

Se considera que los partidos políticos que poseen cualidades programáticas representan mejor a los diversos grupos de la sociedad mediante la agregación de sus preferencias y porque actúan en función de los intereses de tales grupos; son, por lo tanto, responsables de rendir cuentas ante los ciudadanos por esos motivos. Cuando los partidos políticos se comprometen de suyo a llevar a la práctica un conjunto claro de sus posiciones sobre políticas en caso de ser elegidos, se someten también a la rendición democrática de cuentas por el cumplimiento de dichas promesas. Los votantes podrán entonces premiar o castigar a los partidos, sobre todo en las urnas. Y debido a que los partidos políticos predominantemente programáticos facilitan esta mayor responsabilidad democrática, son más propensos a entregar resultados efectivos para el desarrollo nacional (por ejemplo, en generación de empleo, servicios públicos, crecimiento económico, seguridad y reducción de la pobreza) que partidos de otros tipos, cuyas ansias de controlar los recursos del Estado se dirigen principalmente a objetivos más estrechos. Entre otras ventajas, el aumento de la responsabilidad de los partidos programáticos ayuda a legitimar el sistema democrático; y el foco en la gobernanza y en el debate político fomenta el desarrollo económico y la transparencia. Dado su enfoque en la generación de bienes públicos de escala nacional, los partidos programáticos son también más propensos a incluir a sectores más amplios de la sociedad.

En muchos casos, los partidos políticos no se apoyan de manera principal en programas y en la entrega de bienes públicos en todo el territorio. En su lugar, consiguen el apoyo de los votantes o dirigen gobiernos empleando métodos como, por ejemplo, un menudeo de intercambios materiales, el patrocinio de puestos de trabajo, beneficios para etnias u otras identidades específicas, o apelando a un líder carismático. El rendimiento y la legitimidad de estas formas de representación dependerán en gran medida del contexto histórico, político o económico a los que respondan. Con muy pocas excepciones, en los países sin partidos programáticos hombres y mujeres tienden a estar subrepresentados, y esto los vulnera tanto a ellos mismos como a la democracia en sí.

Allí donde los partidos políticos muestran poca eficacia y su rendición de cuentas es deficitaria, los ciudadanos en general los tienen en muy baja estima, al margen de las

realidades geográficas o culturales, del nivel de vida o de la experiencia del país con la democracia. Mientras que donde no existe el descontento los partidos abordan los problemas cotidianos con programas políticos articulados, en gran parte de los países en desarrollo las personas no perciben a la mayoría de los partidos como alineados con la producción, el debate y la aplicación de políticas dirigidas a generar desarrollo.

Es vital para el éxito de los partidos políticos ponerse a la altura de sus responsabilidades frente al bienestar ciudadano. Es comprensible que las figuras políticas traten de maximizar sus votos en todos los contextos, ya que, desde luego, es posible ganar elecciones empleando medios más pragmáticos. El riesgo es que los partidos que resultan electos apelando a métodos no programáticos tienden a defender los intereses de unos pocos por encima de los de la mayoría. La investigación que presenta este libro muestra que los países donde los partidos compiten principalmente sobre la base de políticas son más propensos a alcanzar cierto nivel de bienestar: gozan de instituciones más fuertes y obtienen mejores logros socioeconómicos que aquellos países donde los partidos no centran su accionar en políticas.

Una base programática también ofrece ventajas para los partidos en sí mismos. Un partido programático opera de manera más económica que otro que se basa principalmente en un esquema clientelista que le exige un permanente flujo de intercambios materiales. Un partido orientado hacia políticas puede destinar una porción mayor de sus fondos a una campaña programática, a conocer mejor el perfil de sus votantes y al manejo de su imagen pública, entre otros asuntos. En consecuencia, el modelo de partido programático puede, por ejemplo, ayudar a los mandos políticos a que el atractivo de su partido se sostenga (a bajo costo) más allá de las simpatías por su actual líder; puede promover una mayor coherencia interna y favorecer campañas más puntuales y enfocadas; puede construir un partido homogéneo a escala nacional, canalizar la avidez de sus figuras políticas agrupándolas bajo un membrete conocido, fomentar un mayor compromiso y participación de sus miembros, y facilitar la recaudación de fondos.

## Plan de este libro

*La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos* es el resultado de una investigación encargada por IDEA Internacional sobre las condiciones que facilitan la aparición y consolidación de los partidos y sistemas de partidos programáticos. El primer capítulo es una revisión de la literatura, preparada por Juan Pablo Luna, que coloca el tema de los partidos programáticos en el contexto de once

dimensiones del modelo de «gobierno por partidos responsables». También se discuten las potenciales correlaciones e hipótesis causales que podrían explicar la política programática, y estas se contrastan con la base de datos generada por el proyecto *Democratic Accountability and Linkages*, de la Universidad de Duke, que acopia datos de 88 democracias electorales y 506 partidos.

El segundo capítulo resume el estudio comparativo dirigido por Herbert Kitschelt, que explora tres condiciones posibles (duras, blandas y plausibles, en términos de cuán «tratables» resultan) en el conjunto de la data recogida, y partidos y sistemas de partidos en siete países: el Brasil, Bulgaria, la República Dominicana, la India, Corea del Sur, Taiwán y Turquía. La combinación de estas fuentes permite la comparación analítica de condiciones diferentes, apropiadas para describir y explicar el «grado de esfuerzo programático» de un partido, y su capacidad para competir también de manera programática.<sup>3</sup>

El tercer capítulo presenta una investigación liderada por Nic Cheeseman, que se aboca a los procesos históricos y a las rutas de «programatización». El enfoque ofrece narrativas matizadas que abordan la interacción entre los factores estructurales y contingentes que dan forma al ímpetu programático de algunos sistemas de partidos nacionales. El capítulo se adentra en las trayectorias políticas del Brasil, la India, Ucrania y Zambia, y hace hincapié en el impacto de las identidades étnicas y de la organización social y estatal en la aparición de partidos programáticos en condiciones que de otra manera la harían improbable.

El cuarto capítulo recoge las conclusiones de los tres anteriores y analiza sus alcances para la acción. Ofrece recomendaciones para políticos, organizaciones de asistencia a partidos, investigadores y otros agentes interesados en mejorar la capacidad de respuesta de la democracia y de la política partidaria ante las demandas urgentes de desarrollo social y económico.

## Notas

- 1 Luna y otros, «Desk Review on Political Parties» (Estocolmo, IDEA Internacional, 2011), disponible en <[http://www.idea.int/development/upload/Luna\\_Desk-Review\\_Full.pdf](http://www.idea.int/development/upload/Luna_Desk-Review_Full.pdf)> (página visitada el 17 de marzo del 2014).
- 2 Existen versiones íntegras del proyecto de investigación disponibles en <<http://www.idea.int>>.
- 3 El conjunto de datos y el libro de códigos se pueden encontrar en <<https://web.duke.edu/democracy/data.html>>.

# Capítulo 1

CAPÍTULO 1

# Partidos programáticos: estudio de sus dimensiones y explicaciones en la literatura

*Juan Pablo Luna, Fernando Rosenblatt y Sergio Toro*

## Introducción

Los partidos programáticos y los sistemas de partidos se tienen, generalmente, por elementos cruciales para una adecuada representación democrática. En los países en vías de desarrollo, sin embargo, la mayoría de los partidos carecen de capacidad para estructurar vínculos programáticos con los electores. A su turno, esta incapacidad se ha visto asociada a menores calidades de los procesos de toma de decisión y la democracia misma.

Un partido programático tiene compromisos ideológicos bien estructurados y estables, que constituyen la base para: 1) el vínculo con su electorado, 2) la competencia electoral entre partidos y 3) el proceso de formulación de políticas. Idealmente, para ser considerado programático, un partido tendría que conducirse así en los tres ámbitos: estructurando su relación con los votantes de un modo predominantemente programático, en lugar de clientelista o carismático; tratando de poner en práctica su programa cuando alcanza una posición de gobierno; y organizándose a sí mismo de manera de facilitar la construcción, difusión y reproducción de su plataforma programática.

A pesar de su importancia para la teoría democrática, la investigación sobre partidos programáticos ha sido hasta hace poco escasa. Este capítulo describe los últimos avances sobre la conceptualización, medición y explicaciones causales de la existencia de partidos programáticos. Revisa once tipos de literatura que se ocupan de distintas dimensiones del asunto: 1) literatura emergente que cubre la «nacionalización» de sistemas de partidos; 2) literatura sobre la formulación de políticas desde el Legislativo y la cohesión programática de las bancadas partidarias; 3) el Party Manifesto Project (proyecto Programas Partidarios) y sus derivaciones para analizar la naturaleza de las posturas programáticas de los partidos políticos; 4) obras que analizan la relación entre grupos de interés organizados, grupos de expertos (*think tanks*), organizaciones no

gubernamentales (ONG), minorías relevantes y partidos políticos en las democracias contemporáneas; 5) literatura sobre la organización partidaria y su política interna; 6) estudios que atañen al marco que vincula al partido con el votante; 7) enfoques que contemplan la institucionalización del sistema de partidos y su relación con la existencia de partidos programáticos; y miradas que consideran las determinantes 8) estructurales, 9) de economía política, 10) institucionales, y 11) histórico-institucionales de la presencia de partidos programáticos.

La primera sección presenta las definiciones básicas y el concepto de «gobierno de partidos responsables» como *benchmark* teórico para el análisis de políticas programáticas en un sistema de partidos dado. La segunda sección trata sobre las ventajas relativas de las estrategias de movilización alternativas, desde el punto de vista de los líderes y activistas del partido. A continuación se ofrece un resumen de la revisión de la literatura, junto con un marco conceptual para el análisis empírico de políticas programáticas. Sobre esta base se presentan luego los resultados de la exploración empírica de la distribución de los sistemas de partidos programáticos para todos los casos que contaban con información fiable y comparable.

## ¿Cómo funciona un sistema programático de partidos? El ideal de «gobierno de partido responsable»

El ideal de «gobierno de partido responsable» (GPR) es un *benchmark* o punto de referencia teórico que facilita el análisis de la amplitud de la política programática que se da en un sistema de partidos dado. Se utiliza para conceptualizar qué es un sistema de partidos o partido programático, y medirlo. Por lo tanto, la sigla GPR y la expresión «estructura programática de un sistema de partidos» se utilizan aquí indistintamente.

Se considera que los sistemas de partidos en los cuales los ciudadanos y los partidos forjan relaciones de rendición de cuentas sobre la base de vínculos programáticos constituyen la mejor aproximación al ideal de la representación política en las democracias modernas. El ideal de GPR presume que los ciudadanos votan basándose en sus preferencias sustantivas. Los partidos, entre tanto, ofrecen plataformas programáticas diferenciadas, y cuando alcanzan el mandato gobiernan de acuerdo con esas plataformas. Si no lo hacen, rinden cuentas ante sus votantes en la siguiente ronda electoral. Por lo tanto, los electores de partidos diferentes deben tener posturas programáticas e ideológicas discernibles, que coincidan con las de los partidos con los cuales se identifican o por los que votan.

Expresado de manera más simple, se considera programático al partido que tiene un compromiso ideológico bien estructurado y estable, que constituye la base para: 1) la

relación entre el partido y su electorado; 2) la competencia electoral entre partidos; y 3) el proceso de formulación de políticas. En cada uno de estos ámbitos al (o a los) partido(s) le(s) cabe comportarse de acuerdo con estrategias programáticas: al organizarse de maneras que faciliten la elaboración, difusión y reproducción de su plataforma programática; al estructurar vínculos programáticos con sus votantes; y al tratar de poner en práctica su programa cuando alcanza(n) el gobierno. El ideal presume que, para considerarse «programático», un partido tendría que enfatizar estrategias de este tipo en cada una de estas áreas.

Esta definición abarca tres dimensiones fundamentales que subyacen tras la noción de representación política. En primer lugar, da cuenta de la representación por *mandato*, o el grado de sensibilidad y la capacidad de respuesta del partido a las preferencias de su electorado (Dalton 1985; Iversen 1994; Manin, Przeworski y Manin 1999; Ranney 1962). Para que un partido sea tenido por sensible a sus mandantes, el GPR exige al menos tres condiciones adicionales: 1) divergencias de política entre los partidos que disputan la elección; 2) relativa estabilidad de las posiciones sobre políticas por parte de los partidos que disputan la elección; y 3) votación basada en dichas posiciones sobre políticas, de parte del electorado (Adams 2001).

En segundo lugar, al tener en cuenta el proceso de formulación de políticas, el ideal de GPR incorpora la noción de *representación por rendición de cuentas*, que tiene lugar cuando: 1) los votantes actúan de forma retrospectiva, votando para mantener a un partido en el poder solo cuando este ha actuado según el interés del votante; y 2) el partido en el gobierno elige sus iniciativas de política con la mira puesta en ser reelegido (Alesina 1988; Manin, Przeworski y Manin 1999).

Por último, la definición que usamos reconoce explícitamente los factores organizacionales que desencadenan tanto la representación-mandato como la representación-rendición social de cuentas. Por ejemplo, el grado en que los partidos movilizan a sus activistas e idean mecanismos internos de toma de decisiones resulta ser un componente central de esta dimensión.<sup>1</sup> Un tipo ideal de GPR debe manifestar los siguientes rasgos:

- Las personas que votan por partidos diferentes tienen preferencias programáticas e ideológicas distintas, y votan de acuerdo con ellas.
- Los partidos compiten movilizandando esas distintas preferencias.
- Al alcanzar el gobierno, los representantes del partido buscan poner en práctica políticas que respondan a esas preferencias.
- Este complejo conjunto de interacciones entre votantes, políticos y partidos aspirantes al gobierno se produce a lo largo del tiempo. Por lo tanto, la aptitud de los partidos para competir y aplicar —al constituirse en gobierno— paquetes alternativos de política (según se lo demande su postura redistributiva

en los temas saltantes) fortalecerá o erosionará las condiciones para el establecimiento de vínculos programáticos. Los votantes mantienen un registro vivo de la actuación de los partidos que llegan al gobierno y juzgan retrospectivamente el buen o mal cumplimiento de sus promesas programáticas previas. Así, actúan en consecuencia, castigando a los partidos que hicieron un «canje» de políticas y dando su apoyo a los que cumplieron con lo ofrecido.

- Si todo lo descrito hasta aquí se sostiene y un GPR se llega a consolidar con el tiempo, todos los principales partidos del sistema se obligarán a estructurar un mínimo de vinculación programática con sus electores. Esto, debido a que 1) el GPR exige diferenciación programática entre los partidos que compiten en el sistema; y 2) en los sistemas propensos habrá un «efecto de contagio» programático entre partidos.

A la luz de lo dicho se torna más adecuado concebir el grado de movilización programática como un rasgo sistémico. Por otra parte, el GPR solo es viable cuando más de un partido compite programáticamente. Sin embargo, en los sistemas de partidos que evolucionan de manera acelerada —como aquellos de los países en desarrollo— escasean estas formas de equilibrio sistémico. Por lo tanto, sería posible observar, al menos durante un tiempo, qué partidos específicos persiguen estrategias significativamente diferentes. El Partido dos Trabalhadores (PT), del Brasil, y el Frente Amplio, del Uruguay, por ejemplo, se describen a menudo como partidos programáticos que compiten en el seno de sistemas de partidos por demás clientelistas (y en el caso brasileño, incipientes). Cuando el nivel de GPR es bajo (es decir, en escenarios no programáticos), predominan múltiples modelos de organizaciones partidarias; por ejemplo:

- Partidos que controlan una maquinaria clientelista poderosa.
- Partidos que actúan como vehículos personalistas para líderes carismáticos.
- Partidos que carecen de un nivel siquiera moderado y consistente de disciplina parlamentaria.
- Partidos que carecen de capacidad para diseñar, proponer y finalmente implementar paquetes de políticas públicas relativamente consistentes.
- Partidos tornadizos, que compiten de modo programático pero traicionan sus propias propuestas de política cuando llegan al gobierno.
- Partidos que representan a movimientos que defienden un tema único, mediante un programa bien estructurado pero que resulta excesivamente estrecho.

Debemos hacer aquí, sin embargo, un señalamiento importante: en el mundo real, los partidos y los sistemas de partidos combinan un cierto margen de movilización programática con otras estrategias; lo que varía es el énfasis que ponen sobre sus estrategias programáticas. Por lo tanto, es preciso distinguir, tanto analítica como

empíricamente, entre partidos y sistemas de partidos que le dan *mayor o menor prioridad* a esta forma de organización de activistas, de implementar políticas públicas y de relacionarse con los votantes.

### ¿Por qué los partidos programáticos son útiles para quienes tienen ambición política, y pueden contribuir a mejorar la calidad de la democracia?

Al menos en el ideal normativo de la representación política, la existencia de partidos programáticos no solo beneficia la calidad de la democracia, sino que, desde el punto de vista de un político que busca llegar al gobierno, también comporta una estrategia eficiente para la construcción de un partido. En consecuencia, en los plazos mediano y largo —y en el contexto de los sistemas políticos de partidos estables—, las figuras dotadas de alguna ambición política invertirían mejor sus recursos simbólicos y materiales en la construcción de organizaciones programáticas. Hay diversos ángulos desde los cuales los partidos programáticos pueden contribuir a la concreción de ese ideal.

#### La orientación hacia programas facilita la cohesión interna del partido

Las organizaciones partidarias de carácter programático seleccionan y agrupan a figuras políticamente ambiciosas que defienden agendas programáticas similares. El cumplimiento de estas agendas tiene lugar a través de mecanismos organizacionales que definen la forma en que una figura política transita una carrera exitosa. Estos mecanismos son necesarios porque aseguran que los miembros del partido compartan una orientación programática común, lo que facilitará, por ejemplo, la disciplina partidaria cuando se esté en el gobierno. A su vez, la cohesión programática facilita la formulación de políticas. Estos rasgos organizacionales no solo pueden contribuir a la disciplina de la bancada en el Congreso, sino que también dotan de mayor homogeneidad a la organización partidaria a lo largo y ancho de un país. Esto, a su turno, debería ayudar a afianzar la escala nacional de un sistema de partidos.

#### La cohesión programática refuerza el contenido ideológico del membrete partidario

El membrete del partido es valioso para la construcción de vínculos sistemáticos con los votantes. Un membrete partidario resulta útil al simplificar asuntos complejos para facilitar las decisiones de los electores (Aldrich 1995, Hinich y Munger 1994). Aunque,

por un lado, constriñen el comportamiento de políticos individuales, los partidos con una orientación programática también compensan, con la organización colectiva, el compromiso de sus figuras con ambición de gobierno. En este esquema, los partidos constituyen un medio eficaz para políticos con ambiciones: suman y ponen a disposición de ellos recursos simbólicos y económicos que despliegan consistentemente en las campañas, y con ello alientan el mantenimiento continuo de su reputación programática y ofrecen el membrete de partido que los votantes pueden usar como atajo cognitivo a candidatos individuales (Hinnich y Munger 1994).

En resumen, con el GPR las características personales y de posición de un candidato tienen menor valor *vis-à-vis* los del partido, que actúa así como un garante de las características del candidato y de su compromiso en cuanto a determinadas políticas.

Los partidos programáticos son más económicos que las maquinarias clientelistas

Si bien los partidos programáticos están mejor equipados para resolver dilemas de coordinación (en cuanto al logro de disciplina partidaria en el Congreso, el reclutamiento de líderes y la mejor organización interna, y la promoción de la integración vertical/nacional), está claro que los partidos tienen también otras formas de hacerlo.

La maquinaria clientelista de un partido puede, por ejemplo, distribuir recompensas materiales de manera de asegurar tanto la disciplina partidaria en el Congreso como la integración vertical en todo el territorio del país. Este tipo de organización también proporciona modos eficientes de vincularse con los electores y de afianzar su lealtad electoral. Una versión extrema de esta forma alternativa de organización de la política partidaria se ha visto en algunos sistemas de partidos africanos posteriores a la independencia: los partidos hegemónicos consolidaron su poder mediante la captura y distribución de la renta pública.

El GPR tiene, no obstante, una ventaja crucial sobre otras formas de estructurar la competencia. A pesar de que, de manera sistemática, exige tenacidad e inversiones en la organización, depende del acceso a recursos de orden simbólico, que son más «baratos» que los recursos materiales necesarios para implementar una estrategia clientelista o patrimonial a fondo. Esto debería hacer del GPR una estrategia atractiva para partidos que carecen de recursos materiales, como los partidos de oposición que no tienen acceso a las rentas estatales. En una democracia razonablemente competitiva, todos los partidos tienen la oportunidad de estar en la oposición; y, por lo tanto, cada partido que opera en el sistema debe tener incentivos para competir sobre la base de posturas programáticas con contenido simbólico. Por otro lado, como ilustra la narrativa formalizada por Bates (2010) acerca de los sistemas de partidos africanos, el

clientelismo puede socavar seriamente las rentas estatales en el mediano y largo plazo por la vía del deterioro económico, convirtiéndola en una estrategia contraproducente.

Considérese el caso de la competencia carismática o personalista basada en la figura del candidato. Aunque también simbólica —y, por lo tanto, más barata y más asequible que las estrategias clientelistas para cualquier partido del sistema—, en comparación con el GPR la alternativa se revela subóptima. Por un lado, la competencia carismática o basada en candidatos está sujeta a la existencia de líderes concretos, lo que lleva a las organizaciones partidarias a depender demasiado de un puñado de personalidades visibles que terminan por dominar la vida política del partido. Por otro lado, la formulación de políticas también se vuelve más volátil, lo que socava el membrete y la capacidad del partido para consolidar vínculos estables con los electores. Y puesto que el partido, como organización, se devalúa seriamente al desaparecer la persona dominante, desde la perspectiva de la ambición de llegar al gobierno de las demás figuras partidarias las estrategias carismáticas o personalistas son subóptimas en el largo plazo.

En suma, en el ideal GPR los políticos que operan de manera estratégica preferirán abiertamente vincularse con los votantes sobre la base de programas, en vez de hacerlo mediante alternativas no programáticas, debido a la menor eficiencia de estas últimas para la solución de los problemas de acción colectiva que enfrentan al competir (Aldrich 1995). También se tienen por subóptimas —incluso desde la perspectiva de las figuras con ambiciones políticas de plazo medio a largo— formas alternativas de forjar vínculos entre el partido y los votantes; esto es, nexos no programáticos, tales como variadas formas de clientelismo, instancias de movilización carismática, ligazones «irracionales» entre los partidos, votación basada en fuertes identidades partidarias o voto retrospectivo. Asimismo, se presenta una inclinación normativa a favorecer escenarios de GPR cuando hay evidencias de clientelismo o de compra de votos, rasgos que correlacionan fuertemente con la oferta deficiente de bienes públicos y con políticas corruptas (Kitschelt y Wilkinson 2007).

### El GPR promueve una democracia de mejor calidad

Los vínculos de naturaleza programática no solo facilitan ciclos de rendición de cuentas entre votantes y partidos; también pueden mejorar la legitimidad de la democracia misma. Además de garantizar la disciplina de la bancada en el Congreso y brindar mayor coherencia al proceso de formulación de políticas, dichos nexos también pueden proporcionar una muy necesaria estabilidad a sistemas altamente volátiles, lo que facilita, en esos contextos, la supervivencia de los partidos y del sistema de partidos mismo. Por lo tanto, también son capaces de disuadir la aparición de «outsiders» exitosos, a algunos de los cuales se los ha asociado con un deterioro democrático en varios países en desarrollo. Esta revisión encontró sustento empírico para estas hipótesis:

mayores niveles de GPR se correlacionan con democracias de mejor calidad, con una formulación de políticas más eficiente, y con una mayor legitimidad social.

## Dimensiones de los partidos programáticos

Esta sección revisa la literatura que atañe a una o varias de las tres dimensiones del modelo de GPR —organizacional, de políticas y electoral— y explora los diferentes relatos causales que buscan dar cuenta de las variables que contribuyen a un alto o bajo nivel de GPR. Este enfoque presenta una descripción esquemática de cada rama de la literatura, por lo que las referencias del caso se enumeran en la bibliografía, al final del capítulo. Una tabla resumen identifica las dimensiones relevantes que aborda cada enfoque, y sus principales aportes y limitaciones para el análisis de los partidos programáticos y los sistemas de partidos.

### El proyecto de investigación Party Manifesto

El proyecto Party Manifesto<sup>2</sup> es uno de los esfuerzos de recolección de datos más ambiciosos y sistemáticos de la ciencia política contemporánea. Su cobertura regional fue ampliada para incluir algunos países en desarrollo. La iniciativa recoge y analiza los programas de todos los partidos que disputan las elecciones en un país, usando a menudo sofisticadas tecnologías de análisis de textos. Los resultados permiten a los especialistas rastrear las posiciones de cada partido sobre temas relevantes para cada elección y examinar la evolución programática e ideológica de un partido determinado a lo largo del tiempo. Sin embargo, los estudios que conforman esta rama de la literatura presentan limitaciones importantes para los propósitos del presente análisis. En primer lugar, no distinguen entre la política programática y la de otros tipos, y por lo tanto suponen que todos los partidos —o todos los sistemas de partidos en diferentes países— otorgan el mismo peso al desarrollo, la promoción y el empleo de su posición programática como instrumento para relacionarse con el electorado y/o para aumentar la coherencia de sus conductas tanto en el Congreso como en su proceso de formulación de políticas (véase Kitschelt y Freeze 2010).

Por otro lado, como los programas son generalmente extensos y durante las campañas se los aborda de manera solo marginal, existe el riesgo de estar analizando «letra muerta» o «papel mojado». Evaluar la evolución temporal de la postura partidaria utilizando los programas podría, sin embargo, arrojar alguna luz sobre cómo han evolucionado las propuestas políticas de un partido. Podría decirse que los partidos programáticos deberían agruparse en torno a un conjunto más o menos estable de posiciones sobre políticas —capaz, no obstante, de evolucionar de modo gradual—, mientras que las

plataformas menos constreñidas por un programa tienen, característicamente, cambios significativos en un período relativamente corto de tiempo. El proyecto Manifiesto podría proporcionar instrumentos para el análisis de la evolución de los diferentes sistemas de partidos en línea con estos criterios.

#### Grupos de interés organizados, *think tanks*, ONG, minorías relevantes y partidos políticos programáticos

Esta literatura se compone de un conjunto heterogéneo de obras, del cual examinamos solo aquellas con consecuencias explícitas para la naturaleza de la política programática en una sociedad. Existe en esta literatura una tensión fundamental que atañe a la percepción que se tiene de grupos de interés organizados y de las minorías. Si se percibe la representación estructurada en torno a la prestación de un conjunto de bienes públicos generales como una característica común a los sistemas de partidos programáticos, la relación de los partidos con grandes grupos de interés —esto es, con organizaciones funcionales o de ancha base, tales como las laborales o empresariales, los grupos culturales o étnicos, los beneficiarios de políticas de bienestar muy extendidas, etcétera— se puede ver como una contribución que aproxima a ese ideal representativo.

No obstante, es en sistemas en los que la representación es preeminentemente no programática donde con mayor frecuencia se ven relaciones cercanas entre partidos y grupos de interés pequeños o muy acotados; por ejemplo, distritos, grupos temáticos bien definidos o asociaciones empresariales. Sobre la base de este argumento, las divisiones étnicas de una sociedad se tienen generalmente como perjudiciales para la estructuración programática, ya que los políticos aparecen como proveedores de bienes-club (artificialmente escasos) para un electorado étnico determinado. Una posible forma de arbitrar entre estas dos posturas opuestas es tener en cuenta, como lo sugiere Verdier (1995), el «nivel de agregación [de intereses]». En breve: las relaciones entre partidos y grupos de interés pueden ayudar a mejorar la estructuración programática del sistema de partidos, en el que compiten solo si esos grupos de interés son relativamente grandes y ampliamente inclusivos.<sup>3</sup>

Recientes análisis sobre la democracia y la representación en la región andina proporcionan una visión más crítica del impacto de la sociedad civil organizada en un sistema de partidos nacional. En particular cuando se combina con procesos de descentralización, que llevan al localismo y a la fragmentación de los grupos de interés (reduciendo así la agregación), algunos describen la movilización de la sociedad civil contra el sistema de partidos —en rechazo a fallas de representación— como un ingrediente fundamental de una crisis del sistema de partidos (Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2006; Morgan 2007). Esto, a su vez, deteriora las oportunidades de proporcionarle una estructura programática a la representación, por lo menos en los plazos corto y mediano.

Una línea de trabajo diferente analiza la relación entre partidos, grupos de expertos (*think tanks*) y organizaciones no gubernamentales. En particular, los *think tanks* asociados a partidos políticos se describen generalmente como socios clave en la formulación de las plataformas programáticas, y especialmente en la orientación de la redacción de una nueva legislación y propuestas de política pública. Las investigaciones sobre la relación entre partidos y *think tanks* en América Latina sugieren, sin embargo, que esos vínculos no son ni necesarios ni suficientes para un sistema de partidos institucionalizado (Garcé 2009). Esta rama de la literatura ofrece tres ideas útiles para explicar los diferentes niveles de GPR y la estrategia programática de partidos específicos:

- El papel de la agregación de intereses en una sociedad.
- La capacidad o incapacidad de los partidos para establecer relaciones sistemáticas con los grupos de interés sobre la base de sus propuestas programáticas.
- El papel de los *think tanks* como posibles proveedores de contenido programático, en particular cuando las capacidades endógenas de los partidos son débiles.

#### Literatura sobre organización partidaria y política interna

Aunque se trata de un campo de estudio bien establecido, solo un puñado de obras sobre sistemas de partidos exploran los posibles vínculos entre la organización del partido y su política interna, incluidas la elección de candidatos y cuán amplias son la estructuración y movilización programáticas que emprenden un sistema de partidos o un partido específico. En este sentido, la literatura carece de concepciones y explicaciones útiles acerca de la política programática. A pesar de ello, una serie de obras (por ejemplo, Kitschelt 1994, Levitsky 2003 y Samuels 2004) abordan la relación entre la organización del partido y la flexibilidad programática. En la opinión de estos investigadores, los partidos que carecen de organizaciones rígidas son más capaces de emprender una realineación programática, especialmente en momentos de cambio de las tendencias electorales en una sociedad. Más recientemente, Kitschelt y Kselman (2010) y Hu y Heller (2010) presentaron argumentos un tanto opuestos, alegando que los partidos que cuentan con estructuras organizativas más complejas y descentralizadas son más propensos a adaptar sus programas a las condiciones cambiantes. No hay, por lo tanto, predicciones sólidas acerca de los efectos probables de los formatos o mecanismos de organización sobre el GPR.

Tanto Katz (2001) como Siavelis y Morgenstern (2008) afirman que los mecanismos de elección interna de un partido dan forma a las características sociológicas e ideológicas de sus cuadros. Desde esta consideración, se presume que mecanismos de selección diferentes impulsan conductas distintas del legislador, dependiendo de factores como

la naturaleza de sus lealtades a los grupos de interés, a su electorado concreto y a los dirigentes del partido. Los mecanismos de selección que dan mayor peso a los rasgos ideológicos o a la lealtad partidaria podrían ayudar también a generar un conjunto de candidatos ideológicamente más homogéneo. De candidatos así se espera que enfaticen la competencia en la provisión de bienes públicos. En cualquier caso, los nexos que establece esta literatura con el carácter programático de un partido son aún débiles.

### Literatura acerca de la institucionalización del sistema de partidos

La concepción de Mainwaring y Scully (1995) sobre la institucionalización del sistema de partidos (y sus posteriores elaboraciones en Mainwaring 1999, Payne y otros 2003, Jones 2005, Mainwaring y Torcal 2006) es hasta la fecha el marco comparativo más aceptado para el análisis de los sistemas de partidos en Latinoamérica.<sup>4</sup> El carácter innovador de la contribución de Mainwaring y Scully a la teoría del sistema de partidos también se refleja en el hecho de que el concepto ha sido adoptado en el estudio de los sistemas de partidos de todo el mundo, extendiendo su influencia a África, Asia Oriental y Europa del Este (por ejemplo, Beatty 2007, Kuhonta 2007, Thames y Robbins 2007).

Aunque en su entrega original Mainwaring y Scully (1995) no mencionan directamente la existencia de vínculos programáticos entre los votantes y sus representantes partidarios como causa (e indicador) de arraigo social, en trabajos posteriores (especialmente Mainwaring 1999 y Mainwaring y Torcal 2006) los nexos programáticos ganan preeminencia y ocupan un lugar central en el tratamiento conceptual y empírico de esa dimensión.

Mientras que la primera dimensión sigue siendo la estabilidad de los patrones de votación medidos a través de la volatilidad electoral, la segunda, el enraizamiento o arraigo social del partido, se mide por la presencia de vínculos personalistas (en oposición a programáticos) partido-votante. En esta línea, Mainwaring y Torcal (2006) señalan que «los vínculos personalistas entre votantes y candidatos tienden a ser más fuertes cuando el arraigo social del partido es más débil. También tienden a ser más fuertes con organizaciones partidarias débiles y en partidos débilmente institucionalizados».

Sobre esta base parece tentador equiparar la institucionalización con la presencia de vínculos programáticos entre partidos y votantes. A lo sumo, sin embargo, la baja volatilidad se puede reformular como una condición necesaria pero insuficiente para los vínculos programáticos entre partidos y votantes en un sistema de partidos dado. En resumen, la revisión de la literatura sugiere la necesidad de:

- Tratar la estabilidad como una condición necesaria para la vinculación programática, porque, en general, se necesitan largos períodos de patrones relativamente estables de competencia partidaria para que se establezcan vínculos partido-votantes de carácter programático (véase Kitschelt y otros 2010).
- Tratar la estabilidad como una condición insuficiente para consolidar los vínculos programáticos: los sistemas de partidos clientelistas también tienden a presentar patrones estables de competencia partidaria (Kitschelt 2000).
- En ausencia de partidos programáticos, los candidatos podrían considerar recurrir a las nuevas tecnologías —por ejemplo, mediáticas— para desarrollar campañas programáticas.

#### Literatura sobre la formulación de políticas y la cohesión programática en el ejercicio legislativo (Congreso)

Esta literatura analiza el impacto de la disciplina partidaria y de los principios ideológicos sobre la conducta de las representaciones o bancadas en cuanto a sus propuestas de políticas en el Congreso, una dimensión importante de la política programática. Además, se plantea el asunto de la tensión entre los esfuerzos de los legisladores para representar a sus distritos electorales (representación diádica) y de comportarse de acuerdo con la postura programática de su partido (representación general). En este sentido, la literatura hace una importante distinción entre la representación territorial de intereses y la funcional/nacional.

La creciente literatura sobre la expansión del sistema de partidos a escala nacional ofrece perspectivas interesantes, especialmente en relación con los posibles correlatos (y, eventualmente, causas) de una estructuración programática. Por añadidura —si bien no de forma explícita—, ofrece la oportunidad de explorar la segmentación de los patrones de vínculo entre los distritos electorales de un país. Gran parte de la literatura sobre coordinación estratégica en un sistema de partidos (que permite una menor fragmentación del sistema) se centra en el nivel de distrito electoral. Persisten, por lo tanto, argumentos de larga data acerca de los efectos de las reglas electorales en la conformación de la naturaleza de la coordinación a escala distrital (véase Cox 1997).

#### Literatura sobre la expansión del sistema de partidos a escala nacional

La coordinación capaz de franquear límites entre distritos o circunscripciones electorales (que conduce a un sistema de partidos extendido a escala nacional o «nacionalizado», en contraste con uno «desnacionalizado» o vigente solo en determinado ámbito subnacional) se ha convertido solo recientemente en foco de atención de la literatura sobre sistemas de partidos. Los sistemas de partidos desnacionalizados son perjudiciales para la aparición o conservación de la representación programática, por lo menos a

escala nacional. Los trabajos que lideran este campo (Chibber y Kollman 2004, Hicken 2007) explican la nacionalización como una función de la centralización del poder en una entidad política/sistema de gobierno, que está relacionada con el federalismo o la descentralización de las instituciones. Por su parte, Caramani (2004) asocia directamente la mayor nacionalización con el surgimiento de un parteaguas programático entre derecha e izquierda que dataría de las revoluciones nacionales e industriales. Tal divisoria a escala nacional permitió, crucialmente, la alta nacionalización del sistema de partidos en Europa.

En suma:

- Puede haber afinidades electivas entre altos niveles de nacionalización y estructuración programática.
- A pesar de que no todos los sistemas de partidos de alcance nacional son programáticos, la movilización programática en torno a cuestiones pertinentes al nivel nacional debería reforzar la expansión a escala nacional (y viceversa).

#### Literatura sobre los nexos entre partido y votante

Deliberadamente, esta literatura se propone discernir la naturaleza de los vínculos programáticos y no programáticos entre partidos y votantes. En este sentido, es particularmente útil para entender la dimensión electoral de la política programática, y para describir su «lado oscuro»: los vínculos no programáticos, tales como movilización carismática, clientelismo, patronazgo o compra de votos. Por ello, este capítulo dedica un espacio considerable a revisar dicha literatura.

El interés por la representación política sustantiva se puede encontrar ya en Miller y Stokes (1963). Mediante la comparación de las posiciones del público sobre temas generales en diferentes distritos de Estados Unidos con las posiciones políticas de los representantes al Congreso de cada distrito, Miller y Stokes evaluaron el control que ejercía el electorado sobre el Congreso. Uno de los problemas fundamentales de esta literatura— que Miller y Stokes reconocen ya en su trabajo seminal— es la brecha entre las preferencias políticas de los ciudadanos, relativamente no estructuradas y con frecuencia inconsistentes, y las de sus representantes, caracterizadas por un mayor nivel de información, de estructura y consistencia. El análisis de Miller y Stokes demostró que, según se dieran las características específicas de un tema (por ejemplo, su relevancia y complejidad), los políticos elegirían o bien seguir las preferencias ciudadanas o bien asumir el liderazgo acerca del tema. Miller y Stokes contrastaron las posiciones de la élite con las de las masas cruzando tres distintos dominios de políticas, y dieron cuenta de una variedad de resultados diferentes en cuanto a la interacción entre los representados y sus representantes en el Congreso.<sup>5</sup>

Según contribuciones contemporáneas de este grupo de investigaciones, si los votantes de partidos diferentes defienden posiciones precisas y claramente diferenciadas sobre un tema destacado, se puede asumir la presencia de *representación por mandato* o un mínimo de GPR en el sistema.<sup>6</sup> La representación por mandato captura el grado de conformidad del partido con las preferencias de su electorado (Converse y Pierce 1986; Dalton 1985; Iversen 1994, 1994a; Powell 1982; Manin, Przeworski y Manin 1999; Ranney 1962; Schmitt y Thomassen 1999; Thomassen 1994).

Obras más recientes abordan de manera explícita la plataforma de vínculos entre el partido y el votante, pero manifiestan importantes carencias tanto conceptuales (*stretching*) como teóricas (la contingencia de intercambios clientelistas, por ejemplo). Las nociones de «programático» y «no programático» se emplean con criterios muy diferentes y sin límites demarcados con claridad. Por ejemplo, mientras que algunos interpretan que un partido de izquierda con una base obrera importante que implementa legislación a favor de los sindicatos está cumpliendo con su plataforma programática, otros clasificarían este hecho como un pacto clientelista efectivizado con la entrega de un bien-club. De manera semejante, una candidata que regala televisores de puerta en puerta, pero que carece de medios para vigilar y castigar a los beneficiarios (si no votan por ella), será clasificada por algunos autores como gestora de vínculos clientelistas, mientras que otros considerarán que esto no es clientelismo sino publicidad ordinaria, debido a que se ejerce sin coerción ni monitoreo (Stokes 2005).<sup>7</sup>

Por añadidura, el análisis de los nexos entre partidos y votantes como el resultado de intercambios estratégicos y continuos entre los candidatos y los electores presenta tanto valiosas ventajas como limitaciones importantes. Por un lado, centrar el análisis en las interacciones estratégicas entre dos individuos racionales —o entre un candidato y un grupo pequeño— posibilita la postulación de teorías elegantes que se pueden contrastar con facilidad en un gran número de ocurrencias. Se espera, por ejemplo, que, debido a que a medida que aumenta la pobreza crece el valor marginal de los «regalos», los intercambios entre partidos y electores pobres tiendan a ser clientelistas con más frecuencia que los que involucran a votantes ricos.

Por otro lado, teorías así son muy simplistas. Para mencionar un ejemplo: la capacidad de agencia del votante se descuida con frecuencia en los análisis convencionales sobre los intercambios clientelistas, que se centran casi exclusivamente en la estrategia del partido/candidato (véase una excepción en Lyne 2008). Más aún, las teorías de vinculación partido-votante basadas en intercambios estratégicos dependen de supuestos poco realistas y descuidan factores tales como el apego «irracional» de un «cliente» a su «patrón», descrito con frecuencia en el relato etnográfico de políticas clientelistas (véase Auyero 2000). Estas teorías tampoco pueden explicar la vocación de los candidatos por desembolsar pagos laterales a clientes sobre los que no tiene capacidad de supervisión ni coerción.

La presunción de contingencia es otro supuesto poco realista engastado en la mayor parte de la literatura teórica sobre los vínculos partido-votante (tanto para el clientelismo como para el voto programático), ya que considera que el intercambio por votos, ya sea de favores o de posturas programáticas, sucede siempre en el corto plazo; es decir, un partido/candidato debe continuamente (en cada nueva elección) «comprar» el voto de sus clientes o comprometerse a una plataforma programática que represente los puntos de vista y los intereses de su distrito electoral, para asegurar su base electoral.

En suma, aunque la plataforma de posibles nexos entre partido y votante es potencialmente muy útil para explicar los niveles observados de GPR, requiere una serie de enmiendas que se deberían adoptar para futuras indagaciones:

- Evitar seguir «estirando» conceptos y mejorar los actuales esfuerzos de conceptualización y medición.
- Relajar el componente de contingencia del intercambio al abordar las transacciones entre partido y votantes.

Por último, el enfoque de la literatura sobre nexos también tiende a no reconocer en toda su importancia la segmentación de los vínculos partido-votante; es decir, el uso simultáneo de múltiples estrategias en un partido o en un sistema de partidos. Esta simultaneidad de múltiples estrategias es potencialmente relevante en los países en desarrollo y merece una mayor investigación.

### Incentivos institucionales

Los autores que investigan en un marco neoinstitucional prestan atención al impacto de las instituciones electorales en las estrategias de los partidos. Así, afirman que las instituciones electorales que favorecen la personalización y la localización de la política —como listas abiertas, distritos electorales de tamaño pequeño y entidades políticas descentralizadas, o sistemas electorales mayoritarios— trabajan contra la estructuración programática de los sistemas de partidos.

Por otra parte, los nexos no programáticos —especialmente el clientelismo y la compra de votos— suceden en la sombra y son caros cuando se llevan a cabo a gran escala. De esta suerte, la existencia de una normativa estricta que regule el financiamiento de campañas y su aplicación consistente se aprecian como importantes incentivos institucionales para ponerle coto al establecimiento de vínculos no programáticos y, al menos desde el supuesto de una evaluación de pros y contras, deberían inhibir la estructuración no programática.

## Determinantes estructurales

Los autores que trabajan en el marco de la sociología política señalan que los principales responsables de la merma de la movilización programática son las condiciones socio-estructurales. La pobreza, las divisiones étnicas y la fragmentación o fragilidad de los grupos de interés más amplios, por ejemplo, contribuyen al debilitamiento de la orientación programática de un sistema de partidos. Esto se aplica no solo a las explicaciones sobre la oferta, sino también a relatos provenientes de la demanda (véase Lyne 2007). También se ha reportado y explicado de manera sistemática la fuerte asociación entre el clientelismo y la pobreza.

La literatura deja ver dos tesis tradicionales: una explica el clientelismo como un rasgo permanente de ciertas culturas; la otra percibe el clientelismo como un contrato o arreglo político que se corresponde con las sociedades tradicionales, a diferencia de lo que sucedería con las modernas. Ambas explicaciones han resultado insatisfactorias (Piattoni 2001, Shefter 1995). Alejándose de estas perspectivas tradicionales, una nueva ola de estudios sobre el clientelismo lo concibe como el resultado de las relaciones de intercambio entre los votantes y los políticos, en contextos en los que el margen de retorno electoral de pagos clientelistas es especialmente alto (sociedades y circunscripciones pobres). Confirmando este resultado, el reporte sobre intentos de movilización clientelista incluido en la encuesta de Kitschelt a expertos muestra una fuerte correlación negativa con el PBI. Queda por demostrar, no obstante, si acaso una correlación similar (pero en dirección opuesta) se da para vínculos programáticos.

También se espera que las sociedades divididas en «compartimentos» étnicos muestren con frecuencia niveles bajos de representación programática. Según una noción arraigada (véase, por ejemplo, Kitschelt y Wilkinson 2007), la existencia de particiones étnicas apremia a los políticos a destinar beneficios a grupos étnicos específicos, lo que a su vez consolida un escenario dominado por nexos no programáticos.

## Economía política

Un tercer conjunto de posibles causas proviene de interrogar a la economía política de los sistemas de partidos. La disponibilidad de recursos (públicos o privados) para la formación de vínculos no programáticos generalmente es vista como una condición facilitadora de esos vínculos. Los períodos en los que se aplican medidas económicas como industrialización por sustitución de importaciones o reformas de mercado afectarán, por lo tanto, las formas de movilización que pueden proponerse ejercer los partidos.

Otro argumento importante de esta rama de la literatura alude a la rápida consolidación —en el período posterior a la independencia— del dominio de un partido

hegemónico o único en algunas regiones, especialmente en África y el sudeste asiático, dominio que ha ensombrecido la estructuración programática. De hecho, los sistemas de partidos de ambas regiones destacan como los menos programáticos del mundo. Es la economía política de estas sociedades la que provee las condiciones para tales resultados, al dotar a los gobernantes de los recursos que facilitan la aparición de regímenes paternalistas fundados en el control del aparato de captación de rentas del Estado.

Un desarrollo causal diferente, quizá más apropiado para el análisis de casos de América Latina, atañe a los plazos u horizontes temporales de los partidos que están en el gobierno y en la oposición. Una condición importante para consolidar el GPR es la orientación de los partidos políticos a largo plazo. En situaciones estructurales en las que los partidos gobernantes están sujetos al rápido descontento ciudadano, son frecuentes la alta rotación y las disoluciones de partidos. En tales casos, los políticos tienden a elaborar estrategias de «una sola vez» (*one-shot strategies*), que, repetidas a lo largo del tiempo, desactivan el GPR, traen alta turbulencia al sistema de partidos y reducen la calidad tanto de las políticas como de la democracia misma. Según Mainwaring, Bejarano y Pizarro (2006), este tipo de escenario es típico de los países andinos en la tercera ola de democratización.

Este recuento coincide con el de Stokes (2001), quien sugiere que, al menos en sistemas de partidos poco estructurados, las preferencias del electorado pueden estar endógenamente determinadas por los *resultados* de las políticas. En otras palabras, la competencia se centra casi exclusivamente en los resultados de las políticas juzgadas retrospectivamente (los fines), en lugar de hacerlo en los instrumentos de política que las posibilitan (los medios). Así, en épocas buenas los gobernantes consolidan poder, mientras que en los tramos malos es muy posible un revés radical. En cualquiera de esos momentos, es improbable que el GPR se desarrolle y consolide.

En otros casos, un partido de oposición que carece de recursos materiales pero puede oponerse al partido gobernante en materia programática podría, si tiene éxito, inducir por contagio el surgimiento de una política programática. Usualmente se resalta como casos de dicho desarrollo al Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) y al Partido dos Trabalhadores (PT) del Brasil, y al Frente Amplio del Uruguay.

### Trayectorias histórico-institucionales

Tras examinar las trayectorias dependientes (*path dependent*) de algunos sistemas de partidos, constituidas en torno a una serie de momentos críticos, quienes trabajan desde el marco histórico-comparativo apuntan a un conjunto diferente de causas como posibles explicaciones de una mayor estructuración programática. Kitschelt y otros

(1999 y 2010), por ejemplo, explican los actuales niveles de estructuración programática que se observan en los sistemas de partidos de Europa del Este y América Latina como resultado del itinerario de largo plazo de esos países durante el siglo XX. Mientras que en Europa del Este el legado de los regímenes comunistas y la capacidad de movilización de posturas programáticas sobre esa base facultaron claramente a los sistemas para desarrollar GPR —junto con elementos nuevos, como la integración a la Unión Europea o la inmigración—, en América Latina lo frugal de la rivalidad democrática en el siglo XX, la falta de suficiencia de sus sociedades y la poca relevancia de la controversia económica redujeron la capacidad de los sistemas de partidos para estructurar GPR, con unas pocas excepciones como Chile y el Uruguay.

Shefter (1986) explica el surgimiento de partidos programáticos como el resultado de la presencia de una burocracia profesional en el momento de la movilización electoral de masas. Por otra parte, Mainwaring y Zoco (2007) también invocan el argumento del *timing* para explicar una característica importante de los sistemas de partidos estables: la estabilidad misma. Aunque esta asociación no se admite en el presente análisis, la lógica del argumento histórico podría ser válida para explicar el nivel alto o bajo de GPR. De hecho, desde una perspectiva histórico-causal, un argumento similar al de Mainwaring y Zoco podría explicar por qué los nuevos sistemas de partidos del mundo en desarrollo perdieron su oportunidad histórica de desplegarse de modo programático. Desde luego, argumentos como este pueden resultar deterministas en exceso.

## Tabla resumen

La tabla 1.1 presenta el sumario de los principales aportes y limitaciones de cada rama de la literatura mencionada, y su narrativa al respecto. También identifica, en términos generales, las propiedades o dimensiones constitutivas del partido o sistema programático que cada cual discute.

Tabla 1.1. Resumen de la revisión de la literatura

Literatura	Dimensiones con las que trabaja			Descriptivas (¿Qué es un partido o sistema programático?)		Explicativas (¿Qué genera mayores niveles de política programática?)
	Organizativas	De gobierno	Electorales	Contribuciones	Limitaciones	Causales teóricas de un mayor GPR
Formulación de políticas y cohesión programática en el Congreso		X		Cohesión de las bancadas frente a posiciones sobre políticas; disciplina partidaria.	Condición necesaria pero insuficiente para el GPR.	En general, los incentivos institucionales dan forma a la disciplina partidaria. Sin embargo, esta se puede lograr por mecanismos distintos a la organización programática.
Proyecto Party Manifesto	X		X	Mapeo de las divergencias de política y de la evolución de programas partidarios.	Pocos reparos acerca del grado de movilización programática <i>vis-à-vis</i> formas alternativas → ¿se estudia «letra muerta»?	Literatura esencialmente descriptiva; escasa atención al grado de esfuerzo programático (no intenta explicarlo).
Grupos de interés / <i>Think tanks</i> / ONG	X		X	Nivel de agregación, importancia relativa de los bienes colectivos y grandes grupos de interés, y de los <i>think tanks</i> en la provisión de «contenido programático».	Literatura altamente heterogénea, falta un marco específico para GPR.	Papel de grandes bienes colectivos en favor de una movilización programática. Papel de los grupos de interés grandes versus pequeños en favor de la misma.
Institucionalización del sistema de partidos.	X			Teoriza sobre la firmeza relativa (institucionalización) de características de los sistemas de partidos y su relación con el arraigo programático.	La estabilidad es condición necesaria para el GPR (no para partidos poco programáticos). Pero los partidos programáticos no son necesarios para la estabilidad.	El GPR es resultado de una serie de iteraciones en un sistema de partidos relativamente estable.
Expansión del sistema de partidos a escala nacional.	X			Describe y explica la coordinación electoral a través de distintos distritos; analiza los efectos de descentralización/federalismo.	Solo Caramani (2004) analiza explícitamente la interacción entre nacionalización e índole programática.	Puede haber una simbiosis entre nacionalización y movilización programática. Si tal fuera el caso, a mayor descentralización, <i>ceteris paribus</i> , más débil movilización programática.

Literatura	Dimensiones con las que trabaja			Descriptivas (¿Qué es un partido o sistema programático?)		Explicativas (¿Qué genera mayores niveles de política programática?)
	Organizativas	De gobierno	Electorales	Contribuciones	Limitaciones	Causales teóricas de un mayor GPR
Nexos entre partido y votante			X	Distingue entre vínculos programáticos y no programáticos. Es particularmente útil para entender la movilización carismática, el clientelismo, el patronazgo o la compra de votos.	Problemas conceptuales y de medición. No reconoce el uso simultáneo de múltiples estrategias en un partido o en un sistema de partidos.	Si los votantes defienden posiciones precisas y claramente diferenciadas sobre un tema destacado, se puede suponer la existencia de un mínimo de GPR en el sistema.
Organización partidaria y política interna.	X			Conceptos y argumentos teóricos sobre varianza organizacional, que a su vez podría ligarse a la búsqueda de medios adecuados para crear y sostener la marca programática del partido.	Trato sumamente limitado de la relación entre características organizacionales e índole programática; expectativas teóricas contradictorias.	Los partidos más flexibles y descentralizados son más capaces de adaptar y sostener su cariz programático. Los partidos de organización más rígida son más capaces de forjarse un cariz programático.
Incentivos institucionales			X	Conjunto de expectativas teóricas claramente definidas sobre los efectos de las instituciones (electorales y no electorales) en la estructura programática. De ser válido, da pie a derivar de ello recomendaciones de política.	Excesivamente determinista (por ejemplo, descuida considerar variaciones subnacionales o interpartidarias dentro de un sistema o un conjunto de incentivos institucionales).	Arreglos institucionales que reduzcan el voto personalista (voto proporcional, listas cerradas, distritos electorales de tamaño mayor) deberían favorecer el surgimiento de partidos programáticos. Los sistemas parlamentaristas (versus presidencialistas) proporcionan mayores incentivos para invertir en partidos institucionales.

Literatura	Dimensiones con las que trabaja			Descriptivas (¿Qué es un partido o sistema programático?)		Explicativas (¿Qué genera mayores niveles de política programática?)
	Organizativas	De gobierno	Electorales	Contribuciones	Limitaciones	Causales teóricas de un mayor GPR
Determinantes estructurales			X	Identifica un conjunto de limitaciones estructurales a la capacidad de ejercer la competencia política de modo programático.	Podría volverse excesivamente determinista, escondiendo apariciones de GPR en condiciones estructuralmente desfavorables, y de partidos no programáticos en contextos favorables. No es fácil derivar recomendaciones de política.	Los niveles socioeconómicos altos, especialmente la reducción de la pobreza, deberían aumentar la probabilidad del surgimiento de GPR al inflar los costos de las alternativas (clientelismo). Los niveles bajos de diversidad étnica favorecerían los vínculos programáticos.
Economía política			X	Prioriza la disponibilidad de recursos financieros y los posibles efectos de bienes (males) provistos por el Estado en el sostenimiento de diversas estrategias de movilización de votantes.	Es difícil derivar hipótesis testeables en el análisis comparativo entre países; si se aplica a series limitadas de casos, es demasiado <i>ad hoc</i> . No es fácil derivar recomendaciones de política.	Los presupuestos más reducidos y la menor discrecionalidad en el manejo del gasto público deberían facilitar la movilización en torno a símbolos. Los conflictos derivados de la provisión o reforma de grandes bienes públicos podrían conducir a una mayor movilización programática. Un Estado en crisis sostenida reduce el espacio para un GPR.
Trayectorias histórico-institucionales			X	Destaca la importancia de factores de largo plazo en la formación de los actuales tipos de estructura partidaria.	Es aún más difícil derivar de ella recomendación es de política; puede volverse específica a cada caso y excesivamente determinista.	El GPR depende de: a) <i>timing</i> de la movilización electoral y de la modernización de la administración del Estado; b) <i>timing</i> del origen del partido; c) experiencia duradera con el intercambio democrático; d) desarrollo social de larga data y disponibilidad de bienes públicos en gran escala; e) experiencia con distintos tipos de regímenes autoritarios en la etapa pre democrática.

# Hallazgos empíricos y tesis explicativas para el GPR en el mundo

Según las distintas vertientes de la literatura revisada, los argumentos causales de posibles factores desencadenantes de una política programática se pueden clasificar en al menos cuatro grupos de variables: institucionales, estructurales, históricos y de economía política.

Esta sección explora los efectos de estos cuatro grupos de variables sobre el nivel de GPR, como una aproximación basada en dos magnitudes de GPR: los índices C y E. El primero, C, se refiere a los *ciudadanos*, ya que está construido sobre la evidencia de encuestas ciudadanas para cada país. El índice E se basa en la base de datos generada por el proyecto Democratic Accountability and Linkages, de la Universidad de Duke.<sup>8</sup>

Como se ve en la figura 1.1, con excepción de Asia —donde la operacionalización condensada en E es significativamente más alta que la de C— ambos índices producen un *ranking* equivalente según región. Así, solo los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y los de Europa Central y del Este —que han mostrado mayores incrementos en el tiempo— muestran altos niveles de GPR. Mientras tanto, los países africanos, asiáticos (según C, solamente) y latinoamericanos ocupan el otro extremo del espectro. América Latina es la región más heterogénea, con cifras que van desde los altos niveles de GPR del Uruguay (0,88 en el índice C) y Chile (0,70 en el E) a los muy bajos de la República Dominicana (0,05 en el E) y del Perú (0,08 en el C).

Figura 1.1. Distribución de indicadores de GPR según regiones



La tercera barra de la figura 1.1 indica la evolución media del índice C de la década de 1990 a la del 2000, y conduce a las consideraciones siguientes:

- La estructuración programática parece ser un rasgo duradero de los sistemas de partidos, al menos en el ámbito ciudadano y en un período de 20 años. Esto genera consecuencias para las iniciativas de fomento de la política programática.
- Hay, sin embargo, casos que han ganado o perdido posiciones significativamente. Será útil emprender estudios al detalle de los países que experimentaron aumentos destacados, para explicar sus causas. Más allá de democracias establecidas, como Australia, Italia, Suecia y Estados Unidos, varios países de Europa del Este parecen haber logrado importantes avances —la República Checa, Georgia, Moldavia, Polonia y la Federación Rusa—. Las naciones en desarrollo ocupan un lugar destacado entre los países en los que el índice C se redujo entre 1990 y 2009: Venezuela y el Perú (segundo y sexto, respectivamente, considerando todas las pérdidas), Sudáfrica (tercero), y en Europa del Este, Estonia, Serbia y Croacia (séptimo, octavo y décimo respectivamente).

Con el fin de contrastar las tesis explicativas antes descritas, seleccionamos un conjunto de variables «gatillo», desencadenantes potenciales de una mayor estructura programática según lo condensa la última columna de la tabla 1.1. A continuación discutimos algunas de las correlaciones parciales halladas (controladas por niveles de PBI) entre dichas variables y nuestros índices C y E de GPR. Dado que nuestros datos tienen algunas limitaciones, quedamos inhibidos de postular inferencias causales robustas.

### Incentivos institucionales

De acuerdo con estos resultados,<sup>9</sup> las características institucionales no ejercen un efecto sistemático en los niveles observados de GPR, con tres excepciones:

- Los regímenes presidencialistas alcanzan niveles de GPR significativamente más bajos que los regímenes parlamentaristas, lo que indicaría que los incentivos organizacionales de los segundos podrían facilitar niveles de GPR altos. Por otra parte, los regímenes presidencialistas, que se caracterizan por una mayor concentración del poder (al menos simbólico) en una sola persona, podrían inducir la priorización del liderazgo por encima de los rasgos que caracterizan al partido.
- Los países unitarios y menos descentralizados tienden a mostrar más GPR, probablemente debido a la afinidad entre la integración vertical de un sistema de partidos y la movilización programática unificada en su espacio territorial. Aunque la descentralización del Estado sea un objetivo normativamente

- deseable, su posible impacto en el excesivo provincialismo de los partidos (y en las crisis de los partidos nacionales) se debe analizar en trabajos futuros.
- En lo que atañe a la legislación de las finanzas partidarias, la divulgación general de los gastos de campaña y el financiamiento público de partidos, que ayuda a nivelar el terreno entre partidos de oposición (o nuevos partidos movilizados alrededor de temas específicos) y partidos gobernantes o tradicionales, parece afectar positivamente —aunque en grado marginal— los niveles observados de GPR.

### Causas socioestructurales y correlaciones

Cuando se controla por niveles de PBI, surgen varios patrones empíricos de interés, que atañen a factores estructurales:

- El GPR tiende a disminuir a medida que la desigualdad social aumenta (calculada por los coeficientes de Gini y los ingresos relativos del quintil más pobre de la población).<sup>10</sup> La desigualdad social puede reducir el espacio para la movilización programática de grandes grupos de electores interesados en la prestación de bienes públicos relativamente generales, y esto limitaría la expansión del GPR a causa de sus efectos perniciosos tanto electorales como de organización.
- Del mismo modo, una alta fragmentación étnica correlaciona negativa y significativamente con niveles bajos de GPR.<sup>11</sup> El mecanismo causal más probable aquí es similar al presentado para el caso de la desigualdad.
- El porcentaje de la población de 65 años y más se asocia positivamente con un mayor GPR, medido por ambos índices (E y C). Los mecanismos causales que hacen posible esta correlación son múltiples e inciertos; algunos podrían estar basados en circunstancias del pasado (causalidad histórica); otros, funcionar sobre la base de causas aún presentes. Se podría argumentar, por ejemplo, que los ciudadanos de más edad socializaron políticamente en momentos históricos en los cuales la movilización ideológica y programática tenía una mayor presencia. O bien, desde la perspectiva de una causalidad continua, se podría argumentar que los ciudadanos mayores son más dúctiles a la movilización mediante programas debido a su condición de beneficiarios de bienes públicos generales (por ejemplo, pensiones o sistemas de salud). Sobre esa base también podrían forjar relaciones programáticas con los partidos.
- Por último, a igual PBI los niveles altos de alfabetismo adulto parecen facilitar marginalmente el GPR, tal vez porque aumenta la sofisticación política de los votantes y su capacidad para reaccionar a una movilización programática.
- Al mismo tiempo, la urbanización (o el porcentaje de la población rural) no correlaciona sistemáticamente con el GPR.

## Causas y correlatos histórico-institucionales y de economía política

Validar las causas histórico-institucionales y de economía política es más difícil, dada la falta de estimaciones confiables del GPR en el tiempo y en un número suficientemente alto de casos. Sin embargo, el resumen que ofrecemos constituye un ejercicio de plausibilidad general para estos conjuntos de hipótesis.

- Cuando se controla por niveles de PBI cuán duradera es una democracia, los ingresos tributarios y el gasto en educación como porcentajes del PBI no tienen impactos discernibles en el GPR. Sin embargo, todas las otras variables analizadas en esta revisión de la literatura parecen tener un impacto significativo en el GPR.
- Los gastos del gobierno central, así como los gastos en salud como porcentaje del PBI, tienen impactos positivos y significativos en los índices C y E.<sup>12</sup> Un posible mecanismo explicativo de esta correlación es que en las sociedades en las que el gobierno gasta más en bienes públicos (debido a la mayor capacidad del Estado), los partidos son más capaces de elaborar plataformas programáticas para vincularse con los votantes en torno a esos temas; así, la dimensión electoral del GPR estaría induciendo este resultado.
- El desarrollo histórico de la sociedad, medido por su PBI de 1975, también parece tener un impacto positivo en el GPR. Aquí la causación histórica bien podría ser capital para dar cuenta de los niveles actuales de GPR, aunque su importancia siga sin ser del todo clara para explicar la correlación con la duración de una democracia.
- Una inflación alta en el período 1985-1996, cuando se controla por nivel del PBI, tiende a reducir el GPR (solo para el índice C). Este hallazgo brinda un sustento preliminar al efecto de los malos resultados económicos —acaso asociados a la debilidad general del Estado para proveer bienes públicos— en la socavación de las posibilidades de desarrollo del GPR. También aquí puede asumirse que se activa principalmente la dimensión electoral del GPR.

## Casos paradigmáticos

El análisis de casos paradigmáticos en los que ha surgido un GPR en sistemas de partidos por demás no programáticos también podría revelar cómo la economía política de un sistema de partidos, y su interacción con características *path-dependent* (sensibles a su trayectoria histórica) del mismo, probablemente causen niveles altos de orden programático. Aunque no es parte sistemática de nuestro propósito aquí, la exploración de los rasgos empíricos hallados en casos emblemáticos (como en países de Europa del Este, que tienen una experiencia más corta con la democracia y están inmersos en contextos que podrían ser comparables con otras naciones en vías de

desarrollo en las que formas de vínculos no programáticos largamente funcionales recedieron y dieron paso a un mayor desarrollo programático: el Brasil, El Salvador y el Uruguay, y hasta cierto punto México) sugiere algunos patrones:

- En la mayoría de estos casos, la estructuración programática del sistema de partidos fue provocada por las acciones de partidos con mucho tiempo en la oposición —como el Partido dos Trabalhadores (PT), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Frente Amplio, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional— que tornaron a movilizar al electorado sobre la base de programas al politizar las preferencias del votante en cuanto a la provisión de bienes públicos en gran escala. Su permanencia como partidos de oposición durante mucho tiempo, y su consiguiente prolongada falta de acceso a recursos materiales significativos, podría dar cuenta, al menos parcial, de la adopción de estrategias programáticas.
- La polarización en torno a la divisoria Estado-mercado (y sus consecuencias para la reforma del Estado de bienestar comunista, o para la integración en la zona euro) también podría haber favorecido, en Europa del Este, la estructura de partidos y sistemas de partidos programáticos.
- Antes de ganar terreno a escala nacional, algunos partidos emblemáticos identificados aquí —concretamente, el PT, el PAN y el Frente Amplio— también se dedicaron al *branding* de nuevos estilos de gobierno en el ámbito municipal, centrándose en la prestación de bienes públicos nuevos o innovadores y en estilos participativos de gobierno. Esto también pudo darles una reputación programática sólida y prestigio.
- Más allá de factores específicos para cada caso, estos procesos han supuesto en general una estrategia de construcción del partido orientada hacia el largo plazo, con la cual la agrupación —como institución y constructo colectivo— ganó prominencia por encima de sus candidatos o líderes específicos.
- Si resultan exitosas, estrategias como estas inducirían eventualmente un contagio sistémico, forzando a los partidos no programáticos del sistema a competir en este nuevo espacio.

## Conclusiones

La primera y más obvia conclusión es que se necesita mucha más investigación comparativa sobre este tema. Por ejemplo, completar los elementos conceptuales y teóricos que permitan caracterizar con mayor precisión y operativizar de manera empírica la noción de partidos y sistemas de partidos programáticos —en particular, la generación de nuevos proyectos de recopilación y comparación de datos, especialmente si se

sostienen en el tiempo—. La nueva data podría significar el tránsito de un umbral para el análisis de la naturaleza, evolución y dinámica causal de la creación de los sistemas de partidos programáticos y sus posibles efectos en la gobernabilidad democrática. Sin embargo, implementar un esfuerzo de investigación así sería extremadamente complejo y laborioso. En ausencia del apoyo institucional robusto de organismos internacionales, es poco probable que la comunidad académica sea capaz de poner en práctica investigaciones de esta escala por cuenta propia.

En cuanto a la materia misma del asunto, se requieren investigaciones capaces de trabajar de manera simultánea sobre las múltiples dimensiones del GPR. De hecho, la limitación más conspicua de los enfoques actuales es la falta de una comprensión multidimensional del GPR. En consecuencia, sabemos muy poco de las sinergias y tensiones que surgen en el ejercicio simultáneo de estrategias programáticas en los ámbitos de organización, electorales y de política. Si bien algunos estudios contienen hipótesis explícitas sobre la relación entre un escenario y el resto, no se las ha probado y funcionan esencialmente como supuestos teóricos. Hay mucho que ganar con una indagación que examine de manera sistemática la relación entre los procesos simultáneos que se dan en estos tres ámbitos. Por último, incluso si la literatura ha atribuido determinadas causas o efectos del GPR a procesos de alguna dimensión en particular, todavía no hay instrumentos precisos para probar tales afirmaciones. En resumen, es necesario disponer de una mejor manera de analizar y probar los mecanismos precisos mediante los cuales las características específicas de los GPR afectan los resultados democráticos, así como el modo en que las causas del GPR desencadenan consecuencias diferentes —y quizá contradictorias— a través de los ámbitos de política, organizacional y electoral de los partidos.

Presentamos aquí algunos temas de investigación que incorporan la comprensión multidimensional del GPR y que podrían (y deberían) analizarse en adelante.

- *Casos emblemáticos.* La investigación futura podría tratar de identificar primero un conjunto mayor de casos emblemáticos (partidos programáticos que surgen en un contexto no programático y que inducen una transformación sistémica) y luego utilizar dicho conjunto (de unos 7 a 10 casos en regiones diferentes) para un análisis profundo de las dinámicas causales de los casos de comprobado cambio en el sistema. También cabe emprender comparaciones entre casos con contagio sistémico positivo de grado más fuerte o más limitado. Se debe prestar especial atención, en estos análisis, a la economía política y a los procesos histórico-institucionales. No obstante, hay que subrayar una vez más que el liderazgo político afecta el GPR. Por lo tanto, el análisis de estos casos emblemáticos debe ser capaz de identificar y definir estrategias específicas de liderazgo que han conducido a resultados exitosos en medio de condiciones de otro modo históricamente desfavorables. Este tipo

- de investigación sería muy útil para extraer lecciones de las diversas iniciativas de asistencia democrática.
- *Partidos programáticos «débiles».* El aumento del impacto de los medios de comunicación posibilita la aparición de esta subclase disminuida de partido programático. Por ello, se requiere un análisis detallado de estos partidos capaces de aplicar estrategias programáticas sin ser estrictamente programáticos. Estos análisis podrían arrojar luz sobre las ventajas e inconvenientes de promover el despliegue de estrategias programáticas en el mundo en desarrollo. También podrían explorar si este tipo de búsqueda genera, para la democracia, externalidades positivas similares a las que le brinda un GPR en toda regla.
  - *Dispositivos institucionales concretos de los sistemas parlamentaristas que inducen un mayor GPR que los sistemas presidencialistas, y si acaso estos dispositivos podrían replicarse/complementarse en contextos presidencialistas.* Aunque el análisis actual afirma que los sistemas parlamentaristas gozan en promedio de niveles más altos de GPR, se desconocen los mecanismos institucionales precisos que generan este resultado. Desde hace mucho tiempo, la extensa literatura disponible sobre las diferencias entre ambos regímenes ha adelantado algunas hipótesis al respecto. Estas hipótesis podrían extenderse a componentes relevantes del GPR en las tres dimensiones identificadas, y luego comprobadas empíricamente. De haberlo, el éxito de este procedimiento podría dar ideas para propuestas de reforma institucional o de sistemas de organización que ayuden a «corregir» las externalidades negativas del presidencialismo.
  - *Relación entre descentralización, expansión nacional del sistema de partidos y GPR.* Aunque parece haber una relación simbiótica entre la nacionalización (integración vertical del sistema de partidos) y el GPR, se necesita más investigación con el fin de desentrañar la dinámica causal de esta asociación, y cómo se articula con la descentralización y la desconcentración territorial. Una posible línea de investigación sería comparar los efectos sobre la nacionalización y el GPR que ejercen diferentes esquemas de descentralización que combinen (en más de una forma) la descentralización del Estado y la descentralización del régimen electoral. También sería prometedor comparar casos exitosos de sistemas unitarios y federales.
  - *Pros y contras de la segmentación de los vínculos partido-votante.* Se deben analizar especialmente las consecuencias de la segmentación de los nexos entre partido y votante en gestión de políticas y asuntos de organización interna (cuando el partido emplea simultáneamente múltiples estrategias de vínculo). También podrían integrarse al análisis de estos esquemas sus implicaciones para la calidad de la democracia y la gobernanza. Por último, deben compararse los vínculos programáticos con los clientelistas, así como integrarse al análisis otros tipos ideales (por ejemplo, movilización carismática o identificación partidaria).

## Notas

- 1 Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no toda articulación organizacional conduce a una representación programática. Por el contrario, podrían tenerse maquinarias clientelistas extraordinariamente bien desarrolladas, que al mismo tiempo serían perjudiciales para la calidad de la representación política del partido. Sobre este tema, Piattoni (2001) presenta un argumento interesante en favor de la necesidad de superar nuestro sesgo normativo contra el clientelismo, que ella ve como una forma de representación de intereses que actúa como «contrapeso a vías institucionales rígidas y a menudo obstruidas». Según Piattoni, las condiciones en Europa a inicios de este siglo (globalización, integración europea, aumento de políticas particularistas) podrían favorecer el resurgimiento y la resiliencia del clientelismo, lo que a su vez contribuiría a la estabilidad de las democracias europeas contemporáneas. Sin embargo, incluso cuando se lo evalúa con criterios normativamente neutrales, parece claro que cuando el clientelismo se extiende propicia la cooptación política, lo que devalúa significativamente a la democracia.
- 2 Para información adicional puede verse <<https://manifiesto-project.wzb.eu/>>.
- 3 El criterio de «nivel de agregación» no está exento de dificultades. Ciertos tipos de bienes —tales como los cada vez más populares programas de transferencias condicionadas de efectivo— se ofrecen a muy bajos niveles de agregación (individuales o domésticos). No obstante, si el beneficio se entrega de manera justa (es decir, los beneficiarios cumplen las condiciones para recibir el plan, y nadie que cumpla las condiciones queda sin recibir el beneficio), las transferencias condicionadas de efectivo se podrían percibir como un bien público en torno al cual los partidos pueden estructurar plataformas programáticas, incluso a pesar de que se distribuyan individualmente.
- 4 Sobre la base de este concepto es posible situar también los sistemas de partidos de otros lugares, en un continuo que abarca desde un extremo institucionalizado a otro fluido (o incipiente). Recientemente se ha percibido la ubicación de los sistemas en este continuo como determinante de las características sistémicas que afectan la formulación de políticas y la calidad de la democracia (véanse, por ejemplo, Payne y otros 2003, Mainwaring y Scully 1995). Conceptualmente, Mainwaring y Scully (1995) identifican cuatro dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos: 1) patrones de competición entre partidos estables y regulares; 2) arraigo social del partido, que ayuda a estabilizar sistemas institucionalizados; 3) alta legitimación del partido en la sociedad; y 4) organizaciones partidarias bien desarrolladas, en contraste con partidos que fungen de vehículos electorales para líderes personalistas. Mainwaring (1999) concibe explícitamente la relación entre estas cuatro dimensiones como lineal positiva, suponiendo que los altos niveles de institucionalización en una dimensión casi siempre se correlacionan con niveles altos en las otras tres.
- 5 El artículo de Miller y Stokes suscitó críticas tanto metodológicas como de fondo. Achen (1977) criticó el uso de los coeficientes de correlación y abogó por el uso de mediciones múltiples para evaluar tanto la distancia absoluta entre las posiciones de las masas y las élites («proximidad» y «centralidad») como el grado en que el conocimiento de la posición política del público en la circunscripción de cada partido permite predecir la de los representantes del partido. Weissberg (1978) mostró que las mediciones de representación «diádicas» de Miller y Stokes, centradas en la relación entre las circunscripciones de distrito y sus representantes en el Congreso, podrían minimizar significativamente situaciones de «representación colectiva» entre la totalidad de la ciudadanía y el poder Legislativo. Desde entonces, la tradición de la investigación comparada sobre representación sustantiva se ha centrado casi exclusivamente en la representación ejercida por los partidos políticos —que han llegado a ser vistos como los agentes adecuados de representación—, en lugar de aquella ejercida por el representante de cada distrito.

- 6 A pesar de que es conceptualmente equívoco inferir la configuración de un parteeaguas político de la sola presencia de divisiones sociales en Europa Occidental, hay iniciativas políticas que se han valido de las divisorias sociales más destacadas («pilares») para estructurar sistemas estables de representación (Lipset y Rokkan 1967). Estos sistemas de representación se estabilizaron en torno a una serie de clivajes que tomaron el carácter de parteeaguas políticos, lo que da cuenta de alineamientos sociopolíticos duraderos a largo plazo. Sin embargo, tanto el desgaste contemporáneo de divisorias políticas en las democracias capitalistas avanzadas como la debilidad de estos sistemas de partición en el mundo en desarrollo probablemente tornan inadecuado el propio concepto de «parteeaguas político» para el análisis de vínculos programáticos en las sociedades contemporáneas. Por lo tanto, se requiere un concepto más adecuado, en particular para estudiar países en desarrollo. Los clivajes o divisorias temáticos —que no dejan de marcar divisiones significativas en la sociedad— son menos estables y pudieran llegar a ser fluidos o transicionales, ofreciendo una alternativa adecuada al concepto —usualmente empleado— de parteeaguas político (Kitschelt y otros 2010).
- 7 Este *estiramiento* o disloque conceptual se hace patente en los diferentes puntos de vista normativos que se manejan sobre clientelismo, *pork-barreling* (reparto de bienes en la circunscripción del representante), compra de votos, *earmarking* (gasto predirigido a objetivos y/o localidades determinadas) y vínculos programáticos. Mientras que en la literatura sobre política estadounidense las actividades de los candidatos incumbentes (en función de gobierno) como el *pork-barreling* y los servicios a sus propios electores son vistos como actos que proporcionan estabilidad y facilitan la elaboración de políticas programáticas en el Congreso, esas mismas actividades, observadas en los países en desarrollo, se tienen por propicias a la corrupción política y hostiles al desarrollo de sistemas de partidos incipientes (véase, por ejemplo, Evans 2004).
- 8 El índice C (basado en ciudadanos) se calcula como el promedio de dos índices parciales (uno simbólico y uno de fondo). El índice simbólico replica la estrategia de medición de Mainwaring y Torcal (2006): predice la opción del voto sobre la base de la autoidentificación izquierda/derecha de los encuestados. El índice de fondo busca dar un *proxy* de una medida sustantiva de estructuración programática al conectar tres temas que dan un conjunto de clivajes temáticos potencialmente muy relevantes: a) Estado/mercado, b) democracia/autoritarismo y (en cuestiones morales) c) conservador/liberal. Aunque no resultan igualmente importantes en todos los casos, creemos que, tomados como grupo, estos tres ejes deben tener siquiera algo de influencia en la preferencia del encuestado por un partido allí donde los vínculos programáticos son más fuertes. Las preguntas que abordan estos tres temas son: a) en una escala de 1-10, donde 1 es acuerdo completo con «Los ingresos deberían ser más equitativos» y 10 es acuerdo completo con «Necesitamos mayores diferencias de ingreso como incentivo para el esfuerzo individual»...; b) una escala de 1 a 4 que refleja grados de acuerdo con «La democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno»; y c), una escala de 1 a 10 donde 1 = el aborto es «siempre justificable» y 10 = «Nunca justificable». La correlación entre los índices simbólico y de fondo es extremadamente alta, tanto para los años 1990 como para la década del 2000 (0,962 y 0,976, respectivamente).

El índice de base experta E se basa en la encuesta a expertos aplicada por Herbert Kitschelt en más de 80 países en todo el mundo. De las diferentes (pero similares) medidas descritas y reportadas en Kitschelt y otros (2010), el presente estudio emplea los resultados de la medición llamada «CoSalPo-4» (véase <[https://web.duke.edu/democracy/papers/3.3.Kitschelt\\_Singer.pdf](https://web.duke.edu/democracy/papers/3.3.Kitschelt_Singer.pdf)>). Según Kitschelt y Freeze (2010), esta medición identifica la cohesión, la relevancia y la polarización de los partidos políticos en torno a un conjunto de cuatro temas (los tres con más altos puntajes en CoSalPo-4 cubiertos en el grupo temático común D1-D5 aplicado en todos los países —de los cuales solo podría haber hasta dos problemas de índole económica— más una cuestión temática específica a cada país, recogida en D1-D5). Resulta una medida propicia ya que se concentra en un núcleo de tres temas que se pueden contrastar entre países, al tiempo que brinda un cierto margen para variaciones

relevantes en el ámbito nacional. Esto nos libra de penalizar casos en los que la estructura programática sea alta pero se vincule a temas no incluidos en el cuestionario general.

- 9 Los resultados del análisis estadístico completo se pueden consultar en [http://www.idea.int/development/upload/Luna\\_Desk-Review\\_Full.pdf](http://www.idea.int/development/upload/Luna_Desk-Review_Full.pdf).
- 10 Este resultado es significativo para el índice C, y aparece constantemente —aunque de manera estadísticamente no significativa— para el índice E.
- 11 Este resultado es significativo solo para el índice C.
- 12 La única excepción es aquí la salud para el índice E.

## Bibliografía y fuentes adicionales

### Vínculos partido-votante y GPR

Achen, Christopher

1977 «Measuring Representation: Perils of the Correlation Coefficient», *American Journal of Political Science*, 21, pp. 805-815.

Adams, James

2001 *Party Competition and Responsible Party Government*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

Alcántara, Manuel y Cristina Rivas

2007 «Las dimensiones de la polarización partidaria en América Latina», *Política y Gobierno*, 14/2, pp. 349-390.

Alcántara Saez, Manuel (editor)

2005 *Élites parlamentarias en Iberoamérica*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Aldrich, John

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

Alesina, Alberto

1988 «Credibility and Convergence in a Two-party System with Rational Voters», *American Economic Review*, 78, pp. 796-805.

Auyero, Javier

2000 *Poor People's Politics*. Durham, N. C.: Duke University Press.

Ansolabehre, Stephen; Jonathan Rodden y James Snyder

2008 «The Strength of Issues: Using Multiple Measures to Gauge Preference Stability, Ideological Constraint, and Issue Voting», *American Political Science Review*, 102/2, pp. 215-232.

Baland, Jean Marie y James Robinson

2007 «How Does Vote Buying Shape the Economy?», en Frederic Schaffer (editor), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 123-144.

Bleck, Jaimie y Nicholas van de Walle

2011 «Parties and Issues in Francophone West Africa: Towards a Theory of Non-Mobilization», *Democratization*, 18/5, pp. 1125-1145.

Brambor, Thomas; William Roberts Clark y Matt Golder

2006 «Are African Party Systems Different?», *Electoral Studies*, 26, pp. 315-323. Chandra, Kanchan.

- 2004 *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Converse, Philip y Roy Pierce  
1986 *Political Representation in France*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Cox, Gary  
1997 *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Crisp, Brian y Rachael E. Ingall  
2002 «Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia», *American Journal of Political Science*, 46/4, pp. 733-748.
- Dalton, Russell  
1985 «Political Parties and Political Representation», *Comparative Political Studies*, 17, pp. 267-299.
- Dix, Robert  
1989 «Cleavage Structures and Party Systems in Latin America», *Comparative Politics*, 22/1, pp. 23-37.
- Epstein, Daniel  
2009 «Clientelism Versus Ideology: Problems of Party Development in Brazil», *Party Politics*, 15/3, pp. 335-355.
- Erikson, Robert; Michael MacKuen y James Stimson  
2002 *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garcé, Adolfo  
2009 «Panorama de la relación entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina», en Mendizabal y Kristen Sample (editores), *Dime a quién escuchas: think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA-ODI, pp. 23-58.
- Golder, Matt y Jacek Stramski  
2010 «Ideological Congruence and Electoral Institutions», *American Journal of Political Science*, 54/1, pp. 90-106.
- Heller, Patrick  
1999 *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Hinich, Melvin y Michael Munger  
1994 *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

Holmberg, Sören

1999 «Collective Policy Congruence Compared», en Warren E. Miller, Roy Pierce, Jacques Thomassen, Richard Herrera, Sören Holmberg, Peter Esaisson y Bernhard Webels (editores), *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Irwin, Galen y Jacques Thomassen

1975 «Issue-consensus in a Multi-party System: Voters and Leaders in the Netherlands», *Acta Politica*, 10, pp. 389-420.

Iversen, Torben

1994 «Political Leadership and Representation in Western European Democracies: A Test of Three Models of Voting», *American Journal of Political Science*, 38, pp. 45-74.

1994a «The Logics of Electoral Politics: Spatial, Directional and Mobilizational Effects», *Comparative Political Studies*, 27, pp. 155-189.

Kitschelt, Herbert

2000 «Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities», *Comparative Political Studies*, 33/6-7, pp. 845-879.

Kitschelt, Herbert y Kent Freeze

2010 «Programmatic Party System Structuration: Developing and Comparing Cross-national and Cross-party Measures with a New Global Data Set», ponencia para la American Political Science Association, Washington, D. C., 3 de septiembre.

Kitschelt, Herbert; Kirk Hawkins, Guillermo Rosas y Elizabeth-Jean Zechmeister

2010 *Latin American Party Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert y Daniel Kselman

2010 «The Organizational Foundations of Democratic Accountability: Organizational Form and the Choice of Electoral Linkage Strategy», Paper presented at the American Political Science Association, Washington, D. C., 3 de septiembre.

Kitschelt, Herbert; Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski y Gábor Tóka

1999 *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson

2007 *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Nueva York: Cambridge University Press.

Kolhi, Atul

1987 *The State and Poverty in India*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Magaloni, Beatriz; Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez  
 2007 «Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico», en Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (editores), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal  
 2006 «Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization», en Richard S. Katz y William Crotty (editores), *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage, pp. 204-227.
- Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan C. Stokes  
 1999 «Elections and Representation», en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (editores), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-54.
- Miller, Warren E. y Donald Stokes  
 1963 «Constituency Influence in Congress», *American Political Science Review*, 57, pp. 165-177.
- Morgan, Jana  
 2007 «Partisanship during the Collapse of the Venezuelan Party System», *Latin American Research Review*, 42/1, pp. 78-98.
- Nichter, Simeon  
 2008 «Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot», *American Political Science Review*, 102/1, pp. 19-31.
- Otero, Patricia y Juan Rodríguez Zepeda  
 2010 «Measuring Representation in Latin America: A Study of Ideological Congruence between Parties and Voters», ponencia para la American Political Science Association, Washington, D. C., 3 de septiembre.
- Piattoni, Simona (editora)  
 2001 *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell (Jr.), Bingham  
 2009 «The Ideological Congruence Controversy: The Impact of Alternative Measures, Data, and Time Periods on the Effects of Election Rules», *Comparative Political Studies*, 42/12, pp. 1475-1492.  
 2004 «Political Representation in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 273-296.
- Ranney, Austin  
 1962 *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana: University of Illinois Press.

Rosas, Guillermo

- 2005 «The Ideological Organization of Latin American Legislative Parties: An Empirical Analysis of Elite Policy Preferences», *Comparative Political Studies*, 38/7, pp. 824-849.

Stokes, Susan C.

- 2009 «Pork, by Any Other Name: Building a Conceptual Scheme of Distributive Politics», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Toronto, 3 al 6 de septiembre.
- 2005 «Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina», *American Political Science Review*, 99/3, pp. 315-325.
- 2001 *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Tavits, Margit y Natalia Letki

- 2009 «When Left is Right: Party Ideology and Policy in Post-Communist Europe», *American Political Science Review*, 103/4, pp. 555-569.

Thomassen, Jacques

- 1994 «Empirical Research into Political Representation», en Kent Jennings y Thomas Mann (editores), *Elections at Home and Abroad*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

Tomz, Michael y Robert van Houweling

- 2009 «The Electoral Implications of Candidate Ambiguity», *American Political Science Review*, 103/1, pp. 83-97.

Weissberg, Robert

- 1978 «Collective Versus Dyadic Representation in Congress», *American Political Science Review*, 72, pp. 535-547.

## Expansión nacional del sistema de partidos

Caramani, Daniele

- 2004 *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

Chhibber, Pradeep y Ken Kollman

- 2004 *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- 1998 «Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States», *American Political Science Review*, 92, pp. 329-342.

Hicken, Allen

- 2007 «How Do Rules and Institutions Encourage Vote Buying?», en Frederic Schaffer (editor), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 47-60.

Mainwaring, Scott y Mark Jones

2003 «The Nationalization of Parties and Party Systems», *Party Politics*, 9/2, pp. 139-166.

Morgenstern, Scott y Stephen M. Swindle

2005 «Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies», *Comparative Political Studies*, 38/2, pp. 143-170.

### Institucionalización del sistema de partidos

Bielasiak, Jack

2000 «The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Post-communist States», *Comparative Politics*, 34/2, pp. 189-210

Centellas, Miguel

2008 «Bolivia's Party System after October 2003: Where Did all the Politicians Go?», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 28 al 31 de agosto.

Dalton, Russell J. y Steven Weldon

2007 «Partisanship and Party System: Institutionalization», *Party Politics*, 13/2, pp. 179-196.

Dix, Robert

1992 «Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties», *Comparative Political Studies*, 24/4, pp. 488-511.

Hagopian, Frances

2005 «Conclusions: Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America», en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 319-362.

Hicken, Allen

2009 *Building Party Systems in Developing Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.

Huntington, Samuel

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Jones, Mark P.

2005 «The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process», ponencia para la mesa de discusión sobre State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, del Banco Internacional de Desarrollo (BID), Washington, D. C., 28 de febrero al 2 de marzo.

Koo, Sejin

2010 «An Ever-underinstitutionalized Party System? Exploring the South Korean Case of Ideological Partisanship», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., 2 al 5 de septiembre.

Lipset, Seymour y Stein Rokkan

1967 *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Toronto: The Free Press.

Mainwaring, Scott

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Tim Scully (editores)

1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Edurne Zoco

2007 «Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies», *Party Politics*, 2/13, pp. 155-178.

Malbrough, Monica

2008 «Political History and Party System Institutionalization in Sub-Saharan Africa», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 28 al 31 de agosto.

Morgan, Jana; Jonathan Hartlyn y Rosario Espinal

2008 «Party System Institutionalization in the Dominican Republic: Ideology, Ethnicity and Migration», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 28 al 31 de agosto.

Mozaffar, Shaheen; James R. Scarritt y Glen Galaich

2003 «Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages, and Party Systems in Africa's Emerging Democracies», *American Political Science Review*, 97/3, pp. 379-390.

Payne, Mark; Steven Kennedy, Daniel Zovatto y Mercedes Díaz

2003 *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Randall, Vicky y Lars Svåsand

2002 «Party Institutionalization in New Democracies», *Party Politics*, 8/5, pp. 5-29. Roberts, Kenneth y Erik Wibbels.

1999 «Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations», *American Political Science Review*, 93/3, pp. 575-590.

Sanchez, Omar

2009 «Party Non-systems: A Conceptual Innovation», *Party Politics*, 15/4, pp. 487-520.

Skalnik, Carol y Susan Mikula

2002 «Institutionalizing Party Systems in Multiethnic States: Integration and Ethnic Segmentation in Czechoslovakia, 1918-1992», *Slavic Review*, 61/2, pp. 292-314.

Thames, Frank C. y Joseph W. Robbins

2007 «Party System Institutionalization and the Level of Democracy», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 29 de agosto al 1 de septiembre.

### Política partidaria interna y selección de candidatos

Beatty, Rachel

2007 «Authoritarian Legacies and Democratic Transitions: Enduring Effects for Africa's Political Party Systems», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 30 de agosto.

Carey, John y John Polga-Hecimovich

2006 «Primary Elections and Candidate Strength in Latin America», *Journal of Politics*, 68/3, pp. 530-543.

Carey, John y Matthew S. Shugart

1995 «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas», *Electoral Studies*, 14/4, pp. 417-439.

Coppedge, Michael

1994 *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Patriarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Cross, William

2008 «Democratic Norms and Party Candidate Selection: Taking Contextual Factors into Account», *Party Politics*, 14/5, pp. 596-619.

Desposato, Scot

2006 «Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies», *American Journal of Political Science*, 50/1, pp. 62-80.

Freidenberg, Flavia y Francisco Sánchez López

2001 «Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas», ponencia para el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, D. C., 6 al 8 de septiembre.

Hu, Weiwei y William Heller

2010 «Investing in Agreement: Party Organization, Leadership Change, and Policy Positions», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., 2 al 5 de septiembre.

Katz, Richard

2001 «The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy», *Party Politics*, 7/3, pp. 277-296.

Katz, Richard y Mair, Peter

1995 «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, 1, pp. 5-28.

Kitschelt, Herbert

1994 *The Transformation of European Social Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert y Daniel Kselman

2010 «The Organizational Foundations of Democratic Accountability: Organizational Form and the Choice of Electoral Linkage Strategy», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., 1 al 5 de septiembre.

Kuhonta, Erik M.

2007 «Party Institutionalization: A Conceptual Reexamination through Southeast Asian Lenses», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 30 de agosto.

Levitsky, Steven

2003 *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Panbianco, Angelo

1988 *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pennings, Paul y Reuven Hazan

2001 «Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences», *Party Politics*, 7/3, pp. 267-275.

Salucci, Lapo

2008 «Left No More: Exit, Voice and Loyalty in the Dissolution of a Party», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 28 al 31 de agosto.

Samuels, David

2004 «From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil», *Comparative Political Studies*, 37, pp. 999-1024.

2006 «Sources of Mass Partisanship in Brazil», *Latin American Politics and Society*, 48/2, pp. 1-27.

- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (editores)  
2008 *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*.  
University Park, Penn.: Pennsylvania State University Press.

### Elaboración de políticas en el Congreso y partidos programáticos

- Ames, Barry  
1995 «Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress», *Journal of Politics*, 57/2, pp. 2-25.
- Amorim Neto, Octavio; Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins  
2003 «Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98», *World Politics*, 55/4, pp. 550-578.
- Carey, John  
2008 *Legislative Voting and Accountability*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins  
1993 *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.  
2005 *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Desposato, Scott y Ethan Scheiner  
2008 «Governmental Centralization and Party Affiliation: Legislator Strategies in Brazil and Japan», *American Political Science Review*, 102/4, pp. 509-524.
- Dinas, Elias y Kostas Gemenis  
2009 «Measuring Parties' Ideological Positions with Manifesto Data: A Critical Evaluation of the Competing Methods», *Party Politics*, 16/4, pp. 427-450.
- Evans, Diana  
2004 *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard  
1978 *Home Style: House Members in Their Districts*. Nueva York: Longman.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang  
2005 «Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress», *American Journal of Political Science*, 49/2, pp. 267-282.
- Keefer, Philip y Stuti Khemani  
2009 «When Do Legislators Pass on Pork? The Role of Political Parties in Determining Legislator Effort», *American Political Science Review*, 103/1, pp. 99-102.

- Mayhew, David  
1974 *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew y Roderick Kiewiet  
1991 *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Miller, Warren y Donald Stokes  
1963 «Constituency Influence in Congress», *American Political Science Review*, 57/1, pp. 45-56.
- Morgenstern, Scott  
2004 *Patterns of Legislative Politics: Roll-call Voting in Latin America and the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif  
2002 *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

## Proyecto Party Manifesto

- Adams, James  
2001a «A Theory of Spatial Competition with Biased Voters: Party Policies Viewed Temporally and Comparatively», *British Journal of Political Science*, 31/1, pp. 121-158.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair  
1990 *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benoit, Kenneth y Michael Laver  
2003 «Estimating Party Policy Positions: Comparing Expert Surveys and Hand-coded Content Analysis», *Party Politics*, 26, pp. 90-107.  
2007 «Benchmarks for Text Analysis: A Response to Budge and Pennings», *Party Politics*, 26, pp. 130-135.
- Benoit, Kenneth; Michael Laver y Slava Mikhaylov  
2007 «Treating Words as Data with Error: Estimating Uncertainty in the Comparative Manifesto Project», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 29 de agosto al 1 de septiembre.
- Dinas, Elias y Kostas Gemenis  
2009 «Positions with Manifesto Data: A Critical Evaluation of the Competing Methods», *Party Politics*, 16/4, pp. 427-450.
- Evans, Geoffrey y Pippa Norris  
1999 *Critical Elections: British Parties and Voters*. Londres: Sage Publications.

- Franzmann, Simon y André Kaiser  
 2006 «Locating Political Parties in Policy Space: A Reanalysis of Party Manifesto Data», *Party Politics*, 12/2, pp. 163-88.
- Gabel, Mathew y John Huber  
 2000 «Putting Parties in Their Place: Inferring Party Left-Right Ideological Positions from Party Manifestos Data», *American Journal of Political Science*, 44/1, pp. 94-103.
- Janda, Kenneth; Robert Harmel, Christine Edens y Patricia Goff  
 1995 «Changes in Party Identity: Evidence from Party Manifestos», *Party Politics*, 1/2, pp. 171-196.
- Keman, Hans  
 2007 «Experts and Manifestos: Different Sources-Same Results for Comparative Research?», *Electoral Studies*, 26/1, pp. 76-89.
- Mair, Peter  
 1987 *The Changing Irish Party System: Organisation, Ideology and Electoral Competition*. Londres: Frances Pinter.
- Meguid, Bonnie  
 2005 «Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success», *American Political Science Review*, 99/3, pp. 347-359.
- Pelizzo, Ricardo  
 2003 «Party Positions or Party Direction? An Analysis of Party Manifesto Data», *West European Politics*, 26, pp. 67-89.
- Petry, Francois  
 1988 «The Policy Impact of Canadian Party Programs: Public Expenditure Growth and Contagion from the Left», *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 14/4, pp. 376-389.  
 1991 «Fragile Mandate: Party Programmes and Public Expenditures in the French Fifth Republic», *European Journal of Political Research*, 20/2, pp. 149-171.
- Schofield, Norman  
 1993 «Political Competition and Multiparty Coalition Governments», *European Journal of Political Research*, 23/1, pp. 1-33.
- Strøm, Kaare y Jørn Y. Lejpart  
 1989 «Ideology, Strategy, and Party Competition in Postwar Norway», *European Journal of Political Research*, 17/3, pp. 263-288.
- Walgrave, Stefaan y Michiel Nuytemans  
 2009 «Friction and Party Manifesto Change in 25 Countries, 1945-98», *American Journal of Political Science*, 53/1, pp. 190-206.

Webb, Paul D.

2000 *The Modern British Party System*. Londres: Sage Publications.

### Grupos de interés, ONG, *think tanks* y política programática

Baier, Gerald y Herman Bakvis

2001 «Think Tanks and Political Parties: Competitors or Collaborators?», *Canadian Journal of Policy Research*, 2/1, pp. 107-113.

Burstein, Paul y April Linton

2002 «The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns», *Social Forces*, 81/2, pp. 381-408

Kitschelt, Herbert

1986 «Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies», *British Journal of Political Science*, 16/1, pp. 57-85.

Mendizábal, Enrique y Kristen Sample

2009 *Dime a quién escuchas: think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA-ODI.

Rohrschneider, Robert

1993 «Impact of Social Movements on European Party Systems», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 528, pp. 157-170.

Roseblum, Nancy

2000 «Political Parties as Membership Groups», *Columbia Law Review*, 100/3, pp. 813-844.

Schwartz, Mildred A.

2010 «Interactions between Social Movements and US Political Parties», *Party Politics*, 16/5, pp. 587-607.

Van der Heijden, Hein-Anton

2002 «Political Parties and NGOs in Global Environmental Politics», *International Political Science Review*, 23/2, pp. 187-201.

Verdier, Daniel

1995 «The Politics of Public Aid to Private Industry: The Role of Policy Networks», *Comparative Political Studies*, 28/1, pp. 3-42.

Weaver, Kent

1989 «The Changing World of Think Tanks», *Political Science and Politics*, 22/3, pp. 563-578.

## Causas y consecuencias de los sistemas de partidos programáticos

Baland, Jean Marie y James Robinson

2007 «How Does Vote Buying Shape the Economy?», en Frederic Schaffer (editor), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, pp. 123-144.

Bates, Robert

2010 *When Things Fall Apart*. Nueva York: Cambridge University Press.

Desposato, Scott

2007 «How Does Vote Buying Shape the Legislative Arena?», en Frederic Schaffer (editor), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 101-122.

Hagopian, Frances y Mariana Magaldi de Sousa

2010 «Framing Programmatic Competition in Latin America: Strategic Party Behavior and Neoliberal Reforms», ponencia para la mesa de discusión sobre Political Parties in the Developing World, Universidad de Princeton, 30 de abril al 1 de mayo.

Hicken, Allen

2007 «How Effective Are Institutional Reforms?», en Frederic Schaffer (editor), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 145-160.

Janda, Kenneth y Desmond S. King

1985 «Formalizing and Testing Duverger's Theories on Political Parties», *Comparative Political Studies*, 18/2, pp. 139-169.

Jones, Mark P.

2005 «The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Process», ponencia para la mesa de discusión sobre State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 28 de febrero al 2 de marzo.

Keefer, Philip

2006 «Programmatic Parties: Where do They Come from and do They Matter?», ponencia para la reunión anual de la American Political Science Association, Filadelfia, 31 de agosto.

Lyne, Mona

2007 «Rethinking Economics and Institutions: The Voter's Dilemma and Democratic Accountability», en Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (editores), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 159-181.

Mainwaring, Scott; Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro

2006 *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (editores)

2010 *Democratic Governance in Latin America*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Powell, Bingham

1982 *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schaffer, Frederic

2007 *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Schmitt, Hermann y Jacques Thomassen

1999 *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Nueva York: Oxford University Press.

Shefter, Martin

1986 «Trade Unions and Political Machines: The Organization and Disorganization of the American Working Class in the Late Nineteenth Century», en Ira Katznelson y Aristide Zolberg (editores), *Working Class Formation: Nineteenth Century Patterns in Western Europe and the United States*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

1995 «Political Parties and the State: The American Political History», en Ira Katznelson, Martin Shefter y Theda Skocpol (editores), *Princeton Studies in American Politics: Historical, International, and Comparative Perspectives*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.



# Capítulo 2

CAPÍTULO 2

# Partidos y sistemas de partidos programáticos: oportunidades y restricciones

*Herbert Kitschelt y Yi-ting Wang*

## Introducción

La democracia es el único régimen político que dispone de un código de reglas que exige a los encargados del gobierno rendir cuentas ante la ciudadanía. Estas reglas incluyen la elección periódica de representantes —que normalmente candidatean desde una plataforma partidaria— y determinadas garantías sobre los derechos civiles y políticos, que crean un espacio para que los ciudadanos sometan a los funcionarios públicos a debate abierto. Pero, ante la oportunidad de hacer que los políticos electos sean responsables de dar cuenta pública de sus actos, ¿qué tipo de desempeño político persuade al elector de aprobar a determinado partido y sus figuras? Del lado opuesto, cuando las figuras políticas se preparan para el próximo sufragio, ¿cómo dan fe de su sensibilidad ante las demandas de los ciudadanos, para obtener su aprobación? La investigación empírica muestra que cuando la ciudadanía aprueba a los partidos políticos, entran en juego muchas consideraciones. Por una serie de motivos, la teoría democrática normativa valora la competencia entre partidos y entre políticos que se ejerce sobre la base de consideraciones programáticas, por encima de la que apela a consideraciones clientelistas o personalistas.

Este capítulo intenta respuestas acerca de por qué, en su búsqueda del éxito electoral, los partidos políticos y sus figuras optan por priorizar o enfocarse en programas y políticas, en lugar de depender de invocaciones clientelistas o personalistas.

El capítulo consta de cuatro secciones. La primera sección presenta las nociones de *partidos programáticos* y *sistemas de partidos programáticos*. La segunda presenta tres grupos de factores que probablemente afecten a los partidos programáticos: factores «blandos», «duros» y «plausibles», condiciones que se describen junto con los casos y datos que nutren la investigación.<sup>1</sup> La tercera sección presenta y discute los resultados de cada grupo de factores, mientras que la cuarta concluye con un resumen de los principales hallazgos.

## Partidos y sistemas de partidos programáticos

La investigación empírica muestra que cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de exigir rendición democrática de cuentas a los políticos electos, entran en juego numerosas consideraciones. La ciudadanía podría valorar cualidades personales de los candidatos (el carisma de un político); desarrollar lazos emocionales con un partido fundándose en experiencias personales o familiares (identificación partidaria); premiar la voluntad de determinado partido de presentar a representantes que compartan rasgos afines al propio como sexo, etnia, raza o clase (representación descriptiva); o recompensar la recepción de parte de los beneficios materiales que el partido ha dirigido a sus propios votantes, sea como regalos (compra de votos), provisión de puestos de trabajo en el sector público (patronazgo), beneficios sociales (como subsidios para vivienda, pensiones de invalidez o contribuciones por desempleo), garantías de contratos de abastecimiento u otros medios clientelistas de representación.

Los electores también pueden votar por los diferentes partidos sobre la base de las capacidades que les atribuyen para otorgar beneficios generales que demanda la ciudadanía (bienes colectivos como baja inflación, paz o crecimiento económico) o de la redistribución de recursos y poder entre los grupos sociales (mediante impuestos redistributivos o bienes-club como prestaciones complementarias del ingreso exiguo, seguros de desempleo o servicios de salud) mediante políticas orientadas hacia esos fines.

Para los ciudadanos, todas estas consideraciones podrían ser igualmente importantes y ninguna decisiva; y también los partidos y sus figuras políticas pueden tratar de vincularse al ciudadano invocando, de manera simultánea, un repertorio muy diverso de estrategias.

Pero lo que hace programático a un partido es, en pocas palabras, su énfasis en las políticas. Las políticas son cursos de acción calificados y confiables que acarrear consecuencias que los ciudadanos valoran ya sea positivamente (como beneficios) o negativamente (como costos). Estas consecuencias afectan a amplias categorías de ciudadanos, al margen de si las personas que forman parte de dichas categorías votaron por el partido o no. Un partido se torna programático cuando da los siguientes pasos:

- Anuncia y compite sobre la base de objetivos programáticos. Esto requiere que las figuras políticas del partido tomen acuerdos respecto a algunas posiciones sobre políticas y (en su mayoría) expresen una visión similar acerca de estas (cohesión), creando así una «voz del partido» por encima de las voces individuales de cada político.
- Esta coherencia interna se aplica especialmente a aquellas cuestiones que más preocupan al partido y que destacan en sus estrategias de comunicación con potenciales votantes (prominencia temática).

- Sus posiciones deben ser distinguibles de las de los otros partidos (pugna posicional). Si no hubiera diferencia alguna entre partidos, no les sería posible convocar a los votantes sobre bases temáticas. La política programática solo se desarrolla si los partidos generan suficiente «polarización» política como para tomar posiciones antagónicas en temas relevantes.

El partido (o los partidos) victorioso(s) que forman gobierno debe(n) demostrar un compromiso serio para entregar los bienes vinculados a las promesas de su plataforma de campaña. Que los gobiernos de estos partidos tengan éxito no solo depende de sus esfuerzos, por supuesto, sino también de condiciones externas que suelen dotar a terceros de cierto influjo, ya sea sobre los resultados de las políticas o sobre la capacidad administrativa del Estado para implementarlas. Desde luego, puede haber también —en las circunstancias o en las preferencias de la ciudadanía— cambios capaces de inhibir este proceso.

Solo cuando los partidos alcanzan estas condiciones (cohesión interna en los temas más destacados, posiciones que polarizan a un partido frente a sus competidores sobre políticas que se ejecutarán si el partido llega al gobierno), los votantes disponen de la posibilidad de optar de modo programático en el panorama político. El esfuerzo de los partidos por suministrar políticas claras, distintas y creíbles es una condición necesaria pero no suficiente para la creación de un sistema de partidos basado en vínculos programáticos entre electores y partidos. Los ciudadanos deben poner un eslabón propio en la cadena: por lo menos algunos de ellos deben comprender los objetivos del partido y tener preferencias personales al respecto. Si los ciudadanos desarrollan posiciones sobre políticas propias acerca de algún tema, pueden sondear los distintos programas partidarios y utilizar esa información para decidir a cuál partido apoyar. Los ciudadanos deben elegir entre los partidos en función de los objetivos políticos que estos declaran. Para que prevalezca el nexo programático entre ciudadanos y partidos sobre los demás modos de conexión posibles, debe haber congruencia entre las políticas que los ciudadanos demandan y aquellas que los políticos se proponen entregar. En otras palabras, tiene que haber alguna relación de representación entre ciudadanos y partidos.

Los vínculos programáticos entre ciudadanos y políticos son distintos de aquellos clientelistas o carismáticos. Los partidos clientelistas seducen a los posibles votantes mediante la distribución de beneficios dirigida a individuos o a pequeños grupos, mientras que los partidos carismáticos los seducen debido a las cualidades personales (únicas, idiosincrásicas) de sus líderes, capaces de infundir confianza y lealtad, en vez de emplear propuestas de política general u ofertas direccionadas de beneficios materiales específicos. En un andamiaje clientelista, la relación entre votantes y partidos se basa en el beneficio mutuo. El votante entra en un intercambio de beneficio material con el partido, con la expectativa de que le dará su apoyo en un futuro próximo. Estos

beneficios no se crean para todo elector de la circunscripción, sino solo para los miembros de la red clientelista del partido.

Cada tipo de vínculo genera entre los partidos una dinámica competitiva propia. Allí donde los votantes sintonizan con mensajes programáticos, los partidos compiten ofreciendo atractivos paquetes de políticas. Donde prevalece el clientelismo, los partidos entran en una subasta de beneficios específicos contingentes al apoyo que puedan recibir del electorado. Y cuando los votantes sintonizan con el liderazgo personal, los partidos ponen gran cuidado en cultivar el estilo, los hábitos y los símbolos de sus figuras clave.

### Recuadro 2.1. Estructuración programática sobre los sistemas de partidos de los países objeto de estudio

En la República Dominicana, los partidos muestran poca vocación programática. Las posiciones «de programa» partidario son difusas, por lo que los electores no pueden escoger entre los partidos basándose en dicha información. Los partidos compiten primordialmente sobre la base de su desempeño clientelista y carismático.

En el Brasil, el electorado encuentra dificultades para discernir sobre la base de posiciones políticas, pero en los últimos 20 años algunos de los partidos principales han comenzado a hacer esfuerzos programáticos, en particular el Partido de los Trabajadores (PT) desde la izquierda, los socialdemócratas del PSDB en la centroderecha y los liberales (promercado) en la derecha. El sistema de partidos del Brasil está inmerso en una dinámica de transformación de las estrategias de vinculación entre ciudadanos y políticos en un marco clientelista a uno de convocatorias más programáticas.

En Taiwán, las posiciones programáticas de los dos grandes partidos diferían hasta hace poco solo en unas pocas materias, de modo que estos partidos han continuado compitiendo por votos basados (principal, pero no exclusivamente) en esfuerzos clientelistas.

En la India, un sistema de partidos de gran complejidad y regionalmente diverso se orienta principalmente a esfuerzos clientelistas en lugar de programáticos; esto no ha cambiado en las últimas décadas. Las excepciones incluyen dos pequeños partidos comunistas, así como un par de partidos regionales y «capítulos» o secciones de partido.\*

En Corea del Sur, los principales partidos se sometieron a un vuelco profundo hacia el cambio de milenio: pasaron de estrategias clientelistas a plantear convocatorias predominantemente programáticas, pero su electorado no los ha seguido; los votantes no muestran tendencias a elegir entre partidos sobre la base de sus diferencias programáticas.

En Turquía, los nuevos partidos (fundados desde principios de los años noventa) y las reformas partidarias han impulsado esfuerzos programáticos en los principales partidos políticos. Los partidos, sin embargo, combinan sus esfuerzos programáticos con vigorosas estrategias clientelistas («Do-Everything» parties). Al igual que en Corea del Sur, hasta ahora hay poca evidencia de que los votantes sean capaces de estructurar sus decisiones en función de las divergencias programáticas de los partidos.

## Recuadro 2.1 (continuación)

Por último, en Bulgaria, al nivel de las élites partidarias la estructuración programática de los partidos es desigual, en parte debido a la volatilidad y la alta rotación entre los partidos no socialistas. Aquí resulta más claro que en los otros lugares donde los votantes eligen entre partidos sobre la base de sus posiciones sobre políticas, pero las élites políticas no establecen las prioridades de sus partidos tan claramente como en Corea del Sur o Turquía.

\* El surgimiento del Partido Aadmi Aam (AAM) en el 2013 también podría considerarse una excepción, pero es demasiado pronto para saberlo.

### Por qué los partidos y sistemas de partidos se tornan más o menos programáticos

Las condiciones capaces de explicar por qué los partidos y sistemas de partidos se tornan más o menos programáticos se pueden dividir en tres categorías.

En primer lugar, puede haber circunstancias externas «duras» que los políticos simplemente no pueden cambiar en el corto o mediano plazo; o quizá dicho cambio implicaría una transformación importante en la estructura de poder de un Estado. Esta sección considera si acaso alguna de las siguientes cuatro condiciones constituyen barreras «duras» a (o facilitadores de) la contienda programática entre partidos: 1) libertad e imparcialidad de las elecciones, 2) experiencia acumulada en democracia, 3) diversidad étnica y 4) desarrollo económico.

En segundo lugar, hay condiciones «blandas» que potencialmente limitarían o aumentarían la capacidad de los partidos para competir de modo programático, pero que están en gran medida bajo control de los políticos. Estos pueden modificar estas condiciones lo suficiente como para aumentar o reducir la capacidad de los partidos para competir mediante programas. Estas condiciones blandas se refieren a que un país se puede caracterizar por: 1) una estrategia de desarrollo político-económico, 2) crisis económicas, 3) la competitividad de sus elecciones y 4) la organización interna de los partidos políticos y de la representación del partido en el Legislativo.

Hay, por último, un tercer grupo de condiciones capaces de afectar la contienda programática entre partidos, pero la evidencia actual en su favor es aún fragmentaria y demasiado asistemática como para determinar su papel causal con algún grado de confianza. Las dos condiciones potenciales que recaen en esta categoría son: 1) el papel de las instituciones democráticas y 2) el papel de la sociedad civil.

## Casos y datos

El análisis aquí documentado se basa en estudios de caso cualitativos aplicados en profundidad, así como en la comparación sistemática de evidencia cuantitativa. El objetivo es determinar las condiciones en las cuales los partidos tienden a priorizar esfuerzos programáticos y a someterse a la exigencia ciudadana de rendición social de cuentas respecto de esos esfuerzos. La primera estrategia de análisis nace de un grupo de siete estudios cualitativos de casos nacionales, que atañen al Brasil, Bulgaria, la República Dominicana, la India, Corea del Sur, Taiwán y Turquía. Cubren un total de casi 45 partidos en diferentes escenarios y a lo largo del tiempo. Los países abordados forman parte del mundo en desarrollo y/o están entre los recientemente democratizados. Se los seleccionó con el fin de reflejar variación en: 1) el grado en que los partidos realizan esfuerzos programáticos y/o han cambiado la índole de su esfuerzo en los últimos 20 años y 2) la capacidad de los votantes para elegir entre partidos basándose en señales programáticas.

El segundo grupo de casos se funda en el Democratic Accountability and Linkage Project («Proyecto de vínculos y rendición de cuentas democráticos», DALP, por sus siglas en inglés). Es una encuesta de expertos emprendida en 88 países con más de 1 400 encuestados y que cubrió un total de 506 partidos distribuidos en democracias electorales o regímenes híbridos con más de 2 millones de habitantes de todo el mundo.<sup>2</sup> Estos datos se emplean para describir y explicar el grado de esfuerzo y de competición programática de un partido. La gran riqueza de información ofrecida por este volumen de data permite la construcción de mediciones descriptivas de los esfuerzos programáticos y clientelistas de los partidos.

- En términos de esfuerzos programáticos, la data registra hasta qué punto ejercen los partidos una convocatoria internamente coherente en al menos un subconjunto de asuntos destacados de política, y se distinguen unos de otros al asumir posiciones distintas («polarización»). Esta información permite luego elaborar un índice de esfuerzo programático partidario que captura la capacidad del partido para combinar cohesión, relevancia (*Salience*) y polarización: CoSalPo. Las puntuaciones del índice CoSalPo se pueden calcular tanto para partidos específicos como para todo competidor en un sistema de partidos.
- En lo que atañe al clientelismo, los expertos otorgaron puntajes según los partidos se dirigieran a votantes individuales o a pequeños grupos, ofreciéndoles beneficios como regalos o dinero (compra de votos), seguro social, vivienda o puestos de trabajo públicos, o contratos de obras públicas. También aquí puede construirse un índice combinado de esfuerzo clientelista, tanto para partidos específicos como un promedio para todos los partidos de un cuerpo político.

- El empleo combinado de estos índices permite establecer empíricamente cómo interactúa la convocatoria programática de los partidos con su esfuerzo clientelista; por ejemplo, ¿concentran los partidos sus actividades en la una o el otro, o los combinan? («*Do-Everything*» parties).
- Para robustecer el análisis de los vínculos programáticos entre votantes y figuras políticas también es útil conocer el grado en que las propias posiciones de los votantes los ayudan a elegir entre los partidos durante el proceso electoral. También se logra determinar hasta qué punto los votantes por un partido comparten las posiciones sobre políticas de las élites partidarias del mismo, y generan una «congruencia programática». Esto es señal de un nexo programático entre los ciudadanos y sus representantes.

## Condiciones duras: limitaciones y oportunidades para lo programático

### Grado de libertad y de imparcialidad de las elecciones

A primera vista, parecería lógico que la solidez del sistema electoral y la libertad e imparcialidad de las elecciones sean factores importantes para determinar si un partido o sistema de partidos se torna programático. Allí donde los derechos políticos y civiles están limitados, la falta de competición electoral podría restringir la demanda de políticas basadas en programas, así como la capacidad de los políticos para comunicarlos. Más aún, en sistemas menos democráticos es probable que, con el fin de mantenerse en el poder, los partidos dominantes recurran al empleo de beneficios y servicios clientelistas para pequeños grupos clave con el fin de asegurarse el control político (véase Lust 2009).

De hecho, la data muestra que donde la calidad de la democracia es más débil, los políticos hacen un esfuerzo programático menor. En general, los países donde predominan partidos cuyas convocatorias son principalmente programáticas tienden a ser democráticos de manera plena. No obstante, el efecto estadísticamente discernible de la calidad de la democracia se desvanece tan pronto como se controlan variables explicativas rivales; en particular, la de la prosperidad relativa de los países: entre los países menos ricos, la presencia de un terreno de juego democrático nivelado no incrementa los esfuerzos programáticos de los partidos. Los siete estudios de casos nacionales lo confirman: sin grandes diferencias en la calidad de sus respectivas democracias (ya que todos tuvieron elecciones libres e imparciales en la última década), sus partidos se embarcan en convocatorias programáticas en grados muy diversos.

## Experiencia democrática

También se esperaría que la experiencia acumulada de un país en democracia pesara considerablemente en su evolución hacia la política programática. Esta expectativa se funda en la teoría de que con elecciones recurrentes (y en una relación de largo plazo entre partidos y votantes) los partidos mejoran su comprensión e incorporación de las posiciones de los votantes sobre políticas, al mismo tiempo que los votantes recopilan más información acerca de qué defiende cada partido y cuán creíbles resultan sus posturas. Los sufragios sucesivos permitirían a los partidos políticos perfeccionar sus mensajes para los votantes, sobre la base de la confianza establecida en el cumplimiento de promesas anteriores (Keefer 2007).

Lamentablemente, los hechos empíricos objeto de nuestro análisis no parecen confirmar estas razonables expectativas. Cuán antigua sea la contienda partidaria en un país no permite anticipar cuán programáticos son sus partidos. El esfuerzo clientelista de los partidos políticos inicialmente aumenta con la duración de la experiencia democrática, a medida que logran dotarse de la maquinaria organizacional requerida para ofrecer beneficios a sus electores. Sin embargo, tras pasado un umbral relativamente alto de experiencia democrática esta relación se invierte, y las democracias más antiguas se tornan menos clientelistas aunque no necesariamente más programáticas (véase Kitschelt y Kselman 2011). Los resultados de los estudios de caso confirman el análisis estadístico. En la India, por ejemplo, los partidos con una experiencia democrática más prolongada también son clientelistas; y de los siete casos comparados, es en el segundo país en brevedad de trayectoria democrática (Corea del Sur) donde los partidos ejercen la más intensa convocatoria programática.

## División etnocultural

Muchos estudiosos han sospechado una fuerte conexión entre clientelismo político y divisiones étnicas o culturales en un país (para una revisión, véase Kolev y Wang 2010). La afirmación se ve respaldada por la hipótesis de que las figuras políticas de partidos creados para representar los intereses de un grupo étnico específico (o religioso, lingüístico, etcétera) se sentirán obligados a ofrecer beneficios y servicios a este grupo para ser reelegidos, y por lo tanto prescindirán de hacer convocatorias programáticas. Los siete estudios de caso proporcionan evidencia que no necesariamente admite esta hipótesis. De hecho, es igualmente probable que países con diversidad étnica y sociedades homogéneas produzcan partidos y sistemas programáticos. En nuestra muestra de estudios de caso, los países con partidos más y menos programáticos (Corea del Sur y la República Dominicana) son étnicamente homogéneos, mientras que países con sistemas de partidos étnicamente escindidos muestran grados de esfuerzos programáticos que van de bajo a intermedio (por ejemplo, la India). Estos resultados son robustos, incluso cuando se los contrasta con el vasto repertorio de datos de DALP.

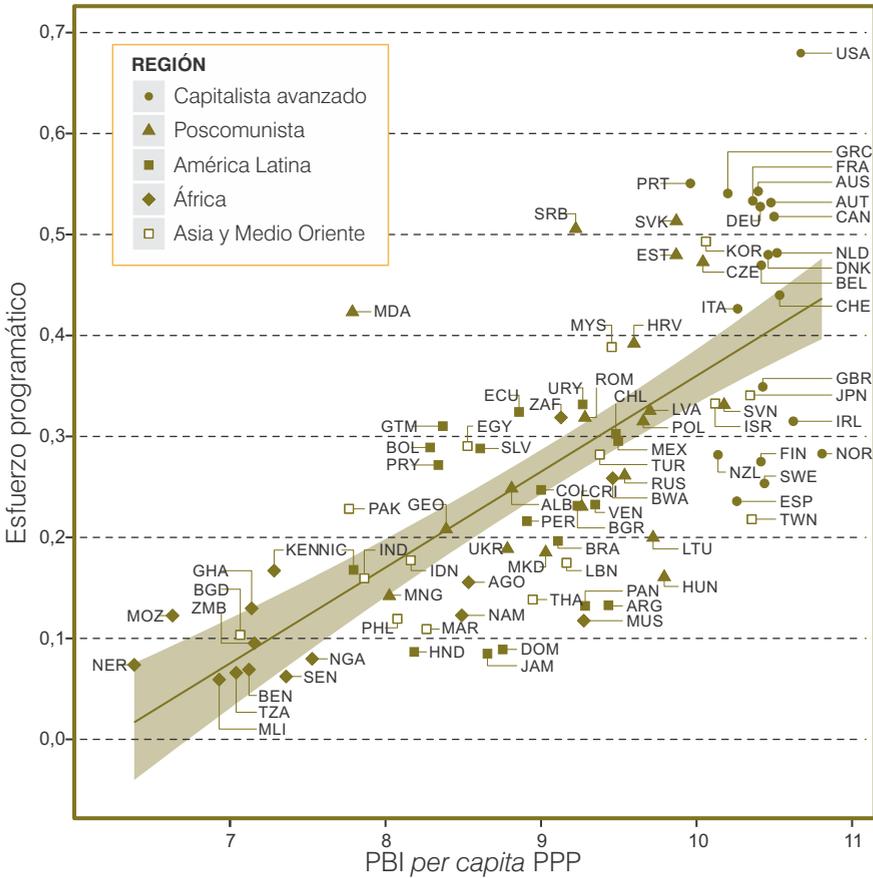
Aun cuando la diversidad etnocultural no sea, de por sí, un obstáculo para la política programática, vale la pena señalar que nuestros datos muestran que cuando aquella causa divisiones profundas, los políticos tienden a hacer esfuerzos clientelistas más intensos. Esta asociación se produce cuando hay diferencias importantes en el ingreso medio entre grupos étnicos. En tales casos, los votantes tienden a pensar que su éxito individual se liga estrechamente a la suerte de su grupo. Por lo tanto, son con más frecuencia el blanco de iniciativas políticas que se presentan como favorables a su grupo; y así, más susceptibles de convertirse en su clientela.

#### Desarrollo económico: nivel de prosperidad

Sobre una base empírica sólida, la única condición «dura» que se correlaciona positivamente con el esfuerzo programático de los partidos es el desarrollo económico, medido según el producto bruto interno (PBI) por habitante: los países más ricos tienden a poseer sistemas de partidos programáticos (véase la figura 2.1). Con algunas salvedades, los estudios de caso sugieren también que a medida que los países se vuelven más ricos aumenta la posibilidad de que los políticos creen partidos programáticos capaces de obtener apoyo masivo.

¿Cómo funciona esta conexión? En los países más ricos, los ciudadanos suelen obtener poco beneficio de los simples regalos y servicios sociales que brinda el intercambio clientelista. Igualmente, a medida que la población alcanza un nivel educativo más alto, se hace menos propensa a sucumbir a las ofertas de puestos de trabajo típicas del patronazgo. También sucede que los votantes más educados no responden a convocatorias basadas en el carisma de un líder; se dan cuenta de que las economías sofisticadas requieren políticas de gran alcance que permitan la dotación de bienes-club públicos y a escala mayor, tales como infraestructura, educación o salud. En países menos prósperos los electores son menos propensos a exigir un juego político basado en propuestas de política; confían en el que les da beneficios personales (o para su pequeño grupo) y son escépticos respecto a que los gobiernos tengan la capacidad efectiva de entregar bienes colectivos. Por lo tanto, los políticos que salen en busca de votos tienen pocos incentivos para emprender convocatorias programáticas.

Figura 2.1. Relación entre riqueza (PBI per cápita en paridad de poder adquisitivo [PPP] en el 2007) y esfuerzo programático partidario (CoSalPo\_4nwe) ( $r = 0,62$ )



Los estudios de caso demuestran tanto el alcance como las limitaciones de la tesis del desarrollo económico. Mientras que varios de los países menos prósperos revelan poco esfuerzo programático (la República Dominicana, por ejemplo), todos los partidos de Corea del Sur —el segundo más rico de la muestra— despliegan una vocación programática. Del otro lado, a pesar de que Taiwán es el país más rico entre los estudiados, su política programática es apenas tenue. En países de renta intermedia, como el Brasil, Bulgaria y Turquía, los partidos muestran niveles bastante diversos de esfuerzo programático, y los votantes a menudo no se vinculan con ellos sobre la base de su convocatoria programática, incluso cuando los políticos se esfuerzan en este sentido.

En suma, aunque el análisis estadístico revela que el desarrollo económico es un fuerte predictor de la política programática, los estudios de caso muestran que la capacidad

explicativa de la hipótesis no es lo suficientemente sólida como para hacerla determinante. En la gama de partidos de los países objeto de estudio, el nivel medio de política programática observado es mayoritariamente el esperado cuando se compara con otros países y su desarrollo económico.

## Condiciones blandas: el impacto de las decisiones de los políticos en la competencia programática

Las condiciones blandas se pueden definir como aquellas ventanas de oportunidad política que permiten que figuras o partidos tengan incentivos para transformar sus partidos mediante la asunción de posturas programáticas, enfrentando relativamente poca resistencia. Estas condiciones se disponen en un espectro que abarca desde la economía hasta los escenarios políticos. Se consideran «blandas» porque no obligan a los políticos a asumir enfoques programáticos, sino que los hacen atractivos como una nueva manera de convocar a los votantes.

### Estrategias de desarrollo político-económico y crisis económicas

En diferentes momentos de su desarrollo económico, los países enfrentan retos nuevos que los llevan a cambiar su estrategia básica de conexión entre mercado y política, para mejorar su economía y los niveles de vida. Cuando un modelo de desarrollo se torna obsoleto y se requiere su reemplazo, los políticos tienen la oportunidad de asumir un discurso programático. En las democracias, esas grandes decisiones involucran a partidos políticos en una competencia por el control del Ejecutivo, que definirá y ejecutará tales nuevas estrategias. Así, de manera natural, los partidos se pueden convertir en el *locus* donde un país discute sus opciones de política económica. Si esta hipótesis fuera correcta, el debate programático interpartidario debería intensificarse tras un período prolongado de deriva o deterioro económico que empuje a empresariado y asalariados a clamar por un cambio.

En primer lugar, tomándolo prestado de la literatura sobre economía política del desarrollo —desde el trabajo seminal de Haggard (1990) y la correlación entre comercio y coaliciones políticas que hace Rogowski (1989)— distinguimos tres modelos de desarrollo económico (tabla 2.1): 1) exportadores (pobres) de materia prima, 2) exportadores (de ingresos medios) de manufacturas y 3) economías posindustriales basadas en conocimiento.<sup>3</sup> El debate programático sobreviene cuando un modelo se agota y los actores idean (y abogan por) uno nuevo durante un trance de crisis económica. No obstante, allí donde el modelo político-económico ofrezca un desempeño

económico sólido, el intercambio clientelista partido-votante puede desplazar al nexo programático. Esto se aplica al menos a los países que le siguen los pasos a las democracias posindustriales en las fronteras de la innovación tecnológica.

Tabla 2.1. Modelos político-económicos (P-E): implicaciones teóricas para la política programática (PP)

Modelo	Descripción del marco P-E	Viabilidad de la PP	Crisis
1) Exportadores (pobres) de materia prima	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dirigido por una coalición de propietarios de recursos naturales, orientados a la exportación.</li> <li>○ Ventajas comparativas: mano de obra barata, suelo, materia prima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Relativamente pocas oportunidades, en general.</li> <li>○ Viable si el régimen cumple con entregar un mínimo de crecimiento económico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Booms</i> internacionales de producción de recursos primarios.</li> <li>○ Movilización política de mano de obra no calificada rural y urbana (especialmente si está sindicalizada) y clases medias.</li> <li>○ Los partidos programáticos populistas reclaman la intervención del Estado en la industrialización y redistribución.</li> </ul>
2) Exportadores (de ingresos medios) de manufacturas	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dirigido por una coalición política urbana de capital industrial y trabajo.</li> <li>○ Dos tipos de desarrollismo estatal: industrialización para sustitución de importaciones (ISI) e industrialización orientada a exportaciones (IOE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Un desarrollismo estatal ISI/IOE fuerte y exitoso puede impulsar más el clientelismo que la política programática.</li> <li>○ A medida que el ISI/IOE eleva la riqueza del país, los partidos combinan estrategias clientelistas y programáticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La exposición o adaptación a la competitividad económica global acarrea desafíos de liberalización económica.</li> <li>○ Los partidos compiten sobre la agenda de liberalización o por la protección o compensación de los afectados por ella.</li> </ul>
3) Economías posindustriales basadas en el conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alejamiento de las políticas basadas en clases, posible tránsito a conflictos originados en diferencias de conocimiento.</li> <li>○ Incremento del desarrollo y la estratificación de las habilidades humanas.</li> <li>○ Industria y mercados de capital de alta sofisticación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Favorable a política programáticas.</li> <li>○ Exclusión progresiva de redes de clientelaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ El alto nivel de competencia y la economía de mercado vuelven poco atractivo al clientelismo en todo momento del ciclo económico.</li> </ul>

La tabla 2.1 explora el argumento de que las crisis constituyen oportunidades que impulsan el aumento o la intensificación de la política programática. Cuando los modelos 1 y 2 pasan por fases de estabilidad o viabilidad, su transición hacia políticas basadas en programas es poco probable, porque la mano de obra no calificada y las escasas capacidades del Estado frustran la política programática (modelo 1), y/o porque en un país en vías de desarrollo y de economía intervencionista los partidos cuentan con los recursos y las capacidades institucionales precisas para mantener clientelas (formato 2). Las mutaciones hacia lo programático se limitan así a los períodos de transición, cuando los votantes juzgan que los partidos políticos establecidos no están abordando adecuadamente el reto de ajustarse al nuevo paradigma económico. También sucede que durante períodos prolongados de recesión económica los partidos políticos tienen menos recursos disponibles para construir vínculos clientelistas. Al mismo tiempo, las crisis inducen a nuevos líderes y grupos políticos a buscar respuestas alternativas a los retos que enfrenta la sociedad, haciéndolos receptivos a considerar programas nuevos e innovadores a propósito del cambio institucional y la provisión de bienes colectivos.

Las crisis de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) o de la industrialización orientada a la exportación (IOE) en países en vías de desarrollo —como las experimentadas por el Brasil, Turquía y Corea del Sur en las décadas de 1980 y 1990— ponen de manifiesto la relevancia empírica de este argumento político-económico. Podemos probar al menos dos implicaciones empíricas del argumento general con la información disponible; sobre todo con los siete estudios de caso, ya que la data cuantitativa presenta limitaciones para argumentaciones históricas como esta.<sup>4</sup>

Una primera hipótesis es que los lapsos prolongados y exitosos de presencia desarrollista del Estado deberían dejar su huella en las estrategias programáticas de los partidos. El análisis estadístico lleva a la conclusión provisional de que en los países que han vivido intensas fases de ISI o IOE los partidos hacen más esfuerzos clientelistas —incluso cuando los países alcanzan altos niveles de prosperidad económica— que los partidos de países que no adoptaron un desarrollismo intervencionista. Aunque el análisis cuantitativo no puede detectar el efecto perjudicial que se esperaría de períodos intensivos de ISI/IOE sobre el cariz programático de los partidos, sí revela que no hay ningún efecto beneficioso. La hipótesis político-económica general solo se confirma en forma parcial, ya que la condición inicial que inspira el establecimiento de regímenes de ISI/IOE incluye enérgicos reclamos programáticos cuando hace crisis el régimen anterior, orientado a la exportación de materia prima. Pero, aunque este reclamo programático germinal sea cercenado —incluso cuando el desarrollismo resultante brinde oportunidades a los políticos para mantener la lealtad de los ciudadanos mediante clientelismo y patronazgo—, permanecerá un residuo de política programática. Cuando los aparatos de ISI/IOE se debilitan, el clientelismo no se desvanece de inmediato totalmente, desplazado por la política programática, como lo demuestra el caso de Corea del Sur. Donde el desplazamiento de las políticas IOE es gradual y

atraviesa poca o ninguna crisis, el clientelismo puede ser aún más tenaz, como lo demuestra el caso de Taiwán.

Una segunda proposición pone a prueba la tesis central del argumento acerca de regímenes de desarrollo: en tiempos de infortunio económico prolongado o profundo, manifiesto en bajo crecimiento y aumento del desempleo, los políticos deberían empezar a buscar nuevos formatos de desarrollo y obligarse a convocatorias más programáticas. Esto debería entrar en sintonía con los ciudadanos, que suelen responder de manera más vigorosa ante las noticias económicas malas que frente a las buenas. De hecho, la investigación concluye que en países donde el desempleo aumentó mucho o donde el crecimiento económico tuvo traspies en el período previo a la encuesta DALP (2008), los políticos han tendido a desplegar mayores esfuerzos programáticos.

Los pormenores de los estudios de caso ilustran los mecanismos que han dado pie a estos fenómenos: de los partidos establecidos surgen figuras políticas (a menudo disidentes de dichos partidos) con nuevas ideas programáticas acerca de cómo mejorar la situación; o líderes políticos de partidos antes marginados o gestores políticos de partidos nuevos ganan notoriedad, mediante nuevos mensajes programáticos. Entre los casos estudiados, los partidos de Turquía y el Brasil son un buen ejemplo. En el contexto de desempeño económico crónicamente débil de Turquía, combinado con una grave crisis financiera en el 2001, el Partido Justicia y Desarrollo (AKP) surgió como una organización nueva que suscribía un programa de liberalización económica. En medio de la crisis de la deuda brasileña de la década de 1980, el PT emergió como un ímpetu programático en defensa de la seguridad social y el empleo para trabajadores urbanos (en su mayoría sindicalizados) amenazados por la crisis y las políticas de liberalización económica. Lo siguió, en la década de 1990, un impulso programático de signo opuesto con el ascenso de la socialdemocracia, que propugnaba la liberalización económica y que en última instancia obligó al PT a aceptar gran parte de la nueva realidad política cuando asumió la presidencia, ya en este milenio. En Corea del Sur, una crisis financiera tan aguda como breve sirvió como catalizador para elevar el perfil de aquellos políticos que, siendo de partidos establecidos, tenían una predisposición programática.

En general, el análisis descubre una gran cantidad de indicios de que las penurias económicas hacen que los políticos (viejos y nuevos) generen alternativas programáticas y antagonicen en torno a ellas. Pero este efecto puede condicionarse a una variable «dura» de las identificadas antes a favor de la política programática: el desarrollo económico. Los políticos pueden aprovechar crisis económicas y ganar espacio para hacer política programática desde los partidos, sobre todo en países de riqueza intermedia, es decir, que cuentan con amplios sectores urbanos asalariados, y con importantes niveles de alfabetización y de formación de capacidades profesionales. Al explorar la relación entre el aumento del desempleo y los esfuerzos programáticos entre 1997 y el

2007, la correlación más fuerte entre crisis y política programática aparece en América Latina y Europa Occidental; y la más débil, entre países pobres del África subsahariana.

Con todo, el análisis muestra que incluso en condiciones de crisis económica los políticos se ven obligados a decidir entre alternativas de acción, y la política programática no siempre les parecerá la mejor vía. Sin embargo —y especialmente en países de renta intermedia— los políticos pueden ser muy receptivos al consejo de adoptar un discurso programático, sobre todo cuando los partidos clientelistas se ven inmersos en situaciones económicas difíciles.

### La competitividad en las elecciones democráticas

Ya que los políticos trabajan principalmente para ganar elecciones, con la esperanza de ser gobierno o de convertirse en socios de una coalición de gobierno, invertirán en posturas programáticas solo cuando estas les sirvan para avanzar hacia tal objetivo. En vías de ganar, y frente a competidores débiles, será difícil persuadir a un político de que mejore el contenido programático de sus mensajes partidarios y defina posiciones sobre políticas que lo distinguan de sus oponentes. En términos generales, los políticos harán mayores esfuerzos programáticos cuando los riesgos de ganar o perder sean más altos; por ejemplo, si pequeñas variaciones de apoyo electoral a un partido se traducen en cambios muy probables de su posibilidad de comandar —o participar en— el gobierno. Este suele ser el caso cuando 1) dos partidos gozan de muy similar apoyo entre los votantes y 2) si juntos son tan grandes que cualquiera de los dos podría nuclear en torno a sí un gobierno alternativo. La competitividad es, así, una expresión de la cercanía de la competición entre los antagonistas y la concentración del apoyo entre un reducido número de rivales.

La competitividad intensa en el juego democrático, sin embargo, puede ser también contingente a la restricción «dura» que limita la política de partidos programáticos: el desarrollo económico. Incluso cuando los partidos corran muy parejos durante la campaña, sus líderes se tomarán la molestia de hacer convocatorias programáticas solo si hay un suficiente «mercado de votantes» que responda a ese tipo de señales. La receptividad de los votantes a los llamados programáticos es mayor en los países de ingresos medios, y también lo es la probabilidad de que los políticos intensifiquen sus esfuerzos programáticos cuando la competitividad del contexto lo hace atractivo.

La evidencia empírica en favor de la hipótesis de que la fuerte competitividad entre partidos promueve convocatorias programáticas en los países de ingresos medios es más bien heterogénea. Además, no está claro si la causación fluye de la competitividad a las estrategias programáticas o al revés; es posible que la política programática haga que la contienda interpartidaria entre dos rivales que disputan el primer lugar sea más intensa.

En los siete estudios de caso considerados, la competitividad es más alta en la República Dominicana, Corea del Sur y Taiwán, países donde la mayoría de votos en las últimas elecciones legislativas (antes del 2008) se concentraron en dos partidos. Y aun así, los esfuerzos programáticos van en diferentes direcciones. Corea del Sur es el único caso en el que la competitividad aparece coincidiendo claramente con mayores esfuerzos programáticos. Pero es difícil hacer inferencias causales a partir de solo siete casos.

El *dataset* de DALP, que incluye 88 países, permite detectar una asociación más sólida entre la competición intensa y una mayor inclinación hacia lo programático. Sin embargo, es clara su correlación con el nivel de ingresos: la competitividad coincide con el esfuerzo más programático solo en los países más ricos. En los países con ingresos bajos e intermedios la competitividad intensa está asociada con esfuerzos programáticos más débiles, mientras que en los países muy pobres la competición muy intensa entre partidos puede incluso revitalizar las estrategias clientelistas de los partidos.

A pesar de que parece admisible que los países ricos ostenten «mercados» más grandes de electores programáticos en situaciones de intensa competencia entre los partidos líderes, sin información sobre la evolución temporal de dicha competitividad no se puede conocer si esta genera mayor convocatoria programática, o si es al revés. Por añadidura, los partidos pueden estar desplegando estrategias de todo tipo —programáticas y clientelistas— al mismo tiempo. Esto parece más probable en el caso de partidos que cargan una herencia autoritaria, que eran particularmente fuertes en países de ingreso medio con políticas de ISI/IOE fundadas en un desarrollismo de Estado. Los partidos de estos contextos se sumaron a intrincadas redes que abarcaban la política y la economía, y que facilitaban el establecimiento de relaciones clientelistas a las que les han dado buen uso en las nuevas condiciones democráticas. Así, los partidos de raíz autoritaria tienen una alta probabilidad de estar ejerciendo ahora ambos tipos de convocatoria: clientelista y programática.

El Partido Socialista Búlgaro es el arquetipo de un caso de ex partido comunista que logró conservar lazos clientelistas al mismo tiempo que se creaba una identidad programática. El Gran Partido Nacional de Corea del Sur (una fusión de diferentes partidos) desarrolló modos de operación similares, contra el telón de fondo de su legado de participación activa en el régimen autoritario previo. El Kuomintang (KMT) taiwanés es un partido sucesor que ha conservado lazos clientelistas, principalmente porque ninguna crisis económica profunda complicó su estrategia de intervencionismo estatal; sin embargo, hoy podría estar en proceso de asumir características más claramente programáticas, que llamen a preservar el statu quo político-económico en oposición a las presiones redistributivas de su principal rival, el Partido Democrático Progresista (DPP).

## Organización interna y de la representación del partido en el Legislativo

Para alcanzar éxitos electorales, todos los partidos políticos requieren estructuras organizativas capaces. Los partidos programáticos, sin embargo, para tener éxito necesitan reclutar a activistas con ideas afines y coordinar su actuación a través de procesos de deliberación que conduzcan a desarrollar un discurso político coherente. En contraste, los partidos interesados en estrategias distintas no se inclinan por la creación de espacios en los que sus seguidores deliberen y coordinen los objetivos de política del partido.

Por lo tanto, los partidos programáticos son los más propensos a construir para sus partidarios redes internas de corte formal, mientras que para los partidos con propósitos no programáticos las posibles redes informales de notables existentes al exterior de su organización son más bien instrumentales. Más aún, con el fin de hacer que su compromiso con los objetivos políticos sea más creíble, las cúpulas de los partidos programáticos pueden hacer concesiones a la presión de activistas de nivel intermedio y de militantes de base que exigen tener voz y voto en la estrategia del partido. En un esquema clientelista, por el contrario, los líderes del partido pueden mantener más bien un alto grado de centralización de la autoridad política con el fin de controlar a los mandos intermedios (Stokes 2005, Stokes y otros 2013). De hecho, en un esquema clientelista estos mandos intermedios pueden incluso ser indiferentes a una autoridad central fuerte.

Al analizar los casos contrastándolos con esas cualidades abstractas de la organización partidaria, situamos tres rasgos como centro de la investigación: 1) la evaluación de la función de los notables locales en la organización del partido, signo indirecto de redes internas débiles; 2) el grado de centralización del poder en la dirección nacional del partido en lo que respecta a la nominación de candidatos, signo de que hay menos espacio para la deliberación; y 3) la opacidad de las finanzas internas, signo de menor control sobre las cúpulas.

En el vasto conjunto de datos de DALP, se observa que partidos que tenían una intensa estrategia clientelista —y ninguna programática— tienden a centralizar sus decisiones, y se basan en redes informales de personas notables en lugar de dotarse de estructuras formales de afiliación. Los partidos que son clientelistas, pero también programáticos, tienden a ser muy centralizados, mientras que ponen el énfasis en su organización formal. En los estudios de caso, el AKP turco y el Partido Socialista Búlgaro mantienen ambas estrategias de vinculación y están muy centralizados.

Los partidos que son solo programáticos presentan una tendencia a consentir cierto grado de descentralización de su organización, al dar a sus activistas y miembros comunes y corrientes algún peso en la nominación de candidatos al Congreso. En

general, un rasgo que distingue a los partidos programáticos de los clientelistas es que los primeros están abiertos a ideas provenientes de los peldaños medios y bajos de su membresía, y que la cúpula está dispuesta a rendir cuentas ante estos cuadros. Pero cuando los partidos programáticos desarrollan grandes redes de miembros y cuadros, inevitablemente tienden a compensarlo reforzando el poder de los líderes para mantenerlas unidas; Kitschelt y Kselman (2011) analizan con mayor detalle hallazgos previos sobre estas conclusiones. En comparación con los partidos clientelistas, los partidos exclusivamente programáticos se distinguen también en lo que atañe a su gestión financiera: son los únicos en los que el financiamiento tiende a ser transparente y cumple con las normas legales. Los partidos clientelistas, por el contrario, incluso cuando también ejercen estrategias de convocatoria basada en programas, tienden a operar mediante prácticas financieras opacas y a menudo ilegales.

El mapeo de la organización partidaria interna en los países objeto de estudio es consistente con las tendencias descritas anteriormente<sup>5</sup> (véase el recuadro 2.2). Los únicos partidos del grupo que tienden a combinar una extensa organización formal con centralización —algo restringida— son los que muestran la más sólida vocación programática y tendencias clientelistas más tenues: el PT brasileño y los partidos coreanos. En los demás países, los partidos con tendencias altamente centralistas dependen de un círculo informal de notables, independientemente de si también buscan votos mediante convocatorias programáticas.

Los estudios de caso, sin embargo, no justifican la conclusión de que la opción por un tipo determinado de organización partidaria —estructura orgánica formal, provista de centralización limitada— convierta a los partidos en programáticos. El estilo organizacional y la convocatoria estratégica coinciden, pero los estudios de caso no revelan una relación causal. Se puede concluir, sin embargo, que la estrategia programática tiene más probabilidades de sobrevivir en los partidos políticos más grandes —por ejemplo, el PT del Brasil—, con una organización interna que institucionaliza en forma creíble la gobernanza del partido, separa las personalidades de los líderes de la estrategia corporativa del partido y permite a sus cuadros influir en la selección de candidatos al Legislativo.

#### Recuadro 2.2. Organización de los partidos programáticos versus clientelistas: estudios de caso

En la República Dominicana, la mayoría de los partidos carecen de una presencia local formal y dependen de los notables locales. También cuentan con una estructura organizativa muy centralizada.

Aunque los dos partidos principales en Taiwán tienen una cobertura local extendida, tienden a aliarse con pequeñas redes sociales ya existentes, con el fin de movilizar votos. Esta

## Recuadro 2.2 (continuación)

tendencia nació de la vieja estrategia de vínculo del KMT, que en épocas autoritarias, buscaba la cooperación de las élites locales y se aseguraba el apoyo popular a través de elecciones en el ámbito local.

La organización de los partidos en la India varía sustancialmente entre estados. Donde los partidos están más organizados y se ajustan más a las normas formales para la selección de sus representantes, los votantes se acercan a los partidos en lugar de hacerlo a candidatos individuales. La mayoría de los partidos de la India carecen de las estructuras organizativas que facilitan el desarrollo de convocatorias basadas en programas partidarios.

En Turquía, el partido que tiene la organización formal de mayor alcance, el AKP, es también el que hace el esfuerzo programático más robusto. Pero depende, al mismo tiempo, de extensas redes de notables para sostener sus esfuerzos clientelistas. El AKP se ha convertido en el arquetipo del «Do Everything» y su cúpula disfruta de un poder centralizado.

La creciente importancia de las convocatorias programáticas entre los partidos coreanos se vincula con el retiro de los «tres Kims» y la despersonalización de las organizaciones partidarias. Los partidos han hecho grandes esfuerzos para institucionalizar los procesos internos de toma de decisiones y establecer mayor transparencia.

En el Brasil, el Partido de los Trabajadores era, con mucho, el más organizado formalmente en el país, incluso antes del ascenso de sus dirigentes a la presidencia federal, mientras que los otros partidos son instrumentos altamente personalistas de sus dirigentes. Incluso un político carismático como Lula tuvo que obtener la aprobación a través de los procesos deliberativos internos de su partido.

La evidencia fragmentaria de Bulgaria sugiere que también allí la convocatoria programática tiende a ser ejercida por los partidos con mayor organización formal, mientras que los partidos menos programáticos suelen constituir proyectos más personalistas y centralizados.

## Organización legislativa

Otra faceta importante de la estructura de poder de un partido es la gobernanza de sus representantes legislativos. En la mayoría de las legislaturas en el mundo, ellos están oficialmente liberados de los mandatos del partido, pero los líderes de facto de este a menudo ejercen influencia sobre sus legisladores. ¿Cómo se relacionan los acuerdos de las reuniones de la bancada partidaria con las posturas de política del partido? Para que los arreglos organizacionales de los representantes en el Legislativo resulten compatibles con la política programática, se deben cumplir dos criterios. En primer lugar, interpretando términos de Weber (1978 [1919]), las legislaturas deben funcionar como «parlamentos de trabajo» y no solo como «parlamentos de hablar». Esto significa que los legisladores deben recibir incentivos y capacidades para invertir en la adquisición de conocimientos acerca de medidas de política por medio de, por ejemplo, un sistema de comités o comisiones legislativas bien equipado. El segundo criterio es que,

al mismo tiempo, las legislaturas deben proveer a los legisladores incentivos para que cooperen al interior de sus grupos parlamentarios en lugar de competir unos contra otros; deben recompensar la coordinación colectiva y otorgar competencias a estos grupos en lugar de a individuos, de modo que para el legislador sea costoso desertar de su partido.

Al menos en tres de las legislaturas cubiertas por los estudios de caso de este proyecto —el Brasil, Bulgaria y Corea del Sur—, y posiblemente también en la de Taiwán, la evidencia sugiere que los mecanismos de control de la representación partidaria al Legislativo se han fortalecido durante los últimos años. Cambiar de facción y/o de afiliación partidaria se ha vuelto más difícil y más costoso para los legisladores. También hay señales de que el trabajo en comisiones se ha intensificado un poco. Sin embargo, no se dispone de información suficiente para determinar cómo el trabajo de las comisiones se realiza y cómo influye en —o se ve influenciado por— el debate programático partidario. A condición de que la cúpula del partido suscriba una orientación programática, un sólido control del partido sobre sus representantes en el Legislativo eventualmente debe contribuir a una contienda interpartidaria más programática.

Es difícil someter estas observaciones al análisis comparativo sistemático, debido a la falta de evidencia transnacional sistemática —DALP no recogió estos datos— y de investigaciones detalladas de organización de los partidos frente al Legislativo en los países objeto de los estudios de caso comentados aquí. Nuestras indagaciones se ven obligadas a depender de las impresiones del observador y de las inferencias que, con mucha cautela, se puedan extraer de ellas. Esta limitación es lamentable, ya que los ordenamientos partidarios y legislativos son, justamente, los elementos del proceso político que se pueden modificar y reformar con menor costo político cuando las instituciones democráticas básicas o el carácter político-económico de un país están en juego.

### **Factores plausibles, pero poco explorados, que influyen en la opción de los políticos por lo programático**

Los factores revisados a continuación se consideran atendibles, pero se han explorado débilmente o tardan en confirmarse debido a la falta de evidencia producto de investigaciones capaces de determinar su influencia sobre la visión programática de partidos o sistemas políticos. La falta de capacidad explicativa de estos elementos no los descarta como condiciones posibles: más bien apunta a la necesidad de realizar nuevas investigaciones sobre su papel e influencia.

## Instituciones democráticas y formación de partidos programáticos

Varios estudios aseveran que, en una democracia, las reglas del juego institucional pesan sobre las estrategias de vinculación de sus partidos. Se sostiene, por ejemplo, que el tipo de reglas que hacen hincapié en la competencia entre políticos individuales y/o enfatizan la responsabilidad individual de quienes ejercen autoridad entorpecen la contienda programática, pues esta requiere que tanto las figuras políticas como los votantes se enfoquen en ideas y actos de gobierno, en lugar de cualidades individuales —carisma— y en lo que individuos pueden hacer por grupos pequeños a cambio de votos —clientelismo—. Se supone que la política programática prospera cuando las instituciones espolean a políticos individuales hacia la cooperación con otros políticos en grandes «equipos» que suman y comparten recursos, y coordinan actividades bajo los paraguas de membretes partidarios.

Los elementos institucionales que presuntamente ayudan a los políticos a intensificar su esfuerzo programático en la contienda electoral, así como en el trabajo diario de representación de sus partidarios, incluyen las leyes electorales, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo del país, y el grado de (des)centralización de su política.

Primero, en cuanto a las leyes electorales, allí donde los partidos compiten en sistemas de representación proporcional con distritos electorales grandes y los electores no pueden escoger a candidatos individuales en las listas de los partidos —es decir, los sistemas de lista cerrada—, los partidos gozan, en principio, de incentivos considerables para lanzar mensajes programáticos. En cambio, donde los candidatos individuales se colocan en primer plano, como en distritos uninominales o plurinominales con listas abiertas —en los cuales los electores otorgan su apoyo no a una lista de partido en su conjunto, sino a individuos—, las individualidades de un mismo partido tienen incentivos para competir una contra otra, bien poniendo en relieve diferencias programáticas menudas o tratando de atraer a votantes mediante incentivos clientelistas o su carisma personal.

En segundo lugar, presidentes elegidos mediante el voto directo y dotados de amplios poderes legislativos —que elaboran, bloquean e implementan leyes— o de poderes ejecutivos —que nombran al gabinete y a otros altos funcionarios— son tenidos por factores que personalizan el proceso político. Candidatos presidenciales con ambición a menudo recurren al patronazgo —o al «amiguismo» y demás variantes— para distinguirse de sus rivales dentro de su propio partido. Una vez nominados, los candidatos se distancian de la postura programática del partido con la idea de ganar votos extra aún no comprometidos. Pronto, las opiniones programáticas del candidato presidencial opacan las posiciones del partido, y pueden determinar que el apoyo que obtenga de sus legisladores una vez alcanzada la presidencia sea muy volátil e impredecible, ya que ni siquiera el propio partido de gobierno estará inequívocamente comprometido con

lo que proponga el presidente. En contraste, un gobierno parlamentario con un primer ministro directamente responsable ante las mayorías del Legislativo brinda incentivos poderosos para cohesionar al grupo en torno a ideas programáticas y al gabinete ministerial.

Para terminar, allí donde las capacidades de asignación de fondos públicos están descentralizadas en responsables regionales y locales elegidos, estos «operadores locales» del partido probablemente serán hábiles en identificar y encabezar redes clientelistas. En consecuencia, en sistemas federalistas los políticos pueden contar con menos incentivos para invertir tiempo y recursos en dar forma a un programa de políticas de escala nacional. Por el contrario, al tener menos capacidad de microgestión de los nexos con sus bases regionales y locales, un gobierno centralizado depende más de ofertas programáticas generales, es decir no direccionadas a clientelas.

Pero desde una perspectiva empírica, ni los estudios de caso ni un examen comparativo amplio que utilice los datos de DALP apoya estas hipótesis institucionales (Kitschelt 2011b). El hallazgo más robusto es, probablemente, el pequeño impulso que las democracias presidencialistas dan a las inclinaciones clientelistas. Por el contrario, sin embargo, las democracias parlamentaristas no parecen mejorar sistemáticamente los esfuerzos programáticos —como lo sugiere el análisis de Luna en el capítulo anterior—. Con respecto a las leyes electorales, solo muestran un efecto débil —o nulo—, a menudo inconsistente con las expectativas descritas en los párrafos anteriores. Por último, no se detecta ningún efecto del federalismo sobre los partidos —fuera a favor o en contra—, incluso cuando se lo evalúa controlando las variables de desarrollo económico o nivel de riqueza.

No obstante, cierta evidencia anecdótica proveniente de los estudios de caso revela que algunos patrones institucionales correlacionan positivamente con determinadas estrategias de vinculación de los partidos de manera consistente con las hipótesis institucionales, aunque esto no sucede de modo muy sistemático. El sistema electoral de la India —que requiere solo mayoría simple—, aunado a un federalismo riguroso, que entrega gran parte del poder político sobre los recursos económicos a los niveles estatal y local, tiende a fomentar una personalización de la política partidaria y, probablemente, atiza un clientelismo intenso, como en efecto se observa. Más aún: la resultante proliferación de partidos de nivel estatal a lo largo y ancho de los 35 estados de la India vuelve imperativo conformar complejas coaliciones de gobierno a nivel federal. Aquí, de hecho, la compatibilidad sectorial prevalece a expensas de la ideológica (Gowda y Sridharan 2010: 158-159). En un sistema federal, un gobierno de coalición puede, así, socavar sistemáticamente la orientación a programas. En muchos partidos brasileños, desde luego, hay líderes políticos que han operado en condiciones institucionales que favorecerían la política no-programática, como la ley electoral del país. Pero esto no ocurre así en todos los partidos: el PT desafía el patrón. Y en Taiwán,

la transición de un sistema electoral personalista —sistema de voto único no transferible— a un sistema mixto de distritos uninominales y de lista cerrada con representación proporcional ha eliminado la competición entre candidatos dentro del mismo partido. El problema es que las instituciones democráticas por sí mismas parecen funcionar solo en una forma altamente contextualizada, por lo que es difícil generalizar a partir de estos ejemplos.

Esta conclusión sugiere que las restricciones exógenas duras antes referidas ejercen gran influencia. Donde haya poca demanda popular por un debate de políticas como las que induce el desarrollo, ni los políticos ni los peritos en diseño constitucional lograrán «manufacturar» un sistema programático de partidos. Sin embargo, contando con el suficiente ingenio político, algunos líderes han logrado desarrollar organizaciones partidarias que compensan la institucionalidad adversa a la contienda programática. El PT brasileño contrapesó la institucionalidad que daba bríos a la contienda individual dentro del partido mediante reglas de nominación y de conducta que acrecentaban la solidaridad y la coordinación entre los representantes electos del partido.

A pesar de que la política programática no parece susceptible a la ingeniería institucional, algunas reformas institucionales pueden contribuir a acelerar la transición a formas más programáticas de hacer política, siempre que se produzcan en conjunción con otras condiciones, duras o blandas, propicias para el surgimiento de este tipo de prácticas, como una prosperidad económica creciente o el agotamiento del modelo intervencionista de Estado. Por sí sola, la ingeniería institucional parece no producir política programática, únicamente bosquejos institucionales.

### Sociedad civil movilizada

Parece meritoria la hipótesis de que una sociedad civil pujante, tachonada de asociaciones civiles independientes de los partidos políticos —pero que gocen de un amplio apoyo popular—, es capaz de obligar a estos a adoptar estrategias más programáticas en lugar del usual intercambio clientelista. Es difícil incorporar a redes clientelistas a aquellos ciudadanos que han buscado asociarse a grupos cívicos relativamente independientes de partidos establecidos. Por lo tanto, cuando se enfrentan con asociaciones cívicas independientes, los políticos se ven obligados a recurrir a esfuerzos programáticos. Además, la misma presencia de las asociaciones civiles autónomas a menudo constituye una amenaza para los partidos políticos existentes. Si estos partidos no incorporan las demandas por las que se movilizan las asociaciones cívicas autónomas, nuevos partidos, alimentados precisamente por ese activismo cívico, pueden entrar en escena, lo que debería animar a las figuras políticas de los partidos establecidos a atraer a los no afiliados apelando a estrategias principalmente programáticas.

¿Coinciden estas proposiciones con la observación empírica? Ya que la evidencia es reducida y más sugestiva que concluyente, se necesitan más estudios sobre este tema. En una comparación amplia —basada en los datos DALP— de las asociaciones cívicas con la convocatoria que realizan los partidos, se observa que la relación entre los llamamientos más programáticos de estos y su filiación a las asociaciones cívicas está supeditada al nivel de prosperidad socioeconómica. También tienden a hacer esfuerzos programáticos algo más fuertes los partidos que mantienen vínculos estrechos con la fuerza laboral y con movimientos en favor de las mujeres, pero esto es así solo en los países más ricos —con 10 000 o más dólares de PBI per cápita—. En países menos ricos, el único vínculo es una correlación negativa con las organizaciones feministas, tal vez porque los trabajadores organizados y los movimientos de mujeres experimentan una subordinación corporativa en partidos predominantemente clientelistas.<sup>6</sup>

La autonomía de las asociaciones civiles respecto de los partidos políticos —y de las reivindicaciones políticas— podría determinar que las figuras de un partido consideren realizar convocatorias más o menos programáticas. Los miembros de asociaciones religiosas o étnico-culturales pueden ser más susceptibles a las relaciones de intercambio clientelista condicionadas con determinado partido político. Los sindicatos de base muy amplia tienden más a exigir de los políticos la entrega de bienes-club redistributivos —colectivos y a gran escala—; esto los incita a adoptar políticas programáticas y a aborrecer el clientelismo.

Considérese el caso de Corea del Sur, cuyo movimiento obrero independiente fue reprimido por el régimen militar en la década de 1980, pero que más tarde ha vuelto a surgir como una fuerza política autónoma. Tras la crisis financiera de 1997, el movimiento cumplió su amenaza de formar un partido propio —el Partido Laborista Democrático de Corea—, que quizá haya tenido un éxito electoral bastante limitado hasta hoy, pero que también parece haber acelerado la adopción poscrisis de posiciones programáticas más fuertes por parte de los dos principales partidos del país. En Taiwán, por el contrario, los sindicatos se desarrollaron en forma muy distinta —con un molde propio del corporativismo de Estado—, por lo que los sindicatos marchan estrechamente entrettejidos con los partidos políticos. La federación de trabajadores más grande está afiliada al gobernante KMT; y la más pequeña, a la oposición, DPP. Estas asociaciones afiliadas a partidos políticos ejercen un menor grado de militancia y han jugado un papel coactivo menor en empujar a las figuras partidarias hacia posiciones programáticas mejor articuladas.

En el Brasil, el movimiento obrero radical estuvo en el origen del PT, el primer partido en adoptar una orientación claramente programática. Con el tiempo, la interacción —en ocasiones la tensión— con su ala obrera ha sido fundamental para el desarrollo del PT.

En los otros países objeto de estudio, los expertos de DALP hallan vínculos estrechos entre varios partidos clientelistas dominantes y los movimientos obreros. Esto se cumple, por ejemplo, para los principales partidos de la India, no solo para el Congreso Nacional de la India y sus pequeños aliados regionales, sino también para el partido Bharatiya Janata (BJP) y los dos pequeños partidos comunistas. En Bulgaria, solo el Partido Socialista Búlgaro (poscomunista) presume de estrechos vínculos con las organizaciones laborales. En los casos de América Latina, con algunas excepciones —el PT brasileño y el Partido Justicialista en la Argentina—, los movimientos de trabajadores son generalmente débiles y ya no mantienen fuertes lazos con las estructuras partidarias.

### Recuadro 2.3. Instituciones democráticas y formación de partidos programáticos

Corea del Sur cuenta con instituciones democráticas que favorecen la contienda programática entre partidos, aunque no de forma inequívoca. Si bien se trata de una democracia centralista, también cuenta con una presidencia moderadamente fuerte y elegida en forma directa, y un sistema electoral que solo recientemente ha promulgado reformas que lo han hecho menos susceptible a las relaciones de intercambio clientelistas.

Turquía probablemente cuenta con las instituciones más consistentes con esfuerzos partidistas programáticos observables, aunque con algunas salvedades. Su sistema electoral de listas cerradas plurinominales con representación proporcional favorece la política programática, así como su forma parlamentaria de gobernanza del Ejecutivo y su centralización de la autoridad gubernamental.

Bulgaria cuenta con un sistema electoral de lista cerrada, representación proporcional y una forma centralizada de gobierno; esto favorece la contienda programática entre partidos. Cuenta, además, con una débil —pero no del todo impotente— presidencia elegida en forma directa. A la luz de estas condiciones y su nivel de desarrollo económico, se podría esperar un mayor impulso al desarrollo programático del que se observa en realidad.

El Brasil cuenta con una institucionalidad relativamente perniciosa para la competición programática, a pesar de que hace unos años una reforma del sistema electoral eliminó algunos factores infames que fomentaban el clientelismo en lugar de la política partidaria basada en programas. Sin embargo, los partidos han reorientado las estrategias electorales y emprenden convocatorias algo más programáticas.

Tomados individualmente, los partidos de la República Dominicana, la India y Taiwán ejercen poco activismo programático. Sin embargo, los arreglos institucionales en esos países no son del todo propicios al clientelismo ni adversos a la competencia programática entre partidos.

## Conclusiones

Este capítulo evaluó la naturaleza de los esfuerzos programáticos que ejercen los partidos mediante una combinación de estudios de caso en profundidad y un estudio cuantitativo de gran tamaño. Halla que los partidos se centran en las políticas programáticas si es que se producen ciertas condiciones; si estas no se producen, tenderán hacia políticas clientelistas o personalistas. Los partidos programáticos parecen seguir distintos caminos de creación y consolidación, e incentivos diferentes dan forma a tales trayectorias. Los estudios de caso revelan pocos factores que se cumplen en todas las instancias de formación de partidos programáticos, pero dan cuenta de las correlaciones observadas e identifican nueve mecanismos tentativos que tienen cierta influencia causal sobre la práctica programática de los partidos:

- El desarrollo económico constituye un entorno favorable para la política programática. La condición «dura» primordial para las prácticas programáticas en los partidos es el desarrollo económico. Los individuos con mayores ingresos y acceso a educación prefieren una rendición democrática de cuentas atada a programas partidarios debido a múltiples razones, y consideran insatisfactorias las alternativas. En contraste, la prevalencia de la pobreza en un país no augura condiciones favorables para la política programática.
- Los períodos de crisis económica son ventanas de oportunidad para elevar el contenido programático de la competición entre partidos. Cuando la situación económica se torna angustiosa, tanto electores como políticos están mejor dispuestos a considerar programas de política capaces de afectar los costos y beneficios de grandes grupos. La «ventana» para la política programática es tanto más prometedora cuando se agota el modelo usual de crecimiento económico a largo plazo del país. Esto suele ocurrir en la transición de economías orientadas hacia la exportación de materia prima a aparatos productivos dirigidos a la industrialización —propios del intervencionismo desarrollista de Estado—, o en el tránsito de esta a economías posindustriales basadas en el conocimiento y los servicios. Tales momentos críticos de tránsito no hacen inevitable que los partidos y sistemas de partidos se conviertan en programáticos; dicho cambio resulta de decisiones que toman los políticos y los ciudadanos. El advenimiento del Estado desarrollista ofrece incentivos para construir vínculos clientelistas en lugar de programáticos.
- Cuanto más intensa es la competitividad de las elecciones democráticas, es más probable que los partidos inviertan en esfuerzos programáticos, al menos en los países más ricos. Si hay mucho en juego para los líderes de los partidos, ellos se esforzarán más para atraer a los votantes. Cuando existe una demanda de la población por programas de política en lugar de apelaciones clientelistas —como es el caso en los países desarrollados—, un alto nivel de competitividad hará que se redoblen los esfuerzos de los líderes partidarios para ofrecer

- propuestas de política. Por el contrario, en sociedades menos prósperas, la competitividad intensa tenderá a reforzar el ánimo clientelista en los partidos, ya que la mayoría de votantes prefiere beneficios materiales dirigidos en vez de promesas de cambio de políticas.
- Las formas de organización interna de los partidos consolidan los esfuerzos programáticos. Por poco probable que fuera que las opciones de los políticos acerca de las maneras de organizar su partido —incluidos los mecanismos de decisión internos— puedan causar que este adopte estrategias de vinculación más o menos programáticas, es un hallazgo lo suficientemente robusto que ciertos ordenamientos institucionales son más compatibles con la competencia programática que otros, y la estimulan. Los esfuerzos programáticos resultan más sostenibles cuando se cuenta con afiliaciones formales por las cuales los cuadros influyen en la toma de decisiones en el marco de organizaciones menos centralistas, en las que los líderes tienen menos control sobre la nominación de candidatos del partido y las prácticas financieras son más transparentes e institucionalizadas. Esto a pesar de que los partidos programáticos complejos requieren un liderazgo fuerte para unificar la voz partidaria.
  - Un terreno de juego democrático, que ofrezca igualdad de oportunidades e igual protección de las libertades civiles y políticas de los contendientes rivales en un sufragio, puede ser una meta normativa deseable para el diseño de los sistemas políticos, pero no encuentra respaldo empírico con la aparición de partidos programáticos. También hay democracias bien dotadas de derechos civiles y políticos que tienen partidos no programáticos.
  - La antigüedad de la experiencia democrática no garantiza partidos programáticos. Los partidos no se tornan programáticos exclusivamente a causa de su reiterada participación en elecciones.
  - La existencia de brechas étnicas profundas, y de asimetrías en los ingresos y la distribución del poder en un cuerpo político, pueden o no favorecer la política programática, pero no reducen per se sus posibilidades. Algunas demandas por beneficios para la mayoría de los miembros de una comunidad étnica —tales como redistribución del ingreso, libertades civiles y políticas, o tolerancia a ciertas prácticas culturales— pueden ser enmarcadas en demandas programáticas generales; es decir, de políticas que benefician —y se apliquen— a todos los miembros de la sociedad, no solo a quienes votan por el partido que los defiende o a un grupo étnico sobrerrepresentado.
  - La «ingeniería institucional» —ya sea de los sistemas electorales, de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, o la (des)centralización— parece útil en circunstancias altamente contextuales. Una reforma institucional adicional puede acelerar la transición a la política programática, siempre que se produzca en conjunción con otros elementos útiles como la prosperidad económica creciente o el agotamiento de un desarrollismo de Estado. Por sí mismo, el diseño solo ofrece bosquejos institucionales.

- Los sindicatos fuertes, que tienen lazos duraderos con partidos políticos, pueden fomentar la política programática, aunque solo en los países más ricos. En otros lugares, los acoplamientos gremio-partidos pueden fomentar políticas clientelistas y, especialmente, avidez rentista. Cuando menos, no añaden ningún contenido programático a la convocatoria de un partido.

## Notas

- 1 Los estudios de caso fueron encargados por IDEA Internacional, y el conjunto de las investigaciones se llevó a cabo bajo la dirección de Herbert Kitschelt. Estos estudios de caso son recuentos detallados del proceso que conduce a la programatización de partidos en siete países. Así, acerca del Brasil tenemos «A Case Study of Clientelistic vs. Programmatic Political Parties in Brazil», por Sandra Osterkatz (University of North Carolina at Chapel Hill); sobre Bulgaria, «Electoral Volatility Polarization and Financial Deficits Lead to Reduction of Clientelism», por Kiril Kolev (Hendrix College); en cuanto a la República Dominicana, «Electoral Politics in the Dominican Republic: Low Levels of Programmatic Competition», por Matthew Singer (University of Connecticut); a la India le correspondió «Party Competition: Continued Weak Programmatic Structuration of Partisan Alternatives: A Proto-case Study», por Herbert Kitschelt (Duke University); en lo que atañe a Corea del Sur, «A Case Study of Parties' Programmatic and Clientelistic Appeals», por Yi-ting Wang (Duke University); en cuanto a Taiwán, «A Case Study of Parties' Programmatic and Clientelistic Appeals», por Yi-ting Wang (Duke University); y en relación con Turquía, «The Evolution of Electoral Accountability in Turkey: Cyclical Evolutions in Programmatic and Clientelistic Politics», por Daniel Kselman (Juan March Institute). La investigación también emplea, con fines de precisión metodológica, los datos de Democratic Accountability and Linkage Project (DALP), un repositorio de datos sobre 88 democracias sujeto a una variedad de mediciones, conducido por la Duke University. Se puede acceder a este material en <https://web.duke.edu/democracy/>.
- 2 Este volumen de datos fue financiado por el Banco Mundial, la Duke University y la Fundación Nacional de Investigaciones de Chile.
- 3 Hay un posible modelo híbrido: países exportadores de materia prima con altos ingresos. Se los puede equiparar con el modelo 1 viable.
- 4 Proyectar hipótesis más allá es difícil, ya que DALP consiste en una única observación en un punto del tiempo, el 2008. Debido a que el argumento mismo se funda en transiciones, se necesitarían observaciones múltiples de todas las variables a través del tiempo.
- 5 Debemos advertir aquí que los estudios de caso hallaron muy poca investigación sobre la naturaleza de la organización interna de los partidos en el desarrollo de las democracias. El interés por el PT del Brasil es una excepción.
- 6 En los países más pobres, la movilización de asociaciones no se traduce en una política más programática cuando dichas agrupaciones se vinculan a redes partidarias. Este resultado es consistente con la literatura sobre el sesgo urbano de las políticas de desarrollo (Bates 2008) y el papel de los sindicatos en el aumento potencial de la desigualdad y las disparidades de oportunidades de vida (véase, por ejemplo, McGuire 1999).

## Bibliografía y fuentes adicionales

Este informe de IDEA Internacional incluye solo un mínimo de referencias. Como literatura adicional, pueden consultarse las extensas bibliografías de Hicken (2011), Kitschelt y Wilkinson (2007), Luna (2010) y Stokes (2007), así como las bibliografías de los estudios de caso asociados a este informe de IDEA, disponibles en <http://www.idea.int/development/>.

Achen, Christopher H.

2002 «Toward a New Political Methodology: Microfoundations and ART», *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 423-450.

Adserà, Alícia y Carles Boix

2002 «Trade, Democracy and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness», *International Organization*, 56, pp. 229-262.

Baldwin, Kate y John D. Huber

2010 «Economic versus Cultural Differences: Forms of Ethnic Diversity and Public Goods Provision», *American Political Science Review*, 104/4, pp. 644-662.

Bartolini, Stefano

2000 *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bates, Robert

2008 *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Benoit, Kenneth y Michael Laver

2006 *Party Policy in Modern Democracies*. Londres: Routledge.

Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart

1995 «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Order of Electoral Formulas», *Electoral Studies*, 14/4, pp. 414-439.

Chhibber, Pradeep y Kenneth Kollman

2004 *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Chhibber, Pradeep; Francesca Refsum Jensenius y Pavithra Suryanarayan

2012 «Party Organization and Party Proliferation in India», *Party Politics*.

Downs, Anthony

1957 *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.

- Fish, M. Steven y Matthew Kroenig  
2009 *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galston, William  
2010 «Can a Polarized American Party System Be “Healthy”?», *Brookings Institution, Issues in Governance Studies papers*, 34.
- Gerring, John; Philip Bond, William Barndt y Carola Moreno  
2005 «Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective», *World Politics*, 57/3, pp. 323-364.
- Gowda, M. V. Rajeev y Eswaran Sridharan  
2010 «Political Parties and Democracy in India». En Baogang He, Anatoly Kulik y Kay Lawson (editores). *Political Parties and Democracy. Volume III: Post-Soviet and Asian Political Parties*. Santa Barbara, California: Praeger, pp. 149-172.
- Haggard, Stephan  
1990 *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman  
2008 *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hicken, Allen  
2011 «Clientelism», *Annual Review of Political Science*, 14, pp. 289-310.
- Iversen, Torben y Thomas R. Cusack  
2000 «The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?», *World Politics*, 52/3, pp. 313-349.
- Jones-Luong, Pauline y Erika Weinthal  
2010 *Oil Is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keefer, Philip  
2007 «Clientelism, Credibility and the Policy Choices of Young Democracies», *American Journal of Political Science*, 51/4, pp. 804-821.
- Kitschelt, Herbert  
2011a «Clientelistic Linkage Strategies: A Descriptive Exploration». Paper prepared for the Workshop on Democratic Accountability Strategies, Duke University, Durham, N. C., 18-19 mayo.  
2011b «Do Institutions Matter for Parties’ Political Linkage Strategies?». Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Seattle, Wash., 1-4 setiembre.

- 2011c «Explaining Clientelistic and Programmatic Partisan Linkage Strategies: The Role of Political Economy». Ponencia presentada para una mesa de discusión en la University of California, Davis, 4 noviembre.
- 2007a «The Demise of Clientelism in Affluent Capitalist Democracies». En Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (editores). *Patrons, Clients or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 298-321.
- 2007b «Party Systems». En Carles Boix y Susan Stokes (editores). *Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 522-554.
- 2000 «Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities», *Comparative Political Studies*, 33/6-7, pp. 845-879.

Kitschelt, Herbert y Kent Freeze

- 2010 «Programmatic Party System Structuration: Developing and Comparing Cross-National and Cross-Party Measures with a New Global Data Set». Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., 2-5 setiembre.

Kitschelt, Herbert; Kirk Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth Zechmeister  
2010 *Latin American Party Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert y Daniel Kselman

- 2011 «The Effect of Democratic Experience on Political Parties» Linkage Strategies». Documento de discusión.
- 2010 «The Organizational Foundations of Democratic Accountability: Organizational Form and the Choice of Democratic Linkage Strategy», ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington D. C., 2-5 setiembre.

Kitschelt, Herbert; Zdenka Mansfeldova, Radoslav Markowski y Gabor Toka

- 1999 *Post-Communist Party Systems, Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Nueva York: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert y Philip Rehm

- 2011 «Occupation as a Site for Economic and Non-Economic Preference Formation». Ponencia presentada en la XI Conferencia del Consejo de Europeístas, Barcelona, 19-21 junio.

Kitschelt, Herbert y Matthew Singer

- 2011 «Do Everything» Parties: When Can Politicians Combine Clientelistic and Programmatic Appeals?. Ponencia presentada en la mesa de discusión sobre Democratic Accountability Strategies, Duke University, Durham, N. C., 18-19 mayo.

Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson

- 2007 «Citizen-Politician Linkages: An Introduction». En Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (editores). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kirkpatrick, Evron V.

1971 «Toward A More Responsible Two-Party System»: Political Science, Policy Science, or Pseudo-Science?, *American Political Science Review*, 65/4, pp. 965-990.

Kolev, Kiril y Wang, Yi-ting

2010 «Ethnic Group Divisions and Clientelism». Ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D. C., 2-5 setiembre.  
Lee, Yoonkyung

2011 *Militants or Partisans: Labor Unions and Democratic Politics in Korea and Taiwan*. Stanford, California: Stanford University Press.

Levitsky, Steven y Lucian Way

2010 *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Luna, Juan Pablo; Fernando Rosenblatt y Sergio Toro

2011 *Desk Review on Programmatic Parties for IDEA International*. Stockholm: International IDEA, available at <[http://www.idea.int/development/upload/Luna\\_Desk-Review\\_Full.pdf](http://www.idea.int/development/upload/Luna_Desk-Review_Full.pdf)>.

Lust, Ellen

2009 «Competitive Clientelism in the Middle East». *Journal of Democracy*, 20/3, pp. 122-135.

McGuire, James W.

1999 «Labor Union Strength and Human Development in East Asia and Latin America». *Studies in Comparative International Development*, 33/4, pp. 3-34.

Przeworski, Adam y John Sprague

1986 *Paper Stones*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rehm, Philip

2008 «The Party Manifesto Data Set: Some Critical Results», ponencia presentada en el Workshop on Political Methodology, Duke University, Durham, N. C., 3 abril.

Rodrik, Dani

2011 *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York: Norton.

1997 *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D. C.: The Institute for International Economics.

Rogowski, Ronald

1989 *Commerce and Coalitions*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Ross, Michael J.

2008 «Oil, Islam, and Women». *American Political Science Review*, 102/2, pp. 107-123.

- 2007 «Political Clientelism». En C. Boix y Susan Stokes (editores) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 604-627.
- 2006 «A Closer Look at Oil, Diamonds, and Civil War». *Annual Review of Political Science*, 9, pp. 265-300.
- 2001 «Does Oil Hinder Democracy?». *World Politics*, 53, pp. 325-361.

Stokes, Susan C.

- 2005 «Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina». *American Political Science Review*, 99/3, pp. 315-325.

Stokes, Susan C.; Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco

- 2013 *Brokers, Voters and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Strom, Kaare

- 1984 «Minority Governments in Parliamentary Democracies». *Comparative Political Studies*, 17/2, pp. 199-227.

Teorell, Jan

- 2010 *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972-2006*. Cambridge: Cambridge University Press.

Treisman, Daniel

- 2007 «What Have I Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research?». *Annual Review of Political Science*, 10, pp. 211-244.

Tsebelis, George

- 2002 *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Weber, Max

- 1978 [1919] *Economy and Society*. Berkeley, California: University of California Press.



# Capítulo 3

CAPÍTULO 3

# La política programática en una perspectiva comparada

*Nic Cheeseman y Dan Paget*

## Introducción

Un sistema político es programático cuando los partidos que lo conforman generan políticas, movilizan apoyo y actúan en el gobierno basados predominantemente en una posición ideológica consistente y coherente. En otras palabras, la política programática es la antítesis de la clientelista, caracterizada porque los partidos tratan de movilizar el apoyo de la ciudadanía a través de redes de intercambio, e intentan llegar al poder con el fin de obtener el control de los recursos del Estado. La política programática toma distancia del vínculo entre partidos y votantes basado en el carisma de los líderes y en las identidades comunales. Sin embargo, estas estrategias no son mutuamente excluyentes; muchos partidos despliegan elementos de ambas.

El desarrollo de la política programática es importante debido a numerosas razones. En sistemas partidarios en los que predominan los partidos clientelistas, las elecciones rara vez generan debate sobre temas de peso, tales como la política económica, y pueden incluso no tomar en cuenta el rendimiento del gobierno más reciente. En partidos clientelistas, por ejemplo, los líderes ganan apoyo cuando proveen suficientes beneficios individuales para sus partidarios; cuán diestros son estos dirigentes en el manejo de las políticas públicas suele ser un factor de poca importancia.

Para un partido político que se define como programático, el compromiso ideológico estable y bien estructurado constituye la base de los siguientes elementos:

- El vínculo entre el partido y sus electores.
- La organización interna del partido.
- El proceso de formulación de políticas y la plataforma que resulta de este.

Con el fin de comprender mejor los factores que impulsan o entorpecen el establecimiento de partidos programáticos, hemos estudiado los casos del Brasil, la India,

Ucrania y Zambia: cada uno de estos países ha protagonizado transiciones que —en diferentes grados— los han llevado de sistemas menos clientelistas a más programáticos.<sup>1</sup> Estos casos brindan, pues, información que atañe a los procesos de tránsito de sistemas clientelistas a programáticos, así como del impacto que tiene la política programática. Por último, de los resultados del estudio se obtienen una serie de recomendaciones de política.

De los estudios de caso mencionados se pueden extraer tres conclusiones importantes para comprender mejor el desarrollo programático:

- Las indagaciones anteriores en este tema no han sabido reconocer que los partidos pueden ser simultáneamente étnicos —o lingüísticos, religiosos o regionales— y programáticos.<sup>2</sup> Esto ocurre a menudo cuando los patrones históricos de discriminación llevan a que las divisiones étnicas se superpongan a las socioeconómicas, o cuando la politización de algunas comunidades étnicas las hace más sensibles a determinadas plataformas de políticas. También puede ocurrir cuando un partido propone la defensa de un programa político coherente, pero no deja de emplear ideas y símbolos conectados a una o más comunidades —étnicas, etcétera—, y depende desproporcionadamente de las redes y organizaciones sociales de tales grupos.

Por supuesto, este tipo de partidos tienden a adoptar posturas sobre cuestiones de política que son del agrado de las comunidades a las que apelan. Sin embargo, qué significa tal cosa respecto del modo como se desarrollan estos partidos —y cuán programáticos son— dista de ser simple. Por un lado, algunos partidos que han sido catalogados como étnicos tendrían que ser reevaluados, pues persiguen plataformas políticas coherentes, que cuentan con las características positivas y los resultados que habitualmente se asocian a los partidos programáticos. Por otro lado, es importante reconocer que en ciertas condiciones, los partidos étnico-programáticos representan un claro riesgo para la política basada en propuestas vinculadas a programas, pues cuando los partidos dependen demasiado de sus vínculos con determinada comunidad, tienden a exacerbar las tensiones étnicas, lo que en democracias jóvenes a menudo contribuye a la inestabilidad política. Por ello, es importante distinguir entre partidos étnico-programáticos y sus contrapartes cívico-programáticos.

- Si un país cuenta solo con uno o dos partidos programáticos, mientras que otros partidos influyentes no lo son, no puede hablarse de un sistema de partidos programático. El análisis asume a menudo que los partidos que apuestan por programas serán los impulsores de la «programatización» del resto del sistema, pero los estudios de caso no apoyan esta perspectiva. Aunque

los partidos programáticos puedan disfrutar de ciertas ventajas sobre sus rivales, un número pequeño de partidos basados en plataformas políticas coherentes puede tener escaso impacto si su poder no crece, y más aún si deben competir contra partidos étnicos, personalistas y clientelistas establecidos, que gozan de un mayor acceso a recursos. En estas condiciones, los partidos programáticos y no programáticos pueden coexistir.

- La comparación de los cuatro casos revela que hay dos factores en el desarrollo de un partido programático que manifiestan una fuerte correlación con el desarrollo de un sistema de partidos programático sostenible: 1) el tipo de vínculos que los partidos establecen con los votantes y 2) si los partidos construyen —o no— lazos sólidos con grupos organizados de la sociedad civil.

### Recuadro 3.1. Definición y operacionalización de la política programática en los estudios de caso

Según lo propuesto por Luna en el primer capítulo de este libro, un partido programático se caracteriza por sus compromisos ideológicos estables y bien estructurados, que constituyen la base de su organización y de sus actividades. Sin embargo, los partidos no se clasifican simplemente en programáticos o no programáticos.

Los partidos identificados en los cuatro estudios de caso se distribuyen en un amplio espectro que abarca desde partidos en gran medida clientelistas y con escaso contenido programático, como el Movimiento para la Democracia Multipartidaria de Zambia; otros que si bien dependen de relaciones patrón-cliente para movilizar apoyo electoral, postulan una agenda coherente de políticas, como el Partido del Congreso Nacional de la India; y otros que movilizan su apoyo popular a lo largo de líneas programáticas, cuentan con estructuras internas diseñadas para promover la formulación de políticas sujetas a programa y defienden un conjunto estable de objetivos ideológicos cuando alcanzan el poder, como el PT del Brasil o, en menor medida, el Partido Socialista de Ucrania.

En segundo lugar, como dejan claro estos ejemplos, los partidos pueden ser más o menos programáticos en una variedad de dimensiones diferentes. Debido a que los partidos pueden ser altamente programáticos en algunas áreas y relativamente no programáticos en otras, resulta muy difícil clasificarlos. Por ejemplo, ¿son igualmente —o más, o menos— programáticos el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) del Brasil —cuya estructura se orienta a la consecución de objetivos programáticos, y que trata de ponerlos en práctica cuando llega al poder, pero que ejerce vínculos más clientelistas que programáticos para movilizar a sus votantes— que el Frente Patriótico de Zambia (PF), que ha desarrollado ciertos vínculos programáticos con los votantes, pero aún tiene un camino por recorrer en lo que atañe a la manera en que se organiza y formula sus políticas? Esta pregunta no se puede responder sin decidir primero cuál de las tres dimensiones de lo programático expuestas anteriormente tiene mayor importancia.

### Recuadro 3.2. Breve estudio de caso: Ucrania

Después de la desintegración de la Unión Soviética, Ucrania se enfrentó al reto de construir un sistema de partidos a partir de cero. El proceso de surgimiento y consolidación del sistema de partidos durante las últimas dos décadas estuvo lleno de problemas y contratiempos. Durante la mayor parte de este período, los partidos no fueron ni institucionales ni programáticos. Una figura presidencial fuerte, un sistema electoral de distritos uninominales y un significativo grado de corrupción permitieron que, en la década de 1990, los partidos clientelistas prosperaran.

El perfil programático de los partidos ucranianos se acentuó considerablemente después de la Revolución Naranja del 2004, y en particular después de las elecciones del 2006. En ese lapso, cuestiones étnico-culturales —incluyendo el idioma nacional, las relaciones con la Unión Europea y con Rusia— se convirtieron en el eje alrededor del cual se organizó la política partidaria. El cambio del sistema de votación entre el 2006 y el 2010 a uno de representación proporcional hizo menos viables las estrategias clientelistas y fortaleció a los líderes del partido frente a los representantes de este ante el Parlamento. Ello facultó a las élites partidarias a impulsar estrategias más programáticas, a invertir en desarrollo organizacional y a refrenar divisiones internas que, de otro modo, hubieran socavado la unidad de sus partidos. Sin embargo, muchos de estos cambios fueron revertidos para las elecciones del 2012.

### Recuadro 3.3. Breve estudio de caso: el Brasil

El sistema de partidos brasileño es fragmentado y complejo. Durante las décadas de 1980 y 1990, alcanzó notoriedad por su clientelismo, debilidad, baja calidad en términos generales y casi completa ausencia del aspecto programático (véase Ames 2001; Lamounier 1986; Mainwaring y Scully 1995; Mainwaring 1999). Sin embargo, en los últimos 25 años este sistema caótico se ha vuelto más estable, y más programático desde el surgimiento del Partido de los Trabajadores (PT).

En su competencia contra los partidos clientelistas establecidos, el PT contó con el apoyo de los sindicatos y de la izquierda. A medida que obtenía el poder en algunos estados, se fue beneficiando de la ventaja de candidatear desde posiciones de gobierno. Tras obtener la presidencia en el 2002, su estrategia programática superó una y otra vez en eficacia al clientelismo de sus rivales. En respuesta, el PSDB ha reforzado su perfil programático. Silva y Cardoso, exlíderes del PT y el PSDB, respectivamente, disfrutaban de una llegada carismática a sus votantes; sin embargo, utilizaron ese rasgo para proveer de un rostro y una personalidad a sus respectivos programas políticos, lo que afianzó la actitud programática de sus partidos en lugar de debilitarla. Aunque el sistema de partidos brasileño siguió fragmentado, a partir de la década del 2000 el PT y el PSDB conformaron, de manera consistente, la base de coaliciones de izquierda y de derecha, respectivamente, que pusieron orden en el panorama político.

Al momento de redactar este informe, en el Brasil parece estarse institucionalizando un sistema de partidos que se aproxima, en carácter programático, al de las democracias establecidas (Hagopian, Gervasoni y Moraes 2009).

### Recuadro 3.4. Breve estudio de caso: la India

El estudio de caso de los partidos programáticos en la India se centra en dos grandes transformaciones: en los ámbitos estatal y nacional.

En el ámbito nacional, el sistema de partidos de la India experimentó una marcada fragmentación desde fines de la década de 1980, cuando muchos años de hegemonía del Partido del Congreso Nacional dieron paso a una acalorada contienda multipartidista. El modelo de «cuadros programáticos» del Partido del Congreso, por el que los programas formulados por la cúpula del partido no eran relevantes para la movilización de votantes, no fue apoyado por partidos como el Bharatiya Janata (BJP), el Bahujan Samaj (BSP) y una serie de partidos regionales. Aunque muchos de estos partidos nuevos cuentan con elementos programáticos claros, desafían las categorías convencionales, ya que combinan plataformas programáticas con convocatorias étnicas al electorado. Naturalmente, hay elementos de las plataformas de estos partidos que apelan más a algunos segmentos étnicos de la población, especialmente cuando clase socioeconómica y etnia se superponen.

Las consecuencias para el sistema político han sido complejas. Por un lado, estos partidos allanaron la brecha entre la política de élite y la política de masas. Por otro lado, el carácter a menudo divisionista de sus estrategias no siempre ha sido propicio para la estabilidad de una democracia grande y diversa como la de la India. El BJP, por ejemplo, ha sido acusado de incitar al odio étnico y la violencia en una serie de incidentes. Sin embargo, hay evidencias de que, paso a paso, estos partidos están moderando su énfasis en la identidad, y como resultado de ello han comenzado a ser menos «étnicos» en su estilo de hacer política. No resulta del todo claro si la aparición de estos partidos, débilmente programáticos, impulsará a otros a mejorar su ejercicio programático a fin de no perder el paso.

En el ámbito subnacional, algunos candidatos han basado sus campañas para las elecciones estatales en su pasada trayectoria de buen gobierno, y cuando han ganado, han procedido a implementar programas creíbles de lucha contra la corrupción. La victoria del partido Telugu Desam en el estado de Andhra Pradesh, y la elección de Chandrababu Naidu como ministro principal del estado es, quizá, el mejor ejemplo. Estas innovaciones, lideradas desde el ámbito estadual, han tenido un poderoso efecto de demostración, y las estrategias políticas subyacentes han sido copiadas —al menos en la retórica, aunque no siempre en la práctica— por emprendedores políticos de otros lugares. Como resultado, ha aparecido un gran número de ministros y jefes de partidos estatales que han hecho de la buena gobernanza y el desarrollo económico la marca característica de sus campañas políticas.

### Recuadro 3.5. Breve estudio de caso: Zambia

En Zambia hubo algunos momentos fugaces en los que la política se volvió más programática, pero ha sido solo desde el 2002 que surgió una forma electoralmente exitosa de populismo con elementos programáticos. Su ascenso fue no solo sorprendente, sino también significativo para la política programática en otros lugares, porque se produjo en condiciones adversas para otros partidos orientados hacia plataformas de políticas públicas. Entre 1991 y el 2011, el sistema de partidos de Zambia se caracterizó por la presencia de un partido dominante rodeado por una oposición fragmentada. Las etiquetas partidarias no

servían para describir las posiciones políticas de cada partido. Más bien, los partidos se vinculaban a los votantes a través de intercambios clientelistas, y el juego político era personal, étnico y solventado con recursos públicos, características interconectadas que se refuerzan y que se pueden hallar en otros casos africanos y de otros continentes.

A pesar de este contexto, surgió un nuevo partido que abogaba por una agenda programática: el Frente Patriótico (PF). Liderado por un político veterano, Michael Sata, el PF desarrolló fuertes vínculos con grupos que hasta entonces se habían mantenido al margen, pues atendió aflicciones populares no reconocidas previamente y propuso políticas para solucionarlas. El PF logró hacerlo debido a la atracción carismática personal de Sata y al empleo de redes sindicales y religiosas ya existentes, que le proporcionaron capacidad de movilización. El PF amplió sus bases dirigiendo convocatorias específicas a grupos étnicos y urbanos, una práctica que llevó a clasificar al partido como «etnopolulista» (Cheeseman y Larmer 2013). Esta estrategia permitió que, en solo 10 años, el PF ascendiera desde una ubicación política apenas marginal hasta la presidencia.

No obstante, a pesar de este rápido éxito, su misión programática no había sido institucionalizada. El PF no había incorporado en su seno a grupos movilizados de la sociedad civil, como sí lo hicieron el PT en el Brasil y el BSP en la India. A cambio de su vertiginoso crecimiento, el partido sacrificó su consolidación institucional, por lo cual su carácter programático es particularmente vulnerable a reversión. Por otra parte, mientras que el ascenso del PF forzó a otros partidos a tomar una posición política sobre algunos asuntos, aún no ha inspirado el desarrollo de alternativas programáticas.

## Factores estructurales que promueven u obstaculizan el desarrollo de partidos programáticos

Los partidos programáticos no se desarrollan en cualquier ámbito político. Algunos países cuentan con condiciones de alcance nacional y subnacional más propicias al desarrollo de partidos programáticos. Los estudios de caso y otros análisis han permitido identificar determinado telón de condiciones de fondo que promueven o que obstaculizan el desarrollo de los partidos orientados a políticas.

El primer factor que alienta el surgimiento de la política programática es un Estado fuerte basado en reglas. Los partidos clientelistas movilizan su apoyo electoral distribuyendo recursos a través de redes clientelistas; muchos de estos recursos provienen de fondos públicos, a menudo obtenidos de manera ilegal. Cuando los Estados cuentan con burocracias basadas en méritos y sistemas basados en reglas, se reduce el espacio para aplicar estrategias clientelistas, lo que, a su vez, torna más efectivas las alternativas programáticas. En contraste, los Estados «porosos» —es decir, aquellos en los que tanto quienes están dentro como fuera pueden extraer recursos— ofrecen menos oportunidades de que surjan partidos programáticos que desafíen el statu quo.

El segundo factor crítico es la forma en que está estructurada una sociedad. Determinadas configuraciones de grupos y redes sociales tornan más difícil la movilización programática, mientras que favorecen la convocatoria clientelista, y viceversa. Cuando los grupos sociales gozan de una buena educación, están bien informados y disfrutan de cierta prosperidad —pero siguen dependiendo de la provisión estatal de bienes públicos—, es probable que resistan las estrategias clientelistas y sean más asequibles a formas programáticas de movilización. A la inversa, cuando tales comunidades están mal educadas, mal informadas y pasan penurias, o no les afecta la provisión estatal de bienes públicos, es probable que sean más receptivas a esquemas de movilización clientelista.

Con algunas excepciones importantes, son los grupos urbanos los que presentan con más frecuencia el primer conjunto de características, mientras que los más propensos a exhibir las segundas son los grupos rurales. De ello se deduce que las sociedades urbanas suelen ser más receptivas a la convocatoria programática que las sociedades rurales, aunque esto dista de ser una regla general. Del mismo modo, las sociedades que generan una ciudadanía más fuerte y politizada les dan a los partidos políticos la posibilidad de establecer relaciones estratégicas con actores no gubernamentales, lazos que conducen a la creación e institucionalización de la política programática, como se discute con mayor detalle más adelante.

En tercer lugar, el diseño de las instituciones —no solo de los partidos, sino también del sistema político y las reglas parlamentarias— afecta la fuerza y coherencia de los partidos, y con ello, su cariz programático. Estos factores incluyen regulaciones parlamentarias que desincentivan el cambio de partido —el transfuguismo— y así refuerzan los límites entre partidos, y también reglas electorales que debilitan los incentivos para que los candidatos del partido movilicen a votantes en torno a intereses locales o estrechos. Estos factores pueden garantizar que los partidos mantengan cierta disciplina y sean capaces de ejercer control sobre sus líderes individuales y sus representantes en el Parlamento. A su vez, esto hace improbable que los partidos promuevan en forma clientelista promesas locales contrarias a sus objetivos programáticos más amplios.

Por último, los sistemas de partidos institucionalizados proporcionan más oportunidades para el desarrollo de partidos programáticos. Cuando los partidos son estables y consistentes en su manera de enfrentar elecciones, formulan y adoptan posiciones políticas más fuertes y sólidas, y sobre esta base mejoran sus vínculos con la ciudadanía. En la misma línea, los partidos programáticos pueden estructurar la política de modo tal que contribuya a institucionalizar el sistema de partidos que los alberga. La institucionalización y la política programática tienden, así, a reforzarse mutuamente.

### Recuadro 3.6. Etnicidad y partidos programáticos

Tres de los cuatro países estudiados en este proyecto —la India, Ucrania y Zambia— cuentan con partidos políticos que promueven mensajes y vínculos programáticos, pero cuyas plataformas políticas están claramente destinadas a beneficiar a un grupo étnico específico. Este fenómeno puede surgir cuando el origen étnico y la clase se superponen, como en la India, donde partidos como el BSP surgen específicamente para representar a determinadas castas, tribus y minorías religiosas.

En Zambia, la superposición entre etnia y clase no es tan ajustada como en la India, pero la histórica politización de las identidades colectivas generada por diversos líderes ha tenido, de un modo u otro, el efecto de fomentar la difusión de determinadas perspectivas de política en comunidades específicas. Michael Sata utilizó la amplia simpatía por la política programática entre su propia comunidad bemba como base para desarrollar un efectivo movimiento étnico-programático que, finalmente, logró un apoyo transétnico en zonas urbanas.

Es también probable que la política programática muestre una dimensión étnica cuando las organizaciones cívicas de índole étnica se convierten en la base de partidos políticos. El BJP de la India surgió a partir de organizaciones sociales y cívicas hindi, y aun cuando pasó a convertirse en un partido nacional —con un programa correspondiente a esa escala—, sus raíces en estas organizaciones han logrado que las ideas hindi sigan ocupando el núcleo de la plataforma de políticas del partido.

Es importante distinguir entre partidos étnico-programáticos y partidos cívico-programáticos, ya que mientras el crecimiento y la institucionalización de los primeros fortalecen la política programática, también acarrearán riesgos nuevos y diferentes. Si eligen poner el énfasis en el núcleo étnico de sus bases, este tipo de partidos pueden llevar a una mayor politización de las identidades subnacionales; alternatively, si tratan de llegar a otros grupos relegando a su núcleo étnico, pueden diluir su mensaje programático.

La política programática alude a un sistema democrático que tiene un carácter programático decisivo, y cuenta con partidos programáticos como principales contendientes electorales. Aunque la política programática puede surgir a través de una serie de procesos diferentes, los estudios de caso vistos en este capítulo sugieren un punto de partida común: la aparición de un nuevo partido que aporta un estilo programático. Si bien en el Brasil, la India, Ucrania y Zambia fueron los factores subyacentes o estructurales los que prepararon un entorno favorable para el surgimiento de la política programática, el factor determinante fue el proceso de cambio de los partidos y del sistema mismo, proceso que inició este nuevo partido. Si bien estos cambios pueden transcurrir por múltiples vías y generar varios resultados, el proceso suele seguir tres pasos: la génesis del partido, la institucionalización de los partidos y el afianzamiento de un sistema programático.

## La génesis de los partidos

Aunque hay muchas similitudes entre la génesis y el desarrollo del partido en los casos del Brasil, la India, Ucrania y Zambia, cada proceso tiene sus propias características distintivas. Así, en el Brasil y Zambia fue la importancia de la industrialización; en la India, la reducción de recursos clientelistas; y en Ucrania, una importante reforma de las instituciones políticas nacionales.

Sin embargo, todos estos procesos comparten un rasgo común: rara vez —o nunca— el proceso de desarrollo programático es impulsado por un partido clientelista, personalista o étnico que decide adoptar una política más coherente. En contraste, lo que impulsa el desarrollo programático es, generalmente, la aparición de nuevos partidos —aunque no siempre de nuevos líderes— o el rápido crecimiento de partidos que eran débiles antes del colapso de uno o más de los partidos tradicionales. En parte, los factores que promueven el flujo hacia lo programático son, por lo tanto, aquellos que permiten que nuevos partidos de oposición aventajen a partidos gobernantes no programáticos. En los cuatro estudios de caso, el desarrollo de partidos programáticos resultó de la combinación de tres factores principales: 1) cambios importantes en el entorno político, que facilitaron el crecimiento de partidos de oposición; 2) existencia de grupos del electorado sensibles a lo programático; y 3) capacidad y voluntad de los políticos más emprendedores para experimentar con nuevas formas de movilización política.

La forma precisa en que se manifiestan estos factores varía de país a país. En Ucrania fueron impulsados por grandes cambios en el entorno político. En primer lugar, el tema étnico-cultural se hizo más importante cuando pasaron a primer plano la posible adhesión del país a la UE y sus lazos con Rusia. Segundo, las reglas electorales y parlamentarias introducidas después de la Revolución Naranja permitieron a los partidos tener un mayor control sobre sus diputados, lo que significaba que estaban en mejores condiciones para crear y promover una plataforma coherente de políticas basadas en aquellos nuevos clivajes. Esta situación se mantuvo hasta el 2012, cuando el sistema electoral fue cambiado de nuevo.

En la India, los retos financieros de la década de 1980 limitaron los recursos del gobierno, lo que socavó la viabilidad de enfoques clientelistas. En el vacío político resultante, surgieron partidos con raíces en grupos de la sociedad civil que pusieron sobre la mesa asuntos anteriormente desatendidos, como el nacionalismo hindi y la pobreza. Al mismo tiempo, la promulgación de nuevas normas que permiten a los estados establecer compromisos directos con instituciones financieras internacionales ha permitido que los líderes subnacionales elaboren sus propias agendas programáticas.

En el Brasil, el movimiento sindical y sus simpatizantes formaron el núcleo de un electorado sensible a programas. El PT aprovechó el trabajo de los sindicatos para desarrollar, a partir de allí, una estructura partidaria que refleja las exigencias de un segmento bien organizado de la sociedad.

En Zambia, el impulso para el cambio provino de la voluntad de un líder de la oposición, Michael Sata, de asumir un riesgo político y desplegar convocatorias, inéditas, de tipo programático. Reclutó a figuras de redes establecidas en el pasado por sindicatos e iglesias, que lo ayudaron al mismo tiempo a formular su mensaje y a comunicarlo a los electores. Su campaña se benefició de la merma gradual del apoyo al partido político antes dominante en las regiones de habla bamba, en el que se superponían la identidad étnica y reivindicaciones políticas y económicas específicas.

### Institucionalización partidaria

Los cuatro estudios de caso sugieren que, tras la creación de un partido programático, su trayectoria depende de manera crítica de si institucionaliza o no sus compromisos programáticos, y si se desarrolla con un enfoque cívico —o étnico—. En otras palabras, el grado en que el partido se organice a lo largo de líneas programáticas determina cuán fiel se mantendrá a sus orígenes programáticos. El rasgo cívico o étnico es importante, debido a que, en ciertas condiciones, los partidos étnico-programáticos incrementan la discordia comunal y, a lo largo del tiempo, pierden su base programática. Combinar estos dos robustos predictores en un marco comparativo revela mucho acerca de las perspectivas de desarrollo programático, tanto en el ámbito de los partidos como en el de sistemas de partidos.

Los motores más importantes de la institucionalización y del «civismo» son la composición de la base inicial de apoyo del partido y el grado en que este surge de organizaciones preexistentes de la sociedad civil. En países en los que las identidades étnicas se han politizado a lo largo de la historia, como la India y Zambia, los partidos nuevos suelen ceñirse a la representación de determinadas comunidades étnicas, aunque al mismo tiempo abracen una posición programática. De ello se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, en la medida en que el partido ha entremezclado tipos de vínculo, a menudo tiene que batallar para mantener la armonía entre sus bases «étnica» y «programática», lo que probablemente obstaculizará la evolución de políticas más coherentes. En segundo lugar, el aspecto étnico del partido mantiene —y en algunos casos puede intensificar— la politización de la etnicidad.

Por el contrario, cuando los partidos no establecen vínculos étnicos, a sus líderes les resulta mucho más fácil centrarse en las metas programáticas, tales como la provisión de bienes públicos. Las relaciones entre el partido y actores de la sociedad civil son también

importantes, debido a que allí donde los partidos surgen de protestas de la sociedad civil o de organizaciones específicas, son más propensos a nacer con —o desarrollar rápidamente— estructuras organizativas eficaces basadas en compromisos programáticos. En primer lugar, los partidos que se forman directamente a partir de grupos de la sociedad civil a menudo toman algo de su forma, lo que los dota de una organización interna «prefabricada». En segundo lugar, el grupo de la sociedad civil en cuestión probablemente ya cuenta con recursos organizacionales —tales como personal capacitado, ahorros, oficinas y vehículos— que pasan a reforzar la estructura del partido. Estos recursos también pueden ser retenidos si el partido no se empeña en lograr los objetivos programáticos que apoya el grupo de la sociedad civil, lo que, a su vez, podría facilitar una relación basada en la rendición democrática de cuentas. En tercer lugar, el grupo organizado puede obtener algún poder formal en el seno del partido —como miembro o parte interesada— a cambio de su apoyo, lo que le permite ganar una mayor influencia en el proceso mismo de formulación de políticas.

La interacción de estos factores sugiere cuatro variantes principales del desarrollo de partidos programáticos:

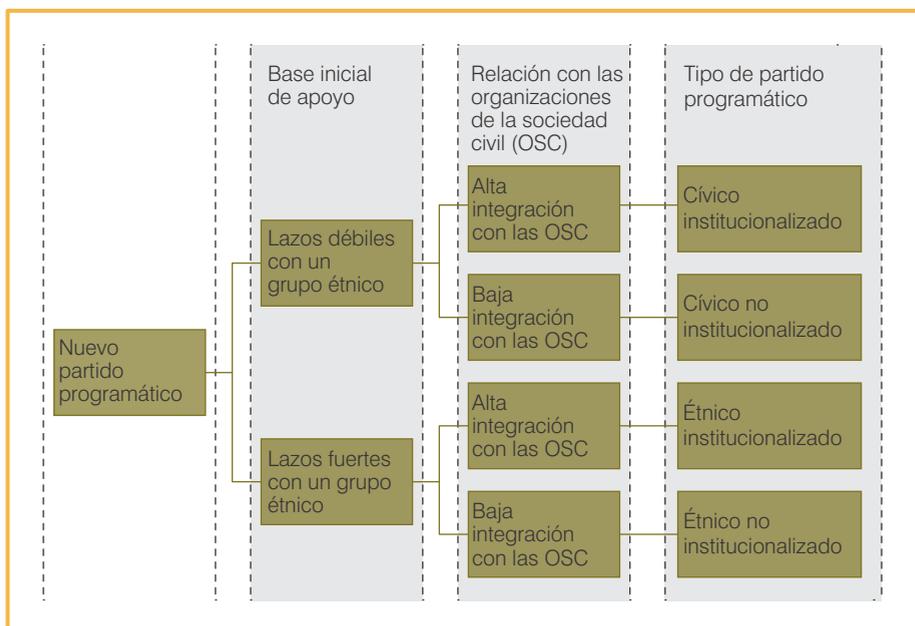
1. Cuando un partido programático incipiente no establece vínculos con identidades étnicas sino, por el contrario, lazos sólidos con grupos de la sociedad civil, tiende a emerger como un *partido cívico-programático institucionalizado* —como el PT en el Brasil—. Tales partidos tienen grandes incentivos para identificar agendas programáticas y empeñarse en cumplirlas, y son, por lo tanto, el tipo de partido que más probablemente mantendrá un enfoque basado en políticas y lo transmitirá al sistema de partidos.
2. Cuando los partidos programáticos logran el apoyo de un grupo étnico, pero además desarrollan nexos importantes con grupos de la sociedad civil de base étnica, es probable que crezcan como *partidos étnico-programáticos institucionalizados*. Al igual que los partidos cívico-programáticos institucionalizados, estas organizaciones suelen contar con una infraestructura bastante desarrollada —tanto dentro como fuera del partido— que los compromete a adoptar determinadas posiciones políticas, pero la diversidad de su trama de vínculos puede hacer que les resulte difícil mantener la cohesión entre estas. Este fue el caso del BJP en la India, que surgió de la Rashtriya Swayamsevak Sangh, un movimiento social hindi fundado en 1925.
3. Cuando los partidos programáticos no surgen asimilados a determinados grupos étnicos, y tampoco forman fuertes lazos con organizaciones de la sociedad civil, es probable que se conviertan en *partidos cívico-programáticos no institucionalizados*. Si bien estos partidos no enfrentan las presiones contrapuestas que experimenta el BJP, es improbable que desarrollen estructuras

participativas y consolidadas que garanticen la fidelidad a sus afanes programáticos. El PSDB del Brasil y —en cierta medida— el Partido del Congreso de India representan ejemplos de este tipo de organización: hacen campaña con una plataforma de políticas claramente articuladas, pero carecen de los vínculos con activistas y simpatizantes programáticos que podrían animarlos a fortalecer aún más sus credenciales. Como resultado, partidos así rara vez logran impulsar el desarrollo programático de sus respectivos sistemas de partidos.

4. Cuando un partido programático construye vínculos fuertes con un grupo étnico y apenas vínculos débiles con organizaciones de la sociedad civil, el resultado más probable es un *partido étnico-programático no institucionalizado*. Debido a que tales partidos carecen de una infraestructura eficaz, son menos propensos a desarrollar estructuras internas que canalicen la presión de sus votantes programáticos y la conduzcan hasta la cúpula partidaria. Al mismo tiempo, debido a que estos partidos representan a un grupo étnico concreto, que puede reclamar ser el principal beneficiario de las políticas del partido —y también de los recursos públicos, si este alcanza el poder—, son más propensos a regresar a prácticas clientelistas o étnicamente direccionadas. Por esta razón, los partidos étnico-programáticos no institucionalizados son los que cuentan con el menor potencial para consolidarse como una organización programática con un enfoque basado en políticas. El PF de Zambia está en esa categoría. Inicialmente, Michael Sata se propuso movilizar a su grupo étnico, de habla bemba, pero tras un desastroso chasco electoral en el 2001, trató de integrar esta base política con una población electoral urbana. Como también le sucedió al BJP, la alta sensibilidad de la base bemba del PF a la convocatoria programática significó que la disonancia política forzada en el partido no fuera tan grave como pudo haber sido, pero dejó a Sata, tras su victoria electoral del 2011, con una contradicción imposible de resolver: por un lado, sus votantes rurales bemba esperaban que los precios de sus productos agrícolas mejoraran, así como que el Estado gastara más en desarrollo; y por el otro, los trabajadores urbanos que votaron por él esperaban impuestos más bajos y alimentos más baratos.

## Variantes de desarrollo programático partidario

Figura 3.1. Afianzamiento de un sistema programático de partidos



En igualdad de condiciones, hay tres razones por las cuales el desarrollo de partidos programáticos tiende a llevar a los partidos clientelistas a su desaparición y al afianzamiento del sistema programático de partidos. En primer lugar, cuesta menos manejar partidos programáticos, ya que no hace falta hacer promesas onerosas o proveer de costosos beneficios a los votantes, como hace un partido clientelista; esto les permite dirigir recursos hacia otras actividades para ganar votos. En segundo lugar, cuando los partidos clientelistas están en el poder durante una recesión económica, cuentan con recursos limitados para «atender» a sus votantes, y así estos últimos probablemente prefieran experimentar con nuevos enfoques políticos ofrecidos por partidos más programáticos. Por último, cuando un partido programático asume el gobierno, corta el «cordón umbilical» económico de los partidos clientelistas, que pierden rápidamente el acceso a los recursos públicos y la capacidad de entregarlos a sus votantes, lo que, en muchos casos, los obliga a adoptar estrategias nuevas y más programáticas.

Sin embargo, hay numerosos factores circunstanciales capaces de descarrilar esta transición a lo programático mediante los procesos paralelos de la competición política y la propagación de un partido a otro. Los partidos programáticos pueden desempeñarse mal en el poder y generar en el electorado suficiente antipatía como para que se abra la puerta a rivales clientelistas. Un colapso económico inesperado, escándalos o

desastres de política exterior pueden socavar la confianza pública, incluso en un partido basado en políticas que está haciendo una buena labor. Los bajos niveles de institucionalización partidaria también pesan, ya que si los partidos programáticos flaquean en su empeño de ejecutar sus políticas, no habrá transformación del sistema de partidos. Los partidos étnicos no institucionalizados carecen marcadamente de la crucial estructura —propia del partido programático— que garantice la continuidad de un enfoque basado en políticas, y debido a que cuentan con el apoyo de una comunidad específica, son también más propensos a recurrir a la demagogia con ese grupo. Cuando esos partidos acumulan poder y logran acceder a los recursos públicos —es decir, cuando la estrategia clientelista es viable—, el argumento en favor de la postura programática puede tornarse menos convincente. Los partidos étnico-programáticos incurren en riesgos diferentes que los cívico-programáticos, ya que su representación de un grupo étnico en particular puede generar, en otras comunidades, la percepción de que no están representadas en el seno del partido. A su vez, esto permite a los partidos rivales acercarse y convocar a las comunidades marginadas, y en el proceso engrosar el peso político de la etnicidad, lo que facilitará la aparición de nuevos partidos étnicos o étnico-programáticos.

### Recuadro 3.7. Institucionalización del sistema de partidos y desarrollo de partidos programáticos: dos ejemplos contrastantes

En las décadas de 1980 y 1990, el sistema de partidos del Brasil era incipiente, fluido y, sobre todo, no programático. Las etiquetas partidarias no servían para describir las posiciones de los candidatos respecto a políticas, ya que los partidos no gozaban de confianza, y la fluidez y fragmentación del sistema dificultaban que los electores pudieran exigir a los partidos una efectiva rendición de cuentas. La aparición del PT a la izquierda, primero, y luego la del PSDB a la derecha, desencadenó procesos —mutuamente reforzados— de institucionalización y programatización del sistema de partidos. Sus respectivas plataformas programáticas permitieron al PT y al PSDB asegurarse bases electorales estables, lo que incrementó la coherencia del sistema de partidos, a medida que otros partidos formaban coaliciones electorales alrededor. Esta estabilidad ha refinado el sistema de partidos del Brasil, y ha hecho más creíbles las plataformas políticas de los partidos.

Los partidos no programáticos tienen poco que ganar —y mucho que perder— si cambian de estrategia al competir en grandes sectores del electorado que no responden a convocatorias programáticas. En Zambia, la aparición del PF no ha alentado a otros partidos a adoptar un enfoque más programático. En gran parte, esto se debe a que en el momento en que el PF se hizo importante —la campaña electoral del 2006—, ya había capturado a los dos principales bolsones programáticos del país: la etnia rural bemba, por un lado, y la población urbana, por otro. En consecuencia, el gobernante Movimiento para la Democracia Multipartidaria y el Partido Unido de Desarrollo Nacional —de oposición— tuvieron escasos incentivos para desarrollar convocatorias basadas en políticas.

## Impacto de la política programática

A medida que cambió el grado y tipo de política programática en los cuatro países analizados, también lo hizo la naturaleza de su política y su gobernanza. Donde los partidos programáticos han entrado al debate político y han logrado afectar las políticas del gobierno, se ha producido un impacto correspondiente en 1) la representación y la rendición de cuentas, 2) la gobernanza y 3) la dinámica política.

En lo que atañe a la representación y la rendición de cuentas, los partidos programáticos son los únicos que presentan un conjunto claro de políticas que se comprometen a poner en práctica si acaso resultaran elegidos para gobernar. Esto permite que el electorado comprenda por qué está votando, qué representa el partido y qué puede esperar cuando este asuma el poder. A su turno, en la siguiente elección el partido deberá rendir cuentas por un nítido conjunto de ofertas que hizo. Este mecanismo, se presume, generará una mayor confianza de los votantes en el sistema político a lo largo de varios ciclos de sufragio.

Los partidos programáticos tienden a centrarse en el debate de políticas sustantivas y de gobernanza, en las capacidades de los líderes y en evidencias de su desempeño en el gobierno. En igualdad de condiciones, a lo largo del tiempo esto suele mejorar la calidad del desempeño del gobierno en cuestiones económicas y de otro tipo. En el Brasil, la India y Zambia, el surgimiento de partidos programáticos generó una mayor participación de grupos que anteriormente estaban marginados y la adopción, por parte de los gobiernos, de políticas favorables a los pobres. En la India, la política programática determinó la aplicación de agendas de buen gobierno en el ámbito estadual, si bien factores políticos más profundos limitaron a menudo los avances que podrían haberse producido. En el Brasil, el desarrollo de un sistema de partidos programático impuso orden y regularidad tanto en la formulación de políticas como en el juego interpartidario, lo que estabilizó el sistema político y facilitó que los electores exigieran a sus representantes una rendición de cuentas. Sin embargo, donde han surgido espacios programáticos —tanto étnicos como no étnicos— por lo general se ha producido una mayor polarización política, debido a que el progresivo despliegue de parteaguas ideológicos entre grupos diferentes pone el énfasis en lo que separa más que en lo que une a la población.

En los casos contemplados en este capítulo, casi todos los partidos programáticos se han centrado en la reducción de la pobreza y en el desarrollo. Tanto desde el gobierno como desde la oposición, han ampliado bastante su base de apoyo mediante la construcción de vínculos con grupos de votantes de bajos ingresos y el desarrollo de estrategias para combatir la pobreza. En el Brasil, el PT lanzó programas como Bolsa Familia y Fome Zero (Hambre Cero), innovadoras estrategias de política que han tenido un efecto dramático en el ingreso y el desarrollo (Rocha 2011). En la India, los reclamos

programáticos del BSP llevaron al gobierno, encabezado por el Partido del Congreso Nacional, a presentar la Ley de Garantías al Empleo Rural Nacional, que aseguraba a cada hogar rural 100 días de trabajo para la administración pública por año. Con la excepción de Ucrania, donde han priorizado cuestiones étnico-culturales, en los países con altos niveles de desigualdad los partidos programáticos han luchado en defensa de los pobres.

Numerosos partidos también han hecho campañas con el argumento explícito de su buena gobernanza, y tras vencer, han cumplido sus promesas de acabar con las prácticas corruptas y ofrecer un gobierno más efectivo y orientado a la ciudadanía. Destaca especialmente el caso de la India, donde estos «candidatos del buen gobierno» han logrado un impacto significativo tras obtener triunfos en el ámbito estadual (Sinha 2005). En Bihar, por ejemplo, Nitish Kumar hizo notables mejoras en una amplia gama de organizaciones públicas y sus dependencias, y dio su impulso inicial a programas que dotaban de bicicletas a las niñas que permanecían en la escuela y daban préstamos a agricultores (Chand 2010). En dichos estados, las efectivas reformas económicas atrajeron una importante inversión extranjera directa, abrieron nuevos puestos de trabajo y generaron un mayor crecimiento económico.

Los vínculos programáticos también activan dos vigorosos mecanismos que hacen improbable que los líderes participen en actos de corrupción. En primer lugar, al movilizar su apoyo en torno a posiciones sobre políticas y la importancia de la buena gobernanza, los partidos se vuelven particularmente vulnerables a los escándalos de corrupción que podrían erosionar su apoyo electoral. En segundo lugar, los partidos programáticos tienen menos necesidad de abusar de los recursos del Estado, ya que su éxito electoral no depende de su capacidad para distribuir su patronazgo entre sus partidarios. Esto es especialmente cierto en sistemas programáticos de partidos, en los que los partidos basados en políticas no necesitan competir con organizaciones clientelistas y así tienen menos probabilidades de perder una elección porque los otros gastaron más en comprar votos que ellos en promover programas. Así, aunque todos los partidos de los países en desarrollo enfrentan problemas de financiamiento debido a que sus partidarios típicamente no pueden contribuir a financiar la maquinaria del partido, los incentivos para que los partidos programáticos se involucren en actividades corruptas no son tan fuertes como en el caso de los partidos clientelistas.

Es importante recordar que el impacto del desarrollo programático en la representatividad, la gobernanza y la mayor dinámica política depende del grado en que haya echado raíces el juego político basado en políticas. Cuando la política programática echa raíces en sistemas competitivos de partidos, tiende a dar alas a partidos menos corruptos y más capaces de responder a sus electores, a sistemas de partidos estables, a gobiernos más eficaces. Sin embargo, cuando los partidos programáticos compiten en sistemas parcialmente programáticos, se atenúan sus estímulos estructurales para la rendición

pública de cuentas y la representatividad. La causa de ello está en la presencia de partidos étnicos y clientelistas establecidos, que no tienen interés en participar en un debate basado en políticas, y en vez de ello alientan a los votantes a concentrarse en sus obligaciones clientelistas recíprocas o en sus identidades comunales, desviando su atención de cuestiones programáticas.

### Recuadro 3.8. Resultados de la política programática: dar voz a las comunidades subrepresentadas

En cada uno de los casos estudiados, el desarrollo de políticas programáticas dio voz a las opciones políticas de comunidades anteriormente subrepresentadas. En Zambia, los programas de políticas neoliberales, integrados a la fuerte influencia de las instituciones financieras internacionales, no sintonizaban con las posiciones populares. Para el 2010 había surgido un consenso popular abrumador en torno a la incompetencia del manejo económico del partido gobernante y a la necesidad de una mayor intervención del Estado en la economía. Hasta el surgimiento del Frente Patriótico, sin embargo, ningún partido político había tratado de representar estos puntos de vista; en vez de ello, los principales partidos más bien dispersaron la oposición al statu quo mediante movilizaciones de base étnica y de reparto de patronazgos. Solamente después de que Michael Sata constituyera un movimiento populista que agrupó a miembros descontentos de diferentes comunidades étnicas los zambianos fueron capaces de expresar su desaprobación respecto a las políticas económicas del gobernante Movimiento para la Democracia Multipartidaria.

En la India, la aparición de diferentes partidos programáticos incrementó la representatividad de dos grupos muy diferentes de electores en el marco del sistema de partidos. El sector extremadamente pobre de la sociedad, que había sido marginado por el dominante Partido del Congreso Nacional Indio, logró una mayor representación en el sistema de partidos con la aparición del BSP. Al mismo tiempo, el surgimiento del partido Bharatiya Janata relevó la posición de los nacionalistas hindi frente a diferentes temas de política, tales como su deseo de que el gobierno adopte una política exterior más enérgica, que defienda las características culturales del país y fortalezca la independencia de la India frente a otros actores inter y transnacionales.

## Recomendaciones

Tras discutir las condiciones y los factores que generan el desarrollo de los partidos y sistemas programáticos, es importante identificar qué pueden hacer las organizaciones de asistencia a partidos políticos para apoyar y promover el surgimiento de este tipo de partidos y sistemas.

### Determinaciones estructurales

Las condiciones socioeconómicas forman parte de las determinaciones estructurales de la receptividad de los votantes a las convocatorias programáticas, y por lo tanto, de la eficacia de las estrategias basadas en políticas. Cuando ese sustrato socioeconómico limita el desarrollo de vínculos programáticos —por ejemplo, cuando el nivel educativo es bajo, el empleo formal es limitado y predominan los lazos clientelistas—, se frustra el desarrollo de un sistema programático de partidos.

Sin embargo, aunque toma décadas cambiar tales factores demográficos y económicos, ello no quiere decir que los programas de asistencia a partidos estén atados de manos para lograr que las comunidades se sensibilicen ante convocatorias basadas en programas. Por ejemplo, un buen acceso a los medios de comunicación puede contribuir a superar algunas barreras al ejercicio político basado en políticas, obstáculos que a menudo se atribuyen a factores estructurales. Dadas las mismas condiciones, los votantes rurales tienen menos probabilidades de actuar programáticamente que quienes viven en ciudades, ya que tienden a operar en entornos más étnicos y clientelistas. Esto se debe, en parte, a que las comunidades rurales a menudo no tienen acceso a una buena educación, viven en áreas culturalmente más homogéneas y están más excluidas de los bienes públicos. La importancia de estos factores se multiplica debido a que el acceso limitado a los medios de comunicación priva a los votantes pobres y rurales de información crucial sobre el desempeño de los partidos políticos y el debate político. Mediante la dotación de programas que mejoren y hagan más igualitario el acceso a los medios, se puede empezar a superar algunos de los factores que determinan que la política programática tienda a figurar menos en el ámbito rural. Este apoyo debería estar basado en estudios de cierto alcance para identificar qué grupos de votantes no tienen acceso a los medios de comunicación, y para evaluar las diferencias en calidad y neutralidad del debate político en el ámbito nacional.

### Génesis de partidos

La fase temprana del desarrollo de nuevos partidos constituye un momento crítico en el que puede reforzarse la política programática; por lo tanto, trabajar con partidos

nuevos o jóvenes debe ser una prioridad. Los programas de asistencia a partidos podrían estimular el desarrollo de la política programática si detectan vacíos de representación en democracias en desarrollo e identifican a nuevos grupos de electores potencialmente abiertos a enfoques programáticos. Una investigación de esta naturaleza tendría que basarse en análisis de los programas partidarios, así como en mapeos de la distribución de las preferencias políticas, con el fin de probar posibles desconexiones entre ambas.

La construcción de vínculos fuertes entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos es particularmente importante, ya que este tipo de relaciones a menudo espolean el desarrollo programático. Es importante facilitar la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, los partidos nuevos o que ya cuentan con una trayectoria, y los representantes de grupos bien identificados de votantes programáticos.

#### La institucionalización de los partidos

Financiar a los partidos puede ser la respuesta a algunos de los desafíos organizacionales que a menudo enfrentan estos. Por supuesto, los líderes que busquen beneficios personales —o que teman que una organización partidaria más eficaz les resulte más difícil de controlar— pueden desviar el financiamiento de sus fines previstos. Pero la asistencia cuidadosamente dirigida a ayudar a los partidos a fortalecer sus funciones esenciales, en aquellos casos en los que los líderes genuinamente aspiran a mejorar la infraestructura partidaria, es una forma de apoyar el proceso de institucionalización programática.

Hay un buen número de opciones institucionales que también pueden fortalecer o debilitar a los partidos programáticos. En Ucrania, la introducción de normas parlamentarias y electorales que limitaban el transfuguismo revirtió la erosión de la autoridad de los partidos. Igualmente, el tránsito de un presidencialismo fuerte y de elecciones por distritos uninominales a una presidencia más débil y un sistema de listas cerradas de representación proporcional —hasta el 2012— empoderó a los partidos ucranianos frente a candidatos independientes, y permitió que los primeros mantuvieran sus valores, su reputación y sus agendas de política. A su vez, esto apoya el surgimiento de un sistema de partidos más orientados a políticas. En otras palabras, mediante normas legislativas y electorales que facultan a los líderes a hacer cumplir la disciplina partidaria se puede promover tanto a los partidos como la institucionalización del sistema de partidos.

Aunque los cambios en los sistemas electorales no son frecuentes, esta es un área susceptible de ser apoyada, como por ejemplo lo fue en la República Democrática del

Congo, Liberia y Sierra Leona . De hecho, con regularidad se presentan oportunidades para que grupos de la sociedad civil aboguen por reformas institucionales.

Desde luego, existe el peligro de que fortalecer la posición de los líderes del partido promueva una institucionalización a expensas de la democracia interna, de modo que la continuidad de la identidad programática dependa de la voluntad del líder. Por eso es imperativo que el propósito de generar partidos más estables y eficaces sea equilibrado con la necesidad de alentar a que los líderes partidarios rindan cuentas a los miembros y simpatizantes. En países que han adoptado el sistema democrático recientemente, la democracia interna de los partidos se caracteriza a menudo por la lucha entre facciones (Boucek 2010) y el clientelismo interno. Sin embargo, cuando los partidos han logrado establecer vínculos programáticos sólidos, el desarrollo de estructuras representativas y responsables de sus actos tiende a reforzar la cohesión y afianza el empeño del partido en defender su posición ideológica. Ante casos así, la asistencia a los partidos debería estar condicionada al fomento de la democracia interna en estos.

## Conclusiones

Un sistema político es programático cuando los partidos que lo integran generan política, movilizan apoyo y gobiernan predominantemente desde una posición ideológica consistente y coherente. Para que los partidos sean programáticos, deben movilizar el apoyo sobre la base de sus políticas y contar con estructuras internas que sostengan el compromiso de los líderes respecto de esas políticas, y las pongan en práctica cuando alcancen el poder. Este tipo de partidos podrán formarse sobre bases de apoyo «cívicas» o «étnicas».

Hay una serie de factores subyacentes que fomentan el surgimiento de partidos basados en políticas. Es más probable que un partido programático se desarrolle en un país industrializado con una gran población urbana, una burocracia basada en el mérito y una sociedad civil floreciente. El partido tenderá a mantener su carácter programático si cuenta con una estructura que institucionalice la participación de grupos de la sociedad civil e incorpore a sus miembros activos a través de firmes mecanismos democráticos internos. Tales partidos se benefician de la normativa política y legislativa que fomenta la disciplina partidaria y un sistema de partidos estable y bien conectado con las masas de votantes.

Si se producen estas condiciones, es probable que se desarrollen partidos programáticos fuertes —habitualmente como organizaciones nuevas o bien desde partidos tradicionalmente más pequeños—, pero cuánto prosperen dependerá del contexto. El auge de los partidos programáticos suele verse facilitado por cambios significativos en el

entorno político, cambios que, como resultado de una conmoción política o económica, socavan las bases del clientelismo. También es importante que el país cuente con una masa de electores que estén exigiendo una política basada en programas. Si se cumplen estas circunstancias concretas, también es importante que uno o más líderes políticos consideren que esta es una situación propicia para migrar hacia una movilización basada en políticas y estén dispuestos a asumir el riesgo político de organizar el juego de manera diferente.

Si los partidos programáticos tienen éxito, ello puede conducir a que todo el sistema político se transforme en un sistema programático. Una vez que estos partidos lleguen al poder, si son capaces de gobernar adecuadamente presionarán a los partidos clientelistas para que se transformen en programáticos; esto debido a que los partidos clientelistas suelen luchar mal desde la oposición, ya que pierden el acceso a los recursos que sus votantes se han acostumbrado a recibir.

Los partidos y los sistemas programáticos proporcionan numerosos beneficios a un país: los votantes comprenden claramente qué pueden esperar cuando estos partidos son elegidos para gobernar, y pueden exigirles una rendición social de cuentas respecto de las políticas que anunciaron. Tales partidos son más propensos a promover programas de buena gobernanza, que aborden la corrupción, la pobreza y otros ejes del desarrollo. Además, cuando los partidos programáticos dominan un sistema político, los votantes pueden elegir alternativas claras entre las políticas y los programas de las diferentes organizaciones partidarias, lo que redundará en un sistema político más estable y predecible.

Dado que es evidente que el desarrollo de partidos programáticos genera beneficios, el apoyo a los partidos políticos debe poner en práctica estrategias con el fin de fomentar y apoyar el tránsito hacia este sistema político. Puede ser imposible lograr cambios significativos en factores estructurales como la demografía o la industrialización, pero sí es viable mejorar el acceso de las poblaciones rurales —y de otros grupos que tradicionalmente apoyan a partidos clientelistas— a medios de comunicación con el fin de que se informen de la situación política. Este apoyo debería concentrarse en partidos nuevos, que son más propensos a adoptar el enfoque programático; asimismo, deberían fomentar los vínculos entre partidos y organizaciones de la sociedad civil, e identificar a potenciales grupos de votantes que podrían ver con buenos ojos un acercamiento programático. Por último, se puede apoyar la creación de sistemas viables de financiamiento de partidos que proporcionen a los líderes los recursos necesarios para institucionalizar la política programática mediante la acción de sus partidos.

## Notas

- 1 Los estudios de caso fueron encargados por IDEA Internacional y se distribuyeron de la siguiente manera: en la India, Adi Dasgupta (Harvard University y South Asia Institute); en el Brasil, Daniel Epstein (Colgate University); en Ucrania, Oleh Protsyk (University of Flensburg); en Zambia, Dan Paget (University of Oxford). Cada estudio de caso brinda un trasfondo histórico con el fin de describir los procesos mediante los cuales los partidos se hicieron más programáticos y de construir un relato acerca de las causas estructurales de la política programática, las barreras para su desarrollo y los factores contingentes. En cada caso se analizan los efectos de la política programática y a continuación se discute la relevancia del caso para organizaciones que apoyan a partidos y/o están orientadas a la gobernanza. Este aporte recoge los puntos de vista de Cheeseman y Paget, pero se basa principalmente en los estudios emprendidos por Dasgupta, Epstein, Protsky y Paget. Estos estudios pueden ser consultados en <http://www.idea.int/development/programmatic-politics.cfm>.
- 2 Grupos étnicos se refiere a colectividades basadas en la identidad, de tal manera que el concepto incluye a grupos religiosos, regionales, raciales y culturales autoidentificados.

## Bibliografía y fuentes adicionales

Ames, Barry

2001 *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Bakewell, Peter John

2004 *A History of Latin America: c. 1450 to the Present*. Malden, Oxford y Carlton: Blackwell.

Bayart, Jean-Francois

1993 *The State in Africa: Politics of the Belly*. Londres y Nueva York: Longman.

Bogaards, M. y François Boucek (editores)

2010 *Dominant Political Parties and Democracy: Concepts, Measures, Cases and Comparisons*. Londres: Routledge.

Boucek, François

2010 «The Intra-party Dimension of Dominance». En M. Bogaards y François Boucek (editores). *Dominant Political Parties and Democracy: Concepts, Measures, Cases and Comparisons*. Londres: Routledge, pp. 109-115.

Bratton, Michael y Mwangi Kimenyi

2008 «Voting in Kenya: Putting Ethnicity in Perspective». *Journal of East African Studies*, 2/2, pp. 273-290.

Carothers, Thomas

2006 *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Chabal, Patrick y Jean-Pascal Daloz

1999 *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: Oxford University Press.

Cheeseman, Nic y Miles Larmer

2013 «Ethnopolism in Africa: Opposition mobilization in diverse and unequal societies». *Democratization* (20) pp. 1-29.

Chand, Vikram

2010 *Public Service Delivery in India: Understanding the Reform Process*. Oxford: Oxford University Press.

- Chandra, Kanchan  
2004 *Why Ethnic Parties Succeed*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chapoto, Antony; Diana Banda, Steven Haggblade y Priscilla Hamukwala  
2011 «Factors Affecting Poverty Dynamics in Rural Zambia». Working Paper n.º 55, Food Security Research Project, Lusaka, julio.
- Cooper, Ian  
2010 «Party Fragmentation in an Emerging Democracy: The Case of Post-Apartheid Namibia». Ponencia presentada en la African Politics Lecture Series, University of Oxford, Oxford, 9 de mayo.
- Coppedge, Michael  
1998 «The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems». *Party Politics* 4, pp. 547-568.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins  
2007 *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Davis, Mike  
2006 *Planet of Slums*. Londres: Verso.
- De Wit, Joop y Erhard Berner  
2009 «Progressive Patronage? Municipalities, NGOs, CBOs and the Limits to Slum Dwellers' Empowerment». *Development and Change*, 40/5, pp. 927-947.
- Domingo, Pilar  
2010 *Review of International Assistance to Political Party and Party System Development: Case Study Report: Latin America*. Londres: Overseas Development Institute.
- Domingo, Pilar; Marta Foresti y Leni Wild  
2011 *Review of International Assistance to Political Party and Party System Development*. Londres: Overseas Development Institute.
- Ellner, Steve  
2003 «The Contrasting Variants of Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori», *Journal of Latin American Studies*, 35, pp. 139-162.

Erdmann, Gero

- 2011 «Gujarat Police Officer Implicates Modi in Riots», *The Hindu*, 22 April.  
 2010 «Lessons to Be Learned: Political Party Assistance and Political Party Research». Working Paper n.º 149. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

Hagopian, Frances

- 1996 *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.

Hagopian, Frances; Carlos Gervasoni y Juan Andrés Moraes

- 2009 «From Patronage to Program: The Emergence of Party-Orientated Legislators in Brazil». *Comparative Political Studies*, 42, pp. 360-392.

Hammond, John L.

- 2010 «India's poorest state: A triumph in Bihar», *The Economist*, 25 noviembre.  
 2008 «Land Occupations, Violence and the Politics of Agrarian Reform in Brazil», *Latin American Perspective*, 34/4, pp. 156-177.

Keefer, Philip

- 2005 «Collective Action, Political Parties and Pro-Development Public Policy», *Asia Development Review*, 28/1, pp. 94-118.

Lamounier, Bolivar

- 1986 «Partidos Políticos e Sistema Eleitoral». En *Textos de Instituto de Estudos Econômicos, Sociais, e Políticos de São Paulo* (IDESP), 13.

Lebas, Adrienne

- 2011 *From Protest to Parties: Party-Building & Democratization in Africa*. Oxford: Oxford University Press.  
 2006 «Polarization as Craft: Party Formation and State Violence in Zimbabwe». *Comparative Politics*, 38/4, pp. 419-438.

Levine, Daniel

- 2002 «The Decline and Fall of Democracy in Venezuela: Ten Theses», *Bulletin of Latin American Research*, 21/2, pp. 248-269.

Mainwaring, Scott

- 1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Mariano Torcal

2006 «Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization». En Richard S. Katz y William Crotty (editores). *Handbook of Party Politics*. Londres, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, pp. 204-227.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully

1995 Introduction. En Scott Mainwaring y Timothy Scully (editores). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, pp. 1-34.

Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan Stokes (editores)

1999 *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manyozo, Linji

2009 «Mobilizing Rural and Community Radio in Africa». *Ecquid Novi: African Journalism Studies*, 30/1, pp. 1-23.

Molomo, M. G.

2000 «Understanding Government and Opposition Parties in Botswana». *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 38/1, pp. 65-92.

Phongpaichit, Pasuk y Chris Baker

2008 «Thailand's "Good Coup": The Fall of Thaksin, the Military and Democracy». *Journal of Contemporary Asia*, 38/1, pp. 62-83.

Rakner, Lise y Nicholas van de Walle

2009 «Opposition Weakness in Africa», *Journal of Democracy*, 20/3, pp. 108-121.  
Resnick, Danielle

2009 «Party Linkages to the Urban Poor in African Democracies». Ponencia presentada en la Reunión Anual de American Political Science Association, Toronto, 3-6 Septiembre.

Rocha, Cecilia

2011 «Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil». *Development Policy Review*, 27/1, pp. 51-66.

Shih, Tien-Ann

2009 «Bolivia: Tracing the Roots of a Social Movement State». *Ethnohistory*, 56/4, pp. 733-739.

Sinha, Aseema

2005 *The Regional Roots of Developmental Politics in India*. Bloomington, Ind.: Indiana University Press.

Shugart, Matthew

1998 «The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices». *British Journal of Political Science*, 28, pp. 1-29.

Tavits, Margit

2007 «Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies». *British Journal of Political Science*, 38, pp. 113-133.

Van de Walle, Nicholas

2003 «Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems». *Journal of Modern African Studies*, 41, pp. 297-321.

2001 *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilkinson, Steven

2007 «Explaining Changing Patterns of Party-Voter Linkages in India». En Herbert Kitschelt and Steven Wilkinson (editores). *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Capítulo 4

CAPÍTULO 4

# **Habilitadores, gatillos, candados y agentes de partidos programáticos: implicancias para la acción**

*Jorge Valladares Molleda, Kristen Sample y Sam van der Staak*

## **Introducción**

Este capítulo da cuenta de los mensajes para la acción política que provienen de las investigaciones sobre la aparición de partidos políticos programáticos, partidos que proporcionan a los ciudadanos opciones entre políticas significativamente distintas. La formulación de estas implicancias se aborda mediante la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que motivan a los partidos políticos y a sus líderes a relacionarse con los ciudadanos a través de un énfasis en programas de políticas? Estas respuestas preliminares intentan articularse de manera lógica y coherente con los argumentos expuestos a lo largo de este volumen.

La tarea no es fácil, dada la riqueza de los argumentos expuestos por los tres proyectos de investigación. En el primer capítulo, Luna, Rosenblat y Toro identifican hasta 11 diferentes ramas o familias de la literatura que abordan igual número de dimensiones del ideal normativo de la política programática: el modelo de «gobierno de partido responsable» (GPR). Su investigación también analiza correlaciones potenciales e hipótesis causales para la política programática, que a su vez se contrastan con los datos del DALP, que cubren 88 democracias electorales y 506 partidos. Esta base de datos es fundamental en el informe comparativo entregado en el segundo capítulo por Kitschelt y Wang, que hacen uso de ella para sondear tres grupos de condiciones hipotéticas: duras, blandas y potenciales, en términos de cuán dóciles resultan a la agencia de los políticos. La indagación se apoya también en los estudios de caso, preparados especialmente para este proyecto, sobre los partidos y sistemas de partidos en el Brasil, Bulgaria, Corea del Sur, la India, la República Dominicana, Taiwán y Turquía. Por su lado, al concentrarse Cheeseman y Paget en los procesos y las vías que recorre la «programatización» —capítulo 3—, dan cuenta de la interacción entre los factores estructurales y contingentes que dan forma al «músculo» programático en cada sistema nacional de partidos. El análisis considera los casos del Brasil, la India, Ucrania y Zambia, y hace hincapié en el papel que desempeñan las identidades

étnicas y de organización social y estatal en el surgimiento de partidos programáticos en condiciones aparentemente inviables.

Este capítulo lleva las diversas conclusiones del estudio un paso más allá, con el fin de reflexionar sobre cómo la política de partidos en democracia puede hacerse más sensible al apremiante reclamo por un mayor desarrollo socioeconómico. Está organizado en tres secciones. En primer lugar, recapitula la definición de partido programático, destacando que lo programático es una cualidad entre muchas: su presencia no excluye otros rasgos —algunos incluso antagónicos—, tales como el clientelismo, el personalismo y la etnicidad. Luego, se presenta un breve resumen de cómo los partidos programáticos se correlacionan empíricamente con la calidad de la democracia y el desarrollo. La tercera sección presenta las consecuencias más relevantes de la investigación acerca de las condiciones que favorecen el surgimiento de partidos programáticos. Con el fin de facilitar la lectura, el capítulo argumenta haciendo mención a los autores pertinentes, pero sin incluir citas demasiado copiosas. Donde ha sido posible, se han contrastado las perspectivas antagónicas entre los autores, y se han señalado los debates del caso.

## Definición de partidos programáticos

Al mismo tiempo de reconocer que ningún partido se basa exclusivamente en programas, cada capítulo de este libro suscribe una definición mínima de lo que entiende por «partido programático»: un partido que despliega preponderantemente programas coherentes de políticas orientados hacia la generación de bienes públicos de alcance nacional, que constituyen la base de los vínculos del partido con sus miembros y votantes, la competencia electoral con otros partidos o su formulación de políticas.

De la definición anterior se deduce que la condición programática —en tanto rasgo— es variable y multidimensional. De hecho, en el mundo real los partidos políticos no pueden ser ubicados en categorías precisas, ya que no todos sus miembros persiguen sus objetivos políticos de la misma manera. Con mucha frecuencia, los miembros del partido no operan desde la sola base de programas coherentes de políticas: estrategias diversas pueden ser usadas simultáneamente al interior del partido, apelando, por ejemplo, al carisma, la identificación étnica, esquemas clientelistas o personalistas. De esto se deduce que la condición programática es multidimensional también, ya que la elección de estrategias los partidos depende de los ámbitos donde estos actúan: los cuadros del partido pueden formular políticas de acuerdo con los ideales colectivos del partido, pero dejar de lado esos ideales y políticas para explotar su propio carisma personal al momento de buscar votos. Así, en este análisis, la condición programática está referida a la estrategia principal del partido político, y la noción de política programática se utiliza a veces para aludir a un sistema en el que todos los partidos son predominantemente programáticos.

Por lo tanto, a los partidos políticos que actúan como vehículos predominantemente personalistas para líderes carismáticos —o a aquellos cuyos miembros discrepan consistentemente de posturas esenciales para el partido, o emplean poderosas maquinarias clientelistas para captar votos en detrimento de las anteriores cualidades— les será difícil mostrar las características que este trabajo señala como las más comunes de un partido basado en programas:

- Un repertorio de posiciones sobre políticas —un programa— que goza de acuerdo interno y por el que es públicamente reconocido.
- Un compromiso creíble y capacidad de servir a los ciudadanos sobre lo la base de lo ofrecido.

## La importancia de los partidos programáticos

En varios de los países estudiados en este libro, durante los últimos años han surgido partidos políticos que muestran diversos tipos de rasgos programáticos. Durante el mismo período, en la política y los partidos de otros países han persistido —o prosperado— formas no programáticas de hacer política. Este libro deja razones para pensar que los países con niveles más altos de política programática están mejor preparados para hacer frente a los desafíos del desarrollo socioeconómico.

En los capítulos 1 y 3 se examina el impacto de la política programática en la calidad de la formulación de políticas. Ambos encuentran apoyo empírico para argumentar que aquellos países en los cuales los partidos ponen un mayor énfasis en compromisos políticos coherentes generan medidas de política de mayor calidad y mejor provisión de bienes públicos. El primero de los capítulos mencionados reporta la asociación entre la política programática, por un lado, y por el otro rasgos de sistemas políticos legítimos —como bajos niveles de votos nulos y mayor confianza del público en los partidos y el Congreso—, así como la formulación eficaz y responsable de políticas —como menor incidencia de corrupción, mayor capacidad de regulación, y prestación de servicios públicos y mayor «voz» para los ciudadanos—. Estos hallazgos son consistentes con la observación de Cheeseman y otros respecto a que cuando los partidos del Brasil, la India y Zambia se empeñaron en entablar discusiones de fondo sobre políticas para la gobernanza y sobre la calidad de sus líderes, con el tiempo hicieron que sus gobiernos tendieran a adoptar políticas más favorables para los pobres.

El impacto positivo de la política programática sobre la calidad de la provisión de bienes públicos parece tener su origen en el incremento de la rendición de cuentas democrática. En tanto los partidos con mejores capacidades programáticas logran agregar intereses de manera más eficaz, el sistema político tiende a representar y hacerse eco de las inquietudes de grupos de votantes hasta entonces marginados, con lo cual los

gobiernos mejoran su capacidad de respuesta ante dichas necesidades. No es solo que a los ciudadanos se les ofrecen opciones claras; también les resulta más fácil juzgar retrospectivamente el desempeño del gobierno cuando acude a las urnas.

Luna y otros también sostienen que los partidos programáticos son demostrablemente menos corruptos, tal vez debido a las menores exigencias de organización que las elecciones imponen a un partido programático; la movilización de votantes mediante convocatorias programáticas no implica la inmediata distribución de bienes materiales a cambio de su apoyo político. En contraste, los partidos que se estructuran en torno al patronazgo o al clientelismo a menudo dependen de la sustracción de rentas públicas o se encuentran más expuestos a transacciones ilícitas para financiar sus costosas campañas electorales —o comprar votos directamente—. Las estrategias programáticas no son solo más limpias: también son económicamente más asequibles.

A la luz de estos efectos positivos sobre la democracia y el desarrollo que se espera de ellos, a continuación intentamos organizar los factores más propicios para el surgimiento de partidos programáticos.

#### *Habilitadores, gatillos, candados y agentes de la política programática*

¿Cuáles son, entonces, los factores que facilitan la surgimiento de partidos que ejercen en forma predominante estrategias fundadas sobre programas y orientadas hacia políticas? La investigación identifica varios. No es posible encuadrarlos en una fórmula simple, ya que no se distribuyen en una secuencia o jerarquía determinada y su efecto parece depender del contexto. Por ejemplo, estos factores pueden operar de forma diferente según el punto de partida de la transición programática sea predominantemente personalista, clientelista o étnico. A riesgo de simplificar la riqueza de los hallazgos de la investigación, estos factores pueden ser considerados como *habilitadores*, *gatillos* (disparadores), *candados* y *agentes*, en términos de su efecto facilitador sobre las transiciones hacia la política programática.

En algunos países, las condiciones estructurales parecen actuar como facilitadores de la política programática. Estos entornos pueden ser sociales —urbanización—, institucionales —burocracia— o económicos —nivel de afluencia—, y parecen afectar los incentivos y alternativas que los partidos políticos y sus figuras consideran al optar entre formas de «enganche» con el electorado. La implicación más relevante de estos factores *habilitadores* es que ellos determinan la imprescindible capacidad del Estado de cumplir con la entrega de los bienes públicos que los partidos se comprometan a impulsar en sus programas. Sin embargo, así como no hay una fórmula simple que encamine a los partidos políticos al énfasis en las políticas y programas, tampoco ninguna condición estructural específica ejerce un determinismo tal que les impida

hacerlo. Por lo tanto, un segundo mensaje del estudio es que no hay obstáculos per se insuperables para movilizar a la ciudadanía sobre la base de políticas.

Los *gatillos* son un segundo conjunto de elementos facilitadores, que parecen tener la capacidad de desencadenar el proceso de intercambio programático entre los partidos políticos y los ciudadanos. Por ejemplo, la investigación muestra que a pesar de algunas condiciones desfavorables —la estructura económica, las identidades étnicas o las capacidades del Estado—, un repentino sacudón económico —como la crisis de un modelo— puede empujar a los partidos hacia un horizonte más programático. La investigación indica que estas circunstancias particulares tienen la capacidad potencial de hacer surgir en algunos partidos esta orientación programática.

En tercer lugar, los *candados* son un conjunto de reglas institucionales que podrían contribuir a salvaguardar el avance programático ya logrado. Como se explica a continuación, las normas que ayudan a descentralizar el poder de decisión sobre las nominaciones de candidatos y asegurar cierta disciplina en la relación entre los partidos políticos y sus representaciones ante las asambleas legislativas tienden a crear —en ciertos contextos— incentivos para que las figuras políticas hagan hincapié en programas.

Por último, la transición hacia la política programática no sería posible sin la acción intencional y deliberada de algunos agentes propulsores. Por un lado, los propios líderes políticos, hombres y mujeres, deben aprovechar cada ocasión que aparezca para impulsar las políticas programáticas. Hay factores que afectan el grado de éxito que alcanzará el esfuerzo del líder; sin embargo, el liderazgo competente hace la diferencia entre las oportunidades que se dejan pasar y las oportunidades que se aprovechan. Por otro lado, no basta que una figura política tenga ánimo programático; también tiene que ser competente y elegible. En última instancia, la política programática requiere votantes que sean al menos receptivos a —y de preferencia, que exijan— mensajes programáticos.

A continuación, se discuten los resultados y las implicaciones de estos cuatro conjuntos de factores, intentando concentrar el discurso en los mensajes más relevantes para la acción política.

#### El efecto habilitador de las capacidades del Estado

Con diferentes matices, todos los capítulos de este libro sugieren que se puede establecer una asociación entre el grado de desarrollo de un país y el surgimiento de la política programática. Los ingresos de un país, la inversión social o en servicios públicos, o la calidad de sus organizaciones burocráticas —factores que los autores de este libro

emplean como *proxies* del desarrollo— se asocian estrechamente con la probabilidad de transiciones a sistemas de partidos más programáticos.

Hay diferentes maneras en las que los entornos de escasez o falta de prosperidad podrían limitar el espacio para que un partido político que alcanza el poder impulse y ponga en práctica políticas que generen bienes públicos de alcance nacional. Así, por ejemplo, la escasez constriñe la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos. Como la entrega efectiva de servicios en el ámbito nacional requiere el acceso a grandes recursos financieros que a menudo son objeto de complejos esquemas de financiamiento, es común que a los políticos —cuando son gobierno— les resulte atractivo abastecer con servicios a ciertos grupos del electorado con exclusión de otros, a cambio de su apoyo político. Claro que un gobierno siempre puede privatizar la prestación de servicios públicos; en ese caso, el Estado todavía tiene que mostrar la capacidad de regular y supervisar la prestación del bien público. Por lo tanto, en el fondo, el argumento de Kitschelt y Wang de que el nivel de ingresos del país es un habilitador —o su opuesto— puede extenderse a la capacidad del Estado para organizar la prestación de servicios públicos.

La esencia de este argumento concuerda con el de Cheeseman y Paget en cuanto a la necesidad de que existan burocracias de Estado gobernadas por reglas y basadas en méritos, que se mantengan «emancipadas» de la sociedad. Si bien las burocracias modernas y bien desarrolladas no recortan todo incentivo a los políticos para excluir a los grupos de la distribución de bienes públicos o patrocinio con el fin de ganar votos, lo que hacen es dotar al Estado de mejores capacidades para entregar bienes públicos en todo el país. Esto debido a que su personal es reclutado y promovido por méritos y a que la función pública se enfoca hacia el servicio a los ciudadanos. Las promesas programáticas de los partidos políticos serán más creíbles si, llegados al gobierno, sus equipos tienen la capacidad de implementar dichas políticas. Como revela el caso de Corea del Sur en el cambio de siglo, la capacidad del Estado de expandir los bienes públicos agrega, efectivamente, credibilidad a la política programática desde los ojos de la ciudadanía.

Una derivación sugerida por Cheeseman y Paget es que un patrón observado en los procesos de modernización —la urbanización desatada por el desarrollo, o que corre paralela a este— a menudo se vincula con el acceso creciente a los bienes públicos. A pesar de que las aglomeraciones urbanas pueden albergar a pobres extremos tanto como a grupos de medianos y altos ingresos, su alta densidad facilita y abarata la prestación de servicios públicos. Cuando los pobladores urbanos se ven más beneficiados por la provisión estatal de bienes públicos, pueden volverse más receptivos a la convocatoria sujeta a programas.

Sin embargo, la investigación sugiere que tal receptividad también puede estar asociada con un mayor acceso a los canales de información y educación, o con las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos, que facilitan la difusión de mensajes políticos. Si bien alguno de estos factores no es por sí solo la mejor explicación de lo que hace programático a un electorado, es evidente que la mejora de las capacidades del Estado es más conducente para el surgimiento de electorados más programáticos. Y eso podría explicar por qué las estrategias programáticas a menudo funcionan mejor en las zonas urbanas, donde la prestación de servicios es generalmente más barata y universal que en las zonas rurales, como se muestra en el caso de Zambia.

Sin embargo, tal como lo hacen ver Kitschelt y Wang, la relación entre el esfuerzo programático y el desarrollo está lejos de ser determinista. Por ejemplo, el más rico de los siete países analizados por su equipo, Taiwán, cuenta con el sistema menos programático; y otros países menos prósperos, como el Brasil o Bulgaria, muestran partidos que hacen un mayor esfuerzo programático.

Esta discusión podría acompañarse por un complemento tácito: que tanto la riqueza como las dificultades económicas son de duración finita en el tiempo. Las capacidades del Estado no mejoran de un día para otro: los factores de desarrollo que las sustentan evolucionan con el tiempo. La historia —particularmente la reciente— es pródiga en ejemplos de cómo las condiciones materiales en un país determinado pueden deteriorarse o mejorar a lo largo de ciertos períodos. Durante los últimos 20 años, por ejemplo, un número cada vez mayor de democracias en África, Asia y América Latina han logrado incrementar su inversión social como porcentaje del PBI. Aunque tales índices están lejos de ser irreversibles, muestran que, con el tiempo, se pueden ir formando entornos que favorezcan la mejora de las capacidades del Estado.

Si bien el desarrollo contribuye al surgimiento de las tendencias programáticas, no es una condición suficiente. ¿Qué tipo de esfuerzos podrían motivar a los partidos a sacar provecho del entorno favorable que la capacidad del Estado les ofrece, o superar su déficit? Los políticos programáticos podrían obtener beneficios si se concentraran en políticas, bienes públicos y sectores específicos para los que el Estado tiene mejores capacidades, o una capacidad por encima de la media. Si los partidos registran un buen rendimiento en el pasado, harán más creíbles sus promesas programáticas para el futuro. Para ello, necesitan hacer primero un mapeo de dónde existen esas capacidades —una burocracia competente, o un robusto gasto público—, con el fin de determinar con precisión cómo ponerlas a buen uso, mejorar el desempeño obtenido hasta entonces, e incluso invertir con mayor énfasis en este tipo de burocracias.

## Factores sociales: lo étnico y lo programático pueden traslaparse

Resulta interesante que la investigación muestre puntos de vista contradictorios acerca de si la política programática puede surgir con la misma facilidad en las sociedades étnicamente diversas que en las homogéneas. Mientras que el análisis preliminar de Luna no apoya esa tesis, los otros estudios sugieren que la fuerte etnicidad puede no ser un obstáculo para la política programática. La dimensión étnica plantea riesgos para la programatización cuando las convocatorias étnicas se aparejan con diferencias importantes en los niveles de ingresos de los grupos étnicos, como Kitschelt y Wang han señalado. Tal diferencial podría sentar las bases para el surgimiento del clientelismo, al generar incentivos para direccionar bienes-club de gran escala a áreas o grupos específicos. Sin embargo, como Cheeseman y Paget sugieren, si se trata de grupos desfavorecidos, tal escenario podría eventualmente servir de punto de partida para una progresiva programatización de la política.

Los partidos políticos que superponen sus convocatorias étnicas y programáticas podrían optar por politizar aún más su identidad étnica respecto de otros clivajes sociales. Que las políticas de base étnica puedan ampliarse a escala nacional dependerá de si el partido gobernante representa o no a un grupo étnico poderoso, o de si las organizaciones étnicas continúan ejerciendo presión sobre el partido —como es el caso del partido Bharatiya Janata en la India. Por otro lado, determinadas políticas —como mayor acceso a los servicios públicos, la ampliación de las libertades civiles y políticas de las minorías, y mecanismos institucionales para fomentar la tolerancia frente a la diversidad cultural— pueden inspirar a la población a exigir que se expandan en el ámbito nacional.

Una consecuencia obvia de estos hallazgos es que, en algunos casos, los elementos étnicos pueden contribuir a la construcción de la identidad partidaria, y no afectar los esfuerzos programáticos.

Las crisis son oportunidades para que las estrategias programáticas saquen ventaja

Este libro muestra que las crisis o transiciones pueden convertirse en la ocasión para hacer hincapié en estrategias programáticas. Una de las ventanas de oportunidad identificadas por la investigación de Kitschelt y Wang es el agotamiento o crisis de una estrategia de desarrollo económico o «modelo político-económico». Los períodos de brusca recesión económica o de crisis pueden ser oportunidades para que crezca la importancia de las estrategias programáticas y los partidos que las emplean adquieran protagonismo en la arena política.

La investigación recogida en este libro ofrece ejemplos de momentos en los que las respuestas a las crisis devinieron en políticas de una u otra manera programáticas —esto

sucedió, por ejemplo, en el Brasil en la década de 1990, y en Turquía y Corea del Sur al inicio de la década del 2000—, pues los votantes aumentaron su inclinación a considerar respuestas programáticas para sus dificultades. Los partidos que sostenían estas respuestas eran nuevos o habían estado marginados, pero cuestionaron el statu quo imperante e hicieron ver que las soluciones eran asequibles. Y a medida que los gobernantes enfrentaron presiones en favor de reformas, estos nuevos partidos de oposición tuvieron que ofrecer políticas alternativas más claras y no solo un cambio de liderazgo. Fuera buscando votos en campaña o ya en el gobierno, estos líderes además tuvieron que persuadir a la ciudadanía que tenían la competencia no solo para ganar elecciones, sino también para gestionar la crisis con éxito. Los partidos que competían en la oposición debieron hacer frente a una presión mayor para centrar sus mensajes en la solución de la crisis económica, con el fin de ser percibidos como retadores creíbles. Tan solo cuando concurrieron todos estos factores, tanto ciudadanos como líderes políticos vieron la utilidad de cambiar sus lealtades políticas y apostar por opciones programáticas. Mostrar competencia en el cargo implicaba resistir la tentación de pensar solo en el corto plazo y dar soluciones apresuradas, en lugar de tomar decisiones difíciles con una perspectiva de mediano y largo plazo.

Debe advertirse, sin embargo, que las crisis de los modelos político-económicos no siempre conducen a transiciones programáticas. En muchos lugares del mundo también han tenido otros desenlaces, como el surgimiento de líderes carismáticos con preocupaciones programáticas inciertas o de corto plazo, y en algunas ocasiones autócratas —por ejemplo, políticos de «mano dura» o «salvadores»—, como en Zimbabwe en 1987 y en el Perú en 1990. Por otro lado, incluso si las crisis desencadenan un mayor énfasis en las políticas, las opciones ofrecidas por los políticos y los partidos pueden ser poco atractivas o de mala calidad.

Los casos de énfasis creciente en estrategias programáticas precedidas por crisis —como el del Brasil en las décadas de 1980 y 1990, y el de Turquía en la del 2000— son ejemplos de ventanas de oportunidad aprovechadas, en cierta medida, por un liderazgo programático. En ambos países, los modelos de industrialización que sustituirían las importaciones pasaron por la inflación, el estancamiento —en el Brasil— o severos problemas financieros —en Turquía—. En cada caso, hacer frente a la crisis implicó profundas reformas que desencadenaron el realineamiento de las alianzas políticas y allanaron el camino para los nuevos partidos. Tanto estos como los partidos más antiguos se empeñaron cada vez más en privilegiar las convocatorias programáticas, aunque sin renunciar por completo a otras estrategias de movilización, como el clientelismo o la identidad.

El caso de Corea del Sur refuerza la tesis de que la capacidad del Estado tiene un efecto habilitador de —pero no dispara por sí misma— la evolución programática: el país ya disfrutaba una posición económica privilegiada durante la mayor parte de la década de

1990. Sin embargo, solo después de las elecciones del 2000 se pudo observar que los políticos realizaron esfuerzos programáticos para enfrentar la grave crisis financiera que lo afectaba. Como Wang (2012) describe en su informe sobre Corea del Sur, la crisis financiera provocó esta secuencia: un retador exitoso —el último Kim—, una reforma profunda del sistema de bienestar social —seguro social nacional y seguro de salud— y masivos realineamientos políticos.

En el mundo en desarrollo, no son infrecuentes las crisis y el agotamiento de las estrategias de desarrollo. Anticiparlas, sin embargo, es cuando menos difícil. Si una crisis representa también una ventana de oportunidad, de lo expresado anteriormente se deducen dos consecuencias específicas:

- Se debe estar preparado para cuando la oportunidad se presenta. Las figuras políticas deberían alistar sus capacidades para, llegado el momento, responder en forma creativa. El pensamiento y el análisis prospectivo podrían apuntalar una mayor capacidad de respuesta ante futuras crisis económicas. Confiar de manera más sistemática en herramientas de análisis que trasciendan el presente inmediato puede ser más provechoso que centrarse exclusivamente en la coyuntura actual. Aplicar un análisis orientado hacia el futuro y realizar un seguimiento de las opiniones —tanto de la población como de las élites— podría, con el tiempo, contribuir a la comprensión de diferentes escenarios posibles para identificar áreas políticas sensibles y reformas viables, y reconocer a los aliados y los adversarios de esas reformas. Los líderes políticos que están al tanto de esta información se encuentran mejor preparados para comunicar a los votantes las decisiones difíciles y realistas que tienen que tomar cuando el país enfrenta coyunturas inestables.
- Frente a una crisis económica, es probable que intensificar los esfuerzos para contar con claras plataformas anticrisis —capaces de ofrecer un equilibrio entre las estrategias de corto y largo plazo— surta efectos positivos más temprano que tarde. Si se establecen los incentivos adecuados, todos los líderes —pero especialmente los emergentes, ya sea en el gobierno o en la oposición— podrían considerar establecer estrategias programáticas al inicio de una crisis.

### La sociedad civil como agente programático

La investigación distingue entre dos posibles correlaciones positivas entre la sociedad civil y el énfasis en convocatorias programáticas en la arena política. El primero es un patrón observado por Kitschelt y Wang en una comparación muy amplia de países y partidos de todo el mundo: una tradición de asociarse en la sociedad puede ejercer una presión positiva a través de una especie de contagio programático. Cuando la

interacción de los políticos con las organizaciones de la sociedad civil está centrada en temas específicos, los llamamientos programáticos pueden ser más efectivos. Tratar con los grupos de la sociedad civil, a su vez, refuerza los rasgos programáticos de los propios partidos políticos. Tal «contagio por proximidad» se hace más viable cuando los partidos —por lo general desde fuera del gobierno— se ven en la obligación de buscar y movilizar a nuevos grupos de votantes sin cooptarlos. Este efecto positivo se ve mediado por el desarrollo económico, ya que determina que la cooptación o subordinación de estos grupos a redes clientelistas nuevas o consolidadas sea menos atractiva tanto para los partidos como para las organizaciones y los grupos en la sociedad.

Un examen detallado de los estudios de caso, sin embargo, muestra otra vía por la cual las organizaciones de la sociedad civil pueden precipitar los esfuerzos programáticos: mediante el apoyo directo a nuevos actores en el sistema de partidos. La movilización externa de los sindicatos fue clave en el ascenso del PT en el Brasil durante la década de 1980, así como en el planteamiento de un desafío programático a los principales partidos de Corea del Sur a finales de la década de 1990. Esas movilizaciones pueden haber tornado a los políticos más sensibles frente a las demandas programáticas y —a causa de esas influencias de naturaleza externa— más responsables de rendir cuentas de sus actos ante sus nuevos aliados.

En estos casos, fueron los sindicatos los que pasaron por un proceso de politización que condujo a la construcción de vínculos con un partido político —creado externamente o bien movilizado por esos grupos— y, finalmente, a su programatización. Cheeseman y Paget subrayan que, en esos casos, estas organizaciones tienden a convertirse en agentes programáticos, ya que dotan a los partidos políticos de un conjunto de demandas que pueden politizarse de inmediato, una masa de electores lista para ser movilizada y una infraestructura organizacional. Lo importante en este caso es cuán amplia —en oposición a centrada en una temática concreta— es la agenda y convocatoria de la organización.

Al contrario de lo que sucede en el «contagio por proximidad», la movilización externa no implica total autonomía ni independencia. Además, el efecto habilitador del desarrollo no parece operar aquí.

Este efecto de la movilización externa sobre la política programática coincide con argumentos sugerentes presentados anteriormente por Shefter (1994) para Europa y por LeBas (2011) para África.

- Una implicación es que las alianzas estratégicas, ya sea por la colaboración estrecha o simplemente por mutuo acercamiento entre grandes asociaciones basadas en intereses —como sociedades profesionales, fabricantes, comerciantes en pequeña escala, sindicatos— y los partidos políticos, pueden crear

- incentivos favorables para la política programática. El incentivo puede ejercer mayor influencia ahí donde los bolsones de votos programáticos es suficientemente grande y la configuración socioeconómica del país es propicia.
- Como mínimo, el diálogo entre lo político y lo social tiene el potencial de dar a los partidos cierto conocimiento de las agendas sociales defendidas por organizaciones programáticas por naturaleza. En el extremo optimista, esa exposición a los programas de grupos sociales debería incrementar la capacidad de respuesta de los partidos a las cuestiones centrales de las agendas de estas organizaciones.

### El papel de los partidos de oposición como agentes de difusión

En el capítulo 1, Luna, Rosenblatt y Toro hacen notar que la estructuración programática de los sistemas de partidos en América Latina —sistemas de desarrollo incipiente a moderado— muy a menudo ha sido impulsada por la acción de partidos que, durante largo tiempo, estuvieron en la oposición —por ejemplo, el Partido de la Socialdemocracia Brasileña y el PT en el Brasil, el Partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática en México, el Frente Amplio en el Uruguay, el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí en El Salvador—. Puesto que trabajaron desde la oposición, estos partidos iniciaron la movilización del electorado politizando determinadas preferencias referidas a la provisión de grandes bienes públicos, en vez de optar por su distribución desde el Estado —a cuyos recursos, por definición, la oposición carece de acceso—. Cheeseman y Paget validan este punto al observar que en el Brasil, la India y Zambia el desarrollo programático no fue impulsado por partidos gobernantes no programáticos que se volvieron programáticos, sino más bien por la aparición de partidos de oposición nuevos —o previamente débiles— que aprovecharon el entorno político favorable.

Este punto sobre el papel de los partidos de oposición como agentes debería leerse conjuntamente con el argumento sobre el potencial que tienen las crisis para precipitar la política programática. ¿Qué mecanismos políticos específicos permiten que los partidos de oposición diseminen su inquietud programática en todo el sistema político? El umbral mínimo parece ser ganar unas elecciones y ser competentes en el cargo alcanzado.

La competencia directa a través de elecciones democráticas puede favorecer el esfuerzo programático cuando la contienda electoral es más ajustada. Los partidos tienen, entonces, un incentivo para poner en práctica las mejores estrategias posibles con el fin de movilizar más votos. Debido a que los políticos solo tienden a aplicar estrategias basadas en programas si estas les sirven para atraer votos, los votantes a los que se dirigen

deben ser receptivos a mensajes programáticos. Los votantes responderán aceptando el mensaje programático si consideran que el liderazgo partidario tienen posibilidades de éxito electoral, basados en la idea de que los partidos son creíbles y que los líderes pondrán en práctica esas políticas cuando accedan al poder.

Aunque la investigación sugiere que en países de ingreso medio a alto la fuerte competencia es un poderoso incentivo para realizar esfuerzos programáticos—y que no está claro si es la competencia la que genera estos mayores esfuerzos programáticos, o viceversa—, de esta asociación pueden extraerse dos implicaciones generales:

- Para que la diferenciación entre las posturas partidarias sobre medidas de política sea provechosa —programáticamente hablando— deben concurrir tres prerequisites lógicos: las diferencias deben ser alrededor de temas relevantes para los votantes, los partidos y los candidatos deben ser creíbles a los ojos de los electores, y los partidos deben tener la capacidad de comunicar con eficacia estos mensajes políticos diferenciados.
- Los políticos estarán más dispuestos a abogar por la entrega de los bienes públicos que contribuyan al desarrollo *y también* atraigan votos. Las medidas de política en sectores con bienes públicos visibles y destacados podrían significar beneficios inmediatos para algunos grupos específicos de electores, siempre que dichas políticas se implementen posteriormente con éxito.

La entrega efectiva de bienes públicos podría conducir a corto plazo al aumento progresivo de las masas electorales inclinadas hacia lo programático e incrementar las expectativas ciudadanas de que los gobiernos cumplirán en efecto con estas entregas. Si el ciclo es atractivo para los votantes, representará el primer paso para hacer que el voto programático sea sostenible en el tiempo.

#### Reglas que salvaguardan las ganancias programáticas ya logradas

La investigación no llega a conclusiones firmes respecto a cuánto influye la «ingeniería institucional» en la política programática; de este modo, se hace patente la necesidad de explorar más toda la gama de opciones institucionales y sus consecuencias potenciales. A lo sumo, moldear a las instituciones podría ejercer un efecto de *candado* —o de seguro de no retorno— respecto a los avances programáticos ya obtenidos; sin embargo, estos avances son altamente dependientes de los entornos políticos específicos en los que se introducen.

En el ámbito de los sistemas de partidos, las nutridas comparaciones entre países mostradas en los dos primeros capítulos de este libro dan cuenta de una correlación

tenue entre regímenes presidenciales y clientelismo. Del mismo modo, dicho análisis comparativo arroja que los países con estructuras de gobierno centralizadas suelen albergar a partidos que presentan una tendencia levemente mayor a aplicar políticas coherentes de escala nacional. No obstante, en el caso de la India, la descentralización permite cierto grado de experimentación en el ámbito local, como observan Cheeseman y Paget. La despersonalización de las fórmulas electorales y la representación proporcional no se revelan como causantes sistemáticas del cambio hacia enfoques basados en políticas y programas dirigidos a obtener beneficios de escala nacional. Dicho presunto efecto apareció temporalmente en Ucrania después de la reforma política del 2004, que cambió el sistema electoral del Parlamento de distritos uninominales a representación proporcional por listas cerradas, solo para reintroducir los distritos uninominales en el 2011. El cambio a un sistema mixto —uninomial y proporcional— no ha rendido efectos discernibles similares en Taiwán.

En el ámbito intrapartidario, la investigación ha hallado que los mecanismos específicos que descentralizan el poder interno, manteniendo al mismo tiempo la cohesión y el membrete partidario —es decir, que impidan la personalización—, podrían contribuir a consolidar o salvaguardar el vigor programático del partido. Más específicamente, democratizar la selección de candidatos, incrementar la transparencia respecto a las finanzas del partido, y mejorar la coherencia programática y la disciplina de su representación legislativa podrían encajar con las capacidades para la actividad programática de los líderes o cuadros del partido. Los dos principales bloques políticos de Chile —país que, junto con el Uruguay, cuenta con el sistema de partidos más programático de América Latina— tuvieron primarias simultáneas en la última elección presidencial del 2013, introducidas por ley. Las reformas en el Brasil —según explican los estudios de caso de Osterkatz y Epstein— contrarrestaron rasgos sistémicos favorables a la política no programática, tales como la provisión llamada *candidato nato*, que concedía a los titulares de cargos públicos una especie de «derecho de nacimiento» para candidatear en las siguientes elecciones, disposición que fue abolida en el 2002. Según ha explicado Protsyk (2012) respecto a Ucrania, mientras duró la reforma del 2004 en contra del transfuguismo interpartidario en el Congreso, probablemente contribuyó a reducir el abandono del partido propio y la subsiguiente fuga a otro; entre 1998 y el 2001 se presentaron 563 casos; y entre el 2006 y 2007, solo 6.

La investigación también sugiere que el grado en que estos reacomodos organizacionales desempeñan esa función de apoyo depende de elementos contextuales tales como la existencia de votantes programáticos, el modelo político-económico del país e incluso el tamaño del partido.

Estas disposiciones internas que «ponen candado» a las ganancias programáticas podrían ser atractivas para políticos que pasan por un proceso de realineamiento estra-

tégico, o para partidos de oposición tentados de constuir bastiones electorales que valoren formas nuevas de organización interna.

En última instancia, las reformas institucionales son formalmente iniciadas y conducidas por las demandas de los partidos políticos. Más aún: los programas de reforma abordarán problemas específicos del contexto de cada país y muy probablemente se optará entre ellos sobre la base del legado de la experiencia histórica de los políticos en el juego institucional. Aunque la investigación no recomienda algún arreglo institucional específico, los siguientes principios pueden servir para orientar reformas institucionales:

- Establecer garantías para el pluralismo político podría favorecer el papel que juegan los partidos de oposición en catalizar la contienda programática. Si se logra «incrustar» pluralismo en los órganos de supervisión y toma de decisiones políticas —por ejemplo: presidencias o algún grado de influencia sobre la agenda de comisiones legislativas para partidos de oposición—, potencialmente surgirán mayores oportunidades para la competencia en torno a políticas. Por la misma razón, las reformas destinadas a institucionalizar la rendición democrática de cuentas en un país dotarán a los partidos de oposición de incentivos para supervisar y exigir que el gobierno rinda cuentas sobre la base de políticas, lo que creará un círculo virtuoso en el sistema.
- Los partidos que alcanzan el éxito en el aliento de estrategias programáticas podrían beneficiarse aún más si, como norma general, descentralizaran su autoridad política interna. Al diseñar los procedimientos de toma de decisiones partidarias, los políticos podrían espolear los atributos programáticos del partido, en tanto procurarían equilibrar la influencia de la cúpula partidaria con la de los niveles medios y de base —por ejemplo, cuando se presente la ocasión debatirían sobre políticas públicas con líderes de diferentes niveles—. Tal equilibrio facilitaría la sensibilización del líder ante los miembros del partido que defienden una orientación programática.
- Los líderes del partido que están convencidos de la necesidad de trasladar el poder existente dentro de la organización hacia «capitanes programáticos» y permitir una mayor influencia de los miembros o cuadros de base y de nivel intermedio, tienen más probabilidades de atraer a nuevos miembros también de orientación programática. Las organizaciones que muestren tal sensibilidad ante sus miembros gozarán de mayor cohesión interna, y a sus líderes les resultará difícil renegar de las posiciones políticas del partido. La investigación muestra cómo los partidos programáticos tienden a formalizar e institucionalizar este equilibrio. De manera casi inevitable, cuanto mayor sea la democracia interna en los procesos básicos de toma de decisiones —como los procedimientos de elegir a candidatos o el debate interno de decisiones de políticas—

- será más probable que se produzca dicho equilibrio en la descentralización de la autoridad interna.
- Es sin duda valioso fortalecer la relación entre el partido y su bancada en el Legislativo. Al mismo tiempo que dotar al partido de cierto grado de poder para mantener la disciplina entre sus miembros legisladores —lo que puede proteger la identidad programática colectiva—, intentar borrar de sus actos todo rastro de individualidad puede ser imposible, e incluso indeseable. Los representantes electos pueden necesitar un poco de espacio para tomar decisiones que estén en línea con el mandato recibido de los votantes. Es, por tanto, difícil encontrar un equilibrio adecuado entre el colectivo de la bancada y los legisladores individuales. Si las instituciones privilegian la disciplina en torno a las políticas y los temas más cruciales, relativos a la propia identidad del partido, a los legisladores individuales les resultará costoso desviarse de la posición partidaria. Permitir cierta flexibilidad en temas menos esenciales —en los que la disidencia no alejaría a los votantes— puede ser una forma pragmática de conseguir tal equilibrio.
  - Los partidos programáticos tienen más probabilidades de consolidarse en torno a normativas financieras transparentes e institucionalizadas. Idealmente al menos, un mínimo de equidad en el acceso al financiamiento puede contribuir a la contención de prácticas clientelistas entre partidos y votantes. Normativas y prácticas que fomenten la apertura, la transparencia y cierto grado de acceso a los recursos financieros, por lo tanto, harán más sostenibles los esfuerzos programáticos del partido.

Del carácter de «candado» de la estructuración interna del partido se desprende que un enfoque de reforma gradual —es decir, un movimiento hacia la democracia interna, la disciplina legislativa y la transparencia— impulsado por líderes programáticos sería más eficaz para atraer al partido a personas con ideas afines.

#### La necesidad de contar con masas de electores programáticos

Incluso contando con todos los incentivos, los políticos que privilegien programas todavía tienen que ser elegidos para llegar al poder. Como se dijo antes, los políticos necesitan que los votantes sean al menos receptivos a —y preferiblemente que exijan— mensajes programáticos. Hay factores sociales clave capaces de hacer a los votantes más o menos receptivos a las convocatorias programáticas.

Los bajos niveles de prosperidad económica y la urbanización a menudo se asocian con un menor acceso a la educación y la información. Se piensa que el impacto de la falta de acceso a la educación e información en la vida de las personas limita el atractivo

simbólico de las estrategias programáticas. Contar con altos ingresos otorga a las personas una mayor seguridad económica a largo plazo, y posiblemente las hace menos propensas a votar solo en función de beneficios de corto plazo.

Estos supuestos no son totalmente compatibles con la evidencia, ya que la acción de estos factores estructurales está lejos de ser determinista. La investigación no es concluyente sobre el grado exacto en el que los ingresos y el acceso a la información conducen a la mayor estima de la política programática por parte de los votantes. En la huella de Cheeseman y otros, sin embargo, puede deducirse que, independientemente del nivel de ingresos o del acceso a la educación que tuvieran los ciudadanos, el acceso a —y la calidad de— el debate político y la información de un país puede contribuir a las tendencias programáticas si se cumple lo siguiente:

- Los partidos y los ciudadanos gozan de un amplio acceso al periodismo independiente y el debate político. Se asume que acercar a las personas información sobre cuestiones públicas tiene el potencial de crear demanda por política programática allí donde esta no existe. Más periodismo —y sobre todo mejor periodismo— puede incrementar la importancia de cuestiones que atañen a servicios públicos u otras medidas de política que sean relevantes para las localidades rurales. Promover con éxito el interés por los debates políticos sentará las bases para optar entre partidos tomando en cuenta sus principios programáticos.
- Los propios políticos dependen en gran medida de —y son atraídos por— los medios de comunicación, como un mecanismo de amplia difusión de sus mensajes tanto en el ámbito local como en el nacional —sobre todo los medios abiertos como las estaciones de radio comunitarias, ya que la radio sigue siendo un importante canal de información—. Para los políticos que acceden a medios de comunicación cada vez más centrados en políticas, difundir sus opiniones —para que definan así su perfil en contraste con sus oponentes— es por lo general una forma más rentable y sostenible de ganar a electores que gastar dinero para comprar votos.
- Las noticias y el debate político mediante medios de comunicación independientes son de buena calidad y, por encima de todo, relevantes para el público, en particular para el de zonas rurales y semirurales. Los políticos contribuyen a ello al abordar las necesidades concretas de esas zonas, pues es poco probable que el debate político genérico conecte de manera significativa con la vida diaria de la gente. Por lo tanto, el mayor acceso a la información será eficaz si se adapta a la variedad de temas que conciernen a cada zona. Es cierto que el desafío será más arduo precisamente en esas zonas rurales y semirurales, pero hoy los avances tecnológicos ofrecen una inédita variedad de opciones para que las personas se conecten a bajo costo a una pluralidad de fuentes de información. Los nuevos medios de comunicación, aunque todavía muestran

una penetración baja en los países menos desarrollados, ofrecen una oportunidad para dar al público mayor voz e influencia para fijar una agenda pública. El progresivo abaratamiento y la creciente cobertura de dispositivos móviles, telecomunicaciones digitales e Internet así lo muestran.

En suma, un enfoque de acceso a medios que combine contenidos relevantes y una mayor comunicación con el público puede, efectivamente, empujar a los políticos a interesarse por llevar la política programática más allá de las fronteras del mundo urbano.

Al final, se requieren líderes

Las condiciones señaladas son favorables, pero no suficientes, para el surgimiento de más partidos políticos basados en programas. Para aprovecharlas de la mejor manera, los partidos necesitan líderes que, por un lado, sean capaces de identificar y aprovechar de la mejor manera las oportunidades ofrecidas por las circunstancias políticas; y por otro, que cuenten con la capacidad de diseñar, negociar, mantener y cumplir con programas políticos.

Los tránsitos programáticos exitosos dependen de políticos que atraigan votos, es decir, políticamente sagaces y competentes. Este libro proporciona algunos ejemplos en los cuales el papel de los líderes ha sido esencial para abrir caminos hacia la política programática, en países como el Brasil, la India y Zambia. El apoyo a estos líderes orientados a la política programática podría implicar lo siguiente:

- Concentrarse en líderes que destaquen por su énfasis en las políticas y por su historial en defenderlas.
- Emparejar, de cara al votante, las competencias personales de los candidatos con temas destacados de política. Priorizar mensajes sobre temas específicos para los cuales el candidato demuestra competencias idóneas (*priming*) puede ser una estrategia atractiva para líderes orientados hacia las políticas. Esto requiere que los candidatos incrementen la visibilidad hacia dichas cuestiones. Esta priorización no se produce en el vacío, sino que demanda que los candidatos sean particularmente sensibles ante aquellas cuestiones que ocupen el centro de las preocupaciones del público. Los líderes de partidos nuevos y de oposición que muestran tendencias programáticas podrían estar especialmente interesados en estas estrategias, sobre todo en campañas electorales ajustadas. Ello, sin embargo, exige encuestar meticulosamente y analizar con rigor las percepciones de los ciudadanos acerca de los políticos durante largos períodos de tiempo, lo que

encarece los costos. Ampliar el acceso a estas técnicas sin poner en peligro su valor estratégico puede contribuir a hacer que las convocatorias programáticas sean más atractivas tanto para los candidatos como para los partidos.

La investigación presentada en este libro, parte de la cual se resume en este capítulo, ofrece una explicación aproximada de cómo una serie de condiciones podría determinar un ambiente propicio para la política programática. El examen ofrecido aquí está lejos de ser concluyente. Estas condiciones podrían representar obstáculos en el peor de los casos, y oportunidades en el mejor; sin embargo, de ninguna manera garantizan cambio alguno por su cuenta. Queda claro que en presencia de una o varias de las condiciones identificadas aquí, un partido no se torna más programático en forma automática, pero cumplir las condiciones dice algo acerca de la probabilidad de que se produzca dicho tránsito. Confiamos en que el libro haya tenido éxito en persuadir al lector de que es la acción en tales condiciones lo que, en definitiva, explica la política programática.

## Bibliografía y fuentes adicionales

LeBas, Adrienne

- 2011 *From Protest to Parties: Party-Building and Democratization in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Luna, Juan Pablo; Fernando Rosenblatt y Sergio Toro

- 2011 *Desk Review on Programmatic Parties*. Estocolmo: IDEA International, accesible en <[http://www.idea.int/development/upload/Luna\\_Desk-Review\\_Full.pdf](http://www.idea.int/development/upload/Luna_Desk-Review_Full.pdf)>.

Protsyk, Oleh

- 2012 «Programmatic Parties in Comparative Perspective: Ukraine». En Nic Cheeseman (editor). *Programmatic Parties*. Estocolmo: IDEA Internacional, pp. 83-104.

Shefter, Martin

- 1994 *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Wang, Yi-ting

- 2012 «A Case Study of Parties' Programmatic and Clientelistic Electoral Appeals in Taiwan». En Herbert Kitschelt y Yi-ting Wang (editores). *Research and Dialogue on Programmatic Parties and Party Systems*. Estocolmo: IDEA Internacional, pp. 161-182.

## Acerca de los autores

**Nic Cheeseman** es el director del Center for African Studies de la University of Oxford. Su investigación aborda un abanico de cuestiones tales como si el populismo es una estrategia eficaz de movilización política en África, cómo altera el pago de impuestos la actitud de los ciudadanos hacia la democracia y la corrupción, y las condiciones en las que los partidos gobernantes pierden poder. Además de autor de una serie de capítulos de libros y de artículos, ha sido coeditor de dos colecciones: *Our turn to eat* (2010), que cubre la política de Kenia desde su independencia, y *Handbook of African Politics* (2013). Una monografía suya, *Democracy in Africa*, será publicada por Cambridge University Press en el 2014 y un segundo libro, *How to Rig an Election*, está actualmente en preparación con Yale University Press. Nic invierte bastante tiempo exponiendo los resultados de su trabajo a responsables de política tanto del Reino Unido —Gabinete, Relaciones Exteriores, DFID— como de otros países —Instituto Rio Branco del gobierno del Brasil, gobierno del Estado de Lagos, Parlamento Panafricano, Banco Mundial—. Es editor conjunto de *African Affairs*, asesor del Panel Africano para el Progreso y miembro del consejo asesor de la cátedra Unicef en Investigación de la Comunicación (África).

**Herbert Kitschelt** es profesor George V. Allen de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencias Políticas en Duke University. Se especializa en partidos políticos y elecciones, y en economía política comparada. Es autor, coautor o editor de una serie de libros: *Logics of Party Formation* (Cornell University Press, 1989), *Beyond the European Left* (Duke University Press, 1990), *The Transformation of European Social Democracy* (Cambridge University Press, 1994), *The Radical Right in Western Europe* (University of Michigan Press, 1995, ganador del premio Woodrow Wilson Foundation de la American Political Science Association), *Post-Communist Party Systems* (Cambridge University Press, 1999), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* (Cambridge University Press, 1999), *Patrons, Clients, and Policies* (Cambridge University Press, 2007) y *Latin American Party Systems* (Cambridge University Press, 2010). Actualmente está culminando dos investigaciones: una sobre los vínculos

partidistas en democracias competitivas de todo el mundo, sobre la base de los datos recogidos bajo su dirección por DALP; y el otro acerca del realineamiento partidario en las democracias posindustriales, junto con Philipp Rehm). En el 2000 obtuvo el premio Franklin L. Burdette de la American Political Science Association a la mejor ponencia presentada en la reunión anual de 1999 de la APSA y es miembro de la American Academy of Arts and Sciences.

**Juan Pablo Luna** es profesor asociado del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se interesa por el análisis de los partidos políticos y la representación democrática, los efectos políticos de la desigualdad y la naturaleza de las instituciones del Estado. Es autor de *Segmented Representation: Political Parties Strategies in Unequal Democracies* (Oxford University Press, 2014) y coeditor de *The Resilience of the Latin American Right* (Johns Hopkins University Press, 2014). Fue coautor de *Latin American Party Systems* (Cambridge University Press, 2010). Su tesis doctoral fue galardonada con el premio Juan Linz a la mejor disertación del 2008 por la Comparative Democratization Section de la APSA. Sus trabajos se han publicado en *Comparative Political Studies*; *Política y Gobierno*, *Revista de Ciencia Política*; *Latin American Politics and Society*; *Internacional Political Science Review*; *Third World Quarterly*, *Journal of Latin American Studies*; *Journal of Democracy*; y *Perfiles Latinoamericanos y Democratization*. Ha sido profesor visitante en Princeton University (2008), Brown University (2011) y Harvard University (2013).

**Dan Paget** es candidato a un doctorado en política africana por la University of Oxford. Estudia partidos políticos en democracias electorales y las estrategias *get-out-the-vote* que emplean. En anteriores trabajos, Dan ha examinado los mensajes de los partidos políticos y el faccionalismo en los partidos dominantes. Anteriormente a su trabajo académico, Dan fue especialista en minería artesanal y de pequeña escala en países en desarrollo. Ha trabajado para organismos internacionales como la OCDE, el DFID (Reino Unido) e IDH, desarrollando proyectos para mejorar las oportunidades económicas de los pequeños mineros y guías internacionales para gobiernos y ONG dirigidas a formalizar y mejorar las operaciones de minería en pequeña escala.

**Fernando Rosenblatt** es profesor asistente en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Chile. Se interesa por las causas que explican el porqué, a medida que transcurre el tiempo, algunos partidos políticos se mantienen como organizaciones políticas vibrantes, mientras que otros se desintegran y se marchitan en tanto vehículos satisfactorios para la representación democrática. También está interesado en el diseño de investigación experimental natural. Su tesis doctoral fue reconocida como una de las cinco mejores del 2013 por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabajos suyos han sido publicados en *Democratization* y en *Revista de Ciencia Política*.

**Kristen Sample** ha sido directora de Programas Globales de IDEA Internacional, a cargo de supervisar la producción de conocimiento global, así como las alianzas programáticas. Anteriormente fue jefa de misión para la región andina de IDEA Internacional y coordinadora regional de democracia y desarrollo, y cuestiones de género. Es editora o autora de numerosas publicaciones, entre ellas *Poverty and Politics in the Andean Region*; «A Democracy Results Approach: The Present Debate and Growing Consensus Surrounding the Inter-American Democratic Charter», en el *Latin American Policy Journal*; «The Role of International Electoral Observation Missions in the Promotion of the Political Rights of Women: The Case of the OAS », en *The 2007-12 Electoral Cycle in the Americas*; *Dime a quién escuchas: Think tanks y partidos políticos en América Latina*; *From Words to Action: Best Practices for Women's Participation in Political Parties*; *Riding the Wave: Women's Political Participation in Latin America*; y *Democracia en la región andina: los telones de fondo*. Tiene una maestría en Políticas Públicas por Harvard University. Anteriormente Kristen trabajó en el Perú, Bolivia, Guatemala y Chile, en varios puestos vinculados con la construcción de la democracia y el apoyo a la sociedad civil.

**Sergio Toro** es profesor asistente del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se interesa por el estudio de la representación política y el comportamiento de los legisladores chilenos ante sus electores. Sus trabajos han sido publicados en *Electoral Studies*, *World Political Science Review*, *Revista de Ciencia Política*, y *Política y Gobierno*.

**Jorge Valladares Molleda** es oficial *senior* en democracia y desarrollo del programa global de IDEA Internacional. Sus principales áreas de trabajo son la responsabilidad democrática en la provisión de servicios públicos, partidos políticos y diseño institucional en el contexto del desarrollo socioeconómico. Entre el 2000 y el 2006 formó parte de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional y fue coordinador de observación electoral y reforma política de Transparencia, ambos en el Perú. Ha trabajado en temas de reforma política, asistencia a partidos y observación electoral en el Perú, Bolivia, Camboya, la República Dominicana, el Ecuador y Venezuela. Su investigación más reciente se centra en políticas legislativas, competición entre partidos y cohesión partidaria. Es autor de *Unidad y diferenciación en el Legislativo 2006-2012* (2013) y *Representación y competencia en el Perú* (2011). Editor de *Estudios sobre el Congreso peruano* (2009). Tiene una maestría en Development Studies (ISS, La Haya) y estudios de posgrado en gobierno (Essex, Reino Unido).

**Sam van der Staak** está a la cabeza del equipo de Partidos Políticos, de IDEA Internacional. Ha trabajado con partidos políticos y asistencia a la democracia, tanto para IDEA como para el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, en países como Afganistán, Burundi, Georgia, Kenia, Mongolia y Zimbabwe. Además de su trabajo acerca de partidos programáticos, Sam investiga el diálogo entre partidos

políticos, el papel del dinero en la política y el impacto de los movimientos ciudadanos. Ha asesorado a legisladores sobre normativa de financiamiento político y leyes de partidos. Anteriormente, Sam trabajó en la Casa de Representantes de los Países Bajos. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad de Witwatersrand de Johannesburgo, Sudáfrica, y una maestría en Literaturas Modernas por la Utrecht University de los Países Bajos.

**Yi -ting Wang** es Post-Doctoral Fellow en el proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Su trabajo se centra principalmente en instituciones legislativas y en las estrategias de rendición pública de cuentas de los políticos, con énfasis en las condiciones para la estabilidad democrática. Basada en un *dataset* con datos inéditos que identifican el papel de los sistemas de comisiones parlamentarias en más de 70 democracias de todo el mundo, su tesis aborda cómo y por qué las comisiones legislativas difieren en su capacidad de influir políticamente en diferentes democracias. Actualmente, investiga acerca de cómo influyen diferentes capacidades legislativas en la participación en la actividad legislativa y el monitoreo de la calidad de las democracias.

# Acerca de IDEA Internacional

## ¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión consiste en apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Los objetivos del Instituto son contribuir al fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos, así como a una democracia más sostenible, eficaz y legítima.

## ¿Qué hace IDEA Internacional?

El trabajo del Instituto se organiza en el ámbito mundial, regional y nacional, y está centrado en el ciudadano como motor del cambio.

IDEA Internacional produce conocimiento comparativo en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones, participación y representación política, y democracia y desarrollo, así como la relación entre la democracia y los temas de género, diversidad, conflictos y seguridad.

IDEA acerca este conocimiento a los actores nacionales y locales que trabajan en reformas democráticas, y facilita el diálogo para lograr un cambio democrático.

El trabajo de IDEA apunta a los siguientes objetivos:

- Incrementar la capacidad, la legitimidad y la credibilidad de la democracia.
- Lograr una participación más inclusiva y una representación responsable.
- Establecer una cooperación con las democracias más eficaces y legítimas.

## ¿Dónde trabaja IDEA Internacional?

IDEA Internacional trabaja en todo el mundo. Con sede en Estocolmo, Suecia, el Instituto cuenta con oficinas en África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, así como las regiones de Asia occidental y África del Norte.

IDEA Internacional es Observador Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas.





Los políticos que se comprometen a aplicar paquetes de políticas ofrecen al público alternativas reales. Atraen a activistas afines a su pensamiento, emprenden campañas más efectivas y construyen una imagen partidaria capaz de concitar la atención. Pero quizá lo más importante es que mejoran sus probabilidades de éxito en los cargos a los que son elegidos.

En su búsqueda de votos, partidos políticos de numerosos países se ven en dificultades para transitar de estrategias personalistas o clientelistas a estrategias más basadas en programas.

¿Qué rasgos que otros partidos no tienen presentan los partidos programáticos exitosos? ¿Cuál es el vínculo entre su éxito y la calidad de su liderazgo, la prosperidad del país y las capacidades del Estado? ¿De qué manera las crisis políticas o económicas impactan en cómo se conducen los políticos? ¿Por qué los partidos programáticos son necesarios para afrontar las demandas de mejores servicios públicos?

Este libro está basado en el trabajo emprendido por tres equipos de politólogos, quienes indagaron qué factores impulsan y qué otros fortalecen la existencia de partidos programáticos, incluso cuando su existencia o consolidación parece poco probable.

Los autores recogen lecciones provenientes del Brasil, Bulgaria, Corea del Sur, la República Dominicana, Taiwán, Turquía, Ucrania y Zambia, y las conjugan con las más recientes y comprensivas investigaciones acerca de dos temas: la rendición de cuentas democrática (*democratic accountability*), y los vínculos entre la ciudadanía y las figuras políticas.

ISBN 9789187729751



ISBN: 978-91-87729-75-1

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
<http://www.idea.int>