



Partidos políticos

en la Región Andina:

entre la crisis y el cambio

Miriam Kornblith

René Antonio Mayorga

Simón Pachano

Martín Tanaka

Elisabeth Ungar Bleier - Carlos Arturo Arévalo

Con los aportes de:

Javier Bedoya, Ximena Bohorquez de Gutiérrez, Erika Brockmann, Ramiro Cavero, Jairo Clopatofsky Ghisays, Javier Diez Canseco, Eduardo Fernández, Víctor Andrés García Belaúnde, Ramiro González, Pastor Heydra, Iván Morales, Antonio Navarro Wolff, Calixto Ortega, Hugo San Martín, Horacio Serpa Uribe, Luis Solari de la Fuente, Alexandra Vela.

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Solicitud de permisos para reproducir o traducir toda o alguna parte de esta publicación se deben hacer a:

Information Unit
International IDEA
SE – 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de los autores, no necesariamente la de los editores. La misma se basa en fuentes bibliográficas así como en los aportes de las diferentes reuniones de consulta del colectivo.

Diseño de carátula: Fabrizio Sotelo
Ilustración de carátula: María Cecilia Caparó
Corrección de textos: Ramón Ponce Testino
Edición: Beatriz LLanos

Impresión: Gráfica Espinal

ISBN: 91-85391-22-0
Hecho el Depósito Legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501012004-8681

Contenido

Prólogo	5
Presentación	7
Partidos y representación en la Región Andina <i>Simón Pachano</i>	9
La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia <i>René Antonio Mayorga</i>	27
Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional? <i>Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo</i>	51
El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002 <i>Simón Pachano</i>	71
Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano <i>Martín Tanaka</i>	93
Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: caso Venezuela <i>Miriam Kornblith</i>	113

Prólogo

De acuerdo con contextos y especificidades propias, los países de la región andina pasan en los últimos años por experiencias difíciles para sus frágiles democracias. Un indicador neto de la suerte de dicho período es el devenir que han seguido sus respectivos sistemas de partidos. Y es que el mejor reflejo de la vitalidad o deterioro en el funcionamiento de sus regímenes democráticos puede, con seguridad, encontrar un paralelo en la dinámica e impacto social de sus propias organizaciones políticas. Junto a difíciles experiencias económicas y a deficientes gestiones en materia de políticas públicas, así como a una muy baja efectividad en la capacidad de atender una variedad notable de conflictos sociales fuera del cauce formal, en el lapso de los últimos 15 años una ola de descrédito y desconfianza ha tamizado el ámbito de acción política de los partidos en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Pero los problemas de los partidos en la región andina no son disímiles de tendencias más amplias alrededor del mundo. En todas las latitudes, los partidos parecen repetir un margen común de decrecimiento de su legitimidad, una creciente falta de confianza ciudadana respecto de su institucionalidad política y de su capacidad de gestión y propuesta social, así como también una ostensible merma en el grado de militancia activa en sus organizaciones. Ciertamente, pese a este declive los partidos siguen siendo, hoy, el mejor vehículo de representación e intermediación social de cualquier democracia. Pero es muy importante tomar en cuenta estas dificultades, hacer un balance de estas experiencias recientes e intentar sacar algunas lecciones en claro.

Dentro de esa línea de ideas, International IDEA ha encontrado en este campo un motivo de interés para apoyar el fortalecimiento de los partidos en la región andina. Como organización intergubernamental con 23 Estados miembros, IDEA tiene el mandato de promover la democracia sustentable en el mundo y el compromiso institucional de apoyar la formación de consensos en materia de reforma política. En ese sentido, está especialmente dedicada a difundir experiencias comparadas de construcción de instituciones democráticas representativas y responsables.

Con ese propósito, y en el marco del proyecto *Ágora Democrática - Programa de Formación y Diálogos Políticos*, que IDEA realiza conjuntamente con la Asociación Civil Transparencia, se llevó a cabo en mayo de 2004 el seminario “Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina”, con la participación de políticos e investigadores de cada uno de los países analizados.

Como fruto de dicho encuentro, estamos muy contentos de poder presentar en esta publicación las ponencias de los especialistas de cada uno de los países de la región, así como un informe regional de balance. Esta iniciativa se enmarca dentro de un esfuerzo institucional aún mayor, el cual consiste en un estudio a nivel global sobre el funcionamiento de los partidos políticos en los cinco continentes que busca facilitar el debate constructivo e informado en todas partes del mundo. Estamos convencidos de que el diálogo positivo mejorará las fuentes de financiamiento, leyes electorales y otras regulaciones que afecten a los partidos. Otros beneficios de la investigación serán las herramientas resultantes—experiencia, modelos, material web e impreso— disponible para los propios partidos, y sus socios en la sociedad civil.

A los especialistas invitados, así como a los políticos bolivianos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos que participaron activamente del seminario, vaya nuestro especial agradecimiento.



KAREN FOGG
Secretaria General
IDEA Internacional

Presentación

R

eflexionar sobre la situación actual de los partidos políticos en la Región Andina, como se muestra en este libro, es reflexionar sobre un problema que tiene múltiples dimensiones. Desgraciadamente, ello no es privativo de nuestra región. Tenemos datos recientes muy alarmantes. En todo el mundo, el público percibe a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción, según el Barómetro Global de la Corrupción 2004, publicado en diciembre de 2004 por Transparency International (TI), para conmemorar el Día Internacional Contra la Corrupción de Naciones Unidas.

En 36 de los 62 países encuestados, el público consideró a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción. En una escala de 1 para las instituciones libres de corrupción y 5 para las más corruptas, los partidos son los peores calificados del mundo, con una puntuación media de 4,0. En **Ecuador**, seguido por Argentina, India y **Perú** la calificación ha sido incluso más baja. Asimismo, el público calificó a la corrupción política como un problema serio y manifestó que la corrupción afectaba más a la vida política en su país que a las empresas y a la vida privada.

Estamos pues, también en la Región Andina, en un momento histórico particularmente complicado en lo que a la legitimidad de los partidos políticos se refiere. De allí la importancia del seminario realizado por International IDEA y la Asociación Civil Transparencia y que da origen al libro que presentamos. Es convicción compartida por ambas instituciones que sin partidos políticos fuertes, democráticos y transparentes, no hay democracia que funcione.

La fragilidad de nuestras democracias está, entre otros factores que se señalan a lo largo de esta publicación, vinculada a la fragilidad de nuestros partidos políticos. Sin embargo, como ya se señala desde el inicio en el Capítulo dedicado al balance regional, hay que ver esta situación de los partidos como causa y también como efecto de la situación que viven los países andinos. Por eso consideramos tan importante presentar los estudios particulares de cada uno de los países de la región, pues pese a problemáticas comunes, hay contextos históricos diversos que dan cuenta de la especificidad de sus problemas. Estos pueden ser institucionales, organizativos, legales, ideológicos, militares, regionales, con énfasis distintos en cada caso.

Sin embargo, partidos políticos débiles, con baja credibilidad ciudadana y con escasa legitimidad, hacen posible también los gobiernos autoritarios que muchos de nuestros países han padecido y que, en un evidente círculo vicioso, se empeñan en profundizar el desprestigio de los partidos. La amenaza de los siempre listos “outsiders” está allí, latente, mientras el sistema de partidos no recupere la confianza de la ciudadanía.

Con esta publicación esperamos aportar en la posibilidad de romper este círculo vicioso y profundizar la comprensión de los problemas que caracterizan, en este momento, la relación entre los partidos y la sociedad, así como de los partidos entre sí. La confusión entre partido, gobierno y Estado, muy común en esta parte del mundo, la inexistencia de acuerdos de largo plazo entre los partidos, el Estado y la sociedad civil (pese a algunos esfuerzos importantes, como es el caso del Acuerdo Nacional en el Perú) o de políticas de Estado de largo aliento, contribuyen, sin duda a la precariedad de nuestras democracias y nuestras transiciones.

Sociedades como las nuestras, marcadas por la pobreza y por desigualdades muy grandes, son sociedades en las que el reclamo de resultados efectivos se hace sentir. El descontento con la democracia en esta perspectiva se traduce también en un descontento con los partidos, tanto los que tienen funciones de gobierno como los que están en la oposición.

El fortalecimiento y la consolidación de los partidos políticos es una tarea que Transparencia viene apoyando de manera sistemática. Los estudios que aquí se presentan no sólo contribuyen a esclarecer los problemas, sino que también esbozan propuestas para solucionarlos. En esta tarea estamos todos comprometidos, los partidos, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Seguiremos trabajando en este espíritu, crítico y propositivo.



PEPI PATRÓN
Presidenta
Asociación Civil Transparencia

Partidos y representación en la Región Andina

SIMÓN PACHANO*

Presentación

La transformación de la Región Andina en el área más conflictiva e inestable de América Latina ha impactado significativamente sobre sus instituciones políticas, y, de manera especial, sobre los partidos políticos. Dado que a ellos les corresponde canalizar los intereses de la sociedad, construir propuestas y formar gobiernos, es imposible que no se los relacione con el conjunto de problemas que afectan a los cinco países de la región. Para buena parte de la población a ellos se les puede atribuir la responsabilidad en el surgimiento de esos problemas, como se puede comprobar por los resultados de sondeos en los que, invariablemente, obtienen los más bajos índices de respaldo y aceptación (Latinobarómetro, varios años). A la vez, en alguna medida —que varía de acuerdo a las condiciones específicas de cada país— esta percepción se ha traducido en rechazo electoral. Como correlato, en el ámbito académico se ha conformado una corriente de análisis que ha adoptado esa dirección y que considera a los partidos como uno de los elementos explicativos de la inestabilidad y de los problemas de gobernabilidad. Esto ha hecho que se ponga menos atención a las explicaciones de signo contrario, esto es, las que expliquen el impacto

de esa situación altamente compleja sobre los partidos, en especial sobre su capacidad para cumplir las funciones que les son propias, así como sobre la conquista de bases sociales fuertes y estables.

El presente artículo se mueve en ambas direcciones. En primer lugar, destaca los elementos de contexto que condicionan el desempeño de los partidos y, en segundo lugar, trata de identificar la incidencia que les cabe a ellos en la configuración de los principales problemas que afectan a la región. De esta manera, los partidos son vistos a la vez como efecto y como causa de la situación que viven los países andinos, en una constante interacción entre los elementos de contexto y sus propias especificidades. De este modo se evita la visión unilateral y unidimensional que puede derivarse de la adopción de una sola perspectiva. Además, al adoptar esta doble perspectiva se sigue el camino trazado por los trabajos elaborados sobre cada uno de los países, que constituyen la base de esta presentación.

I. Elementos de contexto

Las crisis económicas y políticas que han afectado recurrentemente a América Latina han seguido un itinerario que se inició en los años setenta en el Cono Sur, se desplazó durante la década de los ochenta a la mayor parte de países de Centroamérica, para situarse, desde fines de los noventa, en la Región Andina. En las dos

* Coordinador del Programa de Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.

ocasiones anteriores era posible encontrar elementos comunes dentro de los respectivos conjuntos de países —las dictaduras militares, en el primero, las guerras civiles, en el segundo—, sin embargo en el actual es mucho más difícil, ya que para su definición concurre un sinnúmero de causas que tienen relación con las especificidades de cada país. No obstante, todos ellos viven bajo la amenaza de resquebrajamiento de las instituciones y los procesos democráticos, e incluso de la propia convivencia en el marco del Estado de derecho. Por ello, en el momento actual, es la región donde la democracia encuentra mayores peligros y donde se ha puesto en juego la vigencia de los acuerdos básicos que sostienen el ordenamiento político y jurídico.

Sin dejar de considerar la especificidad de cada caso nacional, es posible identificar algunos problemas comunes a los cinco países, entre los que se destacan los que se señalan a continuación, sin que su orden de presentación exprese su mayor o menor importancia: a) la persistencia e incluso el incremento de los niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso; b) la ausencia de acuerdos de largo plazo o la ruptura de los que se establecieron previamente, en especial sobre políticas económicas; c) la pérdida de la capacidad institucional de los Estados para dar respuesta a las demandas de la población; d) la erosión de la credibilidad y pérdida de legitimidad de los partidos y de los dirigentes políticos; e) en íntima relación con esto, el crecimiento de las tendencias antipolíticas y populistas; f) el creciente apoyo ciudadano a opciones autoritarias, tanto por medio de la vía electoral como por otro tipo de manifestaciones; g) la importancia adquirida por la inseguridad ciudadana (o su percepción), no sólo como elemento central de la vida cotidiana, en especial en las áreas urbanas, sino también como factor político; h) la incidencia de la corrupción; i) la presencia del narcotráfico en el ámbito económico, pero también en el político; j) la creciente importancia de la violencia en la definición de los conflictos políticos; k) la evidencia de inseguridad jurídica, con su secuela de pérdida de los derechos individuales y societarios; l) la eclosión de demandas étnicas y regionales que apuntan a los problemas de distribución de recursos y de acceso a servicios, pero que al mismo tiempo ponen en cuestión el ordenamiento jurídico existente.

Varios de estos elementos han confluído en una corriente que amenaza con socavar los cimientos de los

regímenes democráticos, y con reducir aun más la capacidad de los Estados. Ellos actúan al mismo tiempo, e incluso se refuerzan entre sí bajo una forma de sinergia de signo predominantemente negativo. Se trata de un momento cuya duración no se puede predecir, pero que en lo que lleva de existencia ya ha erosionado significativamente las bases sociales, económicas y políticas de la democracia. En esas condiciones resulta muy difícil anticipar el desenlace, especialmente en lo que se refiere al tipo de régimen que se puede conformar, ya que puede desembocar en formas de autoritarismo amparadas por algunos elementos jurídicos propios de la democracia, como la realización de elecciones. Resulta paradójico que se haya configurado un panorama absolutamente incierto en cuanto al tipo de régimen hacia el que se estaría encaminando, cuando es la región en que se encuentran dos de las democracias más duraderas de América del Sur —Colombia y Venezuela—, asentadas sobre acuerdos de las élites políticas, y en la que se iniciaron los procesos de transiciones a la democracia —en Ecuador y Perú— de manera concertada.

Hasta el inicio de la década de los noventa, los cinco países andinos aprobaban sin mayores observaciones las condiciones establecidas en una definición mínima y procedimental de la democracia¹. En todos ellos, con los problemas menores que presenta cualquier proceso electoral, se realizaban elecciones libres, competitivas y limpias. Los gobiernos que emanaban de ellas no encontraban *poderes fácticos* que les impidieran ejercer sus funciones, y tenían además la certeza de que terminarían el período para el que fueron elegidos de acuerdo a los preceptos constitucionales y legales. Las constituciones y, en general, los marcos legales emanados de las transiciones o las reformas realizadas en los regímenes ya existentes, habían eliminado las exclusiones presentes anteriormente. Los ciudadanos podían expresar su

1 Los elementos básicos de esta definición son: elecciones limpias y competitivas como vía para la formación de los órganos de gobierno y de representación (poderes ejecutivos y legislativos), que aseguren además la posibilidad de alternancia en los cargos; reconocimiento de los derechos de ciudadanía a toda la población adulta, sin exclusiones por razones sociales, étnicas, culturales, de ingreso o de otra naturaleza; reconocimiento y preservación de los derechos de las minorías sociales, étnicas, culturales, etc.; vigencia plena de los derechos y libertades básicos (de pensamiento, de expresión, de prensa, de asociación); funcionamiento autónomo de las instancias judiciales (al respecto, véase Dahl, 1989; O'Donnell, 1992 y 1996; Schmitter 1994; Linz 1998; Sartori 1998; Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, 1992).

opinión, reunirse, formar asociaciones políticas, elegir a sus autoridades y demostrar su satisfacción o su desagrado con la gestión de los mandatarios. Los medios de comunicación podían ejercer su función de información y de orientación sin mayores problemas. Todos esos procedimientos se cumplían incluso en Colombia y Perú, donde grupos armados amenazaban la seguridad de la población e impedían que el Estado ejerciera el control sobre todo el territorio nacional.

La aplicación de esos criterios mínimos en la actualidad demostraría la existencia de enormes vacíos, y no permitiría llegar a una conclusión certera y definitiva sobre la existencia de regímenes democráticos o *poliárquicos*. En efecto, en varios países se han formulado denuncias sobre la falta de limpieza en los procesos electorales, y por lo menos en uno de ellos —el Perú, en las elecciones presidenciales del año 2000— se comprobó que desde las esferas gubernamentales se había manipulado el proceso y los resultados². Los gobiernos surgidos de esos procesos encuentran actualmente menos espacio para desarrollar sus actividades, no sólo por las condiciones económicas, que han estrechado el margen de acción, sino por la presencia de los poderosos actores con poder de veto antes referidos. Así mismo, en países como el Perú, el Ecuador y Venezuela, las fuerzas armadas han retornado con fuerza y protagonismo a la arena política. Los gobiernos no pueden tener la certeza de concluir su período, como ya ha ocurrido en dos ocasiones en Ecuador —donde se produjeron dos golpes de Estado que finalmente tuvieron soluciones aparentemente constitucionales—, o como estuvo a punto de ocurrir en Venezuela en abril de 2002 y como sucedió en Bolivia en octubre de 2003³. Así mismo, aun sin prestar atención a los reclamos generalmente infundados sobre restricciones a los derechos políticos, se

puede afirmar que en varios de los países se van configurando actitudes autoritarias de parte de los gobiernos y de actores poderosos. Estas incluyen intentos de control de los medios de comunicación, persecución a periodistas y a líderes de opinión, retorno a formas de vigilancia policial a la oposición e incluso, en muchos casos, irrespeto a los procedimientos democráticos. En definitiva, es poco probable que todos ellos logren rebasar sin problemas, en este momento, el umbral de esa definición mínima de democracia. En unos más que en otros —pero, en general, en todos ellos—, se puede encontrar deficiencias en por lo menos uno de esos componentes de la democracia política.

Los indicadores más claros del deterioro de las democracias andinas han sido los golpes o intentos de golpe de Estado que se han sucedido en varios de los países. En este sentido se puede tomar a 1992 como el momento en que se inició el camino hacia atrás. Fue en ese año cuando en Venezuela se produjo el primer intento de derrocamiento del gobierno en Venezuela y, pocos meses después, encontró su continuación en la ruptura del orden constitucional por parte del presidente del Perú, Alberto Fujimori. Más adelante, tuvo como episodios significativos las destituciones de dos presidentes ecuatorianos en 1997 y 2000, por medio de procedimientos inconstitucionales e ilegales. La saga de acontecimientos se cierra, por el momento, con el fracasado golpe de abril de 2002 en Venezuela y con la coyuntura de inestabilidad abierta en Bolivia desde febrero de 2003 y que puso fin al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre del mismo año.

Un hecho que no se puede dejar de destacar en estos acontecimientos, es la actitud de apoyo por parte de la ciudadanía y de los actores que disponen del poder suficiente para inclinar la balanza en uno u otro sentido. En efecto, la insubordinación de Hugo Chávez en 1992 tuvo el apoyo de sectores populares y de algunos partidos políticos de la izquierda venezolana, lo que determinó su triunfo electoral siete años más tarde (Molina, 2003; Goodman, 1995; Kornblith, 1998). La disolución del Congreso efectuada por Alberto Fujimori recibió el apoyo de la mayoría abrumadora de la ciudadanía peruana (Cotler y Grompone, 2000; Tanaka 1998), lo que le permitió arremeter contra los partidos y establecer una democracia plebiscitaria asentada en formas clientelares y en un discurso antipolítico. La destitución inconstitucional de los presidentes Bucaram y Mahuad se produjo como el corolario de masivas manifestacio-

2 Invariablemente, los procesos electorales han contado con misiones de observación internacionales y también de organizaciones propias de los países, lo que ha constituido tanto una garantía para mantener la pureza de los sufragios como para comprobar o rechazar la validez de las denuncias que constantemente formulan los partidos y los dirigentes políticos.

3 Cada uno de los casos muestra claramente sus especificidades en este aspecto. Solamente se advierten algunas similitudes entre Ecuador y Bolivia, países en los que la presión popular ha roto, o amenaza con romper, la institucionalidad. Las evidencias de fraude electoral forzaron la renuncia del presidente en el Perú. En Colombia, el presidente Samper pudo sobrevivir al escándalo de los aportes del narcotráfico para su campaña electoral, lo que posiblemente no habría ocurrido en los otros países.

nes populares en contra de sus gobiernos (VV.AA., 1997). También en este caso, quien encabezó el segundo golpe de Estado triunfó en las elecciones dos años después. El golpe del año 2002 en contra de Hugo Chávez (finalmente frustrado) tuvo como protagonistas también a grandes sectores de la población que se manifestaban en las calles, pero, sobre todo, a las élites empresariales, que con ello violaban un compromiso de cuarenta años con la democracia⁴.

Si se considera que la conducta de los actores constituye uno de los pilares básicos de la democracia, la tendencia brevemente reseñada no ofrece un panorama alentador⁵. Se obtienen conclusiones pesimistas al tomar como referencia ya no solamente a las actitudes contemplativas, sino incluso de apoyo de amplios sectores de la población a acciones en contra de la democracia. Es evidente que se asiste a un debilitamiento de los valores que acompañaron a las transiciones y que fueron factores fundamentales para alejar el peligro del autoritarismo y del retorno a las formas dictatoriales; así como para eliminar la inestabilidad que caracterizó a los tres países del sur de la región durante casi cuatro quintas partes del siglo XX, y a los dos del norte durante la primera mitad del mismo siglo.

Frente a esto, es posible afirmar que ha predominado el pragmatismo de los resultados por encima de la valoración de los procedimientos democráticos. En el mejor de los casos, estas actitudes se han orientado hacia la búsqueda de formas alternativas de democracia, que en la práctica significan la negación de las instituciones y de los procedimientos propios del régimen representativo. Sin embargo, resulta muy poco probable que se pueda establecer cualquier tipo de régimen democrático sin ciudadanos plenamente convencidos de que los valores democráticos importan por sí mismos y de que ellos marcan el camino más adecuado para alcanzar precisamente esos resultados

(Lipset, 1980; O'Donnell, 1992; Sartori, 1988; Bobbio, 1985).

El análisis no puede soslayar la presencia de factores que pueden llevar a colocar en segundo plano los valores y procedimientos democráticos, es decir, la vigencia de libertades y derechos. Las condiciones económicas y sociales de las mayorías poblacionales de los países andinos, surgen de inmediato como explicaciones para esa indiferencia frente a los valores democráticos y para apoyar opciones claramente antidemocráticas. Pero, si bien ésa puede ser una vía válida para explicar las orientaciones de los grupos sociales que, por vivir en condiciones de pobreza e indigencia, podrían tener otras prioridades, no resulta adecuada para esclarecer la conducta de otros sectores, como algunos partidos políticos y organizaciones sociales, así como facciones de las élites empresariales. En estos casos, es necesario buscar explicaciones en un campo diferente al de las condiciones estructurales, ya que no es allí en donde se incuban sus orientaciones de desafección con la democracia. El nivel en que se debe indagar es el de la racionalidad política por la cual se guían aquellos actores, esto es, por los cálculos de costos y beneficios que ellos efectúan para tomar esas orientaciones.

En este sentido, es posible proponer una ecuación entre las condiciones de pobreza y de necesidades insatisfechas, que generan una población ávida de soluciones inmediatas, por un lado, y las conductas de las dirigencias políticas que, en aras del pragmatismo, responden a esas demandas con ofertas que inevitablemente rebasan los marcos del manejo económico y, por tanto la capacidad del régimen para procesarlas, por el otro. La magnitud de las necesidades de la población y la búsqueda de réditos electorales por parte de los dirigentes políticos, se juntan para impulsar prácticas clientelares de corto plazo que derivan en comportamientos antidemocráticos. La necesidad de arrojar resultados inmediatos le otorga al clientelismo carta de naturalización en el conjunto del sistema político, y ya no sólo en determinados partidos o líderes en particular. Todos los partidos y, en general, las organizaciones políticas, se ven impulsados a entrar en la lógica clientelar como garantía de supervivencia y de obtención de logros electorales. De esa manera, se debilitan los acuerdos básicos que, por definición, exigen supeditar los intereses de partido y de grupo a los objetivos de la consolidación democrática.

4 Las cifras del Latinobarómetro demuestran el cambio de actitud de la población en cuanto a la preferencia de un régimen democrático frente a un régimen autoritario. Más allá del aspecto cuantitativo que reflejan las encuestas, la actitud hacia la democracia debe ser vista también en términos de la capacidad de incidencia que tienen los diversos sectores sociales. La actitud de las élites y de los militares es, obviamente, fundamental en este sentido.

5 La conducta de los actores ha sido destacada como uno de los componentes fundamentales de la democracia en países en desarrollo, junto al crecimiento económico, a las instituciones y a los valores democráticos. Véase Przeworski, 1996; Mainwaring, 1992.

Aunque en determinadas coyunturas ha predominado la racionalidad derivada de metas de largo plazo, se debe precisar que esto no ha ocurrido en todos los países y que aun aquellos que siguieron esa ruta ahora parecen dirigirse en sentido contrario. Bolivia a partir de 1985, Colombia y Venezuela durante la mayor parte de sus respectivos períodos democráticos, constituyeron las excepciones; pero en los tres países se advierten síntomas de finalización de esa tendencia⁶. En todos ellos se ha llegado a niveles agudos de fragmentación de la representación política, han tomado fuerza los líderes y las organizaciones asentadas en prácticas clientelares y se han roto los acuerdos básicos que sostienen a la democracia. El Perú y el Ecuador, por su parte, nunca lograron introducir una lógica de acción orientada al fortalecimiento democrático, ya que el conjunto de actores políticos y sociales se guió siempre por el cálculo de corto plazo y por la obtención de beneficios para determinados grupos de presión. Incluso, es interesante comprobar cómo en el Perú una rígida política económica de orientación liberal tuvo, como contrapartida, comportamientos clientelares de corto plazo, demostrando con ello que no hay incompatibilidad entre ambas, que la correspondencia entre economía y política puede ser inexistente, y que los factores explicativos de esas percepciones, orientaciones y actitudes no se encuentran en el nivel económico (Conaghan, 1995).

La pregunta que surge de la situación descrita hace referencia a la capacidad del régimen democrático para sobrevivir con actores sociales y políticos que desarrollan conductas opuestas a su esencia, insertos además en un contexto adverso en lo económico y en lo social. Esa capacidad tiene unos límites que están determinados por la vigencia de los componentes señalados antes como características centrales de un régimen democrático. De acuerdo a los acontecimientos que se han pro-

6 Es importante señalar que las condiciones económicas y sociales, en especial la pobreza y la desigualdad en el ingreso, no fueron obstáculos para que en los tres países mencionados se produjeran acuerdos políticos en torno a objetivos de preservación y fortalecimiento de la democracia. Como se ha hecho notar, ninguno de ellos mostraba indicadores económicos y sociales mejores que los del resto de países del continente, lo que quiere decir que para establecer las bases consensuales de la democracia no fue necesario resolver previamente los problemas económicos y sociales (Mainwaring, 1992). Por períodos no despreciables, fueron acuerdos bastante fructíferos en términos de ofrecer condiciones adecuadas para la representación y para garantizar la estabilidad.

ducido en los últimos cinco años, se puede afirmar que los países andinos están muy próximos a alcanzar esos límites y que incluso en algunos casos ya se los ha rebasado. Por ello, tiene vigencia la interrogante acerca del tipo de régimen que se estaría conformando en los países andinos, lo que a su vez lleva la reflexión al campo institucional.

Cualquier definición de régimen político destaca la importancia de las instituciones (Aguilera del Prat, 2002). La democracia no es una excepción en ese sentido y, más bien, exige mayor atención en lo institucional que otros regímenes políticos. En buena medida, la mayor o menor democratización de la sociedad y del Estado se mide por el grado de inclusión que permiten sus instituciones, así como por su capacidad para representar intereses y para procesar los conflictos. Aun más, la democracia representativa simplemente no puede existir sin instituciones y procedimientos que hagan posible la vigencia de sus elementos básicos (como la regla de la mayoría, la alternabilidad en el gobierno, la división y el equilibrio de poderes, el control ciudadano, la rendición de cuentas, entre otros), y que garanticen los derechos y las libertades de la ciudadanía. Por ello, se ha insistido en que el grado de institucionalización del régimen puede tomarse como una de las unidades de medida de la consolidación democrática (O'Donnell, 1996). No en vano se ha dicho que la democracia, al estar asociada estrechamente al Estado de derecho, es el gobierno de las leyes y no de los hombres (Bobbio, 1985).

Esta convicción estuvo presente en quienes debieron afrontar, en cada uno de los países, en distintos momentos, el paso desde diversas formas de dictaduras a regímenes de derecho. En todos ellos se puso especial énfasis en los diseños constitucionales y en los marcos legales en general, bajo la convicción de que así se lograría la estabilidad política y se garantizaría la capacidad de inclusión y de representación. Buena parte de los esfuerzos en ese sentido estuvieron dirigidos a establecer las bases institucionales y los procedimientos adecuados para esos fines. Como nunca antes en la historia de los cinco países, cobraron importancia aspectos como los sistemas electorales, los sistemas de partidos, los procedimientos parlamentarios de formación de la ley y de control político, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y las formas de vigilancia constitucional. Colombia y Venezuela abrieron el camino en este sentido, cuando por medio de acuerdos políticos

entre las principales fuerzas, establecieron unas reglas con alta capacidad para organizar el intercambio político. Más adelante, al tomar la ruta hacia regímenes democráticos, los otros países se incluyeron en la misma tendencia.

Es innegable que las rápidas transformaciones de las últimas décadas determinaron la obsolescencia de aquellos marcos jurídicos, lo que tuvo su manifestación en la reducción de la capacidad de respuesta de las instituciones a las necesidades de la población. La crisis del Estado, a la que se ha hecho constante referencia a lo largo de la historia reciente de América Latina y, en particular, de los cinco países andinos, expresa precisamente esa pérdida de vigencia y de legitimidad de las instituciones. La respuesta en casi todos los países (con excepción de Bolivia que, sin embargo, pronto transitará por ese camino) fue la reforma integral de sus constituciones por medio de asambleas constituyentes. Si bien es cierto que cada una de ellas obedeció a circunstancias propias de cada país, no deja de ser un fenómeno común e incluso refleja la presencia de nuevos actores en la escena política.

Colombia, en el año 1991, fue el primer país en utilizar este mecanismo de reforma integral, y lo hizo como un intento de alcanzar la pacificación del país por medio de la apertura del sistema político⁷. Le siguió el Perú, en el año 1993, cuando se realizó el Congreso Constituyente Democrático, precedido por el autogolpe efectuado por el entonces presidente Fujimori⁸. Posteriormente se sumó el Ecuador, cuan-

do después de la destitución del presidente Abdalá Bucaram y previa consulta popular, el gobierno interino de Ecuador convocó a Asamblea Constituyente, en 1997⁹. Por último, Venezuela instaló su Asamblea Constituyente en 1999, pocos meses después de la posesión del presidente Hugo Chávez. Desde su campaña electoral había expresado su voluntad de reformar íntegramente la Constitución —a la que calificó de agónica en su juramento de posesión— y para ello convocó a referéndum y, con los resultados de éste, a la elección de sus integrantes. Sin embargo, parece que este camino de reformas constitucionales no se ha cerrado, ya que es probable que Bolivia lo continúe en acatamiento de una de las demandas centrales en los acontecimientos de octubre de 2003, que terminaron con la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Losada¹⁰.

Por la abundancia de reformas, ha habido una profunda transformación de los marcos jurídicos andinos que guiaron las transiciones hacia la democracia (el Ecuador y el Perú) o que ayudaron a su consolidación (Colombia y Venezuela). Se puede suponer que el agotamiento de ellos, en el primer caso, o la obsolescencia, en el segundo, hacían imposible su preservación por más tiempo, y que se hacía necesario e impostergable su reemplazo. Sin embargo, a la luz de los resultados, no se puede mantener con firmeza aquella apreciación. Es verdad que hubo muestras de anquilosamiento de los marcos jurídicos y que, en alguna medida, ellos impedirían que el sistema político contara con mejores condiciones para la representación y el procesamiento de los conflictos; pero también es cierto que su eliminación

7 Fueron notorios los avances en descentralización, flexibilización del sistema electoral y reconocimiento de derechos colectivos. Con todo esto se pretendía sentar las bases para una mayor democratización de las instancias políticas, en un país que tradicionalmente había encontrado problemas por haber configurado una política que daba prioridad al juego de elites pero que ofrecía escasa capacidad de inclusión. En la base de la realización de la Constituyente, se encontraban las demandas de nuevos actores políticos, especialmente aquellos que habían surgido del proceso de desarme del movimiento M-19, uno de los grupos guerrilleros.

8 Al contrario de lo ocurrido en Colombia, el objetivo central en Perú no fue la ampliación de la capacidad de inclusión del sistema político, sino más bien la desarticulación del sistema de partidos previamente existente (véase Pizarro, 2001; Tanaka, 1998). Aunque también se encontraban de por medio los problemas de violencia política, la generación de condiciones para la pacificación fue sólo un componente marginal ya que el gobierno había escogido la vía militar como solución para el conflicto. Más bien, la reforma fue realizada como una manera de otorgar reconocimiento jurídico al pronunciamiento anticonstitucional que el gobierno había realizado el año anterior. El objetivo era ofrecer los sustentos jurídicos para el régi-

men surgido de aquella acción, lo que llevaba más bien a estrechar los márgenes del juego político. Su viabilidad estuvo asegurada por la crisis generalizada de los partidos políticos, por el incremento de los niveles de desconfianza de la población y por el apoyo a la solución militar del enfrentamiento interno.

9 La instalación de la Asamblea pudo justificarse por el golpe de Estado de enero de 1997, pero el factor fundamental fue la demanda de una reforma integral de la Constitución como mecanismo de apertura del sistema político. En este sentido se asemeja al caso colombiano. La presencia de nuevos actores políticos y sociales fue decisiva para la convocatoria, aunque no para el funcionamiento, de la Asamblea (ya que ellos obtuvieron baja representación en tanto constituyen una minoría electoral).

10 Si ello ocurre, habrá sido también el reflejo de nuevos actores sociales y políticos que pugnan por la apertura del sistema político. Las demandas, en ese sentido, han sido parte constitutiva de esos sectores, de manera que es bastante probable que se realice la reforma integral, e incluso que tenga mayor profundidad que en los otros países.

no ha significado cambios sustanciales en ese nivel. En los tres países en que la reforma tuvo explícitamente ese contenido —Colombia, el Ecuador y Venezuela—, no se advierten cambios significativos de las condiciones para el juego político, menos aún en el Perú, donde el objetivo era más bien estrechar el campo de la representación y de la participación¹¹.

Por otra parte, dado que las reformas fueron emprendidas fundamentalmente por la presión de sectores sociales y políticos emergentes, estuvieron fuertemente marcadas por las determinaciones coyunturales. Muchas de ellas trataron de responder a las necesidades del momento —expresadas como presiones sobre los poderes constituidos o sobre los partidos tradicionales— más que establecer un nuevo ordenamiento sobre bases estables y duraderas. Incluso, una parte significativa de su contenido político está orientada a construir una democracia participativa o directa, entendida como alternativa a la representativa, lo que ha terminado por debilitar a ésta sin dar pasos concretos hacia aquélla. Así, en lugar de fortalecer las instituciones de la democracia representativa, de otorgarles mayor capacidad de representación y de vincularlas con mecanismos adecuados de participación, se ayudó a su erosión al alimentar la desconfianza de la población en ellas. Entre las instituciones más golpeadas por esta tendencia se encuentran los partidos políticos, que han sido el objeto directo de la orientación adversa de las reformas hacia su condición de actores centrales de la representación política.

Con excepciones muy puntuales, en el campo político las reformas constitucionales desembocaron en diseños institucionales inadecuados¹². En muchas de estas reformas se pueden encontrar las explicaciones para los problemas de gobernabilidad y de representación que han sido ampliamente debatidos en los medios académicos y políticos. Es indudable que también en este campo —al igual que en el de las percepciones,

orientaciones y conductas de los actores políticos— se advierte un gran déficit en los países andinos. No se trata solamente de la débil institucionalización, sino fundamentalmente de la escasa adecuación de las instituciones a la realidad que pretenden normar, representar y modificar.

El conjunto de problemas reseñado está conduciendo a democracias débiles en términos de representación y de participación ciudadana, con ciudadanos poco comprometidos con los valores democráticos e incluso adversos a ellos, y con instituciones agobiadas por sus propios elementos constitutivos. Resulta evidente que las democracias andinas están lejos de consolidarse, si por consolidación se entiende la existencia de instituciones sólidas que garanticen la convivencia ciudadana y la responsabilidad de los mandatarios ante los electores. Por ello, aun sin compartir las visiones catastrofistas y pesimistas que hablan de la ausencia de democracia, sí es posible sostener que se está configurando un tipo de régimen amorfo que pone en riesgo los principios y valores básicos de la democracia, frente a lo cual los propios actores asumen actitudes hostiles que socavan los cimientos de ésta.

Los problemas mencionados han sido tratados desde múltiples perspectivas, entre las cuales cabe destacar la *governabilidad* y la *representación*. En conjunto han constituido campos de análisis sobre los cuales se ha debatido larga y profundamente para explicar los problemas que han debido enfrentar los respectivos sistemas políticos. Las diversas formas en que se ha entendido a estos dos conceptos tienen mucha importancia para comprender cuáles han sido las percepciones sobre los problemas de la democracia en los países andinos, así como para entender la orientación de las soluciones que se han aplicado.

La profundización en estos aspectos obligaría a rebasar los límites de este artículo y desplazaría su interés a ámbitos diferentes a su objetivo central. Por ello, sólo cabe señalar brevemente que varios estudios coinciden en que existe una relación directa entre el deterioro de las condiciones de vida de la población, la baja capacidad del sistema político para enfrentar esos problemas y la pérdida de confianza de la población (Flisfisch, 1983; Camou, 1998). De una manera sintética, esa relación constituye el corazón del concepto de gobernabilidad en su versión latinoamericana. Una revisión de la utilización de este concepto permite asegurar que hay acuerdo sobre la relación causa-efecto

11 El Perú se encuentra en un proceso que podría considerarse como complementario y a la vez superador de esas reformas, por medio de la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, que tiene un carácter explícitamente integrador de nuevos sectores.

12 En la búsqueda de apertura del sistema político para una mayor participación y mejor representación, la mayor parte de ellos desembocó en sistemas electorales poco apropiados, que a su vez llevaron a la personalización de la política, incrementaron la fragmentación del sistema de partidos y debilitaron a las organizaciones previamente existentes (véase Pizarro, 2003; Mayorga, 2003; Pachano, 2001).

que se produce entre condiciones económicas y sociales, por un lado, y limitaciones institucionales, por otro lado (Camou, 1998)¹³.

A su vez, esta percepción latinoamericana ha dado origen a dos interpretaciones bastante diferentes en términos de las explicaciones que utilizan y de las conclusiones a las que llegan. Una corriente la ha entendido como la baja capacidad de los gobiernos, y en general del sistema político, para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad, mientras, desde otra perspectiva, se considera que las explicaciones se encuentran en el nivel de la sociedad, especialmente en las formas de exclusión socioeconómica que prevalecen en ella. Como es obvio, cada una de ellas llega a puntos divergentes, no solamente cuando se trata de ofrecer explicaciones sino también en cuanto se refiere a la búsqueda de soluciones.

Desde la primera perspectiva, la sobrecarga de demandas sociales, que constituía el eje del concepto original de crisis de gobernabilidad —o ingobernabilidad— y que ponía énfasis en la conducta de los actores sociales, ha sido sustituida por el concepto de capacidad de respuesta gubernamental. Con ello se desplaza el interés hacia el ámbito institucional o, más precisamente, hacia la relación entre las demandas sociales y las instituciones. Al poner el acento en este terreno se expresa implícita o explícitamente mayor preocupación por el perfeccionamiento de la democracia. En ese sentido, tiene una connotación claramente progresista y orienta su crítica más bien hacia la insuficiencia de democracia. Los problemas de gobernabilidad se producirían, según este acercamiento, por deficiencias del sistema político; por tanto, las soluciones deberían encontrarse en el mejoramiento de los diseños institucionales, la elevación de la capacidad de respuesta a las demandas socia-

les y el perfeccionamiento de los procedimientos democráticos.

La otra perspectiva, aquella que considera que los problemas de gobernabilidad provienen de las exclusiones sociales, devuelve el problema al nivel de la sociedad, pero de una manera diferente a la de la formulación original. Aunque coincide con ésta en que las demandas sociales tienden a incrementarse, no atribuye esta situación a las respuestas positivas que entregaría la democracia, sino más bien a causas estructurales y a la baja capacidad del sistema político para procesarlas. Es decir, a la insuficiencia de democracia y no a su exceso. Según esta perspectiva, los problemas de gobernabilidad pueden evitarse o controlarse solamente en la medida en que se resuelvan previamente las diferencias e inequidades sociales¹⁴. Pero, a pesar de esas insuficiencias, es imprescindible tomarlo en consideración debido a su peso político. La utilización de los problemas estructurales para cuestionar al régimen democrático se ha generalizado en los medios políticos de América Latina y, de manera particular, en la Región Andina, no sólo entre las posiciones más radicales sino en el conjunto de actores políticos. De ella se derivan muchas de las percepciones y actitudes hostiles a la democracia.

Inevitablemente, ambas perspectivas conducen a soluciones diferentes y, sobre todo, tienen consecuencias disímiles sobre el sistema político. Dentro de lo que se podría considerar como una nueva edición del debate entre institucionalismo y estructuralismo, la primera pone el énfasis en los cambios institucionales necesarios para perfeccionar la democracia, en tanto que la segunda se adentra en los resultados económicos y sociales¹⁵. La escasa claridad en cuanto a diferenciar una y otra ha desembocado en una visión confusa que lleva a atribuir a la democracia los problemas estructurales y

13 El concepto de gobernabilidad utilizado en América Latina difiere significativamente del planteado originalmente en la ciencia política norteamericana. En éste, los problemas de gobernabilidad eran vistos casi exclusivamente como el incremento ilimitado de las demandas sociales, que a su vez se derivaban de las respuestas positivas que va ofreciendo continuamente la democracia (Huntington, 1980). De este modo, a cada respuesta satisfactoria que ofrece el régimen democrático, le seguiría una elevación del número y el nivel de las demandas sociales. La necesidad de poner límites a las demandas y a la propia capacidad de respuesta del sistema político es la conclusión lógica a la que se llega por esa vía, lo que hacía de esta perspectiva una posición claramente conservadora en términos de la ampliación, la profundización y el grado de inclusión del régimen. Hasta cierto punto, la crítica de esa posición se dirigía al exceso de democracia. El concepto generalizado en América Latina apunta en el sentido contrario, esto es, a las debilidades de la democracia.

14 En sentido estricto, es difícil aceptar que esta posición pueda ser tratada desde el concepto de gobernabilidad —que tiene connotación estrictamente política—, ya que hace referencia a temas y aspectos propios del nivel estructural. Aun más, no se puede sostener que se inscriba dentro del debate conceptual y teórico sobre la democracia, ya que va más allá del tipo de régimen o, por lo menos, éste se convierte en una variable absolutamente secundaria e incluso prescindible.

15 Llama la atención que quienes sostienen la segunda posición han sido los más entusiastas partidarios de las reformas constitucionales como mecanismo de solución de los problemas. De una manera que no resulta clara al considerar solamente este nivel de análisis, han desplazado las soluciones a un campo que no identifican como prioritario ni como el ámbito en donde se generan y se manifiestan los problemas.

que busca resolverlos por medio de reformas institucionales. Dado que éstas no pueden incidir significativa y directamente en ese terreno, de manera inevitable se alimenta la insatisfacción con los rendimientos de las instituciones y, en general, con la democracia. En ese marco, por las funciones que cumplen y por su visibilidad como instancias eminentemente políticas, los partidos se cuentan entre los más afectados.

Por ello, en íntima relación con la preocupación por la gobernabilidad, algunos análisis ponen énfasis en los aspectos relacionados con la representación (Lazarte, 1998; Garretón, 1998). Principalmente, se destacan los pobres resultados de la gestión de los gobiernos, el bajo desempeño de los partidos políticos en su función de representación, así como el carácter relativamente estrecho de las instituciones políticas, señalando que tanto aquellos como éstas no dan cabida a los intereses del conjunto de sectores que conforman la sociedad. Se sostiene que, de esa manera, se ha ido estableciendo una democracia excluyente y elitista que requiere de cambios profundos como condición para sobrevivir. En el contenido de esos cambios existen menos acuerdos, ya que se abre una amplia gama que va desde quienes sostienen que ellos deberían operarse en el nivel de la representación, con el fin de conseguir que las instituciones y los partidos tengan mayor grado de representatividad, hasta quienes sugieren la instauración de una democracia directa y deliberativa que sustituya la representación por la participación. Por tanto, nuevamente se abre la gama de posiciones entre dos puntos extremos. El primero sostiene la necesidad —y la posibilidad— de introducir reformas en el ámbito institucional con el fin de dotar al sistema político de mayor representatividad. Su supuesto básico es que los arreglos institucionales tienen incidencia decisiva sobre las prácticas de los actores, y, por tanto, las modificaciones que se realicen en el primer nivel tendrán su expresión en este último. El segundo niega implícita o explícitamente la efectividad de las reformas institucionales y sugiere, más bien, que aquellos arreglos no tendrán mayor significación mientras no se sustituya en su totalidad la concepción de régimen representativo. El problema, desde esta perspectiva, se desplazaría hacia el tipo de régimen y no a las formas específicas que éste adopta en cada caso particular¹⁶.

16 Aunque tiene menos sustento teórico y conceptual que el primero, e incluso a pesar de que aparece como una posición carente de viabi-

Independientemente de estas diferencias, es importante destacar que las dos posiciones aluden a problemas de relación entre el sistema político y la sociedad, y encuentran en esos problemas las causas de la insatisfacción ciudadana con la democracia. El primero se enfoca en las condiciones de la representación de la sociedad en el sistema político, en tanto que el segundo —en especial en sus versiones más radicales— busca la eliminación de cualquier diferencia entre sociedad y sistema político. Sin embargo, ambos reconocen la existencia de una demanda de participación, a la que le atribuyen tanta importancia que vendría a ser la causa del desencanto con el régimen¹⁷. No obstante, en el fondo se encuentran concepciones totalmente diferentes de la democracia. Es decir, al igual que lo que ocurre con las perspectivas que analizan la gobernabilidad, ambas rebasan el nivel original del planteamiento —en este caso, el de la representación— y replantean el problema de la democracia en sí mismo. Incluso, es posible señalar que en realidad más que un debate acerca de la representación (y de la participación) es una reflexión sobre la democracia en lo que tiene que ver a su relación con la ciudadanía¹⁸.

Por esa vía se ha llegado a establecer una separación profunda y amplia entre representación y participación.

lidad práctica, este último punto de vista ha cobrado importancia en los últimos años dado que se ha convertido en uno de los elementos centrales de la agenda política prácticamente en los cinco países andinos. Inicialmente, fue patrimonio del discurso de líderes y movimientos que provienen desde fuera del ámbito institucional de la política, pero con el pasar del tiempo se ha transformado en uno de los temas básicos del debate y ha penetrado incluso en sectores que inicialmente sostenían la primera posición.

17 Es una afirmación que debe ser sometida a discusión, ya que no es posible identificar una relación clara de causa a efecto entre los dos elementos, esto es, de representación (o limitaciones en la representación y en la participación) e insatisfacción con el régimen. En efecto, no existe mayor asidero para sostener que la ciudadanía exija mejores condiciones de representación o de participación, como sí existe para afirmar que espera mejores rendimientos del sistema político. En gran medida, esta visión tiene mucho de profecía autocumplida, ya que ha creado una idea que al generalizarse entre la población se ha convertido en parte de la agenda política. Sin embargo, un simple ejercicio de análisis comparativo demuestra que en situaciones de satisfacción de las demandas socioeconómicas no se presenta esa supuesta demanda de participación.

18 Las ya aludidas reformas constitucionales, realizadas por medio de las asambleas constituyentes, son excelentes indicadores del grado que ha alcanzado este debate en los medios políticos andinos. En todas ellas, se han incluido artículos alusivos a la participación. Incluso, en algunos casos, se ha llegado a denominar expresamente como democracia participativa al régimen establecido por esas constituciones, a pesar de que en realidad se trata, por lo general, de la introducción de mecanismos de consulta que forman parte del régimen representativo. El caso más claro es el de Venezuela.

Se los ha transformado en conceptos antitéticos que, a su vez, dan forma a conceptos de democracia también enfrentados. La posibilidad de llegar a puntos de acuerdo se aleja en la medida en que a la representación se le vacía de su contenido participativo y en que a la participación se la considera como algo factible de ser realizado, sin ningún componente de representación. Además, al colocarlos en orillas opuestas, se olvida que toda forma representativa tiene un componente de participación, cuyo peso depende precisamente de la mayor o menor apertura y capacidad de inclusión del sistema, pero que no puede materializarse aisladamente. Desde esa perspectiva resulta evidente que, como ha sucedido con el tema de la gobernabilidad, tampoco éste ha sido planteado en su verdadera dimensión y, por esa razón, se ha transformado en el origen de posiciones diametralmente opuestas.

El aspecto positivo que se puede rescatar de esta confrontación es que coloca a la canalización de demandas y la agregación de intereses —dos de los temas fundamentales de la democracia— en el centro del debate. En efecto, al aludir a la representación y a la participación, se hace referencia necesariamente a la capacidad del sistema político para establecer la relación entre la sociedad y el Estado o, más concretamente, entre aquella y las instancias de toma de decisiones. Por tanto, lleva el análisis a las condiciones en que se establece esa relación y, sobre todo, a los mecanismos y procedimientos establecidos para su materialización. Esto quiere decir que el análisis se desplaza al nivel institucional, independientemente del tipo de democracia o del mayor o menor énfasis que se ponga en la representación o en la participación¹⁹. En este punto se hacen presentes los partidos, en la medida en que a ellos les corresponde cumplir el papel central de las funciones de canalización de demandas y de agregación de intereses, tanto en términos de representación como de participación. Pero, antes de entrar en este tema, que constituye el eje de la siguiente sección, es preciso hacer una reflexión de cierre de lo señalado en las páginas anteriores.

Resumiendo lo dicho hasta el momento, se puede afirmar que el debate teórico, y también el político, sobre las democracias latinoamericanas —y en particular

andinas— se han desarrollado en torno a dos temas que se entrecruzan. Por un lado, el de la gobernabilidad, en el que se enfrentan las posiciones estructuralistas con las institucionalistas. Por otro lado, el del carácter del régimen democrático, en el que se ha puesto sobre la mesa la dicotomía participación-representación. Ambos giran en torno a carencias de la democracia, ya sea en términos de su capacidad para responder a las demandas de la sociedad, o bien en términos de ofrecer condiciones adecuadas para la expresión de los diversos sectores sociales. Se puede decir, por tanto, que ambos confluyen en el debate sobre la democracia *realmente existente*, esto es, sobre los resultados (económicos y sociales) del funcionamiento del régimen democrático más que sobre sus bases conceptuales y su sustento teórico²⁰. En el fondo del asunto se encuentra la insatisfacción con los rendimientos del sistema político, independientemente del tipo de régimen. El problema es que la democracia crea expectativas que rebasan largamente su condición de régimen político, lo que ha llevado a atribuir los problemas a una de las condiciones de éste, bajo la percepción de crisis de representatividad.

II. Partidos políticos, representación, participación y rendimientos

Los partidos políticos ocupan un lugar central en el marco de ese doble debate. Como se ha señalado antes, ellos deben desempeñar las funciones básicas relacionadas con la representación y con la participación. Independientemente de las diferencias que pueden existir entre esas dos dimensiones —así como de la diversidad de actores que entran en escena en cada una de ellas—, hay un conjunto de funciones que deben ser desarrolladas dentro de cualquier régimen político pero, de manera especial, en uno democrático, tanto para establecer las relaciones entre la sociedad y el Estado como para hacer posible el gobierno desde el sistema políti-

19 A lo largo de este artículo se asume una concepción amplia de instituciones y de nivel institucional, en tanto se refieren al conjunto de normas, regulaciones, procedimientos y prácticas rutinarias que se realizan en el sistema político.

20 Es verdad que buena parte de los *participacionistas* cuestionan las bases conceptuales y teóricas de la democracia (representativa), pero también es cierto que sus propuestas no han sido formuladas con el sustento teórico necesario para que sean consideradas como modelos alternativos viables. Por ello, su campo de expresión privilegiado ha sido el de la política práctica, mientras que ha sido muy pobre su incidencia en los medios académicos.

co²¹. De manera sintética, esas funciones son: canalización de demandas y de intereses; elaboración de propuestas para presentarlas a la sociedad; definición de programas de gobierno; conformación y administración de gobiernos; construcción de alternativas de oposición; reclutamiento y formación de los dirigentes políticos; resolución de conflictos; agregación de intereses y representación de la sociedad, entre otros²² (Alcántara, 2004; Sartori, 2002). De éstas, la canalización de demandas y la agregación de intereses son exclusivas de los partidos y resultan prácticamente indelegables a otras organizaciones sociales. Así también, a diferencia de los movimientos sociales y de los grupos de presión, los partidos son las únicas organizaciones que pueden cumplir todas ellas al mismo tiempo.

Este es el marco que se debe considerar cuando se alude a problemas —como la crisis de representación—, que han sido objeto de constante controversia en los últimos años. La percepción general, en este sentido, es que los partidos han tenido durante largos períodos el monopolio de la acción política pero no han sido capaces de ofrecer condiciones adecuadas para la representación y la canalización de intereses. Sin embargo, en ese tipo de afirmaciones existen cuatro elementos que deben ser sometidos a debate.

En primer lugar, ellas reducen todo el problema a dos de las funciones señaladas antes (representación y canalización de intereses). Al olvidar el resto, dejan fuera del análisis algunos aspectos fundamentales como el ejercicio gubernamental, los rendimientos económicos y sociales de las políticas, la efectividad de la toma de decisiones y los elementos de contexto que intervienen en esos procesos. De esta manera, toda la complejidad del problema se reduce a un solo aspecto, que no es necesariamente el más importante dentro del contexto

general de los países latinoamericanos. Al partir de un marco tan estrecho, el análisis no puede desarrollarse en toda su amplitud potencial.

En segundo lugar, asumen que la reivindicación de mejor representación o de mayor participación es la premisa básica y el elemento explicativo final de la insatisfacción ciudadana. Sin embargo, no existen indicadores adecuados que permitan comprobar esta afirmación²³. Más bien, todo parece indicar que los sistemas políticos andinos —junto a buena parte del resto de países latinoamericanos— han vivido procesos muy importantes de apertura en los últimos años. Las reformas políticas aludidas en la sección anterior, muchas de las cuales incluyeron cambios en el nivel constitucional que a la vez significaron transformaciones del régimen, se hicieron precisamente para ofrecer mejores condiciones de representación. Por lo general, éstas se orientaron explícitamente a permitir la entrada de nuevos actores en la escena política de cada uno de los países, y en la mayor parte de los casos lo lograron²⁴. Si es así —y esto lo sostiene cada uno de los cinco estudios que conforman este libro—, el problema no tendría su explicación en los obstáculos a la participación y en la mala representación, sino en la forma en que se produjo la apertura, especialmente en la escasa adecuación de las instituciones para canalizar ese proceso.

En tercer lugar, establece una relación causal unidireccional de causa-efecto, que se origina en los partidos (en la que estos aparecen como la variable independiente), sin considerar que al mismo tiempo se produce el movimiento contrario; esto es, que el contexto en que se desempeñan produce efectos sobre los partidos (donde ellos son la variable dependiente). Esto lleva a perder de vista todos los elementos externos que convergen como condicionantes del desempeño de los partidos²⁵. Al reducir todo el conjunto de problemas a una relación unidireccional se hace prácticamente im-

21 Si se asume la visión del sistema político como el elemento central que organiza a los sistemas económico y socio-cultural, las relaciones entre ellos se producen por medio de una serie *inputs y outputs*, que expresan legitimidad del ordenamiento político y rendimientos (económicos y sociales). Por consiguiente, el sistema político concentra la participación y la representación de la sociedad, pero a la vez debe gobernarla.

22 Puede parecer un contrasentido incluir a la representación entre las funciones si se dice que éstas son válidas no sólo para un régimen representativo sino también para uno de carácter participativo, pero es necesario considerar que aun en los regímenes de democracia directa (con la experiencia ateniense a la cabeza) existe algún grado de representación (al respecto, véase Manin, 1998; Sartori, 1988). De cualquier manera, ya que los países andinos cuentan con regímenes representativos, esta precisión de valor heurístico no altera en nada el análisis.

23 La mayor parte de sondeos de opinión —como las mediciones del Latinobarómetro, que ofrecen una visión comparativa y que podrían tomarse como fuentes para la comprobación de esta afirmación— otorgan lugar prominente a la insatisfacción con las condiciones económicas y sociales. Esto quiere decir que la mayor parte de las demandas apunta hacia los rendimientos del sistema político y no necesariamente a sus condiciones de representatividad.

24 Incluso las reformas de Fujimori, en el Perú, las cuales tenían otra orientación, sirvieron de puerta de entrada para nuevos sectores sociales y políticos (véase Grompone, 1996).

25 Llama la atención que, a pesar del predominio de esta visión centrada en los partidos, no se cuente sino con pocos estudios sobre sus

posible comprender los movimientos de interacción y, en consecuencia, se amplía el campo para los errores.

Por último —pero en primer lugar de importancia— utiliza un criterio estrecho de representación, que no diferencia entre la de carácter político y la de carácter social, de modo que atribuye a la primera características que pertenecen a la segunda²⁶. Por definición, a los partidos les corresponde asumir la representación política, lo que quiere decir que deben mantener distancia con los intereses de sectores delimitados de la sociedad con el fin de disponer de los grados de autonomía necesarios para cumplir con el conjunto de las funciones que deben desempeñar en el marco de un régimen democrático. Al atribuirles condiciones propias de la representación social, a los partidos se les exige representar directamente segmentos aislados de la sociedad, lo que constituye la negación de su condición de organizaciones políticas y, en términos prácticos, puede conducir a su aislamiento del resto de sectores²⁷. Todo ello contribuye a su desgaste, ya que se crean expectativas de satisfacción inmediata de demandas concretas que, por la coexistencia de múltiples intereses y por las condiciones en que opera la representación política, no pueden ser respondidas positivamente. Desde esta perspectiva, los problemas no se derivarían de vacíos en la representación sino que serían el resultado de una concepción equivocada de ésta. Al difundirse entre la sociedad, esa concepción aplica a los partidos los criterios de evaluación de desempeño que son válidos para las organizaciones sociales (sindicales, gremiales, asociativas). En este

condiciones internas, su estructura, su organización y sus procedimientos de selección de líderes y de candidatos. La mayor parte de estudios se ha concentrado en los sistemas de partidos y en el desempeño de ellos en las contiendas electorales. Con ello, se pierde de vista, también, la incidencia de muchos elementos internos de los propios partidos. Excepciones a esta visión se encuentran en Alcántara y Freidenberg, 2003; Alcántara, 2004; Freidenberg, 2004.

26 La representación social se caracteriza por expresar directamente los intereses de grupos sociales delimitados, bajo la forma de mandatos vinculantes y revocables automáticamente. La representación política busca agregar los intereses diversos para construir el interés general (inexistente en sí mismo, pero posible de ser construido a partir del proceso de agregación), lo que se traduce en mandatos no vinculantes y en el alto grado de autonomía de este nivel de representación.

27 Los partidos de origen étnico enfrentan un dilema muy difícil de resolver, precisamente a causa de su vinculación de origen con sectores delimitados de la sociedad. En su condición inicial de movimientos sociales, ellos eran los portadores de las demandas de esos sectores, mientras que en tanto partidos deben responder a las demandas globales y construir propuestas para el conjunto de la sociedad.

sentido, no es una percepción abstracta sino una visión generalizada de la cual depende la legitimidad de los partidos.

Este aspecto es crucial para comprender la situación de los partidos en los países andinos, ya que demuestra que la situación es bastante más compleja que lo que se puede expresar al aludir a una crisis de representación. Como se señaló en la sección anterior, es posible sostener que la insatisfacción con los partidos se origina en el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población de los países andinos. En la medida en que los partidos han ocupado el lugar central en la conducción de los gobiernos, ellos aparecen como los principales responsables de la orientación de las políticas que han conducido a esos resultados negativos. Sin embargo, esto no puede ser explicado con la alusión a los vacíos de representación —o puede serlo solamente de manera indirecta y por medio de un largo conjunto de interacciones—, sino más bien como problemas de gestión. Conceptos como eficiencia, eficacia y capacidad de toma de decisiones y de ejecución de políticas, deben ocupar el lugar que actualmente tiene el de representación.

En este punto es necesario volver sobre lo señalado antes, acerca de las reformas que han realizado los cinco países en las últimas dos décadas, que de una u otra manera se han orientado hacia la apertura del sistema político. Como sostienen los artículos que conforman este libro, se han logrado mayores y mejores niveles de inclusión, sobre todo por medio del reconocimiento de los sectores tradicionalmente excluidos como sujetos de derecho político, así como por arreglos institucionales que han establecido mejores condiciones de acceso de esos sectores y de las minorías a las instancias de toma de decisiones. El surgimiento y la presencia significativa de los partidos de origen étnico en el Ecuador y Bolivia, así como el reemplazo de los partidos tradicionales por nuevas fuerzas en el Perú y Venezuela, se inscriben en esa tendencia. Igualmente, da cuenta de ella la renovación de las élites políticas que en grados diferentes ha ocurrido en los cinco países, pero que en todos ellos ha sido uno de los fenómenos de importancia²⁸.

28 La importancia de los procesos políticos locales está directamente asociada a estos fenómenos. Como lo comprueban varios estudios, muchas veces la observación del nivel nacional impide comprender a cabalidad las nuevas formas de participación política, las nuevas condiciones de representación y el peso de los sectores que llevan a la renovación de la arena política (véase Blanes, 2001; Gutiérrez, 1998).

La apertura del sistema político, especialmente de la manera en que se efectuó, dio lugar a tres problemas que aluden —ellos sí— a la representación y a la participación. En primer lugar, la mayor parte de arreglos institucionales han optado por fórmulas proporcionales de asignación de puestos en las elecciones (especialmente en los órganos legislativos), y han impulsado procesos de reforma del Estado, entre los que destaca la descentralización administrativa y política. En conjunto, ambas vías han elevado la presencia política electoral de minorías y han ayudado a la constitución de nuevos actores políticos (véase Tanaka, 2002; Kornblith, 1998; Mayorga, 2003; Pachano, 2001; Pizarro, 2001). Por tanto, se ha ampliado el espectro de la representación por medio de la participación de mayor número de actores y por la multiplicación de los polos de decisión. Pero, a la vez, por esas mismas vías se ha contribuido a la fragmentación de la representación, tanto desde la perspectiva de las instancias nacionales —concretamente los órganos legislativos— como en las entidades locales. La expresión de esto en el ámbito del sistema de partidos es el incremento de su número, mientras que en el plano electoral se manifiesta como altos niveles de volatilidad del voto (véase Mainwaring, 2002). Ambos aspectos han sido perjudiciales para la consolidación de los sistemas de partidos.

En segundo lugar, en los cinco países se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. Las reformas introducidas flexibilizaron la participación electoral, bajo modalidades específicas en cada uno de ellos, pero todas tendientes a ofrecer espacio a los independientes o no afiliados que, en algunos casos, han contado con mayores facilidades que los partidos (como ocurre en el Ecuador, el Perú, Venezuela y, posiblemente, en Bolivia desde las reformas del año 2004). De esta manera, los partidos debieron insertarse en unas condiciones de competencia que les resultaban claramente desfavorables.

En tercer lugar, la apertura de sistemas políticos oligárquicos significó inevitablemente que la arena política debía procesar un número mayor de demandas, con los consecuentes problemas de gobernabilidad que se han señalado en la sección anterior. Pero además del aspecto cuantitativo es necesario considerar que la apertura ha colocado en la arena política múltiples *clivajes* anteriormente desconocidos, o por lo menos sin expresión en ese nivel. Reivindicaciones étnicas, regionales y

las que acompañan a nuevos tipos de sujetos sociales (como las de los productores de coca en Bolivia), han tomado carta de naturalización en el sistema político junto a las que existían previamente. En términos de representación —especialmente en su dimensión electoral— esto plantea un dilema en torno a las preferencias de las personas, ya que al coexistir varias de ellas no sólo en el mismo momento sino incluso en el mismo individuo se establece una pugna por la prioridad en el momento de la decisión. Cuál de ellas es la que define la orientación de los electores, por un lado, y qué respuestas se ofrecen desde los niveles de toma de decisiones, por el otro, constituyen el dilema. A la vez, están en juego las posibilidades que existen para agregar aquellas preferencias en una sola orientación y no producir efectos centrífugos²⁹. Dicho de otra manera, los electores pueden señalar una orientación determinada en torno a un tema, pero también otra orientación muy diferente en torno a otro tema, así como pueden manifestarse direcciones distintas en el voto para las instancias nacionales y en el que se asigna para los ámbitos locales.

Los partidos de los países andinos han debido enfrentar estas consecuencias de la apertura de los sistemas políticos por medio de la adaptación, pero en ese proceso han sufrido erosión y desgaste. A pesar de que al finalizar la década de los ochenta los cinco países mostraban sistemas de partidos en proceso de consolidación, diez años después todos ellos atravesaban por problemas de desestructuración, como se encargan de destacar los artículos que conforman el presente volumen. Los problemas descritos en la presente sección han incidido determinadamente en ese sentido, y han contribuido a conformar lo que equivocadamente se ha denominado crisis de representación o falta de representatividad de los partidos y de las instancias políticas. La enumeración de la serie de factores que han confluído y los procesos que se han abierto a partir de ellos demuestran que el tema es bastante más complejo que lo que se puede expresar con esa afirmación.

29 No es éste el lugar para desarrollar todas las consecuencias que se pueden derivar de esta situación, pero cabe destacar el escaso interés que se le ha otorgado en los estudios sobre América Latina y, de manera especial, en la Región Andina. La coexistencia de múltiples *clivajes* invita a profundizar en este aspecto (un desarrollo del modelo de análisis se encuentra en Colomer, 2001).

Bibliografía

- Abugattás, Luis
1987 “Neoliberalismo y democracia en el Perú”, en Varios Autores: *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*. CORDES. Quito.
- Adrianzén, Alberto
1992 “Democracia y partidos en el Perú”, en *Pretextos*. DESCO. Lima.
- Aguilera del Prat, Cesáreo
2002 *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Tecnos. Madrid.
- Alcántara, Manuel
2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. ICPS. Barcelona.
- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia
2003 *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Archondo Rafael
1991 *Compadres al micrófono*. HISBOL. La Paz.
- Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto
1994 “Democracia en Bolivia: doce años después”, en *Racionalidades en construcción*. ILDIS. La Paz.
- Ballón, Eduardo
1986 “Estado, sociedad y sistema político peruano: una aproximación inicial”, en Varios Autores: *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*. DESCO. Lima.
- Bejarano, Jesús A.
1991 “Industrialización y política económica 1950-1976”, en Varios Autores, *Colombia hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. Siglo XXI. Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID
2002 *Informe de progreso económico y social*. BID. Washington.
- Blanes, José
2001 *Mallkus y alcaldes*. CEBEM. La Paz.
- Bobbio, Norberto
1985 *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés. Barcelona.
- Calderón, Fernando
1995 *Movimientos sociales y política*. Siglo XXI. México.
- Camou, Antonio
1998 *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO. México.
- Colomer, Josep M.
2001 *Political Institutions*. Oxford University Press. New Cork.
- Conaghan, Catherine
1995 “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (editores): *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Cotler, Julio y Romeo Grompone
2000 *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP. Lima.
- Chiriboga, Galo y Rafael Quintero (editores)
1998 *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. ILDIS. Quito.
- Dahl, Robert
1989 *La poliarquía*. Tecnos. Madrid.
- De Gregori, Carlos Iván
2000 *La década de la antipolítica*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Flisfisch, Ángel
1983 “Gobernabilidad y consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Sociología*, número 89/3, México.

- Franco, Carlos
1993 “Visión de la democracia y crisis del régimen”, en Nueva Sociedad. Número 128. Caracas.
- Freidenberg, Flavia
s/f “Posiciones ideológico-programáticas de políticos y partidos en Ecuador”, ponencia Workshop: Party Politics in Latin America, mimeo.
- Gamarra, Eduardo
1992 “Presidencialismo híbrido y democratización”, en Mayorga, René (coordinador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Garretón, Manuel
1997 “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en Nueva Sociedad. Número 148. Caracas.
- Gerlach, Alain
2003 *Indians, Oil and Politics*. U. New Mexico, New Mexico.
- González, Eduardo
1999 “¿Auténtica peruanidad?”, en Tuesta, Fernando (ed.): *El juego político*. FES. Lima.
- Goodman, Louis (ed.)
1995 *Lessons of the Venezuelan Experience*. Wilson Center. Washington.
- Grompone, Romeo
1996 “El reemplazo de las élites políticas en el Perú”, en Nueva Sociedad. Número 144. Caracas.
- Gutiérrez, Francisco
2002 “Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones”, en *Perspectivas Latinoamericanas*. Número 20.
- 1995 “Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá”, en *Análisis Político* N° 24.
- Huntington, Samuel
1980 *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. Buenos Aires.
- Kornblith, Miriam
1998 *Venezuela en los 90. La crisis de la democracia*. IESA. Caracas.
- Latinobarómetro
2002 Base de datos.
- Laserna, Roberto
1992 “Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y marxistas en la política”, en *Productores de democracia*. Ceres. Cochabamba.
- 1996 “Modernización, democracia y participación”, en *Democracia y participación popular*. ILDIS. La Paz.
- Lazarte, Jorge
1993 “Partidos, democracia y problemas de representación e informalización de la política”, en *Bolivia; certezas e incertidumbres de la democracia*. Los amigos del libro. La Paz.
- 2000 *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. Plural. La Paz.
- s/f “Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia”, en Manz, Thomas y Moira Zuazo (coordinadores): *Partidos políticos y representación en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Leal B., Francisco
1994 “El sistema político del clientelismo”, en *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores-IEPRI. Bogotá.
- 2003 *La seguridad nacional a la deriva*. U. Nacional. Bogotá.
- Linz, Juan
1987 *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial. Madrid.
- 1998 “Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias”, en Vallespín, Fernando y Rafael del Águila (compiladores), *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial. Madrid.

- Lipset, Seymour Martin
1980 *El hombre político*. Tecnos. Madrid.
- Lynch, Nicolás
1999 *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. U. de San Marcos. Lima.
2000 *Política y antipolítica en el Perú*. DESCO. Lima.
- Manin, Bernard
1998 *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid.
- Mainwaring, Scott
1992 “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues”, en Mainwaring, Scott, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation*. Kellogg Institute. Indiana.
Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.)
2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós. Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (eds.)
1992 *Issues in Democratic Consolidation*. Kellogg Institute. Indiana.
- Malloy, James M.
1992 “El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador”, en Mayorga, René (coordinador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Mayorga, Fernando
1998 “Compadres y padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia”, en Burbano, Felipe (editor): *El fantasma del populismo*. Nueva Sociedad. Caracas.
1997 *La política del silencio*. ISBOL. La Paz.
- Mayorga, René
1998 *Antipolítica y neopopulismo*. Cebem. La Paz.
2003 *Outsiders and Neopopulism: The Road to Plebiscitary Democracy*. En prensa.
- Medina, Medófilo
1997 “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, en Luz Gabriela Arango (compiladora), *La crisis socio-política colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*. CES. Bogotá.
- Molina, José Enrique
2003 “La revolución bolivariana en Venezuela. ¿Socialismo autoritario en un mar de contradicciones?” Ponencia presentada al Congreso de LASA. Dallas - Texas.
- O’Donnell, Guillermo
1992 “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en Mainwaring, Scott, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation*. Kellogg Institute. Indiana.
1996 “Ilusiones sobre la consolidación”, en Nueva Sociedad, número 144. Caracas.
- Pachano, Simón
2001 “Partidos y clientelismo en Ecuador”, en revista Quórum. Número 2 (primavera). Universidad de Alcalá de Henares. Madrid.
- Palacios, Marco
1996 “La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos”, en Análisis Político. N° 29. Bogotá.
2000 “Presencia y ausencia de populismo: Un contrapunto colombo-venezolano”, en Análisis Político. N° 39. Bogotá.
- Paramio, Ludolfo
1999 “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, en Revista Española de Ciencia Política. Volumen I. Número 1.

- Pease, Henry
1980 *La crisis del Estado oligárquico*. DESCO. Lima.
- Pizarro, Eduardo
2001 “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales”, Working Paper. No. 292. Kellogg Institute. Indiana.
- Planas, Pedro
2000 “Hacia una democracia de partidos. Propuestas para institucionalizar la política en el Perú”, en *La democracia volátil*. FES.
- Przeworski, Adam
1996 “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, en revista *La Política*. Número 2. Paidós. Barcelona.
- 1999 “Democracia y representación”, en revista *Metapolítica*. Volumen 3. Número 10. México.
- Quintero, Rafael y Erica Silva
1990 *Ecuador, una nación en ciernes*. FLACSO. Quito.
- Romero, Salvador
1998 “Las tres generaciones de partidos en el siglo XX”, en Varios Autores: *Opiniones y análisis*. Fudemos. La Paz.
- Sartori, Giovanni
1988 *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial. Madrid.
- 2002 *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial. Madrid.
- Schmitter, Philippe y Guillermo O’Donnell (eds.)
1994 *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires.
- Tanaka, Martín
1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. IEP. Lima.
- 2002 *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Comisión Andina de Juristas. Lima.
- Tirado, Alvaro
1991 “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, en Varios Autores, *Colombia hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. Siglo XXI. Bogotá.
- Toranzo, Carlos
2000 “Lógica corporativa o lógica ciudadana”, en Tapia, Luis y Carlos Toranzo: *Retos y dilemas de la representación política*. PNUD. La Paz.
- Tuesta, Fernando
1995 “Antecedentes históricos de la democracia y los partidos en el Perú”, en *Sistema de partidos políticos en el Perú*. FFE.
- 1999 “Reglas de juego de la competencia política: el Perú y la Región Andina”, en Tuesta, Fernando (editor). *El juego político*. FES. Lima.
- Tuesta, Fernando (ed.)
1999 *El juego político*. FES. Lima.
- Tulchin, Joseph
2000 *Social development in Latin America*. Wilson Center. Washington.

La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias.

Caso Bolivia

RENÉ ANTONIO MAYORGA*

Desde hace muchos años, el sistema democrático en la región andina está asediado por una compleja crisis de gobernabilidad que se origina principalmente en la fragmentación de la representación política y de los sistemas de partidos, así como en el dismantelamiento de las capacidades de los Estados para hacer frente a las crecientes demandas y conflictos sociales. En este panorama, Bolivia constituía una relativa excepción, por una estabilidad política y económica que se basaba en tres factores: un moderado crecimiento económico entre 1989 y 1997 de 4% anual, gobiernos de coalición estables, y reformas institucionales del Estado que evitaron alternativas neopopulistas y autoritarias similares a las de Fujimori y Chávez. Sin embargo, a partir del gobierno de Banzer, el estancamiento de la economía, la crisis fiscal, la polarización política, el surgimiento de movimientos indígenas contestatarios y la multiplicación anómica de demandas y conflictos sociales y regionales, se constituyeron en manifestaciones de una prolongada crisis de gobernabilidad que ha ensombrecido las perspectivas de supervivencia del régimen democrático.

La caída del gobierno de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 —a raíz de una revuelta popular limitada al occidente del país— fue el clímax de esta crisis. No sólo significó la derrota política de un líder político y del principal partido de gobierno; tuvo también dos con-

secuencias catastróficas para el sistema político: el derrocamiento de dos partidos relevantes —el MNR y el MIR—, que conformaron los gobiernos democráticos desde 1985, y el fin (¿temporal?) del sistema de gobiernos de coalición. Resultado de esta crisis de gobierno y Estado, el gobierno de Carlos Mesa lanzó un frágil experimento de “gobierno sin partidos” que ha estado atrapado en una lógica de ingobernabilidad. En consecuencia, Bolivia plantea, en la actualidad, la misma problemática de sistemas políticos en los cuales dos requisitos fundamentales de la viabilidad de regímenes democráticos se están desvaneciendo: la existencia de partidos políticos y de Estados capaces de cumplir con sus funciones básicas. La democracia boliviana se encuentra particularmente en una grave encrucijada porque los partidos políticos, como actores claves del sistema político —sin ellos no hay democracia—, están desgastados y arrinconados en un panorama antipolítico y antipartido que ellos mismos han creado.

Dado que los partidos no han estado a la altura de los desafíos, económicos y sociales, es necesario cambiar de óptica en el análisis de la crisis que afecta a los partidos. El enfoque teórico que planteo en este trabajo, parte de la hipótesis principal de que los partidos políticos y el sistema que ellos conformaron no se enfrentan a una seria crisis de descomposición por la volatilidad de la representación política —éste es el planteamiento predominante que remite el problema a una crisis de confianza y credibilidad, lo cual es casi una tau-

* Profesor de Ciencia Política CEBEM-La Paz, FLACSO-Ecuador y Brown University. Es además Dr. Phil. por la Universidad Libre de Berlín.

tología—, sino, sobre todo, por las deficiencias y fracasos de los partidos en la gestión gubernamental y estatal. La crisis de la representación política es una consecuencia de la crisis de los partidos como actores gubernamentales, y no a la inversa. Desde esta perspectiva, la cuestión esencial sería: ¿Por qué los partidos no han tenido la capacidad de cumplir suficientemente con las funciones que la teoría política y el sistema democrático les atribuyen? Y, como derivación, también, el problema que suscita la crisis en Bolivia y en la región andina: ¿Pueden los movimientos sociales, o podrán las llamadas “agrupaciones ciudadanas” y los candidatos independientes, mejorar la representación política y sustituir a los partidos políticos —como postulan la nueva CPE y muchos dirigentes sociales, e incluso dirigentes políticos como el ex presidente Quiroga? ¿Es posible la democracia sin partidos políticos? Son tan grandes los contrastes entre la teoría de los partidos y el déficit de funcionamiento de estos en América Latina, que sorprende que haya un vacío enorme en la reflexión sobre las causas de esta gran brecha¹.

Este artículo se propone abordar algunas causas que, a mi criterio, han provocado la crisis actual de los partidos políticos. En primer lugar, analiza tanto los cambios del sistema de partidos políticos, ocurridos en las elecciones de 2002, como sus implicaciones principales. En segundo lugar, trata de detectar las tendencias de descomposición del sistema de partidos y del liderazgo político, en el nuevo escenario que emergió con el derrumbe de Sánchez de Lozada. Finalmente, el artículo analiza el gobierno a-partidista de Mesa como resultado de esta crisis, e intenta explorar las perspectivas más probables que se derivan de este escenario para los partidos políticos.

Recomposición efímera del sistema de partidos: del multipartidismo moderado al multipartidismo polarizado

A partir de las elecciones de 1985, Bolivia tuvo un sistema multipartidista moderado que descansaba en un eje central o trípode de tres partidos —MNR, MIR y

ADN—, cada uno de los cuales fue el pivote de cuatro gobiernos de coalición. En términos históricos, la constitución de este sistema de partidos fue crucial. Antes de la revolución de 1952, Bolivia había conocido —en el contexto de un sistema político oligárquico— un sistema multipartidista excluyente y de reducida capacidad de representación. La revolución de 1952 trajo como consecuencia no un sistema de partidos, sino el predominio absoluto de un partido verdaderamente hegemónico —el MNR—, el cual llegó a confundirse con el Estado, y a asemejarse al PRI mexicano, pero sin llegar obviamente a alcanzar la solidez y longevidad extrema de éste. Sólo con la transición a la democracia se fue configurando un sistema multipartidista, el cual, de estar fragmentado y polarizado, devino en pocos años en un sistema moderado —sustentado en el consenso básico sobre la necesidad de impulsar la democracia representativa y la economía de mercado—; y en el que ningún partido ejerció un real dominio hegemónico.

Después de confrontaciones destructivas entre sí y con los movimientos sociales durante la fase de transición a la democracia, los partidos llegaron a conformar un sistema de partidos; es decir, un sistema de interacción partidaria, de acuerdo a reglas de juego que norman la competencia democrática por el poder. A partir de 1985, y coincidiendo con las reformas estructurales de la economía, el sistema de partidos empezó a perfilarse como un sistema multipartidista moderado, caracterizado por tres elementos claves: una distancia ideológica relativamente leve entre los partidos grandes, una tendencia a la formación de coaliciones entre partidos de distintas posiciones, y, finalmente, una competencia partidaria predominantemente centrípeta (Sartori 1987: 227).

Cuatro factores históricos importantes incidieron en la formación de este sistema de partidos: 1) la derrota y el desplazamiento político de los partidos de la izquierda tradicional y del movimiento sindical, orientados desde la década de los años cincuenta hacia objetivos radicales de cambio social y político; 2) la emergencia de posiciones centristas y gradualistas en amplios sectores de la sociedad; 3) la política económica de ajuste estructural tras la crisis de la economía estatista; y 4) la concertación y los acuerdos interpartidarios, que hicieron posible gobiernos de coalición. Este fue un cambio institucional decisivo para el desarrollo del sistema de partidos, ya que los patrones de interacción y competencia se orientaron hacia la negociación y la concertación entre los partidos, así como hacia una con-

1 Una de las pocas excepciones es el artículo de Cameron y Levitzky, 2003: 1-33.

vergencia programática en cuestiones de política económica y reforma política; y, por lo tanto, hacia una competencia de tipo pragmático en materia de propuestas concretas antes que a una confrontación estéril de modelos utópicos de organización social y política. En consecuencia, el gran viraje político a mediados de los ochenta se produjo gracias a la implantación de una lógica democrática de acuerdos y consensos entre partidos, que reemplazó la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos, desbrozando así el terreno para una “democracia pactada” (Mayorga 1991).

¿Cuáles fueron los rasgos esenciales del sistema multipartidista? En primer lugar, tuvo lugar una reducción progresiva y sustancial del número de partidos y, por consiguiente, una disminución cualitativa del grado de fragmentación partidaria. La reducción del número de partidos llevó a un *formato de sistema multipartidista moderado* en torno a cinco partidos con representación parlamentaria importante. Con altibajos, el sistema empezó a experimentar —a partir de las elecciones de 1985— una fuerte disminución de sus componentes, como se comprueba en la diferencia entre partidos y/o frentes electorales y partidos y/o frentes parlamentarios —es decir, aquellos que lograron acceder al Parlamento (Cuadro N° 1).

El aspecto esencial de este proceso no sólo fue el descenso del número de partidos, sino la emergencia de una *estructura de tríada partidista* (MNR, MIR, ADN); es decir, de tres partidos relevantes en los cuales estuvieron concentrados el potencial de gobierno y la capacidad de coalición. En las elecciones de 1985 a 1997, estos tres partidos lograron conquistar conjuntamente el 65 % y el 57% de los votos y el 86% y el 54% de los



Creo que llegará la hora del sinceramiento (...), porque esta sociedad civil que se está planteando en este momento hacer política a través de asociaciones ciudadanas, de pueblos indígenas —que son precisamente los nuevos actores que emergen—, (...) pasa por que [ellos mismos] se reconozcan como parte del sistema político. Que reconozcan que, en el fondo, están haciendo acción política, y que la reconstitución de la política en ese ámbito, nos tiene que llevar a hacer de la política el eje articulador de varias visiones globales de país (...), y no de parcialidades.

(Erika Brockmann Quiroga,
Movimiento Izquierda Revolucionaria).



escaños, y formar, con la ayuda de partidos menores, dos bloques —ADN/MIR y MNR—, los cuales se alternaban en el gobierno en coaliciones de diversa índole (Cuadro N° 2). Nuevas agrupaciones políticas, como CONDEPA, UCS y otros partidos menores, sólo complementaron el «eje político» de tres partidos decisivos para la formación de gobiernos. En efecto, los resultados de las elecciones de 1993 y 1997 ampliaron el espectro de partidos con importancia parlamentaria de tres a cinco, con la inclusión de CONDEPA y UCS.

En segundo lugar, un rasgo definitorio del sistema multipartidista moderado fue la persistencia de mayorías relativas, razón por la cual ningún partido tuvo una verdadera hegemonía política. Pero la ausencia de una hegemonía mono- o bipartidista fue compensada por la formación de un trípode de partidos capaz de incorporar a nuevas fuerzas políticas. En tercer lugar, en el contexto de la nueva política económica, el sistema partidario desarrolló un *tipo de competencia centripeta* que redujo

Cuadro N° 1
Partidos electorales y partidos parlamentarios

Partidos Electorales	Año de Elección	Partidos Parlamentarios
8	1979	7
13	1980	11
18	1985	10
10	1989	5
14	1993	8
10	1997	7

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la CNE

Cuadro N° 2
Votos y escaños por partido en Bolivia, 1985-1997

Cámara de Diputados

Partido	Julio, 1985			Mayo, 1989			Junio, 1993			Junio, 1997		
	% Votos	No. Escaños	% Escaños	% Votos	No. Escaños	% Escaños	% Votos	No. Escaños	% Escaños	% Votos	No. Escaños	% Escaños
ADN	28.60	41	31.54	22.07	38	29.23	-	-	-	22.26	32	24.62
MNR	24.60	43	33.08	23.07	40	30.77	36.22	52	40.00	18.20	26	20.00
MIR	8.80	15	11.54	19.64	33	25.38	-	-	-	16.80	24	18.46
AP	-	-	-	-	-	-	21.45	35	26.92	-	-	-
UCS	-	-	-	-	-	-	14.02	20	16.15	16.11	21	16.15
CONDEPA	-	-	-	11.02	10	7.69	14.56	13	10.00	17.16	19	14.62
MBL	-	-	-	-	-	-	5.46	7	5.38	3.09	4	3.08
IU	-	-	-	7.21	9	6.92	-	-	-	3.71	4	3.08
MNRI	4.80	8	6.15	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MNRV	4.20	6	4.62	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSI	2.20	5	3.85	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FPU	2.20	4	3.08	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PDC	1.30	3	2.31	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EJE	-	-	-	-	-	-	1.30	1	0.77	-	-	-
FSB	1.10	3	2.31	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MRTKL	1.80	2	1.54	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARBOL	-	-	-	-	-	-	1.30	1	0.80	-	-	-
ASD	-	-	-	-	-	-	1.30	1	0.80	-	-	-

Fórmula Electoral	Doble cociente y restos mayores	Doble cociente y restos mayores	Sainte-Laguë	D'Hondt
Barrera Legal	Ninguna	Ninguna	Ninguna	3 %
Desproporcionalidad	3.17	6.88	6.44	4.41

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

sustancialmente la tradicional polarización y los antagonismos entre las tendencias de democratización liberal y la izquierda tradicional. Las distintas experiencias partidarias en los gobiernos de coalición —y, sobre todo, la ruptura del Pacto por la Democracia entre el MNR y ADN en 1989— trajo consigo, además, un patrón de competencia bipolar, puesto que la alternancia en el poder se ha producido entre el MNR, por una parte, y ADN, en alianza con el MIR, por la otra.

Es cierto que, entre 1985 y 2000, nuevas fracturas ideológico-políticas entre los partidos que abogaban por la democracia representativa, la economía de mercado y el rol regulador del Estado, por un lado, y aquellos

que expresaban orientaciones populistas, comunitaristas y particularismos étnico-culturales, por el otro, marcaron la lucha política. Sin embargo, no tuvieron una influencia decisiva sobre el sistema político. Al contrario, la dinámica de relativa polarización que se desató con la emergencia de CONDEPA y UCS —dos partidos populistas de distinto signo, impulsados inicialmente por tendencias antisistémicas—, fue neutralizada por los efectos centrípetos del sistema de partidos y del sistema de gobierno, lo cual llevó a una rápida integración de estos partidos neopopulistas y a la virtual desaparición de las organizaciones de la izquierda marxista (Mayorga 1995). Las contradicciones tradicionales en-

tre la izquierda marxista-populista y las corrientes antidemocráticas de derecha se desvanecieron ampliamente. Como resultado, el espectro político quedó claramente definido por los partidos del “centro democrático”, y por un ambiguo proceso de resurgimiento y, simultáneamente, de rápida absorción de actores y movimientos neopopulistas. En este panorama, no cuajaron hasta las elecciones de 2002 los esfuerzos de organizar partidos o movimientos políticos sobre la base de principios exclusivamente étnico-culturales y de concepciones fundamentalistas. Por un lado, la política de inclusión en el sistema de representación continuaba siendo una de las asignaturas pendientes de mayor relevancia de los partidos políticos, ya que estos no tuvieron la capacidad de representar las demandas étnico-culturales; por otro lado, en la década de los ochentas, se hacía evidente la poca fuerza de las tendencias fundamentalistas y puramente indigenistas.

En resumen, cinco fueron los rasgos estructurales fundamentales del sistema multipartidista boliviano: un número efectivo de cinco partidos; la vigencia de un formato tripartidista, es decir, una tríada de partidos relevantes para la formación de coaliciones gubernamentales con mayoría parlamentaria; el pluralismo moderado y una polarización ideológica leve entre los partidos relevantes del sistema; la persistencia de mayorías relativas; y una competencia partidaria predominantemente centripeta².

Las consecuencias de las elecciones generales de junio de 2002

Para comprender la actual situación política de un gobierno sin base partidaria y los problemas principales del sistema de partidos, es indispensable remontarse —debido a los profundos efectos que tuvieron sobre el sistema de partidos— a las elecciones presidenciales y parlamentarias del 30 de junio de 2002. A mi criterio, estos efectos fueron, fundamentalmente: a) una signifi-

2 En este proceso, la aplicación del art. 90 de la Constitución ha sido el factor decisivo, y no tanto el sistema de representación proporcional que, más bien, ha estimulado la aparición de pequeños partidos y la dispersión de la representación (Mayorga 2001). Al arraigarse la lógica de los pactos políticos, esta disposición constitucional dio cobertura a una dinámica del sistema de partidos cada vez más orientada hacia el centro, menos fragmentada y polarizada.

cativa reconfiguración de los partidos relevantes del sistema; b) una fuerte polarización entre los partidos predominantes y las nuevas fuerzas políticas; c) un avance cualitativo de la representación política por la inclusión de sectores indígenas y campesinos al sistema político; y d) una importante redistribución territorial del voto.

En primer lugar, las elecciones de junio de 2002 generaron una recomposición significativa del sistema de partidos políticos. Entonces, la mayoría de analistas habían pronosticado un derrumbe inminente del sistema. Pero esto no sucedió, porque —a pesar de la dualidad de actitudes del MAS, el MIP y el NFR frente al orden democrático— las reglas de juego de la competencia política no perdieron su vigencia. El sistema de partidos se mantuvo como un conjunto estable de partidos que interactúan según reglas de juego aceptadas por todos. Lo que ocurrió fue un serio desgaste del sistema de partidos, por la desaparición y declinación de algunos de sus componentes y por la aparición de otros. Esto equivalía, en rigor, a una metamorfosis pero no a una disolución del sistema de partidos como tal³. Es indudable que el trípode de partidos se deshizo. Habiendo obtenido en las elecciones de 1997 el 22.26% de los votos y 45 escaños, ADN sufrió una catastrófica derrota y se tornó en un partido marginal y al borde de la desaparición, puesto que logró sólo el 3.4% de los votos y 5 escaños. Esta catastrófica derrota fue previsible y casi un resultado esperado, debido a la pésima gestión del gobierno de Banzer, cuya muerte terminó de comprometer seriamente el futuro del partido. Para el sistema de partidos, la marginalización de ADN supuso ciertamente el comienzo del ocaso del eje de partidos que sostuvo el proceso democrático hasta entonces.

Sin embargo, la descomposición del trípode MNR, MIR, ADN, no trajo como consecuencia inmediata el derrumbe conjunto de los tres partidos que lo conformaban, ni tampoco el colapso total del sistema de partidos. El trípode dejó de existir, pero el MNR y el MIR mantuvieron provisionalmente, aunque debilitados, su posición de partidos relevantes con capacidad de coalición para formar un nuevo gobierno. El MNR ganó las elecciones por una ligera mayoría relativa del 22.46% de los votos; sin embargo, obtuvo la bancada más fuer-

3 Un sistema de partidos puede sufrir transformaciones por distintos razones: por alteraciones del entorno social, por cambios en los patrones de competencia interpartidaria, por modificaciones de la estructura organizativa de los partidos, y por desaparición y/o surgimiento de los partidos que lo componen.

te, con 47 escaños, mientras que el MIR, con el 16.32% de los votos, se colocó como tercera fuerza parlamentaria, con 31 escaños de un total de 157 escaños. Son estos resultados, así como la polarización y las presiones de la Embajada de los Estados Unidos para evitar el ascenso del MAS, los que abrieron la posibilidad para que el MNR y el MIR armaran una difícil coalición parlamentaria y gubernamental, inicialmente con 78 escaños o el 49.67% del Congreso —casi la mayoría absoluta de 79 escaños—, para luego obtener la mayoría absoluta con el apoyo de UCS (83 escaños, o el 52.85% del total de escaños). Por lo tanto, las elecciones de 2002 no desbarataron el sistema de partidos ni dieron lugar a otro eje político alternativo con capacidad de acceder al gobierno. Sin embargo, el porcentaje de escaños del MNR y el MIR, como columna vertebral de la nueva coalición, significaba ya un serio debilitamiento de los partidos relevantes y de las coaliciones gobernantes —si las comparamos con anteriores coaliciones como el Pacto por la Democracia de 1985 entre el MNR y ADN, que tuvo 75% (119 escaños), o el Acuerdo Patriótico de 1989 entre el MIR y ADN, que logró 60% (94 escaños).

El sistema de partidos sufrió también una sustancial modificación, ya que los dos partidos neopopulistas que surgieron a fines de la década de los ochenta se hundie-

ron: UCS pasó a la marginalidad al obtener sólo el 5.5% de los votos y 5 escaños, y CONDEPA —un patético caso de muerte anunciada— colapsó totalmente, con apenas el 0.36% de los votos, por lo que perdió su personería jurídica. Para tres de los cinco partidos importantes desde 1989, las elecciones significaron entonces la tumba o una caída en picada de la cual será muy difícil recuperarse. Por otras dos razones, se puede decir que la recomposición fue igualmente importante. Por un lado, nuevos movimientos campesinos se transformaron en movimientos políticos y lograron, así, una representación política de carácter histórico. El movimiento cocalero, organizado en el MAS, se ubicó en segundo lugar con el 20.94% de los votos y 35 escaños. Si se agrega la votación del MIP, que consiguió el 6.09% de los votos y 6 escaños, ambos movimientos alcanzaron el 27.03% de los votos y 41 escaños, que constituyen el 26% del total de escaños en el Parlamento. Por el otro lado, NFR se ubicó, en términos de votos, en el tercer lugar con el 20.91% de los votos, aunque, en términos de escaños, en la cuarta posta. Si bien el número efectivo de partidos se mantuvo inalterable en cuatro partidos, es indudable que el sistema experimentó una notable transformación respecto a los actores que lo componían (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Resultados de las elecciones generales del 30 de junio de 2002,
por votos y escaños

No	PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS	%
1	MNR	624,126	22.46	47	29.93
2	MAS	581,884	20.94	35	22.29
3	NFR	581,163	20.91	27	17.19
4	MIR	453,375	16.32	31	19.74
5	MIP	169,239	6.09	6	3.82
6	UCS	153,210	5.51	5	3.18
7	AND	94,386	3.40	5	3.18
8	LJ	75,522	2.72	-	-
9	MCC	17,405	0.63	-	-
10	PS	18,162	0.65	1	0.63
11	CONDEPA	10,336	0.37	-	-
<i>Votos Válidos</i>		<i>2'778,808</i>	<i>92.81</i>		
<i>Votos Blancos</i>		<i>130,685</i>	<i>4.36</i>		
<i>Votos Nulos</i>		<i>84,572</i>	<i>2.82</i>		
<i>Participación</i>		<i>2'994,065</i>	<i>72.06</i>		

Fuente: CNE, elaboración propia.

La segunda consecuencia de gran alcance fue la polarización del sistema multipartidista a causa del surgimiento de movimientos políticos de tendencia fuertemente antisistémica —el MAS y el MIP—, y, en menor medida, de la neopopulista NFR. El poder parlamentario logrado por el MAS y el MIP polarizó el sistema de partidos porque ambos se forjaron como movimientos políticos hostiles, y/o ambiguos, en relación a la democracia representativa y al modelo de economía de mercado. Se abrió así una nueva distancia ideológica con los partidos sistémicos. El NFR es parte de este escenario de polarización por ser un partido neopopulista que propone un retorno al sistema de control estatal de la economía.

Estos partidos capturaron el descontento acumulado por la crítica situación de pobreza y exclusión social, y por los graves desaciertos del gobierno de Banzer. El electorado se dividió casi en dos campos, al decidirse por ofertas que proponían cambios radicales por la vía del desmontaje radical —aunque no dio su respaldo a otros candidatos antisistémicos como Costa Obregón— o por opciones de reforma moderada. Pero la polarización no fue sólo el resultado coyuntural de la insatisfacción de una parte considerable de la población, especialmente rural, con el rendimiento de los partidos y de la política económica; sino que fue, también, un efecto del resurgimiento de tensiones étnico-culturales que estuvieron latentes desde la transición a la democracia, y que asumieron ahora, con los movimientos sociales de los cocaleros del Chapare y de los campesinos aymaras del Norte de La Paz, una forma política. Estamos, por cierto, ante la fuerte politización de conflictos económicos y sociales que se desencadenaron en el gobierno de Banzer; a los que, esta vez, y a diferencia de lo que sucedió en el pasado, los movimientos campesinos les dieron dimensiones étnico-culturales e ideológicas —la democracia comunitaria, el valor cultural-simbólico de la hoja de coca, el rechazo a la economía de mercado y la globalización—, que ya habían estado presentes en la práctica política de Evo Morales desde la formación del movimiento cocalero y su ingreso al Parlamento en 1997. Como reacción a la rígida política norteamericana y a la drástica erradicación de cicales en el gobierno de Banzer y Quiroga, estos valores y principios fueron explotados crecientemente como dispositivos de justificación ideológica del principal objetivo en la lucha del movimiento cocalero, la defensa de la economía de la coca.



Hemos tenido una primera generación de partidos de cuadros, una segunda de partidos de masas, una tercera de partidos convertidos en maquinarias electorales, generalmente desideologizados; y estamos en vísperas de una cuarta generación de partidos políticos, que deberán estar más ligados a los ciudadanos, ramificarse internamente con multiplicidad de organizaciones y también de redes partidarias con ideas afines, si no iguales; será una red de relaciones de movimientos regionales, de diferentes movimientos culturales, de minorías que se expresarán en esta organización central. Tendrá que ser un 'partido escuela', que recupere la idea primigenia de política, tendrá que ser también un partido político que sea un medio de comunicación donde los ciudadanos estén más en contacto con el sistema político; hacia afuera borrando fronteras estas nuevas organizaciones generarán más profundas con similares organizaciones a nivel internacional.

(Hugo San Martín, MNR).



Algunos piensan que han renacido las brechas entre la derecha y una izquierda renovada, y que el MAS es la expresión de una “nueva izquierda”. Sin embargo, no se ha producido ni la resurrección de la vieja izquierda marxista ni la emergencia de una nueva tendencia de izquierda revolucionaria. La izquierda ortodoxa —comunista y trotskista— ha desaparecido del mapa, y sus exiguos resabios incrustados en el MAS no son sinónimos de renovación o innovación política. Es cierto que con el MAS y el MIP se han replanteado temas de la izquierda tradicional, como el anti-imperialismo, la defensa de los recursos naturales y la recuperación de la economía estatal. Pero estos elementos ideológicos son, más bien, componentes de la izquierda tradicional y conservadora, y no plantean un nuevo modelo económico-social sino la restitución de un modelo populista. Y, en el ámbito de las dimensiones étnico-culturales, los programas del MAS y el MIP son también expresiones políticas conservadoras y utópicas que miran hacia atrás. Por esto, estos partidos ponen énfasis en la defensa de tradiciones ancestrales, en la recuperación de territorios originarios y el futuro político como retorno al mítico pasado del Incario (MAS 2002: 59-88, MIP 2002: 121-134). En ambos sentidos, emplear el término de izquierda es inapropiado, a no ser que establezcamos una errónea homología entre este término, el rechazo radical al modelo económico-político, y una concepción cíclica de la historia.

La actual polarización ideológica no se puede entender, entonces, con los parámetros tradicionales de derecha e izquierda, porque los conflictos sociales se plantean —sobre todo para el MIP— desde una perspectiva étnico-cultural. Por eso, nuevas contradicciones marcan el actual escenario político y la dinámica del sistema de partidos: contradicciones entre un modelo fundamentalista-étnico y un modelo democrático-pluralista de organización política, entre la democracia del ayllu y la democracia representativa; entre un modelo de economía de mercado e inserción en el proceso de globalización y un modelo de economía comunitaria y de desarrollo nacional autárquico, entre una concepción del rol del Estado como promotor y regulador de la economía y una concepción de re-estatización de la economía.

El tercer efecto de gran relevancia, ha sido la inclusión de nuevos sectores sociales al sistema político. Dadas las características del sistema electoral de doble circunscripción y representación proporcional personalizada, que se aplica desde 1997, el sistema democrático demostró tener una gran capacidad de inclusión y adaptación política a las nuevas tendencias y demandas sociales. Si comparamos con intentos previos realizados en la década de los ochenta por partidos kataristas, tanto fundamentalistas como moderados, es indudable que la lucha por la representación política autónoma de la masa indígena y campesina dio un salto cualitativo; cuya sustentabilidad está, sin embargo, aún por verse. Por diversas razones, los partidos kataristas nunca habían superado el 2% de la votación. El salto cualitativo en las elecciones de 2002 respondió a dos tendencias de acumulación política de largo alcance, las cuales fueron desarrollándose en la última década, particularmente a partir de la reforma electoral de 1994-1996, que ha impulsado la territorialización del voto, y de la aplicación de la ley de participación popular, que ha creado nuevos espacios de competencia política en el ámbito local-municipal. En primer lugar, y en contraste con anteriores elecciones, grandes sectores campesinos e indígenas participaron votando por opciones propias, como el MAS y el MIP, fortaleciendo la tendencia hacia una representación político-partidaria autónoma basada no sólo en demandas económico-sociales, sino en la politización del principio de identidad étnico-cultural. En segundo lugar, se ha producido un notable desarrollo de la representación política en la dimensión de la representatividad; es decir, se abrió paso

la representación “descriptiva” que satisface el requisito de semejanza por el cual un sector social o étnico-cultural tiende a elegir representantes que reflejan sus propias características sociales y culturales. De este modo, en las elecciones de 2002, los campesinos aymaras eligieron a representantes aymaras, o los cocaleros del Chapare a sus dirigentes sindicales. El otro aspecto decisivo ha sido que los movimientos indígenas desarrollaron la capacidad de transformar su fuerza de movilización social en poder político, e ingresar así al sistema político-institucional. Por consiguiente, las elecciones han sacado a la superficie no sólo el potencial político de estos movimientos sociales; han robustecido también la lucha de pueblos indígenas por una representación política propia⁴.

Lo notable es que tanto el sistema electoral como el sistema de partidos políticos no se cerraron al acceso de nuevas fuerzas sociales. Ambos desplegaron, más bien, la flexibilidad suficiente para canalizarlas por un cauce político y, claramente, permitir que movimientos sociales e identitarios pudieran transformarse en movimientos políticos con representación política propia⁵. Fue decisiva para esta apertura la reforma electoral, realizada entre 1994 y 1996, mediante la cual los partidos políticos intentaron resolver una serie de problemas que afectaron la representación política y el funcionamiento del sistema de partidos. Para contrarrestar el creciente divorcio entre electores y elegidos, y hacer posible una cierta autonomía de los diputados frente a las organizaciones partidarias con la representación territorial, se introdujo la diputación uninominal. Pero, ya en las elecciones de 1997, en las que se aplicó por primera vez, el nuevo sistema electoral de doble circunscripción demostró que sus efectos principales no radicaron tanto en la disminución de la desconfianza hacia los partidos, o en la reducción del número de partidos políticos y de la volatilidad electoral. Sus efectos más contundentes —y mucho más, aún en las elecciones generales de 2002— fueron la territorialización del voto,

4 En el Ecuador surgió también, hace pocos años, un fuerte movimiento indígena, el CONAIE y su brazo político Pachakuti, el cual tuvo una fuerte influencia política, pero sin lograr una representación parlamentaria similar a la del MAS.

5 Por si fuera poco, esta capacidad de inclusión ha revelado adicionalmente cuan superflua y perniciosa es la modificación adoptada en la reforma constitucional de febrero de 2004 que incorpora la cláusula de que “agrupaciones ciudadanas” y, peor aún, “pueblos indígenas” puedan postularse directamente en elecciones presidenciales y municipales.

el perfil del diputado uninominal como gestor de políticas municipales, el reforzamiento de los partidos o movimientos con fuertes baluartes locales, y el fortalecimiento de la representación corporativa y étnica (Mayorga 2001a, 2001b). Precisamente, movimientos políticos como el MAS y el MIP sacaron muchas ventajas del sistema electoral, al incorporar a sus listas de candidatos a dirigentes indígenas con fuerte presencia en sus distritos rurales y demostrando que el sistema electoral tiene un potencial nada despreciable para promover la dimensión étnica de la representación.

Estimulado, así, por el sistema electoral, el viraje cualitativo del sistema democrático residió principalmente en la politización del pluralismo multiétnico y multicultural. Sin embargo, no es menos cierto que con este giro se destaparon discrepancias conceptuales y normativas sobre la democracia, las cuales anidan hace tiempo en el sistema político y que están en la raíz de la polarización entre dos vías contradictorias e incompatibles: una vía de ruptura con el sistema democrático, propuesta por corrientes fundamentalistas en el MAS y el MIP, y una vía de democracia multicultural centrada en el reconocimiento de las diversas identidades étnico-culturales dentro del contexto constitucional y normativo del sistema democrático-representativo. Ambos caminos expresan diferencias culturales y normativas que reproducen una fractura política que el sistema había empezado a conciliar de manera democrática, aunque muy limitada, con la ley de participación popular y la ampliación de la participación política al campo parlamentario. Sin embargo, estas iniciativas históricas por complementar dos concepciones diversas de organización política, que podrían convivir con mayores probabilidades de éxito en el ámbito local y municipal, hicieron crisis; y esto, debido a que la política de participación popular, en un contexto de grandes limitaciones económicas, sociales e institucionales —especialmente en los municipios andinos—, terminó desvirtuada por el prebendalismo de los partidos políticos y exacerbó, finalmente, las tensiones étnico-culturales. De esta manera, tanto la inclusión de amplios sectores indígenas y campesinos al sistema político, así como la ampliación de la participación política, corren el riesgo de naufragar ante las debilidades institucionales del Estado y de los partidos políticos.

Es en este contexto en el que el MAS y el MIP surgen como movimientos identitarios, y en el que definen su acción política y su movilización según la lógica de la

“demarcación étnica de límites” (Eder 2001: 202). Estos movimientos comenzaron a explotar políticamente códigos discursivos insertos en el principio de la defensa de identidades colectivas indígenas, para refundar el sistema político. Como vimos, entre estos códigos, están principalmente la democracia del ayllu, la hoja de coca como símbolo cultural, la idea de la apropiación y el control integral de “territorios originarios”, y, sobre todo, la recuperación de un pasado indígena considerado como época de oro.

Finalmente, el cuarto efecto importante de las elecciones de 2002 tiene que ver con la redistribución territorial y la regionalización del voto. Aunque el MNR y, en menor medida, el MIR, fueron los partidos con mayor proyección nacional, se dibujó como nunca antes una geografía electoral por la cual la representación política se escindió territorialmente en dos grandes regiones. Las manifestaciones más contundentes de esta fractura fueron, por una parte, el triunfo del MAS por mayoría relativa en cuatro de los cinco departamentos andinos donde está concentrada la población indígena, y donde la volatilidad electoral fue especialmente alta en el pasado (La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí); y, por otra parte, la victoria del MNR, también por mayoría relativa, en los departamentos orientales y amazónicos (Santa Cruz, Beni y Pando), y el triunfo aislado del MIR en Tarija. Por tanto, la volatilidad electoral se reflejó de manera notoria en una abrupta redistribución territorial del voto. Cabe suponer, por ejemplo, que en el departamento de La Paz los sectores sociales que votaron en elecciones pasadas por CONDEPA, decidieron ahora su voto por el MAS y el MIP, los cuales conquistaron juntos 15 de los 34 escaños adjudicados al departamento.

Las elecciones de 2002 dieron lugar, entonces, a un sistema con partidos de desigual fuerza y presencia regional; fenómeno que ha sido reforzado por dos razo-



Lo que estamos planteando es el respeto a las diferentes formas de democracia, no solamente desarrollar el voto universal como el único modelo de democracia en el mundo, sino que creemos que hay diferentes formas de democracia en Bolivia que (...) tenemos que desarrollar.

(Iván Morales, MAS).



nes principales. El sistema electoral de doble distrito impulsa, en efecto, la territorialización del voto en torno a partidos o movimientos que tienen bastiones electorales locales y/o regionales. Hay que considerar, además, que la elección por nueve distritos departamentales con sistemas electorales distintos para la elección de diputados y senadores, ha creado una extraordinaria desproporcionalidad territorial del voto —o “malapportionment” en la terminología de los estudios electorales— que es de las más altas en Latinoamérica y en el mundo (Samuels y Snyder 2001). Es decir, el principio de la igualdad del voto ha sido vulnerado porque el voto de un ciudadano en Pando vale mucho más que en La Paz o en Santa Cruz. Por ejemplo, en las elecciones de 2002, para elegir un diputado plurinominal en Pando se necesitaron 3,270 votos y en La Paz 28,377 votos. Este es un problema que exige una nueva redistribución del número de diputados por departamento, de acuerdo al crecimiento demográfico, o la creación de un distrito nacional para la elección de diputados por listas partidarias.

Repensando la representación política y la institucionalización del sistema de partidos políticos

Las elecciones generales de 2002 desnudaron problemas estructurales que arrastraban los partidos políticos, particularmente en relación a su capacidad de representación. Un problema fundamental fue la volatilidad electoral. Los partidos defraudaron a vastos sectores de la población provocando expectativas y esperanzas crecientes en nuevos líderes⁶. Como señalan los resultados de las siete elecciones presidenciales realizadas desde 1979, los nexos entre los partidos y la sociedad, reflejados en el apoyo electoral, fueron frágiles. El voto fue, sobre todo, la expresión de un apoyo condicional, dependiente de la personalidad de los candidatos y del desempeño efectivo de los partidos en función de gobierno, en relación con demandas e intereses específi-

6 Por esta razón, el potencial del populismo sigue siendo grande, aunque limitado a sectores pobres que votaron durante una década por CONDEPA y UCS, y que en 2002 viraron hacia el MAS, el MIP y NFR. No obstante, la insatisfacción con los partidos políticos tradicionales y el desencanto con la política fueron fenómenos relativos hasta hace poco, debido a que la sociedad no había asumido mayoritariamente posiciones antipartido y antidemocráticas.

cos como empleo, educación, ingreso y vivienda. En principio, no se puede afirmar que el electorado hubiera estado definido por fuertes identidades políticas, sino por la disponibilidad política de amplios sectores pobres de la sociedad. En efecto, para vastos sectores sociales no fueron las alternativas políticas ofrecidas por los partidos lo que realmente importaba, sino la probabilidad de que estos tuvieran la capacidad de resolver los problemas cotidianos de la gente. Por lo tanto, la volatilidad electoral se originó sobre la base de dos causas estructurales: por un lado, el desgaste de los partidos en función de gobierno, a raíz de su insuficiente capacidad para obtener una “legitimación por rendimiento” mediante políticas públicas eficaces; por el otro lado, las transformaciones profundas de la estructura social, las cuales tienen que ver con el crecimiento de la economía informal y la desaparición de la economía estatal, y que erosionaron las bases sociales de los partidos y, en consecuencia, la representación política.

Los partidos políticos no tuvieron electorados permanentes, ubicados en una determinada clase social, si bien los partidos relevantes montaron bastiones regionales bastante estables. A partir de la crisis de la economía estatal que llevó a la disolución de la clase obrera, los partidos importantes tendieron a actuar como «catch-all parties», y buscaron representar a diversas clases o segmentos sociales sin apelar directamente a algún grupo social determinado o a una ideología clasista. Como resultado, tanto para ellos como para sus electorados, las demandas políticas se transformaron en demandas negociables y su racionalidad de acción fue, por esta razón, pragmática. En Bolivia, se ha reproducido así un fenómeno que es mundial: la transformación de la naturaleza de la representación política misma impuso un carácter fluido y funcional a los apoyos electorales.

Sin electorados estables, los partidos se vieron sometidos a fuertes oscilaciones y desplazamientos de las preferencias electorales cuya consecuencia directa fue, precisamente, la volatilidad electoral. Tomando en cuenta las elecciones presidenciales y de diputados entre 1979 y 1993, la volatilidad media en Bolivia fue de 36.1%, la cual, comparada con la volatilidad media del Perú (54.2%) y la del Brasil (70%) en períodos similares, es relativamente baja. Son los sectores informales los que han demostrado un enorme grado de fluctuación de sus preferencias electorales, lo cual evidencia también que no estuvieron ligados a los partidos políticos por razones ideológicas o programáticas. Con las excep-

ciones parciales de CONDEPA y actualmente del MAS, los partidos políticos no tuvieron un arraigo en sectores sociales específicos. Así, por ejemplo, los sectores de clase media, que entre 1979 y 1989 votaron preferentemente por ADN, desplazaron su apoyo en 1993 hacia el MNR; y, en 1997 y 2002, volvieron en cierta medida a apoyar a ADN y al MIR, y luego al MNR y al MIR, respectivamente. De los partidos creados en los últimos años, quizás sólo el MAS —que es en el fondo un movimiento social—, tiene alguna posibilidad de transformarse en un partido con convocatoria estable, aunque restringida regionalmente a la región andina del país; mientras que el NFR ha demostrado ser un partido frágil, cuyo crecimiento a escala nacional fue más aparente que real. Después de la crisis de octubre de 2003, no hay elementos para sostener que el ascenso logrado por el NFR en las elecciones de 2002, con un programa populista y demagógico, pudiera traducirse en una alternativa frente al decaimiento de los partidos que fueron el eje del sistema político.

¿Refleja la inestabilidad de la representación política una frágil y embrionaria institucionalización del sistema de partidos? Mainwaring y Scully han planteado cuatro criterios efectivos para diferenciar los niveles de institucionalización de los partidos políticos en América Latina: 1) la estabilidad en las reglas de juego y el fortalecimiento de la competencia interpartidaria; 2) la existencia de partidos con fuertes raíces en la sociedad; 3) la legitimidad acordada por los actores políticos al proceso electoral y los partidos; y 4) la existencia de organizaciones partidarias bien establecidas (Mainwaring y Scully, 1995: 4-6). Sobre la base de estos criterios, estos autores clasifican al sistema de partidos de Bolivia, junto con el de Ecuador y Brasil, como un sistema de partidos embrionario. En contraste, y aplicando los mismos criterios, se podría evaluar de una manera más positiva los niveles de institucionalización que relativamente alcanzó el sistema de partidos en Bolivia hasta 2002; por lo menos, en tres aspectos. En primer término, el sistema de partidos fue exitoso en crear una relativa estabilidad de las reglas de juego, y fortalecer la competencia entre los partidos. Si no fuera así, el sistema de partidos no habría desarrollado la capacidad de acuerdos y de formación de gobiernos estables de coalición. En segundo término, a pesar de la grave erosión que sufrió el sistema partidista en las elecciones de 2002, dos partidos —el MNR y el MIR— mantuvieron todavía su arraigo relativamente estable en la sociedad, como

se demuestra por la votación obtenida entre 1985 y 2002. En tercer término, no obstante el rechazo de muchos dirigentes del MIP y del MAS —hoy, parlamentarios—, a la “democracia burguesa”, las reglas de juego y la legitimidad de los procesos electorales no fueron cuestionadas.

Es en relación al cuarto nivel de institucionalización que persisten serias dudas, especialmente por los resultados de las elecciones de 2002. Con la excepción muy parcial del MNR y el MIR, los partidos y nuevos movimientos políticos carecen de sólidas organizaciones y de estructuras internas (Mayorga, 2002: 167-213). Este es, en efecto, el aspecto más controvertido y desigual. Impulsado por la ley de partidos políticos y la ley electoral, se inició tardíamente en 1999 un proceso de democratización interna de los partidos, que se estancó en una fase embrionaria. Sin definir taxativamente cuáles deberían ser en concreto las normas y procedimientos, los artículos 19 y 20 de la ley de partidos políticos exigen a estos, de modo general, el ejercicio de la democracia interna mediante normas de elección y nominación de candidatos, que garanticen la organización y el funcionamiento democrático de los partidos. Esto me parece razonable porque se ha evitado imponer el sistema de primarias imperante en los Estados Unidos, que ha tenido consecuencias muy negativas sobre los partidos (Lijphart, 1999; Dahl, 1990). Lo menos que se puede afirmar es que las primarias no favorecen, necesariamente, la democratización de los partidos⁷.

Sin embargo, el proceso de democratización interna tuvo, por muchas razones, resultados muy limitados y discutibles. Fue una constante demanda de la sociedad, pero cobró impulso recién por las transformaciones que trajo consigo la ley de participación popular, al elevar al municipio a una categoría —antes desconocida— de primer orden en el escenario político. Las organizaciones de los partidos se vieron ante la necesidad de adecuar sus estructuras a los nuevos espacios locales. Dada la flexibilidad de la ley de partidos políticos, los procedimientos y los alcances de la democratización interna fueron diferentes. Una primera diferencia radicó en los alcances de las elecciones internas: si se debía elegir a todas las autoridades del partido, incluyendo al jefe nacional. La otra diferencia consistía en el carácter abierto

7 Discrepo, en este aspecto, de la interpretación muy positiva de Daniel Zovatto acerca de las funciones y los efectos democratizadores de las primarias (Zovatto, 2000: 2).

o limitado de las elecciones; es decir, si los ciudadanos con derecho a voto debían ser sólo los militantes o también los simpatizantes, o simplemente cualquier ciudadano, como en los Estados Unidos. El MNR realizó las elecciones internas en julio de 1999, antes de la promulgación efectiva de la ley de partidos políticos en agosto de ese año. De acuerdo a sus estatutos, el MNR estableció procedimientos para la elección directa de los dirigentes. Dichas estipulaciones abarcaban a todos los órganos de dirección nacional y territorial del partido, como son la Convención Nacional (compuesta por 642 delegados territoriales y 100 delegados funcionales y sectoriales), el Comando Nacional (compuesto por 100 delegados territoriales, y 20 delegados funcionales y sectoriales), y el Comité Ejecutivo Nacional —el máximo órgano de dirección— (conformado por el jefe nacional, dos subjefes nacionales, 9 jefes departamentales, así como por otros 9 delegados electos por el comando nacional y el secretario ejecutivo). De este proceso se exceptuó al jefe nacional del partido, cuya elección sigue siendo una atribución de la Convención Nacional. El derecho a voto fue ejercido principalmente por los militantes, pero fue ampliado a los simpatizantes que, en el momento de elegir a sus candidatos, debían firmar su adhesión al partido.

Comparando las tres elecciones internas de los partidos, realizadas entre 1999 y 2001, es claro que el único partido que logró democratizar de manera limitada sus estructuras internas y, además, renovar sus órganos de dirección, ha sido el MNR. Aunque hubo también irregularidades en los comicios, éstas no fueron de una gravitación negativa. Por el contrario, en términos generacionales y de renovación, estas elecciones tuvieron cierta importancia porque llevaron a la derrota de

la llamada “guardia vieja”, y al ascenso de nuevos dirigentes a niveles de decisión en el partido; particularmente en los órganos claves, que son el Comando Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional. De los partidos históricos, cabe recordar además que hasta ahora sólo el MNR logró reemplazar a su «jefe histórico», Paz Estenssoro (1942-1988), quien fue sustituido por Sánchez de Lozada en 1989. No obstante, las elecciones internas dejaron profundas heridas entre los sectores antiguos y nuevos del partido, así como recelos entre los nuevos dirigentes, los cuales no quedaron satisfechos con las funciones asumidas después de la Convención Nacional que reeligió a Sánchez de Lozada como jefe del partido. Las elecciones internas tampoco tuvieron impacto sobre la democratización del MNR, en relación al desarrollo de prácticas de debate colectivo y a la conducción democrática de éste. Sánchez de Lozada se erigió y se mantuvo como un caudillo indiscutido que impuso sus ideas y objetivos.

En el MIR y ADN las elecciones internas tuvieron alcances diferentes y fueron realizadas con muchos sobresaltos y vicios. Estuvieron empañadas por graves dudas sobre la legitimidad de los procedimientos utilizados, como compra de votos, violación de las normas democráticas, y por acusaciones severas entre los candidatos, especialmente entre candidatos a jefes departamentales. El caso del liderazgo del MIR, un partido que se concibe como socialdemócrata, es el más insólito por sus prácticas políticas, que han contradicho insistentemente su retórica democrática. Desde su fundación en 1971, es un partido altamente caudillista, que hasta hace poco carecía de estatutos internos y no había llevado a cabo un congreso partidario. Ha sido y es un partido dependiente en extremo de su líder máximo, Jaime Paz Zamora, que resolvió sus disputas internas por la vía de la expulsión o autoexclusión de los disidentes. Sus dirigentes en el nivel del Comité Ejecutivo Nacional fueron designados directamente por el jefe del partido. Sus patrones de acción han obedecido a las normas tradicionales del clientelismo y prebendalismo, lo cual se ha puesto de manifiesto claramente en varios departamentos del país, en los cuales sus líderes regionales —los denominados “cardenales”— actuaron como caciques de antaño.

Las elecciones internas del MIR de 2001, abiertas a cualquier ciudadano que quisiera votar y limitadas a la elección de jefes departamentales, fueron cuestionadas en ciudades importantes como Santa Cruz y La Paz,



Luego del diagnóstico viene el pronóstico de seguir así la caída de los partidos políticos puede llevarnos a escenarios más violentos, más turbulentos, más conflictivos; salidas de fuerzas que pensábamos ya estaban arrojadas en la historia negra del país. La terapia, es la construcción de un segundo ciclo democrático sobre la base de una democracia mucho más amplia: combinar la democracia representativa con la democracia participativa, e inclusive, deliberativa.

(Hugo San Martín, MNR).



donde se decidió anularlas por el exceso de actos fraudulentos —como la manipulación de registros; los cuales provocaron, además, serias fracturas y peleas internas entre los “cardenales” y los llamados renovadores, quienes se lanzaron mutuamente acusaciones de manipulación electoral y compra de votos. En el caso del MIR, es aún más difícil afirmar que unas elecciones al interior del partido hubieran podido promover la democratización interna, y menos aún una renovación legitimada de los liderazgos —a pesar que en varias regiones del país aparecieron nuevos líderes del partido. El partido emergió de su proceso electoral aún con mayor dependencia de su líder, y sin haber saldado cuentas, seriamente, con varios dirigentes comprometidos desde hace muchos años en flagrantes casos de corrupción.

En ADN las elecciones internas no fueron menos cuestionables. Estas se realizaron para elegir a los jefes departamentales. En éstas, el derecho de voto de los militantes estaba restringido. Pero, como en el caso del MIR, hubo problemas escandalosos de transparencia en los procedimientos. Las elecciones en La Paz fueron anuladas por la propia junta departamental del partido, y las de Potosí por la Corte Nacional Electoral. En Cochabamba, el prefecto departamental, miembro de ADN, fue acusado por utilizar recursos humanos y financieros del gobierno regional para ganar las elecciones, razón por la cual miles de militantes optaron por renunciar al partido. En ADN es evidente que el intento de democratización interna resultó frustrado porque no se legitimaron las dirigencias regionales con procedimientos claros —los propios dirigentes violaron sus estatutos internos y las normas institucionales—, y la renovación de liderazgos quedó atrapada en la lucha interna entre los grupos modernizadores y los tradicionales del partido. ADN, como en el caso del MIR, continuó siendo un partido altamente dependiente de su líder, el general Banzer. Las elecciones internas no despejaron las sospechas fundadas de que Banzer, como cabeza entonces del Poder Ejecutivo, había apoyado de manera preferente ciertos candidatos⁸.

En resumen, el balance que se puede hacer de los primeros intentos de democratización interna entre 1999

8 En un segundo intento, después de la muerte de Banzer y antes de las elecciones de 2002, ADN realizó elecciones primarias, abiertas a cualquier ciudadano, las que incluyeron la elección del nuevo jefe del partido, Jorge Quiroga, y del candidato presidencial; que no pudieron evitar su catastrófica derrota electoral.

y 2001, resulta muy pobre. Sólo en el caso del MNR llevó a una cierta democratización y renovación de estructuras y liderazgos regionales y locales, mientras que, en el caso del MIR y ADN, los procedimientos ilegítimos y las fracturas internas entorpecieron ambos objetivos. En los tres casos, la democratización tuvo en común una serie de conflictos que pusieron en entredicho —en mayor o menor medida— la cohesión de los partidos y la aceptación de corrientes internas divergentes⁹. Fue notorio, sobre todo, que la democratización interna no tuviera ninguna relevancia para fortalecer a los partidos, al hacer de los nuevos dirigentes líderes representativos de la sociedad.

¿Crisis de descomposición y colapso del sistema de partidos?

No obstante la volatilidad electoral y las enormes deficiencias de los partidos como organizaciones, el sistema de partidos pudo desarrollar un grado notable de estabilidad política basada en acuerdos y gobiernos de coalición hasta 2000. En una etapa crítica para la supervivencia de la democracia, como fue el gobierno de la UDP, los liderazgos políticos tuvieron la capacidad de adaptación a los nuevos problemas, que planteaban la necesidad de crear condiciones necesarias para la estabilidad y la gobernabilidad del país. Desarrollaron estilos más adecuados al desarrollo democrático, como la flexibilidad política, la capacidad de compromiso y la búsqueda de consensos. ¿Cómo explicar, entonces, la profunda crisis actual del sistema de partidos políticos? ¿Qué causas estructurales y/o coyunturales están en la raíz de este proceso de involución? Sin suponer un enfoque determinista, pienso que una explicación satisfactoria debe combinar factores causales, tanto estructurales como coyunturales, que empezaron a manifestarse en el gobierno de Banzer (1977-2002), y que finalmente hicieron explosión en la gran crisis que sobrevino después de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002. El débil gobierno de coalición de Sánchez

9 Se confirma la tesis de Lijphart, según la cual las primarias desencadenan una competencia interna entre candidatos que exacerba los conflictos internos y mella, finalmente, la unidad y cohesión de los partidos. Lijphart sostiene que las elecciones primarias al estilo norteamericano, debilitan seriamente a los partidos y los privan de su función más importante, que es nominar a los candidatos a cargos públicos (Lijphart, 1999: 6).

de Lozada nació determinado por la polarización y el bloqueo entre el parlamento y el Ejecutivo, las cuales fueron las dos consecuencias de carácter coyuntural más importantes y en las que se condensaron aquellos problemas y limitaciones que los partidos políticos fueron acumulando y que no pudieron superar a lo largo de la década de los noventa.

Una primera causa con implicaciones graves fue que las coaliciones gubernamentales llegaron a convertirse en mecanismos insuficientes de gobierno, los que provocaron la desnaturalización y la desaparición del concepto, y la práctica, de una oposición parlamentaria crítica y responsable. Similar a las experiencias de concertación y consenso entre partidos en la Colombia del Frente Nacional y en la Venezuela del Pacto de Punto Fijo, la política boliviana fue, en efecto, una política de acuerdos entre los líderes máximos de los partidos; algo así como una “conversación entre caballeros”. Los partidos se habían afirmado como sujetos fundamentales de la política, dentro del contexto institucional que definí como democracia pactada y presidencialismo parlamentarizado (Mayorga, 1991; 2001c). Pero este tipo de democracia pactada decayó y generó un estilo hermético y prebendalista de hacer política, así como un serio aflojamiento de los nexos de los partidos con la sociedad civil.

Una segunda causa es la transformación de los partidos de mediadores, entre el Estado y la sociedad, en actores integrados al poder estatal; proceso que se produjo simultáneamente con la estabilidad política lograda. Es decir, la creciente penetración entre el Estado y los partidos implicó que todos los partidos importantes del sistema compartieran los recursos del Estado. Dado el control irrestricto de las instituciones estatales por los partidos políticos, el sistema de partidos se volvió un sistema auto-referente y de autoservicio; en el fondo, un sistema de partidos-cartel¹⁰. Gobiernos estables de coalición transformaron al Estado en una estructura de incentivos y beneficios, que absorbió a los partidos relevantes y pequeños. De forma paralela, los partidos se transformaron en máquinas electorales y agencias de distribución de cargos públicos y apropiación de recur-

10 Katz y Meier desarrollan el concepto de partidos-cartel para explicar sistemas de partidos que han invadido al Estado y lo convierten en una estructura institucionalizada de respaldo partidario. De esta manera, una fuerte interpenetración entre el Estado y los partidos permite que estos últimos sobrevivan, conjuntamente, compartiendo los recursos estatales (Katz y Meier, 1995: 16).



En Bolivia se ha unido una crisis económica y un mal manejo social, se ha ignorado al área rural, no se le han asignado recursos y por tanto la pobreza supera el 90%. Con un sistema político que funcionó en un inicio, pero que se fue degenerando; donde los políticos se distribuyen las cuotas de poder, donde la gente no tiene el poder de la decisión, sino son más bien los dirigentes los que tienen las “fichas” con las que negocian quién es presidente, quién es alcalde.

(Ramiro Caveró, Director Ejecutivo
Unión de Partidos Latinoamericanos).



sos estatales, desprendiéndose de sus referentes ideológicos y programáticos, y relegando sus funciones de articuladores entre la sociedad y el Estado. No pudieron, ni quisieron, percibir la necesidad de establecer nexos más complejos y creativos con la sociedad civil.

La tercera causa reside en que esta doble transformación de los partidos políticos remató en un modelo hermético de gobernabilidad, y en la deformación de la política de acuerdos interpartidarios como principio de formación de gobiernos de coalición. Intereses particularistas se fueron imponiendo sobre objetivos programáticos en las políticas gubernamentales. El modelo de gobernabilidad se desfiguró en los dos últimos gobiernos con el mero clientelismo y la repartición de cargos, y desplazó a segundo lugar los aspectos programáticos y la política de negociación con las organizaciones sociales. Por otro lado, los pactos políticos no se ampliaron a pactos sociales y, al final, los gobiernos de coalición con amplia mayoría parlamentaria terminaron suspendidos en el vacío. Los partidos dejaron de ser mecanismos eficaces de agregación y canalización de demandas y conflictos sociales y, sobre todo, dejaron de ser mediadores entre la sociedad y el Estado. Como consecuencia, los gobiernos de coalición y las mayorías parlamentarias dejaron también de ser gestores de políticas públicas eficaces, y quedaron inermes ante la ofensiva de los nuevos movimientos sociales indígenas y otras organizaciones sociales. La política se redujo al manejo mezquino del poder de facciones y camarillas carentes de visión de gran política o de Estado. Fue sinónimo de vulgar negocio y de acceso al empleo para desocupados de diversos sectores sociales y, por supuesto, de enriquecimiento ilícito. El resultado perverso y negativo para la legitimidad democrática fue

que los partidos, que tuvieron responsabilidad de gobierno, dilapidaron su capital político, corrompieron la política y, al final, desvirtuaron la democracia pactada.

La cuarta causa consiste en procesos de democratización interna que no alteraron el control caudillista de los líderes sobre las organizaciones partidarias. Se hizo evidente la contradicción aún imperante entre el sistema multipartidista competitivo y la organización interna antidemocrática de la mayoría de los partidos. La renovación regional y local de los partidos, en gran medida por presiones desde abajo ligadas a la ley de participación popular, no abrió suficientemente los cauces necesarios para lograr un impacto en las direcciones nacionales de los partidos.

Se puede identificar, también, una quinta causa estructural que explica el declive de los partidos políticos: las deficiencias de su organización interna repercutieron en la importante dimensión de la calidad del liderazgo político, la cual no sólo no se pudo elevar, sino que fue descendiendo dramáticamente a niveles de incompetencia e irresponsabilidad. Como lo demuestran los gobiernos de Banzer (1997-2002) y Sánchez de Lozada (6 de agosto de 2002-17 de octubre de 2003), los líderes gubernamentales no estuvieron a la altura de la complejidad de los problemas económicos y sociales que enfrenta el país, y menos aún tuvieron la capacidad para resolver conflictos y negociar acuerdos con los actores sociales. Gran parte de la clase política no logró desarrollar la competencia profesional de sus cuadros de dirección, lo cual incidió negativamente en la capacidad de gestión gubernamental. La aplicación del nuevo sistema electoral para la elección de más de la mitad de los diputados en distritos uninominales, fue también una causa adicional significativa: fortaleció la representatividad del sistema político y llevó a la renovación del 70% de la Cámara, pero tuvo efectos negativos al reducir los ya bajos niveles de profesionalización de los parlamentarios. Los diputados por distritos uninominales son más representativos, pero mucho menos competentes (Mayorga, 2000). La crisis de los partidos se refleja, en consecuencia, como una grave crisis de liderazgo político sin alternativas visibles de renovación en el momento histórico actual. En la crisis de octubre de 2003, gran parte del liderazgo político dejó de ser adecuado y funcional para asegurar la viabilidad y la continuidad del sistema democrático. Si la democracia política es un “método competitivo de reclutamiento de líderes” (Sartori, 1988: 198), hay muchas

evidencias de que —por lo menos en la última década— en Bolivia no ha servido suficientemente a tal efecto¹¹.

Un sexta causa reside en el carácter limitado del proceso de modernización del Estado. Las prácticas patrimonialistas de los partidos vulneraron y erosionaron los avances institucionales de la democracia. Esto suena a paradoja, porque Bolivia fue considerada en el panorama latinoamericano como unos de los países reformadores más agresivos, y como un “show case” por la aparente y feliz convergencia del ajuste estructural y el rediseño de las instituciones políticas. Sin embargo, la crisis actual del Estado desnuda claramente los límites del proceso de institucionalización. De hecho, no pudo cristalizar una política coherente y sostenida de modernización y construcción estatal, al imponerse un estilo de institucionalización perversa; es decir, un proceso de reformas institucionales deformado por las prácticas patrimonialistas de los partidos. Las diversas reformas institucionales (participación popular, descentralización, reforma del Poder Judicial, etc.) fueron contradichas y contrarrestadas por intentos reiterados para conservar simultáneamente cotos reservados de control partidario, prebendas y beneficios. Es decir, las nuevas instituciones no fueron suficientemente acompañadas ni reforzadas por cambios en los comportamientos y prácticas tradicionales de los liderazgos y partidos, ni por la reorganización de la burocracia estatal de acuerdo a criterios de eficacia y competencia. Hay muchos argumentos para afirmar que la modernización del Estado fue en, varios campos, ficticia, y que hubo, por el contrario, una seria erosión del Estado porque las reformas fueron corroídas por el manejo arbitrario del poder —como ocurrió con la descentralización, lo cual minó la capacidad estatal para afrontar demandas económicas y sociales, así como para articular políticas de integración nacional.

Por último, es necesario referirse a una causa coyuntural: el estancamiento económico desde 1999, por efecto de la recesión internacional, se reflejó en la caída del crecimiento económico de una tasa promedio de 4% del PIB en la década de los noventa, a un promedio de apenas el 2% del PIB entre 1999 y 2002. En una econo-

11 El problema de la calidad del liderazgo —calidad en términos de conocimiento, visión, capacidad de concitar apoyo social y dirigir a la sociedad, competencia profesional, y responsabilidad autónoma— es un problema central de la democracia boliviana; un problema generalizado en las democracias contemporáneas, pero con consecuencias desastrosas en un país pobre.

mía que sigue atrapada en el modelo tradicional de desarrollo sustentado en la exportación de materias primas de bajo valor agregado y, por tanto, de una economía vulnerable y dependiente del apoyo externo, las políticas económicas liberales y de fomento de la inversión externa generaron un desarrollo muy desigual de las regiones y de la distribución de ingresos. Además, el descenso de la economía fue agravado por una agresiva política de erradicación de la hoja de coca que tuvo el efecto de una contracción del PIB en un 8% en los últimos años.

Todos estos factores estructurales y coyunturales aceleraron un proceso de erosión de los poderes del Estado. Su capacidad para decidir sobre políticas públicas y su autoridad para implementarlas fueron seriamente cuestionadas. Se multiplicaron y agudizaron los conflictos sociales, y, en los dos últimos gobiernos de coalición, los partidos más importantes del sistema se deslegitimaron como actores responsables y eficientes de gobierno y gestión estatal; frente a los problemas de desempleo, pobreza y corrupción, no reaccionaron eficazmente con políticas públicas adecuadas, al mismo tiempo que —en medio de la degeneración facciosa de la política— se cebaron en el uso predominantemente patrimonialista de los recursos del Estado. Durante el gobierno de Banzer se estableció una peligrosa dinámica, no mediatizada institucionalmente, entre el Estado y la sociedad, que creó un círculo vicioso de movilizaciones, demandas y chantajes de toda naturaleza, frente a las cuales el gobierno adoptaba la posición de ceder y capitular. Pero no sólo el Poder Ejecutivo se debilitó¹². Las demás instituciones del Estado, como el parlamento y los gobiernos regionales y locales, tampoco pudieron intervenir como articuladores y canalizadores de las demandas y conflictos sociales. En efecto, todas las instituciones principales del sistema democrático se debilitaron de tal manera que, lo que empezó como falta de rumbo de la coalición de Banzer y crisis de la gestión gubernamental, derivó progresivamente en una crisis de Estado —la cual afectó al Poder

Ejecutivo, al parlamento, a las fuerzas armadas y la policía— y que se prolongó y acentuó en el gobierno de Sánchez de Lozada hasta su derrumbe en octubre de 2003.

En este efímero gobierno, se vislumbraron claramente la decadencia de las coaliciones gobernantes y la parálisis estatal. La coalición de Sánchez de Lozada, enfrascada en el mezquino juego de la distribución de puestos en la administración del Estado, fue incapaz de imprimir cambios necesarios de rumbo a la política, y menospreció la capacidad de movilización de movimientos contestatarios; para, finalmente, caer víctima de la paradoja de un gobierno de coalición con mayoría parlamentaria, pero paralizado en su capacidad de decisión. De hecho, en un escenario de polarización entre el Ejecutivo y la oposición del MAS y de movimientos radicales, el gobierno no pudo tomar en absoluto ninguna decisión importante ni hacer aprobar o hacer aceptable ninguna ley relevante referida a los temas esenciales —reactivación económica, reducción del déficit fiscal, política de exportación e industrialización del gas, política de la hoja de coca vinculada al desarrollo alternativo. El estrepitoso fracaso del gobierno de Sánchez de Lozada exacerbó, entonces, la perversa herencia que dejó el gobierno de Banzer: la crisis económica, la bancarrota de la autoridad del Estado, el divorcio Estado-sociedad y el desprestigio de los partidos políticos, y el crecimiento de movimientos políticos anti-sistémicos. Y ambos gobiernos marcaron, en dos etapas consecutivas, un proceso de agotamiento de los partidos relevantes, que más parece presagiar el hundimiento del sistema de partidos. En conclusión, factores causales, tanto estructurales como coyunturales, confluyeron en los gobiernos de Banzer y Sánchez de Lozada, determinando un proceso regresivo de ingobernabilidad e incertidumbre.

El experimento del gobierno sin partidos: ¿la cuadratura del círculo?

El gobierno de Carlos Mesa, un “outsider” de la política, emergió gracias a que se impuso el mecanismo de la sucesión constitucional en un momento en el que el MAS y las organizaciones sociales que precipitaron la caída de Sánchez de Lozada apuntaban a una interrupción del mandato constitucional por la vía de elección

12 A esto contribuyeron políticas y acciones desacertadas: la erradicación radical de la coca, impuesta por los Estados Unidos sin nada sustancial a cambio, la política represiva contra los cocaleseros, la desvirtuación del Diálogo Nacional, el aumento de la corrupción y la impunidad, la descarnada pelea por el botín del aparato estatal, el intento de recuperar el control de la Corte Nacional Electoral al nombrar a 41 vocales de las cortes electorales departamentales entre partidarios de la coalición en febrero de 2001.

nes anticipadas. Al asumir la presidencia en medio de una crisis sin precedentes, Mesa adoptó dos decisiones de gran gravitación, las cuales aferran como tenaza a su gobierno. La primera decisión fue formar un gabinete de independientes, para lo cual se basó en el incontrovertible argumento de que el descrédito y fracaso de los partidos habían desvirtuado y enterrado el ciclo de la democracia pactada y los gobiernos de coalición. La segunda decisión fue asumir la llamada “agenda de octubre”, impuesta por el MAS y por dirigentes del movimiento insurreccional contra Sánchez de Lozada, que, con derivaciones y consecuencias imprevisibles, plantea sobre todo dos objetivos: el referéndum sobre la política del gas y la asamblea constituyente.

¿Eran ambas decisiones, como ahora se tiende a considerarlas, el camino único e ineluctable para afrontar la crisis política? Por sus consecuencias no deseadas y perversas, que ya están a la vista, es pertinente abrigar serias dudas. Es cierto que la sucesión constitucional fue la mejor solución posible para la estabilidad democrática, pero la “agenda de octubre” entraña una salida plena de riesgos, porque conspira contra esta misma estabilidad y, como resultado de la quiebra de consensos y de la caída del gobierno de Sánchez de Lozada, atiza más el fuego de la polarización y la confrontación. La agenda de octubre es el producto de una crisis total de hegemonía, pero es probable que quede entrampada porque no es un programa político con potencial para resolver esta crisis. El proyecto de realizar una asamblea constituyente en un escenario de grave polarización, puede significar un salto al vacío, un paso más acelerado hacia el desmontaje de la democracia; pues,



La Asamblea Constituyente es un reto (...), primero para refundar el país (...) —las grandes mayorías no han participado [en ella]— (...); y segundo, se avecinan elecciones municipales y nacionales, donde se va a definir la política económica: será la política de libre mercado (...) o ha de ser otra política que nazca de las realidades sociales bolivianas la que se ha de imponer. Creo que este desafío es grande para nosotros. Nos [servirá] para profundizar la crisis política en Bolivia, o nos [servirá] realmente para encaminar a Bolivia hacia un futuro que sea sostenible en el tiempo.

(Iván Morales, MAS).



en apariencia, refuerza tendencias democráticas pero que, en realidad, son devastadoras en sus objetivos y consecuencias, como lo es la tendencia hacia la democracia plebiscitaria y populista; que esta agenda implica y que lleva al gobierno a someterse a presiones corporativas y asambleístas, así como a abdicar de su responsabilidad constitucional por políticas de Estado (Mayorga, 2001d). Esta tendencia se manifiesta, claramente, en el referéndum de carácter plebiscitario que ha propuesto el gobierno en abril de 2004, y que no disipa las incertidumbres y los problemas porque, como astuto intento de equilibrio entre posiciones antagónicas, permite interpretaciones contradictorias.

La decisión de formar un gobierno sin partidos y sin soporte parlamentario, constituye también un frágil experimento gubernamental. Al subestimar el hecho real de que los partidos políticos constituyen aún factores de poder, el gobierno —por razones de principio— no le dio mucha importancia a un trabajo permanente de articulación y concertación política con el Legislativo. El gobierno de Mesa enterró la democracia pactada; sin embargo, su supervivencia depende, paradójicamente, de la colaboración de los partidos y de la concertación con ellos. ¿Puede un gobierno sin apoyo parlamentario consistente, que ha recurrido a un partido fantasmagórico como el MBL, gobernar a espaldas del parlamento y, además, resistir a organizaciones sociales radicales en las que quiso apoyarse y que ahora se le oponen? ¿Es sostenible un régimen político con un Ejecutivo independiente y un parlamento más hostil que colaborador, en el cual se ha esfumado la división tradicional entre oficialismo y oposición?

Mesa optó, resueltamente, por correr el riesgo de presidir un gobierno bloqueado en el parlamento por los partidos depuestos y por la oposición inicialmente virulenta del MAS, y acosado, también, por el recelo de la embajada de los Estados Unidos. En el primer medio año de su gobierno, Mesa, aislado del Congreso, desterró la concertación política y confió en que su imagen, y el elevado apoyo de la opinión pública, ejercerían la presión necesaria y suficiente para realizar la agenda política de octubre de 2003. En el terreno de la propia “agenda de octubre”, el gobierno de Mesa estuvo paralizado y no pudo cumplir sus promesas respecto al referéndum y la ley de hidrocarburos, que además generaron alarma y suspicacia en los consorcios petroleros. Después de varios intentos fracasados de acercamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, el primero pasó a la

ofensiva, y puso en jaque al gobierno cuando censuró a un ministro y rechazó la política fiscal del gobierno. Ante esta situación, el Ejecutivo amenazó con la dimisión y Mesa tuvo que admitir, finalmente, que era “muy difícil cambiar el país sin respaldo político” (La Prensa, 13 de marzo de 2004). Recién en marzo de 2004, y después de la fuerte presión ejercida por la embajada de los Estados Unidos, tuvo lugar un deshielo parcial cuando el MNR y el MIR sancionaron parcialmente un proyecto de ley para aliviar el elevado déficit fiscal. Mesa decidió adoptar un paso firme, para romper el cerco de la política enteramente reactiva del parlamento, que rechazó el debate sobre el proyecto de ley de hidrocarburos del gobierno. El gobierno lanzó, entonces, una contraofensiva al convocar, sin una ley previa, al referéndum sobre la política del gas, lo cual implicaba en principio la decisión de gobernar por decreto y obligar al parlamento a adoptar una posición.

Bajo estas circunstancias, la viabilidad del gobierno ha dependido ciertamente de un juego de equilibrios muy inestables con el parlamento y las organizaciones sociales; y, si logró mantenerse precariamente, se debió en gran parte al cambio de estrategia del MAS, que pasó de la estrategia del “cerco” —aplicada contra Sánchez de Lozada y, al principio, también contra Mesa— a una estrategia de apoyo indirecto y, después, de limitados acuerdos con el gobierno, a fin de potenciarse para las elecciones municipales de diciembre de 2004¹³. Otra razón que explica su ardua supervivencia fue la propia fragmentación y el particularismo de movimientos sociales y “minorías intensas” que se oponen al gobierno. Al ser promotores de inestabilidad política, ninguno de ellos, por sí solo, podría derribar al gobierno; aunque en un posible, pero poco probable, escenario de caos generalizado y de desmoronamiento del Estado, el resultado sería la renuncia de Carlos Mesa. Un panorama distinto se presenta en el ámbito de los partidos políticos, los cuales, en su mayoría, han apostado por una política ambigua de colaboración con el gobierno, porque saben, en el fondo, que la estabilidad del gobierno de Mesa es una condición para enfrentar su crítica situación actual. Sin recursos directos de poder en el Eje-

cutivo, los partidos ex-gobernantes perdieron liderazgo y cohesión, y se encuentran corroídos por la desintegración. El golpe devastador que sufrieron, los condenó a parapetarse en un parlamento convertido —como algunos ámbitos en la administración pública— en último baluarte de acción, en el que poseen mecanismos de influencia y decisión. Por otra parte, dado el viraje hacia una estrategia electoral de conquista del poder, el MAS se transformó, a regañadientes y con muchas duplicidades, en el principal soporte del gobierno. No obstante, debido a la fragmentación y la polarización de las bancadas parlamentarias, el nuevo posicionamiento del MAS tampoco fue suficiente para superar las tensas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, definidas por la confrontación, la parálisis institucional y los desacuerdos entre los mismos partidos¹⁴. Por esta razón, y basado en las encuestas que reflejaban una fuerte imagen presidencial, el gobierno pensó imponer su agenda a un Congreso que tuvo la fuerza para desbaratar momentáneamente la política gubernamental, pero que no fue capaz de elaborar una agenda propia. Sin embargo, la viabilidad del gobierno parece residir paradójicamente en la división, el desprestigio y la falta de iniciativas de los partidos políticos.

En este contexto de impasse institucional, los partidos políticos han seguido por separado sus propios derroteros. Mientras el juego estratégico del MAS se orienta en el objetivo de expandir su poder político por la vía de las elecciones municipales de diciembre de 2004, de la asamblea constituyente y de las elecciones generales de 2007¹⁵, ¿cuáles han sido las estrategias de los partidos que fueron expulsados del Poder Ejecutivo? La impresión predominante es que están involucrados en un regateo particularista de corto plazo, destinado especialmente a mantener las cuotas de poder que les quedan, a minimizar los efectos de una muy probable derrota en las próximas elecciones municipales y, supuestamente, a ganar tiempo para resolver sus disputas internas. Pero sus acciones son miopes; no dejan traslucir propósitos de largo plazo y obedecen más a una lógica coyuntural de ventajas inmediatas, relativamente con-

13 El MAS apoyó la ley de impuestos a las transacciones a cambio de que el gobierno renuncie a erradicar coca en los Yungas y paralice la construcción de un retén de control policial. Apoyó, también, el decreto del referéndum sobre la política de hidrocarburos, aunque no está de acuerdo con la pertinencia y significación de todas las preguntas planteadas.

14 Parlamentarios disidentes de varios partidos formaron una llamada “bancada transversal” —a la que pertenecen más de treinta diputados— con el fin de aliviar esta situación, pero tampoco ha contribuido a superar la situación del parlamento.

15 Según Evo Morales, “los partidos políticos tradicionales buscan sabotear al gobierno porque saben que perderán en las elecciones municipales” (La Razón, 11.03.04).

trarrestada por el apoyo parcial y muchas veces impuesto, por presiones externas, a las iniciativas del gobierno, que culminó en la aprobación de la ley marco del referéndum, la cual incluye una disposición transitoria que legaliza el decreto por el cual Mesa convocó al referéndum sobre la política del gas¹⁶.

Esta situación no es nada sorprendente, pues la crisis de octubre de 2003 desquició completamente a los partidos, que eran el eje del sistema político, sumergiéndolos en un grave proceso de división y fragmentación. Como hemos visto, el trípode de partidos dominante (MNR-ADN-MIR) se había ya disuelto en las elecciones de 2002, con la casi desaparición de ADN. Los sobrevivientes, el MNR y el MIR, que no supieron ni pudieron gobernar, cayeron también en un proceso creciente de disgregación. Hundidos en un panorama de extremo desgaste, estos partidos se enfrentan ahora, si es que quieren prolongar su existencia, al enorme desafío de recuperar credibilidad y espacio político. Sin embargo, es dudoso que lo puedan hacer sólo mediante la revisión de programas políticos y la recomposición de sus cuadros de dirección y estructuras internas. Si estarán en condiciones de lograr su recuperación y renovar, así, el sistema de partidos, es precisamente uno de los interrogantes que no admiten en este momento ninguna respuesta satisfactoria. El MNR está dividido en, por lo menos, tres fracciones, y pugna por superar la histórica crisis de liderazgo provocada por la caída de Sánchez de Lozada, aunque no se percibe que tenga la capacidad de construir a corto plazo un nuevo liderazgo con convocatoria política. El MIR ha postergado innumerables veces la realización de elecciones a nivel nacional, y está igualmente fraccionado y sin conducción política clara. Una de las razones ha sido que Paz Zamora se aferra a viento y marea a un liderazgo cada vez más desgastado y cuestionado. Un grupo dirigido por el empresario Doria Medina ha abandonado el partido, con el argumento de que el MIR es ya una organización irremediablemente viciada e irrecuperable, y ha fundado en enero de 2004 un nuevo partido, el FUN, el cual organizó, a continuación, elecciones para sus cargos de dirección. Después de su efímera y oportunista participación en la coalición de Sánchez de Lozada, el NFR

16 El Congreso descuidó temas importantes y se ocupó de bagatelas como del traslado de la sede congresal, o de interpelaciones y acusaciones mutuas de tramar golpes de Estado.



No sé si hemos llegado a una fase terminal, pero cualquier perspectiva electoral de reposicionamiento de los partidos políticos, del sistema de partidos en el futuro, nos plantea la posibilidad de que la realidad exceda cualquier previsión que nosotros podamos generar. En todo caso, (...) albergo una esperanza de que pasemos a una recomposición, a una centralización de la vitalidad de la política (...). Puedo decir que los problemas de la democracia hoy día, (...) son problemas generados en la misma democracia, y que van a ser resueltos desde la democracia; (...) cualquier tentación autoritaria va a desordenar este proceso.

(Erika Brockmann Quiroga,
Movimiento Izquierda Revolucionaria).



está cuestionado por una parte de su bancada parlamentaria, que acusa al jefe del partido de caudillismo. El MAS, como partido nuevo que obedece más a una lógica de movimiento social, acaba de sufrir recientemente una grave fractura por la ruptura entre Evo Morales y Filemón Escobar, su principal ideólogo; ruptura que debilita sus perspectivas de construcción partidaria y de fortalecimiento de su presencia en la política nacional. Después de la renuncia de Felipe Quispe a su curul, el MIP está en camino seguro hacia la extinción.

Por lo tanto, la coyuntura actual está dominada por factores que fortalecerán mucho más las tendencias hacia la descomposición y la atomización del sistema de partidos¹⁷. Un factor nuevo es, por cierto, la reforma constitucional de febrero de 2004. Sin fuerzas para resistir a la corriente antipartido prevaleciente, los propios partidos políticos aprobaron, de manera irreflexiva y con un procedimiento anticonstitucional, un marco institucional chapucero y contradictorio que es muy favorable a la desinstitucionalización del sistema de partidos y a la ingobernabilidad.

17 A los 14 partidos políticos reconocidos por la CNE pueden sumarse otras organizaciones que han solicitado su registro: Alianza Renovadora Nacional (ARENA), Solidaridad Auténtica y Liberadora (SAL), Nueva Identidad Nacional (NIN) y el Partido Socialdemócrata Nacionalista (PSO). El alcalde de El Alto, José Luis Paredes, ex miembro del MIR, fundará un partido denominado Plan Progreso, y Roberto de La Cruz, dirigente radical de la COB de El Alto, también pretende organizar un partido llamado Movimiento 11 de Octubre. El ex presidente Quiroga, miembro de ADN, piensa desplazar a su partido al crear un movimiento "ciudadano".

Conclusiones

Las conclusiones que se pueden extraer del análisis no son nada alentadoras. En primer término, los partidos políticos, que formaron el eje en torno al cual giró la democracia boliviana, están en un torbellino de descomposición facciosa que refleja una crisis histórica de liderazgo y orientación programática. En consecuencia, el sistema multipartidista polarizado que emergió de las elecciones de 2002 está bajo la amenaza de muerte. En segundo término, la crisis política actual ha seguido bajo la tónica del impasse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la disgregación de las instituciones y el peligro de ingobernabilidad, lo cual deja, por otro lado, un estrecho margen de maniobra al gobierno de Mesa. Los partidos políticos sobreviven atrincherados en el ámbito parlamentario y en reparticiones de la administración estatal. Sobre el horizonte se cierne una crisis de largo plazo del sistema de partidos, que hace improbable la emergencia de alternativas duraderas, a corto o mediano plazo, basadas en partidos políticos renovados o nuevos.

En tercer término, una probable recomposición democrática de las condiciones de gobernabilidad sobre la base de los partidos políticos, está puesta en cuestión por la masiva estigmatización del principio de la política basada en partidos y, paradójicamente, por el mismo principio consagrado en la reforma constitucional de febrero de 2004; por el cual agrupaciones personalistas, corporativas y temporales de ciudadanos independientes, así como movimientos indígenas identitarios, pueden constituirse como organizaciones de representación política y competir con los partidos políticos. Acecha, incluso, el peligro de que se frustre la transformación de movimientos sociales, como el MAS, en partidos políticos de carácter nacional, iniciativa que fuera impulsada por el sistema electoral y la ley de partidos políticos todavía vigentes. Estamos, en consecuencia, en el umbral de un proceso político —alentado por los mismos partidos—, en el que movimientos altamente personalizados, con sustentación electoral dispersa y local, harán de la política un campo de lucha por intereses localistas y corporativistas, bajo el supuesto de que los partidos políticos estructurados y de alcance nacional son superfluos y pueden ser perfectamente reemplazados por estas organizaciones circunstanciales.

La cuestión principal ya no es, entonces, cómo se podría fortalecer al sistema de partidos o a determina-

dos partidos políticos en particular, sino emprender una tarea más urgente: cómo, y bajo qué condiciones, los partidos podrían generar estrategias destinadas a su renovación y recuperación, en un clima antipartido que ellos mismos han contribuido a crear. Cuando los partidos han dado muestras de ser organismos inadaptables y aquejados por males letales, sólo quedarían como soluciones probables terapias intensivas de emergencia. La analogía biológica y médica plantea un gran dilema: ¿Se puede fortalecer y revitalizar a organismos decaídos que, aparentemente, ya no tienen capacidad de recuperación?

La disyuntiva es, por lo tanto, si es posible hacer propuestas razonables y libres de expectativas ilusorias —que abundan actualmente en el delirante ambiente intelectual del país, cubierto de ideas utópicas y del polvo de dogmas del pasado. En todo caso, las propuestas no podrían estar inspiradas directamente en un criterio de fortalecimiento de los partidos políticos, sino en una perspectiva de mayor urgencia que se refiere a cómo afrontar los problemas de supervivencia, en una coyuntura de inestabilidad del régimen democrático en la cual el factor tiempo se constituye en una variable fundamental. En este sentido, el problema crucial es el de atacar la descomposición interna de las organizaciones partidarias y la atomización del sistema de partidos. Bajo el supuesto de que el gobierno de Mesa —a pesar de la agenda de octubre— cumpla con su mandato constitucional hasta agosto de 2007, mi propuesta principal es que los partidos políticos deberían aprovechar este precioso tiempo, y promover dos escenarios de debate y reconstrucción ideológica y organizacional: por un lado, debates democráticos intrapartidarios para luchar contra la desintegración, renovar sus estructuras de dirección y replantear sus ideas y programas; por otro lado, debates interpartidarios sobre las cuestiones fundamentales del país, para superar la dispersión política, recuperar poco a poco, en el escenario parlamentario, la capacidad de hacer política nacional, y recomponer los consensos a través de grandes acuerdos políticos. Una segunda propuesta está encaminada a la necesidad de un cambio fundamental de la concepción de hacer política, a fin de reconstruir las relaciones entre el Estado y la sociedad, y de contener el proceso peligroso de degradación de la autoridad y legitimidad de las instituciones estatales. Si quieren sobrevivir, los partidos políticos deben dejar de ser círculos facciosos de manejo prebendario del Estado; y deben desarrollar prácticas

de deliberación y concertación con organizaciones sociales que contribuyan, a largo plazo, a crear un nuevo modelo de gobernabilidad que vaya más allá del modelo centrado exclusivamente en acuerdos entre partidos políticos. Pero asegurar, en la coyuntura actual, que los partidos puedan cambiar de identidad y adaptarse a los nuevos desafíos es aún muy prematuro.

Argumentando a contracorriente, mi tercera propuesta es que los partidos políticos asuman una tarea que, tarde o temprano, tendrán que acometer: revisar a fondo las fallas y los desperfectos del marco constitucional, que ellos acaban de causar mediante la irreflexiva reforma constitucional de febrero de 2004 y subsiguientes leyes, como la ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. ¿Será posible mitigar las consecuencias e impactos destructivos del nuevo contexto constitucional que es, paradójicamente, un contexto de desestabilización y erosión institucional? Esta cuestión no es ociosa, puesto que el sistema democrático ha experimentado trastornos severos que lo erosionan: los partidos y liderazgos políticos han perdido credibilidad y autoridad, las estructuras partidistas están a merced de fuerzas disgregadoras, y los políticos tienden a camuflarse como antipolíticos; ha surgido como deseable, e incluso factible, una democracia “ciudadana” que cree no necesitar de mediaciones políticas y de estructuras representativas, y que confunde así lo social con lo político¹⁸; y, por último, bajo la presión de la “agenda de octubre”, los partidos políticos han establecido instituciones como la asamblea constituyente, que admite una “reforma total” de la Constitución política del Estado, y que, por tanto, consagra el desmantelamiento institucional y la política antipartido, y brinda una respuesta errada y desastrosa al problema real de la crisis global de los partidos políticos.



“Hay que hacer cosas en la parte política, indiscutiblemente, pero también en la parte social. Por más excelente sistema político que uno tenga, si hay mucha pobreza, no hay sistema político que aguante. En cambio, si uno tiene la parte económica y, sobre todo, la parte social bien manejada, obviamente muchas deficiencias políticas pueden pasar”

(Ramiro Caveró, Director Ejecutivo
Unión de Partidos Latinoamericanos).



18 De acuerdo a una encuesta realizada en 2001 por la CNE, más del 60% de la población boliviana estima que la democracia no requiere de los partidos políticos; un porcentaje significativamente alto (38%) ha sido también constatado a nivel latinoamericano recientemente (PNUD, *La democracia en América Latina*, 2004).

Bibliografía

- Cameron, Max y Levitzky, Steve
2003 “Democracy without Parties? Political parties and Regime Change in Fujimor’s Peru”. *Latin American Politics and Society*. University of Miami. No. 3.
- Dahl, Robert
1990 *After the Revolution? Authority in a Good Society*. Yale University. New Haven.
- Eder, Klaus
2001 “De los intereses a la identidad y de ésta de vuelta a los intereses. Los límites de la movimientización en la sociedad moderna”, en Maiz, Ramón (ed.), *Construcción de Europa. Democracia y Globalización*. Vol. 1. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- Katz, Richard and Mair, Peter
1995 “Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics*. Vol. 1. No. 1.
- Lijphart, Arend
1999 “Reformas legales y constitucionales del sistema democrático boliviano”. Informe de Consultoría para PRONAGOB. La Paz.
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy (eds.)
1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. Stanford.
- MAS
2002 “Territorio, Soberanía y Vida”. *Opiniones y Análisis*, Elecciones Generales 2002: Propuestas Electorales. FUNDEMOS. La Paz.
- Mayorga, René Antonio
1991 *¿De la Anomía Política al Orden Democrático?* CEBEM. La Paz.
1995 *Antipolítica y Neopopulismo*. CEBEM. La Paz.
- 2000 *Los Diputados Uninominales: Problemas y Redefinición de su Rol Parlamentario*. Viceministerio de Participación Popular. Serie Cuadernos de Investigación. No. 5. La Paz.
- 2001a “Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Electoral System”. En Shugart, Matthew y Wattenberg Martin (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*. Oxford University Press. New York.
- 2001b “The Mixed- Member Electoral System and Its Consequences in Bolivia”. En *ibid.*
- 2001c “Presidencialismo parlamentarizado y Gobiernos de coalición en Bolivia”. En Lanzaro, Jorge y Mayorga, René Antonio (eds.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- 2001d *Desmontaje de la Democracia. Crítica de las propuestas de reforma del Diálogo Nacional 2000 y las tendencias antisistémicas*. CEBEM. La Paz.
- 2002 “Democracia y Liderazgo Político en Bolivia”. En Hofmeister, Wilhelm (ed.). *Democracia y Liderazgo Político en América Latina*. Fundación Adenauer. Río de Janeiro.
- MIP
2002 “Poder, Tierra y Territorio”. *Opiniones y Análisis*, Elecciones Generales 2002: Propuestas Electorales. FUNDEMOS. La Paz.
- PNUD
La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos. PNUD. Nueva York.
- Samuels, David y Snyder, Richard
2001 “The Value Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”. *British Journal of Political Science*. No. 31.

Sartori, Giovanni

1987 *Partidos y Sistemas de Partidos 1*. Alianza Editorial. Madrid.

1988 *Teoría de la Democracia 1. El Debate Contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid.

Zovatto, Daniel

2000 “La vida en el interior de los partidos políticos. El tema de las elecciones internas”. Manuscrito.

Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?

ELISABETH UNGAR BLEIER*

CARLOS ARTURO ARÉVALO**

Introducción

En la actualidad, la política y los partidos políticos en particular, son objeto de un sentimiento de desafección y desconfianza por parte de la ciudadanía. Aunque éste es un problema que afecta en mayor o menor medida a toda América Latina, la Región Andina lo vive con particular intensidad. En la dimensión partidista, en la última década la región fue testigo del colapso de dos de sus sistemas, Perú y Venezuela. En Ecuador los partidos tradicionales se han desvanecido y en Bolivia hay negros nubarrones en el horizonte. En Colombia, país del que se ocupa este trabajo, el grado de fragmentación y personalismo del sistema de partidos es uno de los más altos del mundo¹. Lo anterior se acompaña de un profundo descontento de amplios sectores de la sociedad colombiana con los partidos y el sistema de partidos vigentes. De acuerdo con el Latinobarómetro 2002, en Colombia el porcentaje de confianza en los partidos políticos pasó de 29.08% en 1997 a 10.01% en 2002. Esta insatisfacción generalizada con la organización y el funcionamiento del sistema de partidos y de las insti-

tuciones que lo componen, se ha visto reflejada en numerosos intentos de reforma partidista, siendo el más reciente el de 2003. Por ser el primer proyecto exitoso de esta naturaleza en la última década, así como por sus alcances, el análisis de sus implicaciones resulta relevante para este trabajo.

El estudio del sistema partidista y los partidos políticos colombianos se enmarca en un debate sobre el alcance de la crisis que los afecta. Por un lado, está la tesis que plantea que estos están en una profunda crisis que evoca su extinción. Desde esta perspectiva se cuestiona la existencia misma de las instituciones partidistas y el rol que desempeñan en la sociedad. Asimismo, se sostiene que dicha crisis ha contribuido a la deslegitimación del régimen político y ha intensificado la descomposición social. Por otro lado, están quienes, como nosotros, contra-argumentan esta dramática noción, exaltando la vigencia electoral de los partidos tradicionales y su capacidad de adaptación (flexibilidad estructural) ante los cambios en el panorama institucional y el nacimiento de nuevas fuerzas políticas.

El objetivo principal de este trabajo es hacer una caracterización general de la cuestión partidista en Colombia antes y después de la aprobación de la reforma constitucional de 2003, partiendo del examen de la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos y de las organizaciones partidistas. Se evaluarán temas como la democratización interna de los partidos, así como el grado de inclusión y participación de la socie-

* Profesora Titular. Directora de Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

** Politólogo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

1 Tomado de los comentarios de Eduardo Pizarro a la ponencia de Myriam Komblith en el marco del Seminario “Democracias Turbulentas”, Universidad de los Andes, 2003.



Por encima de todas estas circunstancias, los colombianos debiéramos asumir un compromiso, y es el de consolidar, alrededor de la lucha por la convivencia, un propósito nacional. En Colombia no tenemos un solo propósito sobre el cual participemos todos los colombianos. Tiene que haberlo; la lucha por la paz, la lucha contra la pobreza, el establecimiento de la democracia, por ejemplo. Pienso que el logro de la convivencia es un factor que permitiría aglutinarnos a los colombianos alrededor de una estrategia de nación, de un compromiso de Estado, sobre el cual los políticos debiéramos trabajar más dedicadamente.

(Horacio Serpa, Partido Liberal).



dad en la vida partidista; y, finalmente, se harán unas recomendaciones para el fortalecimiento de los partidos.

El estudio prestará especial atención a temas como el fraccionamiento, la polarización y la institucionalización del sistema de partidos. Posteriormente, dicho análisis se complementa con una perspectiva organizativa, que analiza la estructura, organización y funcionamiento interno de los partidos.

El presente análisis se divide en seis partes. La primera busca comprender el sistema partidista colombiano a la luz de algunos elementos teóricos planteados en la Introducción. La segunda, alude a la normatividad que regula la actividad partidista y las innovaciones destinadas a su fortalecimiento. La siguiente parte comprende el análisis sobre las organizaciones partidistas en Colombia, con énfasis en la situación actual. La cuarta sección analiza las relaciones entre el accionar de los grupos ilegales y los partidos políticos, mientras que en la quinta se aborda brevemente el fenómeno de la mediatización y la personalización de la política. La última parte recoge las principales conclusiones sobre el diagnóstico de las fortalezas y debilidades de los partidos políticos colombianos y recomendaciones para individuos y agencias interesados en el fortalecimiento de las agrupaciones partidistas.

Este trabajo se apoya en la periodización propuesta por Francisco Gutiérrez², quien plantea que el estudio

2 Gutiérrez, Francisco. «Historia de democratización anómala: El partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy» en Gutiérrez, Francisco (comp.). *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá. Norma. 2002.

de las transformaciones tanto del sistema de partidos como de los partidos políticos colombianos se puede llevar a cabo en tres tiempos. La primera etapa abarca los años del Frente Nacional (1958-1974). La segunda empieza con el primer gobierno del desmonte frentista de Alfonso López Michelsen (1974-1978) hasta la proclamación de la Constitución de 1991. La tercera va de 1991 hasta nuestros días. Esta última se complementará con el análisis de los potenciales efectos de la Reforma Política de 2003.

Para los fines analíticos de este trabajo, se adopta el término de Sistema de Partidos utilizado por Scott Mainwaring, quien lo define como “un conjunto de partidos que interactúan bajo ciertos patrones regulares para conformar un todo. La noción de patrones de interacción sugiere la existencia de reglas y regularidades acerca de la competencia entre los partidos, aun cuando dichas normas y continuidades sean susceptibles de disputa y de cambio. A su vez, la idea de sistema implica continuidad en los componentes que lo conforman. El caso de una marcada discontinuidad en la composición de sus partes, implicaría que un sistema ha sido (o esta siendo) desplazado por uno nuevo”³. Además, la existencia de un sistema de partidos se corrobora siempre que existan dos o más partidos que compitan regularmente entre sí con el propósito de acceder a puestos de poder en un ámbito institucionalmente determinado, ya sea nacional, regional o local. En segundo lugar, se empleará la definición de partidos políticos construida por Juan Abal Medina a partir de las propuestas de Ware (1996) y LaPalombara (1966). Según este autor, “un partido político es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando otro tipo de sustento popular”⁴. Con esta definición es posible identificar diferentes aspectos esenciales de la estructura y el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Acorde con esos rasgos esenciales, los partidos políticos se pueden clasificar partien-

3 Mainwaring, Scott. *Rethinking Party Systems theory in the third wave of democratization, The importance of party systems institutionalization*. Working paper. October. 1998. p 4.

4 Abal Medina, Juan, “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires. Homo Sapiens. 2002. p38.

do de los tres criterios identificados por Gunther y Diamond⁵: la naturaleza de la organización partidista, la orientación programática del partido, y su pluralismo o intolerancia frente al sistema de partidos. A partir de estos criterios, estos autores identificaron cinco géneros o categorías de tipos de organizaciones partidistas, a saber: partidos de elite, de masa, étnicos, electorales y movimientos partidistas. Finalmente, para la clasificación del sistema de partidos se utilizará el criterio numérico de Sartori asistido por el Número Efectivo de Partidos (NEP) desarrollado por Laakso y Taagepera⁶ para detectar las tendencias de concentración o fragmentación de los sistemas de partidos.

I. El sistema partidista en Colombia

La característica fundamental del sistema de partidos en Colombia antes y después del Frente Nacional ha sido el predominio político de los dos partidos tradicionales, el Partido Liberal (PLC) y el Partido Conservador (PCC). Sin embargo, a raíz de las profundas transformaciones institucionales que comenzó a experimentar el sistema desde finales de la década de los ochenta, el panorama partidista en Colombia ha venido cambiando sustancialmente en las dimensiones de su fraccionamiento, polarización y nivel de institucionalización.

I. 1. El Frente Nacional (1958-1974)

Casi desde el nacimiento de los partidos políticos colombianos a mediados del siglo XIX y durante más de un siglo de historia partidista colombiana, la intolerancia inter partidista y las guerras civiles desempeñaron

un papel determinante en la generación de identidades por parte de la sociedad hacia las agrupaciones políticas. Así, después de la llamada época de la Violencia (1946-1958) y la quasi-dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, se impulsó la transición a un gobierno civil por medio de una serie de pactos aprobados en un plebiscito, en los cuales los líderes de ambos partidos se comprometieron a gobernar al país de manera conjunta y exclusiva, en lo que se llamó el régimen del Frente Nacional. Los pactos consociacionistas establecieron la paridad en los cargos de gobierno entre ambos partidos y la alternación de la presidencia por un período, que finalmente se extendió a dieciséis años. Durante los años del Frente Nacional se consolidó un bipartidismo perfecto, y aunque el Frente Nacional tuvo éxito en reducir la violencia partidista y sentar las bases para el desarrollo económico, los costos fueron demasiados altos. Se cerraron los espacios institucionales a movimientos distintos a los partidos tradicionales y se deterioraron considerablemente la solidez organizativa de los partidos y su legitimidad como resultado de la eliminación de la competencia inter partidista, sobre todo en la rama legislativa⁷.

I. 2. El desmonte del Frente Nacional (1974-1991)

En este período se presentaron varios cambios institucionales, como por ejemplo la elección popular de alcaldes, que forjaron nuevas coaliciones locales y dieron a luz nuevas fuerzas encabezadas por líderes regionales con una visión más dinámica y modernizadora de la administración pública. Si bien esto permitió avanzar en la profesionalización de la clase política colombiana, la misma renovación del personal agravó el fraccionamiento partidista, pues estos nuevos líderes entrarían a competir directamente con las jefaturas nacionales por el monopolio sobre los recursos que alimentan la actividad política. Adicionalmente, con la llegada de nuevas caras en niveles regionales y locales, llegó una inyección de nuevos recursos económicos, algunos provenientes del narcotráfico. Con esto, la política comenzó a ser percibida como una promisoriosa alternativa de ascenso social y prosperidad económica. Sin embar-

5 Gunther, Richard y Diamond, Larry, "Species of Political Parties: A New Typology". *Party Politics*, Vol. 9, No. 2, 2003.

6 El NEP tiene como propósito determinar a cuál sistema de partidos corresponde el país que se esté analizando. Básicamente, nos indica a cuántos partidos con igual número de escaños en el parlamento sería equivalente la distribución de cargos que surge de una elección en particular. Se calcula, sobre la base del porcentaje de escaños que se obtuvieron en la cámara baja en la elección bajo consideración, de esta manera $N = 1 / \epsilon^2$, donde ϵ es el porcentaje de escaños. Esta clasificación numérica de los sistemas de partidos se puede llevar a cabo en tres niveles: a saber, el nacional (comicios presidenciales), el regional (comicios parlamentarios) y el local (elecciones para consejos y asambleas). Laakso, Markku y Taagepera, Rein, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 1979; p 3-27.

7 Fuente: Elaborado por Carlos Arturo Arévalo sobre la base de las estadísticas electorales para la Cámara de Representantes de la Registraduría Nacional de Estado Civil (1948-1998).

go, el sistema logró asimilar relativamente bien este primer campanazo de fraccionamiento de la clase política. Tanto así que, después de mediados de los setenta hasta comienzos de los años ochenta, el porcentaje de los votos por movimientos de oposición se redujo dramáticamente y las instituciones tradicionales dominaron el panorama político con más del 95% de los votos en elecciones presidenciales. Lo anterior se respalda con el índice del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (“NEP”) que para el período 1970-1990 fue de 2.1 partidos efectivos⁸. Podemos decir que estábamos frente a un bipartidismo puro que comenzaba a ceder al experimentar los avatares de la fragmentación.

Aquí cabe mencionar que durante y después del Frente Nacional se evidencia el predominio electoral, aun cuando relativamente decreciente, del Partido Liberal, que antes, durante y aun en el llamado período de “desmonte” del pacto frente nacionalista en 1974, claramente había sido el partido mayoritario⁹. Por ejemplo, en las elecciones para el Congreso entre 1974 y 1991, ocupó entre el 45 y el 60% de las curules¹⁰.

I. 3. De la Constitución de 1991 hasta hoy (1991-2004)

La historia de dominación política del bipartidismo tradicional en Colombia había permanecido casi inmóvil durante más de una centuria. Sin embargo, desde mediados de la década de los ochenta esta continuidad se ve afectada, los partidos políticos se desorganizan, pier-

den liderazgo político y nuevas fuerzas electorales aparecen en escena y la Constitución de 1991 entra a hacer profundos cambios en las instituciones políticas¹¹.

Asimismo, para la llegada de la década de los noventa, Colombia enfrentaba difíciles problemas que amenazaban el orden social y político. Por un lado, el recrudecimiento de la violencia, que adquirió una particular dinámica con la expansión del narcotráfico. Por otro lado, se hizo evidente la incapacidad de los partidos, inmersos en prácticas de clientelismo y corrupción, para responder a los grandes desafíos de las fuerzas modernizadoras. Ambos procesos fueron preámbulos de la Asamblea Constituyente que proclamó la nueva Carta de 1991 y que introdujo amplias transformaciones en la manera de hacer política en el país. Es en este contexto que el sistema de partidos colombiano comenzó a materializar los síntomas de su des-institucionalización, sobre todo en las dos últimas dimensiones propuestas por Mainwaring: la legitimidad de las organizaciones políticas y la solidez organizativa de las estructuras internas de los partidos. Este fenómeno adquirió características preocupantes a partir de la promulgación de la Carta de 1991, en especial en cuanto a la atomización y fragmentación partidista, el creciente personalismo en la competencia electoral y su efecto sobre la dimensión organizativa¹².

Una de las manifestaciones más claras de la indisciplina, el personalismo y la fragmentación partidistas es la proliferación de listas, y de movimientos y partidos políticos. En cuanto a lo primero, tal como ha venido sucediendo en las elecciones parlamentarias desde 1991, “en los comicios de marzo de 2002 se mantuvo la proliferación de listas inscritas y de aspirantes al Senado. Aquéllas pasaron de 143 en ese año, a 251, 319 y 323 en 1994, 1998 y 2002, respectivamente (...). Entre 1991 y 2002, en el Senado hubo un aumento cercano al 45%”¹³. En cuanto al número de partidos o movimientos con representación en el Senado, éste también aumentó significativamente, al pasar de 23 en 1991, a 49 en 1994, y 62 en 1998 y 2002.

8 En las 6 elecciones competitivas para el congreso entre 1939 y 1949, los liberales obtuvieron en promedio 60.6 % de los votos y los conservadores el 38.1%. Durante el Frente Nacional, el porcentaje disminuyó en comparación con el período anterior. El porcentaje liberal para el congreso durante el período 1958-1978 disminuyó en 12.3 puntos al 48.3%. La votación promedio por los conservadores en el período 1958-1978 se redujo solamente en un 2.4 puntos al 35.7 % en comparación con el período anterior.” Hartlyn, Jonathan, *La Política del Régimen de Coalición. La experiencia del Frente Nacional*, Bogotá, Tercer Mundo 1993; p. 106. Por otro lado, de acuerdo con Daniel Pecaú, esta disminución poco sustantiva del poder electoral del Partido Liberal durante los años del Frente Nacional, se debe principalmente a que el bipartidismo debió coexistir con movimientos que dieron cobertura a la participación de algunos grupos de izquierda. Pecaú, Daniel, *Crónica de las dos décadas de política colombiana 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI, 1988; p. 22.

9 Para información más detallada sobre el predominio electoral del Liberalismo, ver Gutiérrez, op cit 2002; pp. 35-41.

10 Un buen ejemplo de lo anterior es que, por primera vez desde la conformación del actual sistema de partidos, en 1990 ninguno de los dos partidos tradicionales obtuvo la mayoría de votos en dos elecciones nacionales consecutivas: presidenciales y de delegados a la Asamblea Constituyente.

11 Arévalo, Carlos Arturo. “La crisis del sistema de partidos en Colombia y Venezuela: La des-institucionalización”. Monografía para optar por el título de Politólogo. Bogotá. Universidad de los Andes. 2003.

12 Ungar, Elisabeth. “¿Qué pasó en el senado de la República?”, en Hoskin, Gary, Rodolfo Masías y Miguel García (comp.). Colombia. 2002. *Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá. Uniandes, Departamento de Ciencia Política. Fundación Konrad Adenauer. Registraduría Nacional del Estado Civil. DNP. 2003. p. 125-126.

13 Ibid.

A esto se suma que la supervivencia de los partidos y movimientos es relativamente efímera. Según datos aportados por Giraldo, sólo 11 lograron representación en los cuatro períodos y otros 6 en los tres últimos. Además, de los 121 partidos o movimientos que tuvieron presencia en el Senado entre 1991 y 2002, 80 llegaron a esta corporación una sola vez.

En la Cámara de Representantes el comportamiento ha sido un tanto diferente. En este caso se observa un incremento constante, al pasar de 23 a 43, 56 y 72, respectivamente. En cuanto a la supervivencia, sólo ocho perduraron los once años y nueve lo hicieron en las últimas tres elecciones. De otra parte, 121 partidos o movimientos políticos llegaron a la Cámara de Representantes durante este período, mientras que 79 lo hicieron una sola vez¹⁴.

En cuanto a la legitimidad de los partidos, es válido argumentar que su misma desestructuración los motivó a consolidar maquinarias clientelistas en el ámbito regional y local, dependientes de los recursos estatales y que paulatinamente disminuyeron su capacidad de respuesta a una sociedad en evolución. Amplios sectores emergentes de la población se vieron excluidos de la acción y representación de los partidos, lo que no hizo sino profundizar la pérdida de credibilidad de la población en las instituciones políticas.

Sin embargo, a diferencia de casos como el de Venezuela y el de Perú, donde se habla de destrucción y colapso del sistema de partidos¹⁵, el caso colombiano fue un desajuste parcial, pues aunque se produjo de manera profunda en las dimensiones anteriormente aludidas (legitimidad y solidez organizativa de los partidos) se dio más tímidamente en las dos dimensiones restantes (la estabilidad y la compenetración social.). Además, fue un proceso lento y progresivo que se comenzó a sentir a finales de la década de los setenta y se prolongó hasta nuestros días¹⁶.

Es posible afirmar que Colombia tiene hoy un sistema de bipartidismo atenuado (o moderado) en transición, con dos partidos con poca estructuración interna que controlan menos de 80% del electorado y que ad-



[Éste es] un sistema político lleno de personalismos, por eso no hay partidos; a lo sumo hay carpas donde cada uno tiene su microempresa. En general, ha sido una política totalmente individualizada —la de los Congresos, la de las representaciones de los departamentos, la de los Consejos—, con mucha representatividad, con una relación muy directa entre el elegido y el elector, pero también (...) altamente clientelizada. [Además], es un sistema muy disperso. Así veo las características del sistema político colombiano en la actualidad.

(Antonio Navarro, Polo Democrático Independiente).



mite las Terceras Fuerzas¹⁷. Esto se refleja en el NEP en gobernaciones departamentales con un promedio de 2.33 partidos efectivos para el período 1997-2003¹⁸. Ahora bien, es un sistema en transición porque las reformas y cambios que se vienen implementando desde 1991 en la arena institucional han impulsado el tránsito de un sistema con predominio del bipartidismo tradicional con alguna injerencia de las terceras fuerzas hacia uno caracterizado por la ampliación de las opciones políticas en juego¹⁹. Sobre el destino de la transición del sistema de partidos colombiano, se manejan dos hipótesis básicas. La primera, de manera optimista y razonable plantea la posibilidad que, con la Reforma Política de 2003, se haga realidad un multipartidismo moderado, las instituciones políticas acometan la tarea del reagrupamiento, la democratización interna y la reideologización de sus programas, y lleguemos a la reordenación institucional del sistema partidario. La segunda, plantea que los impactos reales de la reforma son mínimos, que aunque atenúe de manera tímida la desestructuración organizativa de los partidos, sólo llegará a disminuir relativamente el número de listas y la fragmentación de las terceras fuerzas, quedando la indisciplina y laxitud partidista, la feria de avales y la ineficiencia representativa de los partidos políticos, intactas.

14 Giraldo, Fernando, *Sistema de Partidos Políticos en Colombia*. Bogotá. CEJA. 2003; p. 26; y Pizarro, Eduardo. “¿Hacia el Multipartidismo? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. 2001. p. 121-123.

15 Léase Tanaka, Martín, *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela*. Lima. Comisión Andina de Juristas. 2002; y Penfold Becerra, Michael “El colapso del sistema de partidos en Venezuela: Explicación de una muerte anunciada”. IESA. Caracas. 2000.

16 Para mayor información sobre el tema, ver Arévalo, op cit, 2003.

17 Giraldo, Fernando. *Sistema de Partidos Políticos en Colombia*. Bogotá. CEJA. 2003. p. 26 y Pizarro Eduardo. “¿Hacia el Multipartidismo? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. 2001. p.121.

18 Cálculos de Miguel García Sánchez para las gobernaciones, basado en datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil.

19 Pizarro, Eduardo. “Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: ¿En qué estamos?”. Bogotá. 1994. p.88; y Rodríguez Raga Juan C. 1998; p. 98; ambos citados por Giraldo, Op cit.. 2003. pp. 40 y 44, respectivamente.

Con respecto a la polarización ideológica de las agrupaciones partidistas, es válido conjeturar que el sistema de partidos colombiano está en presencia de un proceso de reubicación ideológica de sus componentes. Las reformas institucionales y la aparición de nuevas fuerzas tanto de izquierda como de derecha en el espectro político —a saber el Polo Democrático y Alianza Democrática por un lado, y el Nuevo Partido por el otro—, así como la presencia de voceros de los grupos alzados en armas en el Congreso, crean nuevas condiciones y desafíos para los partidos tradicionales de centro, que ven en su reforma interna el último refugio de supervivencia.

Finalmente, sobre los criterios formales que determinan la democracia interna de los partidos es posible afirmar, conforme a Francisco Gutiérrez y su análisis sobre el PL, que los partidos políticos en Colombia han experimentado una democratización anómala o con deterioro²⁰. Según él, a medida que los partidos se hacían más incluyentes, resultaron más ineficientes para articular demandas sociales a nivel regional. Esto se debe a un proceso de “inclusión sin diversificación (de la oferta política)”, donde mientras las jefaturas nacionales han cedido su poder para la selección de candidatos y directivos partidistas a elites regionales y locales, estas últimas han conservado las conductas cerradas y excluyentes de las primeras para manejar sus organizaciones departamentales y municipales. A la luz de la teoría de Gideon Rahat y Reuven Hazan (2001)²¹ es posible que se mantengan los niveles de exclusión, e inclusive que se aumenten cuando se dan procesos de descentralización. “Si los órganos de los partidos no tienen una gran incidencia en la selección de candidatos, sus líderes y las organizaciones de los mismos pueden ser dominados por líderes políticos medios, lo cual debilita al partido y pone en peligro la habilidad para agregar políticas y presentar una imagen ideológica coherente²². El caso colombiano es una excelente ilustración del fenómeno anteriormente reseñado. Dentro del proceso de fragmentación de los partidos y el ascenso de líderes del ámbito sub-nacional, los llamados caciques electorales han asumido la función de selección de candidatos, aun-

que con procesos igualmente (o más) excluyentes que los empleados por los directorios nacionales de antaño. Esto supone una paradoja, aparentemente insalvable: mientras más incluyente se hace el grupo que selecciona candidatos más se reduce la cohesión interna del partido. Sin embargo, con el mandato democratizador de la Reforma de 2003, se abre una posibilidad para acometer con seriedad este proceso, apoyado en normas y controles específicos que regulen los procesos de estandarización de patrones democráticos dentro de los partidos.

II. Marco legal y reformas constitucionales sobre la actividad partidista

Con el fin de adecuar el sistema de partidos y las organizaciones políticas (movimientos y partidos) a las nuevas realidades del país, de responder a las crecientes críticas a su funcionamiento, a su menguada capacidad de representación e incluso a su cuestionada legitimidad, todos los gobiernos, desde 1991, intentaron, por diferentes vías y mediante proyectos de alcances distintos, promover reformas a su estructura y funcionamiento. Algunas de éstas lograron hacer tránsito en el Congreso de la República, y otras, menos afortunadas, tropezaron con una serie de obstáculos que significaron su archivo²³.

Muchos de los objetivos que inspiraron estas propuestas —entre las que sobresalen el logro de una democratización del sistema político en general, y del sistema de partidos y electoral en particular— se convirtieron en el *leit motiv* de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. La democracia participativa quedó plas-

23 Con anterioridad a esa fecha, las reformas más significativas fueron la Ley 58 de 1985 sobre partidos políticos y financiación de campañas, y el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que estableció la elección popular de alcaldes; ambas promovidas por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Posteriormente, durante la administración de Virgilio Barco (1986-2000), se promulgó la ley 78 de 1986, reglamentaria de la elección popular de alcaldes. Durante este período también se presentó un proyecto de reforma constitucional que no fue aprobado y que incluía, entre otras cosas, crear una circunscripción especial para minorías y asuntos relativos a la financiación de los gastos electorales de los partidos (no de los partidos). Además, el gobierno de Barco pretendió institucionalizar el esquema gobierno-oposición, el cual fue duramente criticado por amplios sectores políticos tradicionales que, paradójicamente, consideraron que era antidemocrático y excluyente. Este finalmente fracasó.

20 Ibid.

21 Ver Rahat, Gideon y Reuven, Hasan. “Candidate selection methods. An analytical framework”, en Party Politics. Vol. 7. No. 3; pp. 297-322. SAGE Publications. 2001.

22 Ibid.

mada en la nueva Carta Política, que en su Título IV (De la participación democrática y de los partidos políticos) estableció una amplísima gama de mecanismos de participación ciudadana, además de otras formas de participación en prácticamente todas las esferas de la vida social. Específicamente, los artículos 107 a 112 contienen todo lo relacionado con los partidos, los movimientos políticos y las agrupaciones o “grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos”, el uso de los medios masivos de comunicación, el estatuto de la oposición y la participación de esos grupos en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Y en lo que algunos analistas han considerado un aval al desorden y a la proliferación de agrupaciones políticas, la CN determinó que “en ningún caso podrá la ley establecer exigencias con relación a la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones” (Art. 108, parágrafo 2°).

A partir de ese momento algunas de las normas constitucionales fueron reglamentadas, lo que se tradujo en varias leyes, entre las que sobresalen: la Ley 84 de 1993, la Ley 130 de 1994 sobre Políticos²⁴ y Movimientos Políticos, la Ley 134 de 1994, sobre Mecanismos de Participación Ciudadana²⁵, la Ley 163 de 1994 sobre Disposiciones Electorales, y el Acto Legislativo de junio de 2003, “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

A partir de 1991 hubo varios intentos, todos fracasados, de reformar los partidos y el sistema de partidos²⁶. Uno de los más recientes lo lideró el Presidente Álvaro Uribe Vélez, quien como primer acto de Gobierno radicó ante el Congreso un proyecto de ley de referéndum de 16 preguntas que pretendían “combatir la corrupción y la politiquería”. Después de un intenso debate en el Congreso de la República, y luego de una agitada campaña, sólo una pregunta, referente a la muerte política para los corruptos, obtuvo algo más del 25% del censo electoral.

A los pocos días de presentado el proyecto del Gobierno, en el Congreso de la República un grupo de

senadores liberales oficialistas presentó un proyecto de reforma de la Constitución que trataba tres temas fundamentales: régimen de los partidos, organización electoral y funcionamiento del Congreso. El resultado fue lo que se conoce como la Reforma Política Constitucional de 2003.

Muchos de los temas venían de los proyectos de reforma debatidos en años anteriores. Sin embargo, por primera vez en diez años, el Parlamento aprobó una reforma política que si bien no constituye una panacea, sí puede contribuir a corregir algunos de los problemas que han afectado a los partidos y al sistema de partidos colombianos en los últimos años²⁷. Aun cuando muchos de los contenidos deben ser reglamentados por la ley, proceso en el cual pueden introducirse cambios regresivos, y aceptando las limitaciones de la ingeniería institucional si estas no van acompañadas de voluntad política, sin duda esta reforma implica un paso adelante en el proceso de modernización y democratización de los partidos y del sistema de partidos, y crea condiciones para que surjan y se consoliden nuevas opciones políticas²⁸.

27 Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones del Congreso. A partir de ese momento, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse y podrán obtener personería jurídica (cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley, que reemplazará a la de quienes se agrupen).

28 Entre los principales cambios referentes a los partidos y movimientos políticos, se encuentran los siguientes:

- Estos deberán estar regidos democráticamente y sus estatutos regularán lo atinente al régimen disciplinario interno.
- Se prohíbe la pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político.
- Para la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas. En el caso de las primeras, se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas, así como las relativas al acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias.
- Se le otorgan poderes importantes a sus directivos y se prevé que los estatutos de las organizaciones políticas regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno.
- Se obliga a los partidos a organizarse y a trabajar en bancadas.
- Se introducen las listas y candidatos únicos, “cuyo número de integrantes no podrá exceder el de las curules o cargos a proveer en la respectiva elección”. Estas listas serán cerradas, o abiertas con voto preferente opcional.
- Se adopta el sistema D'Hondt (cifra repartidora) en lugar del de los cocientes y residuos entre las listas que superen por lo menos el 2% de los sufragios para el Senado de la República, y el 50% del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones.
- Para el otorgamiento de personerías jurídicas se contempla que un partido político sólo puede avalar a un candidato en las elecciones uninominales (alcaldías y gobernaciones).

24 “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales, y se dictan otras disposiciones”.

25 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

26 Como anexo, se presenta un recuento de los principales intentos reformistas desde 1991 hasta 2003.

Finalmente, es fundamental tener en cuenta el proyecto de reelección presidencial que debate actualmente el Congreso de Colombia, y que pretende reformar la Constitución Nacional para que el Presidente de la República pueda ser reelegido para el período siguiente. Lo que suceda en el curso de los debates que aún debe sortear el proyecto y, sobre todo, la aprobación o no de la reelección, va a incidir en el sistema de partidos y en los partidos políticos de Colombia. Pero, además, el debate sobre la reelección va más allá de la conveniencia o no de la continuidad de Álvaro Uribe en la Presidencia. El cambio de las reglas del juego sobre la marcha, la premura del tiempo para legislar sobre materias tan delicadas como la financiación de las campañas políticas y de los partidos, el acceso de los candidatos a los medios de comunicación, la contratación y los nombramientos de funcionarios del Estado, son todos temas que van a incidir en el futuro de la institucionalidad colombiana en general, y de los partidos políticos en particular.

III. Organizaciones partidistas en Colombia

A continuación se presentarán brevemente las principales características de las organizaciones políticas colombianas, tanto de los partidos tradicionales como de las terceras fuerzas y de las organizaciones llamadas ‘antipolíticas’.

Con base en la tipología propuesta por Gunther y Diamond, en términos generales se puede afirmar que

- Se incrementan los requisitos para el reconocimiento de personería jurídica: se establece un umbral del 2% de los votos válidos en el territorio nacional para elecciones del Senado y de la Cámara (exceptuando las circunscripciones para minorías). Estas organizaciones, así como “movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos” podrán inscribir candidatos. Además, se establece que sólo pueden elegir concejales y diputados las listas que tengan el 50% del cociente electoral “que resulta de la división del total de votos válidos por el número de curules a elegir. Entre las listas que obtengan el medio cociente se debe aplicar, para la asignación de curules, la cifra repartidora; esto es, que todos los concejales o diputados deben entrar con el mismo número de votos”.
- Se amplían las garantías para el ejercicio de la oposición.
- Se adoptan medidas para garantizar mayores controles y equidad en el acceso a los medios de comunicación y en la financiación de las campañas con recursos estatales, mediante el sistema de reposición por votos depositados; y se contempla la pérdida de investidura para quienes voten los topes de financiación establecidos por la ley.
- Se le otorga valor político al voto en blanco.

en el transcurso del marco temporal propuesto con anterioridad, los partidos tradicionales experimentaron un proceso de transición de partidos “atrapa todo” durante la época del Frente Nacional a partidos excesivamente personalistas. Sin embargo, es razonable argumentar que gracias a los efectos potenciales de las recientes transformaciones institucionales, y como un efecto no previsible de la coyuntura política generada por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, los partidos políticos están encaminados a convertirse en “partidos programáticos”²⁹, más coherentes, concretos y mejor definidos en su naturaleza organizacional, programática y en su estrategia electoral. Por otro lado, la categoría de “movimientos partidistas” caracteriza satisfactoriamente —con excepción del PDI y tal vez del Nuevo Partido Uribista— a todas aquellas agrupaciones y mini partidos que se alejan del bipartidismo histórico y que han venido permeando la arena política colombiana, especialmente a partir de la Constitución de 1991.

III. 1. Partido Liberal Colombiano (PLC)

Aunque menos relevante en términos electorales que en el pasado, el Partido Liberal sigue siendo un actor importante dentro del sistema de partidos colombiano. Según un estudio de Francisco Gutiérrez³⁰, el liberalismo mantiene un dominio estable en cerca del 60% de los Concejos de los municipios pequeños; hasta 1998 fue la principal fuerza política en cerca del 90% de las Asambleas Departamentales y nunca ha dejado de serlo en el 75% de las mismas; y ha obtenido entre el 45% y el 60% de las curules en el Congreso de la República. Sin embargo, en las alcaldías y concejos de las ciudades grandes y en las elecciones presidenciales ha perdido caudal electoral. Por ejemplo, en Bogotá, un tradicional fortín del PLC no ocupa desde 1996 la alcaldía.

Desde el punto de vista organizativo, el PLC ha realizado grandes esfuerzos por modernizarse y por democratizarse. Es así como en 2002 se aprobaron vía consulta interna los nuevos Estatutos del partido, la plataforma ideológica y el código disciplinario³¹. En ellos

29 Los autores utilizan el término construido por Wolinetz, Steven en “Party Systems Change: The Catch All Party Thesis Revisited”. *West European Politics* 14. 1991; pp. 28-113.

30 Gutiérrez, Francisco. “Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958 – 2002): Una Historia natural de vicio y virtud” (Documento inédito). Bogotá. 2002.

31 <http://www.partidoliberal.org.co/Partido/Estatutos/Titulo3/index.htm>

se definieron mecanismos de democracia participativa, consulta popular interna y elección popular de directivos. En cuanto a la estructura, se definió que el Congreso Nacional es la máxima autoridad. La Dirección Nacional está compuesta por representantes del Sector Político, el Sector Social y el Sector Abierto, y tiene una Secretaría General y cuatro Ejecutivas. Además, hay Asambleas y Directorios departamentales y municipales. Hay seis subsecretarías (campesinos, mujeres, jóvenes, minorías étnicas, sindicatos y organizaciones sociales de base), unos órganos de control, un Tribunal Nacional de Garantías, uno Disciplinario, además del Instituto de Pensamiento Liberal. Adicionalmente, los estatutos prevén que el 30% de los órganos plurales y colegiados del partido deben estar en manos de organizaciones sindicales, pensionados, campesinos, minorías étnicas, jóvenes, dirigentes sociales y de base, y el 30% le corresponde a mujeres.

No obstante, en la realidad, el liberalismo enfrenta el reto de hacer compatible su normatividad con unas prácticas que en ocasiones la hacen inoperante y en otras solamente le permiten funcionar a media marcha. Como lo señaló en una entrevista uno de los directivos del partido, “sin duda el esfuerzo que se ha hecho es muy importante, el intento de apertura a sectores sociales es relevante porque ayuda a mantener unas líneas ideológicas y a mantener vivos otros sectores, pero creo que la organización en el papel es muy distinta a la vida diaria del partido en la realidad”.

Con relación a la descentralización del partido, se mostró crítico frente a lo que llamó la intención de “desparlamentarizarlo”, en el sentido de pretender profesionalizar y democratizar su organización en las regiones sacrificando a los congresistas, lo cual en su opinión es imposible si no se cuenta con recursos. Además, desconoce el papel real y fundamental que desempeñan los congresistas no sólo en sus regiones sino en el partido, tal como lo hacen en todas partes del mundo.

En cuanto a la incorporación de la base social a la colectividad, y en particular a su dirección, también se han realizado esfuerzos, intentando emular experiencias como la del PSOE. Sin embargo, esta pretensión choca con dos realidades: la primera, que el PLC no cuenta con el apoyo de una fuerza social o sindical significativa; y, la segunda, que esas mismas organizaciones sociales o sindicales han perdido mucha fuerza en el país, o se encuentran fragmentadas.



A ese desorden de macro y micro empresas electorales debemos colocarle [un] orden. [Algo de eso] se inició desde esta semana en el Congreso de Estado mediante (...) [la] liquidación de cerca de 14 partidos políticos que no cumplen con los mínimos requisitos legales para su funcionamiento y reconocimiento; y se espera que, por lo menos, otros 50 partidos y movimientos políticos se fusionen, reacomoden o pierdan sus personerías para el año 2006. (...) En conclusión, (...) regresaremos seguramente a tener un total de 7 partidos políticos en nuestro país, pero con nuevas tendencias de comportamiento político, una nueva y obligada estructura de bancadas, que transformarán la praxis parlamentaria, y por ende, la estructura de los partidos políticos en Colombia.

(Jairo Clopatofsky, Movimiento Cívico Independiente).



En cuanto a los jóvenes, tienen un miembro en la Dirección Nacional, además de una Subsecretaría, lo que les ha permitido, tanto nacional como internacionalmente, participar en algunas de las actividades del partido. En cuanto a las mujeres, cuatro de ellas hacen parte en la actualidad de la Dirección Nacional y, al igual que los jóvenes, hay una Subsecretaría que se encarga de los asuntos de género. Sin embargo, no hay una representación formal de organizaciones de mujeres en la colectividad. Posiblemente, esto ha incidido en que, “el partido no tenga una política más clara de género (...). Yo creo que lo más rescatable de esa reforma de estatutos es lo de los jóvenes y, lo más desastroso, lo de los sectores sociales”³².

Finalmente, con respecto a la caracterización ideológica del Partido Liberal, formalmente éste se define como una organización “de carácter pluralista y constituye una coalición de matices de izquierda democrática, cuya misión consiste en trabajar por resolver los problemas estructurales económicos, sociales, culturales y políticos, nacionales y regionales, mediante la intervención del Estado”³³. Estos principios son coincidentes con los de la Internacional Socialista, a la que ingresó el PLC en 1998.

32 Ibid.

33 Plataforma Ideológica del Partido Liberal Colombiano en <http://www.partidoliberal.org.co/Partido/Estatutos/Titulo3/index.htm>

No obstante, los miembros del Partido y las posturas que defienden abarcan un espectro ideológico bastante más laxo que el previsto en los Estatutos. Aun cuando se han dado pasos para fortalecer la identidad socialdemócrata de la colectividad y ésta ha comenzado a asumir su papel de bancada y de partido de oposición al Gobierno, el pragmatismo parece seguir siendo determinante en su accionar. No de otra manera se explica, por ejemplo, la oposición de sectores importantes dentro del partido a la expulsión de los parlamentarios que han actuado en abierta contradicción con sus directivas; por ejemplo, en el tema del proyecto que pretende instaurar la posibilidad de reelección inmediata del presidente.

A esto se suma el hecho de que en la validación de su discurso socialdemócrata el Partido Liberal ahora cuenta con un rival en el PDI. Esto va a obligar al liberalismo a (re)definir su posición y su ubicación en el espacio entre el centro y la izquierda, lo que necesariamente deberá ir acompañado de decisiones sobre la conveniencia o no de hacer alianzas con el uribismo o con sectores de éste.

Como veremos más adelante, ésta y muchas otras decisiones estarán mediadas por el rumbo que tome el proyecto de reelección del Presidente Álvaro Uribe.

III. 2. Partido Conservador Colombiano (PCC)

Según Mónica Pachón, el Partido Conservador pertenece al tipo de partidos que “se caracterizan por tener bases ideológicas y enclaves sociales volátiles, semi-permanentes y con carácter descentralizado. (...) Es fundamental advertir que el PCC ha sufrido un proceso de transformación que lo ha hecho disminuirse en muchas áreas en las que antes fue muy activo. Cualitativamente, su importancia tiende a disminuir en la medida que no recupera su carácter de fuerza nacional”³⁴. Sin embargo, el PC sigue vigente y es una fuerza política influyente en el país político, como lo demuestra su actuación en los debates sobre la reforma política y la reelección, en los que su voto fue determinante. Al igual que el Partido Liberal, el PCC está realizando esfuerzos por modernizarse y por adaptarse a los nuevos reglamentos de la Reforma Política del 2003.

34 Pachón. *Ibíd.* p. 124.

El primero de Julio de 2003, las directivas del PCC expedieron la resolución No. 20 de 2003 que regirá para las próximas elecciones. Allí quedaron ratificados los estatutos y la estructura organizativa del partido, desde lo local (directorios municipales) hasta el ámbito nacional (Secretaría General y Directorio Nacional), pasando por los directorios departamentales. No obstante, como lo señaló Jorge Sedano, Secretario General del partido, “no todos los organismos funcionan igual. Hoy en día funcionan el Directorio Nacional, la Secretaría General. No todos los Directorios Departamentales funcionan y en los municipios funcionan mejor los concejales conservadores que los directorios municipales”³⁵.

Cada una de estas partes se articula a través de tres mecanismos: la Consulta Popular Interna³⁶, que es un mecanismo de participación desde las bases del partido, integrada por delegados por derecho propio y delegados por distrito o municipio. Según Sedano, en la última consulta participaron cerca de 28,000 personas que votaron con el propósito de elegir miembros del Directorio Nacional.

En segundo lugar, la Convención Nacional Centralizada, un órgano de decisión sobre temas como la aprobación del programa y del candidato presidencial, la formulación de los principios del partido, la definición de su participación en el gobierno de turno y los trámites o acusaciones en contra del Directorio Nacional. Esta Convención convoca aproximadamente 1,200 personas de la cúpula del partido, que “son todos los asistentes que han tenido un cargo relevante en el gobierno: ex ministros, ex parlamentarios, todos los ex notables”.

En tercer término, se encuentra la Conferencia de Directorios Departamentales y la Junta de Parlamentarios que reúne unas 160 personas con el fin de discutir, entre otras cosas, los estatutos del partido. Adicionalmente a estos eventos formales, actualmente el PCC está organizando unos foros departamentales de consulta sobre la renovación del partido con el propósito de acometer la nueva legislación de la reforma de 2003.

El PCC está integrado por una serie de movimientos o facciones que cuentan con personería jurídica propia, denominados ‘movimientos afines al partido’, que

35 Entrevista realizada el 23 de abril de 2004.

36 Antes de la Resolución 002 de 2000, este evento se denominaba Convención Nacional Descentralizada. Hoy se denomina Consulta Popular Interna que, en principio, es lo mismo aunque un poco ampliada.

participan de éste pero son autónomos en muchos aspectos. Un representante de cada uno de ellos participa en la Junta de Parlamentarios y, además, cuentan con un delegado que es miembro del Directorio Nacional. Oficialmente se acepta que existen 16 movimientos afines al partido. Según el mismo Sedano, el origen de estos movimientos “es una especie de indisciplina y desobediencia a la Dirección Nacional: cuando los políticos no estaban de acuerdo con los lineamientos de las Directivas, se salieron y armaron su propia tienda”.

En lo que respecta al grado de participación e inclusión de sectores sociales, el conservatismo históricamente ha contado con una fuerte base rural, sobre todo de campesinos. “Nosotros nos identificamos con el campesino, porque el campesino fue el gran partido conservador de antaño; campesino es el señor que trabaja el campo y que deriva su vida y sustento del campo, no el hacendado. La primera diferencia que Ud. encuentra entre el PC y el PL es que el liberalismo tiene mas votos en las ciudades y el PC mas votos en el campo”³⁷. En cuanto a la participación de mujeres y jóvenes, el partido obliga formalmente a que en los tres eventos de participación anteriormente mencionados, haya por lo menos una mujer y un joven (menor de 28 años) escogido para que represente a su grupo en el directorio correspondiente.

De acuerdo a Sedano, el PCC ve en su democratización interna la respuesta para poder reagruparse e involucrar más a los directorios a la organización partidista. Una de las cosas que busca el partido es profundizar su democracia. Según el mismo Secretario, su reglamentación está estipulada para junio del presente año con la celebración de una Conferencia de directorios departamentales y la Junta de Parlamentarios. Allí mismo se piensa reglamentar quién y cómo se elige, cómo se confeccionan las listas para cuerpos colegiados, y cómo se ordena la lista única para Congreso y la obligatoriedad del voto preferente.

III. 3. Terceras Fuerzas

Con respecto a las Terceras Fuerzas, Fernando Giraldo, apoyado en las observaciones de Eduardo Pizarro, argumenta que se definen como aquéllas a las que se les ha negado (o no han querido solicitar) el aval de los

37 *Ibíd.*

partidos históricos o de alguna de sus fracciones o facciones, que mantienen una autonomía total frente a las bancadas de estos dos partidos y que prescinden de participar en sus convenciones³⁸. Asimismo, afirma que algunas tercerías y nuevos movimientos tienden a copiar vicios de las agrupaciones tradicionales con la postulación de un gran número de listas para cuerpos colegiados, debilitándose y fragmentándose. “El campo de las terceras fuerzas está dividido en una multiplicidad de micro-partidos, siendo la inmensa mayoría partidos efímeros; es decir, movimientos que sólo tienen como horizonte de vida la participación en una o, a lo sumo, en dos elecciones”³⁹. Sin embargo, en las últimas elecciones de 2002, el Polo Democrático Independiente (PDI) irrumpió como una alternativa seria en la escena partidista. Asimismo, desde 1998, se viene formando una serie de movimientos —muchos de ellos utilizando en su sigla el nombre de Colombia— que en su mayoría entraron a engrosar las filas de la bancada uribista.

III. 4. El Polo Democrático Independiente (PDI)

El PDI⁴⁰ es un partido político que nació de la coalición que apoyó la candidatura presidencial de Luis Eduardo Garzón en 2002, la cual, a pesar de los esfuerzos realizados, sólo obtuvo el 6.15% del total de votos válidos y un caudal electoral inferior al obtenido por los congresistas de la coalición. Según el propio candidato, esto se debió al fenómeno del voto útil, que llevó a que “de 300 a 400,000 votos se deslizaran para las otras dos campañas”⁴¹.

Con relación al primero, la bancada del PDI ha actuado de manera bastante cohesionada en el Congreso y se ha constituido en una de las fuerzas de oposición al Gobierno más organizada. Como resultado de la reforma política aprobada en junio de 2003, y en particular del artículo transitorio que establecía que “hasta las próximas elecciones del Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse... para la obtención de las personerías

38 Giraldo. *Op cit*, 2003; p. 65.

39 Pizarro en Gutiérrez, *op cit* 2002; p. 361.

40 Inicialmente se llamó Polo Democrático, y cuando formalmente se constituyó el partido, se le agregó el epíteto de “Independiente”.

41 “El Polo de Garzón en la encrucijada”. *El Tiempo*. 5 de junio de 2002. p. 1-3.



La idea de un régimen parlamentario en sociedades con altos niveles de clientelismo y corrupción es casi un suicidio. Un régimen parlamentario es abrirle todas las puertas —que no estaban, todavía, totalmente abiertas— al clientelismo en el ejercicio de la política. Pone a los clientelistas a ejercer el gobierno. (...) La idea de que todos nuestros problemas se resuelven con un mejor diseño institucional es una idea equivocada. El problema aquí es cuál es la capacidad que tenemos de crecer, de tener desarrollo y justicia social, de mejorar el nivel de vida de las mayorías, y eso no lo resuelve mágicamente ninguna institución política.

(Antonio Navarro, Polo Democrático Independiente).



jurídicas...que reemplazarán a las de quienes se agrupan”, los miembros del PDI optaron por dejar de ser una coalición y convertirse en un partido político. Puesto que este artículo tenía una vigencia de tres meses, el proceso de formación del partido se dio en muy poco tiempo, mediante la inscripción, el 17 de julio de 2003, de los estatutos y de la plataforma política del Polo Democrático Independiente. Como lo señaló Garzón, “somos partido, oposición y alternativa”⁴².

Por las circunstancias descritas, el proceso de elaboración de los estatutos⁴³ y de la plataforma ideológica del PDI, al igual que las decisiones que llevaron a su constitución, no contaron con la participación de los sectores sociales que apoyaban a los miembros de la coalición. “La fundación del PDI se dio desde arriba; sólo participaron en la constitución del partido los miembros del Polo y otros personajes reconocidos. En ningún momento fue el resultado de un proceso democrático de concertación entre los diferentes movimientos políticos afines ni con la ciudadanía”⁴⁴. Como lo reco-

noce Luis Eduardo Garzón, “tienen razón quienes señalan que lo ideal hubiera sido una construcción mucho más colectiva y democrática de este proceso”, aunque agrega que este hecho no es en sí mismo condenable, pues “todo depende del proceso hacia abajo que a partir de allí se inicia”⁴⁵. O, como dijo un miembro fundador del PDI, “en gran medida los tiempos del PDI los impuso la coyuntura electoral. La pregunta de cuándo entrar al PDI dejó de ser un problema teórico y se convirtió en uno práctico con las fechas que impuso el Consejo Nacional Electoral”⁴⁶.

Este hecho motivó a varios miembros de la coalición inicial, entre ellos a ocho congresistas, a no entrar a ser parte del PDI y a conformar otra bancada, llamada Alternativa Democrática, junto con otros parlamentarios independientes. No obstante, en los temas de mayor trascendencia, como por ejemplo la oposición al referéndum convocado por el Gobierno y más recientemente a la reelección presidencial, han mantenido posiciones unificadas.

En las elecciones locales de 2003, el PDI avaló candidatos y listas en varias ciudades del país, pero sin duda su mayor triunfo se dio con la elección de Luis Eduardo Garzón para la Alcaldía de Bogotá. Su escogencia, al igual que la de los otros candidatos, recayó en la Dirección Nacional, que es el único organismo de dirección que está funcionando en la actualidad (hasta la reunión del Congreso Nacional a celebrarse en septiembre de 2004).

Sobre el proceso de constitución del PDI, una mujer que hace parte de la Dirección, señaló: “(...) Se hizo una lista de gente cercana del Polo (...): los “onegeros”, gente de la academia, y las mujeres, no pueden faltar! Pues claro, invitan a las pocas mujeres que hay en la vida política de esta tendencia. Ellas dicen ‘muchas gracias’, pero ¿qué vamos a hacer dos mujeres con cuarenta hombres? Nos dan cuotas⁴⁷, porque si esto pretende ser un partido que le hable al país nuevo, cuarenta tipos y dos viejas, no (...). Así fue como yo terminé en la dirección del partido, como cuota de mujeres jóvenes”⁴⁸.

42 Luis Eduardo Garzón en http://polodemocratico.net/el_pdi.html

43 Los órganos de dirección de PDI son: el Congreso Nacional, la Dirección Nacional, las Asambleas Departamentales, Distritales y Municipales, y las Coordinaciones Departamentales, Distritales y Municipales. Los Estatutos acogen los principios de la Reforma Política de 2003, tales como mecanismos de democracia interna, consultas internas, doble militancia, bancadas y financiación. Además, contemplan la Comisión de Ética y Garantías, encargada de velar por el cumplimiento de los Estatutos.

44 Guerrero, Santiago. Borrador de monografía de grado, dirigida por Elisabeth Ungar. Sin título.

45 *Ibíd.*

46 “El PDI: ¿Más dudas que certezas?”, en *Actualidad Colombiana*, agosto 13-27 de 2003; citado por Santiago Guerrero.

47 En todos los organismos del PDI se debe cumplir una cuota mínima de 30% de mujeres.

48 Entrevista concedida a Santiago Guerrero, estudiante del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en el marco de unas entrevistas llevadas a cabo para su monografía de grado.

El PDI ha continuado desde entonces en el proceso de fortalecimiento organizativo. Por ejemplo, lanzó una campaña de carnetización a nivel nacional, que busca afiliar en una primera etapa a 100,000 personas. Como lo indicó el senador Antonio Navarro y entonces director del PDI, “el propósito es dar forma y organización a un partido serio, democrático y moderno (...), un partido que cuente con una discusión interna amplia al momento de tomar decisiones”⁴⁹.

El PDI enfrenta grandes retos. Estos van desde demostrarle al país que la izquierda, y más concretamente el centro izquierda es una alternativa de poder viable, hasta superar los tradicionales enfrentamientos y personalismos de la izquierda colombiana, pasando por su consolidación como partido político, superando los tradicionales vicios de la política y las formas de hacerla. Como lo señala Eduardo Pizarro, “con Álvaro Uribe se hace viable una opción más de izquierda como oposición a la derecha”⁵⁰; opción que no es descabellada, sobre todo si tomamos en consideración lo que está sucediendo en otros países de América Latina, como resultado entre otras cosas de la pobreza y las desigualdades crecientes, y del desencanto con los partidos políticos tradicionales y los órganos de representación popular. Pero, además, en el caso colombiano “la identidad tan profunda de Uribe Vélez con el orden y la autoridad evidentemente genera espacio para un discurso (...) contra la pobreza, y por la igualdad social; digamos, los discursos tradicionales de la izquierda”⁵¹. Sin embargo, también es evidente que si las cosas siguen como van, los colombianos van a seguir exigiendo orden y seguridad, y para muchos eso lo garantiza el proyecto uribista. Por eso, el PDI tiene que construir un discurso y un proyecto sobre este tema que convenza, pero que además logre incorporar otros elementos en lo social y en lo económico. Dicho en otros términos, tanto por razones estructurales como coyunturales, el PDI tiene la oportunidad de convertirse en una alternativa política con posibilidades de triunfo y diferenciarse de los otros partidos, en especial del Partido Liberal. Sin embargo, la tarea no es fácil.

En cuanto al segundo reto, la izquierda colombiana, y en particular el PDI, están abocados a resolver los

problemas de liderazgo y de personalismos que vienen de tiempo atrás. Esto implica, en primer lugar, conciliar los proyectos y visiones de las agrupaciones políticas a las que pertenecían quienes hoy hacen parte del PDI; en segundo lugar, crear mecanismos y canales de diálogo y concertación con otros movimientos de izquierda, como por ejemplo Alternativa Democrática, conformada por varios congresistas de oposición; y, en tercer lugar, promover un estilo de liderazgo que sin dejar de ser carismático y programático tenga la capacidad de asumir con pragmatismo los retos de construir una alternativa de poder viable.

Y, en lo referente al tercer desafío, como ya lo vimos, se están dando importantes pasos en la dirección de construir un partido político de masas moderno y democrático. Además, algunos de los artículos de la reforma política pueden contribuir a que esto se consolide. Para consolidarse como organización política, y para diferenciarse de los otros partidos y movimientos políticos, en especial en términos de su carácter democrático, debe hacer efectivos los mecanismos de inclusión y de participación de sectores sociales específicos tales como las mujeres, las minorías étnicas y los grupos sociales más afectados por el modelo económico imperante. Dicho en otros términos, debe revertir el proceso de construir partido de arriba hacia abajo, y emular de alguna manera al Partido de Trabajadores brasileño; y debe preparar a sus cuadros para que desde las alcaldías, las gobernaciones y el Congreso, den ejemplo de eficiencia, probidad y gobernabilidad.

III. 5. La Bancada Uribista

En torno a la candidatura presidencial de Álvaro Uribe Vélez se conformó una coalición bastante heterogénea de movimientos y partidos políticos provenientes del PCC y del PLC. Una vez elegido Uribe en primera vuelta, este grupo se aglutinó en torno a la llamada bancada uribista, que ha apoyado al Presidente en la mayoría de los proyectos del Ejecutivo.

Sin embargo, este respaldo no ha sido unánime ni constante. Por ejemplo, a pesar de la oposición gubernamental a la Reforma Política del 2003, muchos miembros de la bancada, en especial los del PCC, la defendieron hasta lograr su aprobación. De otra parte, al poco tiempo de ser aprobada la reforma, varios congresistas comenzaron a crear sus propios movimientos, como por ejemplo, el Nuevo Partido y el movimiento Colom-

49 “El Polo Busca 100,000 seguidores”. El Tiempo, 29 de marzo de 2004; p. 1.

50 Entrevista concedida a Santiago Guerrero.

51 Ibid.



La denominación que nos hemos dado algunos, de ‘independientes’, (...) no es otra cosa que independientes de los partidos políticos tradicionales (...). Sin embargo, nunca [se ha considerado] que en escenarios político-sociales de países como Alemania o Taiwán (...), con modelos [de desarrollo] de alta participación del sector privado y de la sociedad civil (...), se movilizaron tendencias hacia un pragmatismo puro en el quehacer de la política, impulsadas por sectores sociales, universitarios, religiosos, étnicos y empresariales, sin vínculo alguno con los sectores políticos tradicionales. [Esto fue] producto de la falta de representación real y de la lamentable maquinaria clientelista, y de círculo cerrado del poder, en que se [habían convertido] los partidos tradicionales.

(Jairo Clopatofsky, Movimiento Cívico Independiente).



bia Viva⁵², mientras que otras alternativas afines al presidente Uribe decidieron mantener su personería jurídica. Por ello, ciertos analistas cuestionan la supervivencia de la bancada uribista, llegando a afirmar que lo único que une a facciones tan diversas es la figura del presidente Álvaro Uribe.

“En el uribismo hay de todo: los disciplinados conservadores como Carlos Holguín y Luis Humberto Gómez Gallo, políticos de opinión como el senador Pardo, liberales de carrera como los senadores Darío Martínez y Hector Elí Rojas, nacientes estrellas parlamentarias como Armando Benedetti, independientes como Jairo Clopatofsky. Hay políticos de las regiones con tendencia clientelista y miembros de la clase alta con fuerte presencia en los medios. Es obvio que todos no caben cómodamente bajo el mismo techo de un partido único (...). A diferencia de la izquierda democrática, que avanza en la conversión del Polo Democrático en un partido político, el uribismo ha sido incapaz de aprovechar el poder de convocatoria del presidente Uribe para organizarse. La reforma política, diseñada para unir, fragmentó a la bancada de gobierno”⁵³.

52 Según algunas personas vinculadas al Congreso, este movimiento es respaldado por amplios sectores de la Costa Atlántica colombiana y grupos de las autodefensas.

53 “Matrimonios por conveniencia”, en Revista Semana, julio 4 de 2003.

III. 6. La Anti-política

Finalmente, la llamada anti-política es un fenómeno creciente y muy en boga entre diversos políticos, que aun moviéndose dentro de los partidos tradicionales, propugnan por una imagen ajena e independiente de las fuerzas políticas existentes. Al respecto, Francisco Gutiérrez advierte: “El fenómeno está extraordinariamente extendido y abarca elecciones como la de 2000 en Bogotá en la que María Emma Mejía pretendió que su campaña no era liberal. La situación ideal es estar dentro y fuera del partido para aprovechar las ventajas de ambos mundos”⁵⁴. Esta manera de hacer política se refleja en la acusada feria de avales otorgados por “partidos de alquiler”, y se nutre de la crisis de legitimidad de las organizaciones políticas y sus limitaciones para responder a las demandas sociales.

IV. Grupos ilegales y partidos políticos

Desde mediados del siglo pasado, pero en especial a partir de la década de los setenta, la violencia proveniente de grupos guerrilleros, particularmente las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de grupos paramilitares y carteles del narcotráfico, ha asediado al sistema de partidos y al sistema político colombiano en general. Si bien los asesinatos, las amenazas, los atentados y los secuestros de candidatos, concejales, alcaldes, diputados y congresistas por parte de guerrillas y paramilitares no son un fenómeno nuevo, se han hecho aun mucho más notorias en los últimos cuatro años⁵⁵. La ciudadanía también es víctima de intimidaciones que se expresan, por un lado, en la obligación de votar por determinado candidato y, por el otro, en el impedimento a los ciudadanos del libre ejercicio del sufragio. “Estas presiones de los actores armados, particularmente de las autodefensas, parecen haber obedecido a un intento de penetrar las estructuras nacionales de representación política”⁵⁶.

Tanto las organizaciones partidistas como los políticos han sido víctimas de la violencia. La eliminación física de los militantes de la Unión Patriótica (UP) en

54 Gutiérrez op cit, 2002; p. 52.

55 Al respecto, ver García y Hoskin, 2002; pp. 230-231.

56 *Ibid.*; p 233.

los ochentas, la intimidación de candidatos y el secuestro de políticos reflejan de manera contundente el amenazante contexto en el que se desarrolla el sistema partidista colombiano. Francisco Gutiérrez ilustra muy bien el tipo de relación entre los grupos ilegales y la política. Según él, una de las principales transformaciones que se dieron en el período entre 1974 y 1991 fue que “en las regiones donde había más violencia política se originó un nuevo consocialismo que involucraba viejas élites agrarias, narcotraficantes y paramilitares. Allí, los narcos y los ganaderos le apostaron al Liberalismo, básicamente porque era la mayoría previa. El Liberalismo, por tanto, apareció con frecuencia asociado a la violencia agraria, al para-militarismo y al narcotráfico”⁵⁷. El resultado fue una profunda transformación de las prácticas políticas con el auge de nuevos actores, vinculados a la economía ilegal y los circuitos de la guerra, convertidos de un día para otro en líderes departamentales y locales que irían a disputar, con barones regionales y jefes nacionales, el caudal electoral de su región.

Esta situación adquirió una particular dinámica y profundidad con la irrupción del narcotráfico, especialmente a comienzos de la década de los ochenta. Un claro ejemplo de esto fue el escándalo por la infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña de Ernesto Samper y el consecuente proceso 8,000⁵⁸. Sin embargo, como lo señala Gutiérrez, “este vínculo no era un matrimonio feliz como inicialmente se podría pensar, sino una compleja, tensa y contradictoria relación que llevó a que terminaran destruyéndose a sí mismos. Muchos políticos tuvieron una vida o carrera corta, y los narcotraficantes no lograron obtener los beneficios reales esperados”⁵⁹.

V. Los medios de comunicación y la personalización de la política

En Colombia, como en todas partes del mundo, los medios masivos de comunicación han transformado la

manera de hacer y de percibir la actividad política. No obstante, en el caso colombiano esta influencia adquiere características particulares por el fenómeno de la violencia generalizada, descrita anteriormente: por un lado, porque con frecuencia, ante la imposibilidad de acceder directamente al electorado, los medios de comunicación se convierten en el único medio para que los candidatos y los partidos den a conocer sus propuestas; y, en segundo lugar, porque muchas veces estos reflejan y reproducen la polarización que vive la sociedad colombiana; todo esto, exacerbado por la creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación en unas pocas manos y por los grandes intereses económicos que ellos representan. Asimismo, la función de selección de candidatos, que en alguna época descansó en los directorios partidistas, hoy está mediada por el clima de opinión que crean los mismos medios de comunicación a través de encuestas y sondeos, de la exposición específica de ciertos temas y candidatos y, sobre todo, de la imagen que construyen y reflejan tanto del personaje político como de las agrupaciones partidistas. En este sentido, los medios de comunicación han contribuido con frecuencia al clima de desprestigio de los partidos políticos y el Congreso, y terminan favoreciendo a quienes se postulan como ‘antipartidos’ o ‘antipolíticos’, y profundizando la “personalización” de la política. En resumen, las lógicas de producción y presentación de la información, la extendida percepción negativa que tiene el público de los partidos, el protagonismo de caras reconocibles por encima de sus organizaciones, y la mencionada injerencia de los medios en la selección de candidatos, hacen que los políticos opten por prescindir de la organización partidista y que, incluso, en muchos casos, los candidatos prefieran mantener una cierta distancia del partido para mantener su supervivencia política.

De alguna manera, podríamos decir que en Colombia se ha ido creando un círculo vicioso en el que, por un lado, desde y a través de los medios de comunicación se promueve la idea de la deslegitimación y el desprestigio de los partidos y otros espacios formales de expresión y representación política; mientras, por el otro lado, en estos mismos medios —en particular en la radio—, surgen y se consolidan espacios en los que los ciudadanos sienten que pueden expresarse libremente, que son escuchados y a través de los cuales sus demandas podrán ser atendidas y retransmitidas a quienes tienen el poder de hacerlo; espacios que, en nombre de la

57 Gutiérrez, op cit, 2002; p. 46.

58 Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. “La metamorfosis del sistema político colombiano ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”, en Gutiérrez, op cit, 2002; p. 346.

59 Gutiérrez, Francisco. “Crimen organizado y sistema político”, documento preparado para el congreso *Democracy, Human Rights and Peace in Colombia*. Universidad de Notre Dame. marzo 26-27. 2001; pp. 1-3. Citado por Dávila y Delgado, *Ibíd.*; p. 347.

“opinión pública”, pretenden asumir funciones que no les competen, sobre todo cuando su independencia y objetividad no son la impronta predominante.

VI. Conclusiones y recomendaciones

De lo expuesto en este trabajo se hace evidente que las carencias y dificultades del sistema de partidos y de los partidos políticos colombianos se relacionan tanto con aspectos organizativos de los mismos, como con características de su funcionamiento, de sus propuestas programáticas y del papel que cumplen dentro del sistema político.

Parece evidente que el profundo fraccionamiento de las estructuras partidistas y la falta de control sobre sus candidatos y elegidos aparecen como las mayores debilidades de los partidos y movimientos políticos y por ende, superarlas, se presenta como uno de los mayores retos. Si bien esta laxitud y flexibilidad en las estructuras organizativas permitió de alguna manera la supervivencia de los partidos tradicionales ante las diversas transformaciones en el panorama institucional y el surgimiento de numerosos partidos, hoy por hoy esta táctica de adaptación se ha traducido, por un lado, en la extrema atomización partidista, reflejada en la existencia de 79 colectividades con personería jurídica; por el otro, en un personalismo rampante, que a veces toma características de mesianismo, y en la proliferación de propuestas sustentadas en el discurso de la anti política.

La reforma política aprobada hace unos meses por el Congreso de la República incluye varias disposiciones encaminadas a remediar esta situación. Entre ellas, cabe mencionar las listas únicas y la limitación del número de candidatos al número de curules por repartir, que ya comenzaron a surtir efectos en las elecciones locales del pasado mes de octubre —por ejemplo, si el número de listas inscritas para el Concejo de Bogotá disminuyó considerablemente (el 82%), al pasar de 125 en 1994, a 269 en 1997, 227 en 2000 y a 40 en 2003. Asimismo, se redujo significativamente el número de aspirantes, facilitándosele a los electores el proceso de selección⁶⁰. No obstante, es necesario advertir sobre la

importancia de acompañar el actual proceso de reestructuración institucional con una intensa campaña de educación dirigida a la ciudadanía, para divulgar los contenidos de la reforma constitucional de 2003 y los beneficios que ésta trae para la democratización de la actividad política en el país. La experiencia ha demostrado que la mera modificación de las reglas de juego no es suficiente para cambiar los viejos hábitos políticos, tanto de las clases dirigentes como del electorado; y por ello es necesario que unos y otros entiendan que para que éstas cumplan sus propósitos, deben, por un lado, decantarse, y, por el otro, que la ciudadanía se apropie de ellas.

Los medios de comunicación, las universidades y los centros de estudio e investigación, con el apoyo de la cooperación internacional, pueden desarrollar una labor importante en la divulgación de la reforma política y de los beneficios que ella acarrea.

De otra parte, es indispensable que las organizaciones partidarias comiencen un proceso de divulgación de la reforma política entre sus directivas, afiliados y seguidores, e inicien la adecuación, a dichas nuevas condiciones, de las estructuras organizativas y de los procesos de selección de candidatos a las corporaciones públicas y, aun, a la Presidencia de la República. Este proceso debe enfatizar las virtudes de la reforma para los partidos mismos, pero, sobre todo, para la democracia colombiana, cuya institucionalidad política se ha visto menguada y es frecuentemente descalificada como irrelevante. Como en el caso anterior, actores académicos y la comunidad internacional, pueden contribuir a la modernización y democratización organizativa de los partidos, sobre todo si tenemos en cuenta que además de las normas mencionadas anteriormente, la Reforma Constitucional los obliga a adoptar mecanismos de definición de reglas de juego y de selección de candidatos democráticos. Como se explicó en páginas anteriores, las organizaciones partidarias más relevantes prevén en sus estatutos la participación de diferentes instancias regionales y de diversos sectores sociales en sus decisiones. No obstante, esta participación es, con frecuencia, limitada.

Lo anterior se relaciona con el debilitamiento de la función representativa de los partidos y movimientos políticos en Colombia, que abarca temas como la inclusión, la expresión y la agregación de demandas sociales, la formación y capacitación de sus afiliados y dirigentes, la promoción de una cultura política, y la compene-

60 Datos tomados de Giraldo, Morelca. “Comportamiento Electoral de los Bogotanos. Estudio de las Elecciones de Alcalde y de Concejo en el año 2003” (versión preliminar). Tesis de grado para obtener el título de Politóloga de la Universidad de los Andes. 2004.

tración de los partidos con la sociedad; lo cual constituye otro de los grandes retos que estos deben enfrentar. Si bien las falencias de los partidos para incorporar a diferentes sectores sociales han sido evidentes, la responsabilidad también recae en la llamada sociedad civil. En el caso colombiano, ésta no sólo se encuentra fragmentada y tiene falencias organizativas, sino que con frecuencia le hace el juego a los discursos anti-política y anti-partidos, como si ella y ellos encarnaran al enemigo. Partidos políticos y sociedad civil son complementarios, y es a través de los primeros que la segunda puede lograr que sus demandas sean canalizadas y reciban atención gubernamental.

Una de las condiciones para mejorar la representación es que haya mecanismos eficaces y efectivos de rendición de cuentas, de manera que los ciudadanos puedan hacerle seguimiento a la gestión de los elegidos y que estos puedan informarle a los electores sobre su desempeño. En Colombia, la inmensa mayoría de los electores se limita, en el mejor de los casos, a depositar un voto cada tres o cuatro años, y son muy pocos los que le dan al derecho al sufragio una connotación más amplia. Para subsanar estas falencias, es necesario apoyar iniciativas independientes conducentes a fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y la visibilidad de los elegidos, pero también la de los candidatos.

En lo que respecta al papel de los partidos en el sistema político, han primado las funciones eminentemente electorales, descuidando su rol en la definición e implementación de políticas públicas, en el control político y en la formación de mayorías parlamentarias que permitan mejorar la gobernabilidad. En este sentido, se podría trabajar en tres direcciones: por un lado, apoyando el trabajo de los elegidos en sus respectivas corporaciones, y en particular de las bancadas, que de acuerdo con lo aprobado en la última reforma política deben comenzar a organizarse en el futuro; en segundo lugar, apoyando el fortalecimiento y modernización del Congreso para proveerlo de herramientas e instrumentos que le permitan “competir” en igualdad de condiciones con los tecnócratas del Gobierno, pero también con los “lobbistas” del sector privado; y, en tercer lugar, es importante fomentar los centros de estudio de los partidos para fortalecer su capacidad propositiva, y para que puedan actuar como interlocutores válidos del Gobierno y de los miembros de sus bancadas en el diseño y formulación de políticas.

De forma paralela, es recomendable que los partidos acometan con seriedad el mandato de su democratización interna, a través de la depuración de los procesos de selección de candidatos, la claridad en la confección y el ordenamiento de las listas y, sobre todo, de la ampliación de los mecanismos de inclusión de las bases en los procesos de toma de decisiones de los partidos. Ciertamente, las personas son más propensas a involucrarse y a participar cuando son tomadas en cuenta y se sienten parte de un proyecto que les incumbe directamente. De ahí que, una de las mejores maneras de incentivar la participación social y política, es por medio de la inclusión directa de los ciudadanos y la profundización de un sentimiento de pertenencia recíproca entre éste y el partido.

Como se mencionó en páginas anteriores, la interferencia de los actores armados en los procesos electorales, su influencia sobre los congresistas y otros funcionarios electos, y por ende sobre el sistema de partidos y los partidos políticos colombianos, son elementos que pueden interferir seriamente en el ejercicio democrático en Colombia.

En otras palabras, son factores que ahondan las formas de exclusión e interfieren en la libre participación de los ciudadanos en las elecciones; y, por ende, deben ser objeto de la mayor atención por parte de los orga-



Pero además de eso, tenemos una democracia afectada por las circunstancias que se han mencionado aquí — narcotráfico, guerrilla, paramilitares, corrupción, desprestigio de los partidos. En fin, todo esto para hacer una afirmación: en Colombia es supremamente difícil hacer política. El otro día, que fui a participar en una acción humanitaria, buscando que el jefe paramilitar de ese momento Carlos Castaño pusiera en libertad a la senadora Piedad Córdoba, éste me decía: ‘es que los partidos no sirven para nada, los partidos no actúan, no tienen presencia’. Y yo le contesté: ‘Cómo vamos a tener todo eso que Usted echa de menos, si por un lado están los guerrilleros con sus fusiles, y por otro lado están ustedes con sus fusiles; y nosotros diciendo discursos en las esquinas’. Contra fusil no hay idea ninguna que valga. Eso es lo más pernicioso, la violencia. Cuando en un país vale más un fusil que una idea, la democracia está en una encrucijada supremamente difícil.
(Horacio Serpa, Partido Liberal).



nismos nacionales e internacionales encargados de velar por la transparencia de las elecciones. Por ejemplo, no puede seguir pasando desapercibido el hecho de que en algunos departamentos y municipios, donde es evidente la presencia de alguno de los grupos armados, se presente un solo candidato, limitando la libre escogencia de los ciudadanos.

En momentos en que se están comenzando procesos de paz con las autodefensas y con el ELN, y que se está hablando de su eventual ingreso a la vida política a través de la conformación de movimientos o partidos, es fundamental hacerle seguimiento a estos procesos para evitar que por esta vía se institucionalice la impunidad. Lo mismo debe hacerse con las actuaciones de quienes han accedido o accederán a cargos de elección popular con el respaldo de estas organizaciones, para garantizar que por esta vía no se aprueben leyes que favorezcan estos intereses.

En cuanto a la influencia del narcotráfico, Colombia ha vivido las consecuencias de su penetración en las diferentes esferas de la vida pública y privada, y en particular en la política. Esto se ha convertido en una de las principales fuentes de corrupción y, como en el caso anterior, también tiene efecto sobre la exclusión política y social. Por ello, los partidos políticos, el gobierno, la comunidad internacional y la sociedad colombiana en general deben crear y apoyar todos los mecanismos posibles para evitar que estos factores continúen penetrando el escenario político del país.

Es claro que para poder responder a los desafíos mencionados en este trabajo, los partidos políticos deben adecuar sus ideologías, sus programas, sus estrategias y su estructura organizativa a las nuevas realidades nacionales e internacionales. Entre las realidades nacionales aludidas, sobresalen un nuevo marco legal que propende por la agregación de los partidos, por su organización y democratización internas; una creciente insatisfacción ciudadana frente a las actuaciones de sus representantes; el auge de propuestas políticas mesiánicas y personalistas que van en contra de la institucionalización de los partidos; las crecientes demandas de participación por parte de sectores que tradicionalmente han estado subrepresentados en las instancias decisorias —y particularmente en los partidos y en los órganos de representación popular: las mujeres, los grupos étnicos y los jóvenes, por mencionar sólo algunos; la agudización de algunos problemas de la sociedad, en particular la pobreza, las desigualdades y la

exclusión política, social y económica; la inclusión de nuevos temas en las agendas gubernativas y, por supuesto, la violencia en sus distintas manifestaciones, que si bien tiene raíces muy profundas, ha adquirido nuevas dinámicas y se ha complejizado.

Entre las nuevas realidades internacionales, quizás el mayor reto radica en responder adecuadamente a la globalización, no sólo económica, sino también política. Es decir, a la globalización de la agenda mundial y a las presiones y reciprocidades que de ella se derivan.

A pesar de los problemas por los que atraviesa el sistema de partidos y los partidos políticos colombianos, es necesario cuestionar y reevaluar las proféticas aseveraciones sobre el colapso del sistema de partidos colombiano. Aunque es una posibilidad latente, los partidos tradicionales no están tan cerca de la extinción como podrían pensar algunos; y las tercerías y nuevas alternativas cuentan con las condiciones y oportunidades propicias para ocupar un lugar importante dentro del sistema. Si los partidos deciden acometer seriamente las labores de reagrupación y renovación podríamos estar ad portas de la reordenación institucional del sistema partidista colombiano. Ahora bien, hay que reiterar que aunque indispensables, las leyes no son suficientes para cambiar malos hábitos y costumbres perniciosas. Por eso, de manera paralela a la implementación de los nuevos reglamentos, las organizaciones políticas del país deben impulsar la titánica labor de preparar a los cuadros dirigentes y a la clase política para afrontar los nuevos retos y la (re) generación de una nueva cultura política en la ciudadanía.

Principales proyectos de reformas legales y constitucionales al sistema de partidos y a los partidos políticos

A partir de 1991, los intentos reformistas más relevantes fueron los siguientes: La Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos (1995) que, más que reformas constitucionales, propuso desarrollos legales a la normatividad vigente.

Posteriormente, como resultado de un acuerdo político entre los entonces candidatos a la Presidencia Andrés Pastrana e Ingrid Betancourt, el primero, una vez elegido, intentó promover la convocatoria de un referendo sobre la reforma política. Después de un accidentado proceso de negociación entre diferentes sectores políticos, y del fracaso del mismo, representantes de las principales fuerzas políticas suscribieron el llamado Acuerdo Nacional para la Reforma Política, del que emanó el Proyecto de Acto Legislativo para la Reforma Política Colombiana y la Profundización de la Democracia. Este, a diferencia de la Comisión, sí pretendió una profunda y extensa reforma a la Constitución. En su artículo 1º, el proyecto incluía poderes prácticamente ilimitados para el Presidente de la República en materia de negociaciones de paz, lo que acabó convirtiéndose en el mayor obstáculo para su aprobación, por la oposición que generó entre diversos sectores. Adicionalmente, contemplaba, entre otras, reformas a los regímenes de los partidos, al electoral y a la financiación de las campañas; varias reformas al Congreso, la introducción de las bancadas parlamen-

tarias, el fortalecimiento del estatuto de la oposición y la prórroga a cuatro años de los períodos de alcaldes y gobernadores.

Ante el fracaso de esta iniciativa, y en el contexto del escándalo por corrupción en el que se vieron involucrados altos dignatarios del Senado, el presidente Pastrana propuso un referéndum constitucional que tenía como propósito introducir profundas modificaciones en el sistema político colombiano. Esta iniciativa generó un agudo debate que culminó en la presentación de una propuesta de recolección de firmas para promover un referéndum de iniciativa popular y en un proyecto de iniciativa parlamentaria, los cuales, por razones distintas, finalmente fracasaron. Los temas tratados en los dos proyectos no eran muy diferentes, con excepción de lo relativo a la reducción del Congreso, su integración y elección.

En marzo de 2002 se realizaron las elecciones para el Congreso, y una vez más se puso en evidencia la extrema atomización e indisciplina partidista y el tema de la reforma política nuevamente ocupó un lugar central, no sólo en la agenda de los candidatos al Congreso sino a la Presidencia de la República. Esto posiblemente impulsó al presidente Pastrana, faltando apenas cinco meses para culminar su mandato y tres para la clausura de las sesiones del Congreso, a presentar una propuesta de reforma política que no tuvo mayor discusión.

El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002

SIMÓN PACHANO*

Presentación

La “cartografía en dos dimensiones” de la que habla Sartori (1992: 158) es siempre un buen punto de partida para el análisis de los partidos y del sistema de partidos. La combinación del número y la ubicación ideológica de los partidos da lugar a la tipología de sistemas que va desde el unipartidismo hasta el pluralismo polarizado, por el lado de la atomización, y desde el monopolio total hasta la polarización con alta fragmentación, por el lado de la dispersión. Ambas dimensiones permiten conocer la morfología del sistema de partidos y, a partir de ella, entregan valiosa información sobre la distribución del poder político. Así mismo, conforman un importante instrumento para evaluar y sobre todo para pronosticar su grado de estabilidad. Por ello, esos dos aspectos reciben preferente atención en el presente trabajo. Sin embargo, en casos como el ecuatoriano, aquella perspectiva resulta insuficiente, en especial porque no da cuenta de otras dimensiones (o *clivajes*) diferentes a las que configuran el continuo ideológico izquierda-derecha y que tienen tanta importancia como éste. El factor regional, por un lado, y el peso significativo de opciones populistas, por otro lado, obligan a desplegar un conjunto de reflexiones que se alejan de la perspectiva mencionada y

que dirigen la atención hacia otras dimensiones. Entre éstas se encuentra la distribución territorial de los partidos, que en cualquier análisis sobre Ecuador debe estar presente, y que constituye el tema central de este trabajo¹. El artículo concluye con la propuesta de un índice de medición de la distribución territorial de los partidos.

1. Características del sistema

La mayor parte de estudios sobre el desempeño de los partidos políticos ecuatorianos en los veinticinco años transcurridos desde el retorno a la democracia, se ha concentrado en los aspectos negativos o en general en sus deficiencias. Débil institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Bustamante, 1999; Conaghan, 1994), constante cambio de las reglas (Pachano, 2003a), dispersión, fragmentación y atomización (Conaghan, 1995; Freidenberg, 2000), inestabilidad y volatilidad (Arias, 1995), y poca capacidad de representación (Mejía, 2002), se han destacado como las características centrales. Así mismo, han puesto énfasis en las prácticas clientelares y

* Coordinador del Programa de Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Ecuador.

1 Entre los estudios que, desde la perspectiva comparada, profundizan en este último aspecto se destacan el de Mainwaring y Jones (2003) y el de Snyder y Samuels (2001). En el primero se propone la utilización de un índice de distribución nacional (o de nacionalización) de los partidos, que será tratado más adelante.



Creo que nuestros partidos se han convertido en clubes parlamentarios, que sólo responden a la agenda que les pone el Ejecutivo semana a semana, pero no tenemos una agenda nacional para solucionar problemas estructurales de la nación, y sólo nos quedamos en el análisis del corto plazo. Y, entonces, obviamente, el desprestigio del Parlamento está a la vista; porque sólo se dedican a eso, y como no tienen una propuesta alternativa, se dedican a oponerse, por el hecho de venir del Ejecutivo. Hay una irracionalidad en eso.

(Ramiro González, Partido Izquierda Democrática).



corporativas a las que se han adaptado los partidos (Bustamante, 1997; Pachano, 2001).

No faltan evidencias para sostener esas perspectivas. En primer lugar, el constante cambio de las reglas ha afectado negativamente a la estabilidad del sistema de partidos y, con ello, a su institucionalización². La permanencia y la regularidad de las normas que lo rigen es, sin duda, un elemento básico de la institucionalización del sistema, en la medida en que establecen las pautas de conducta que, tanto electores como partidos, deben desarrollar para garantizar las condiciones de la competencia política³. En sentido contrario a esta necesidad, el sistema de partidos ecuatoriano (conjuntamente con el sistema electoral) ha vivido constantes modificaciones, algunas de las cuales podrían interpretarse incluso como acciones de sustitución de un sistema por otro. Desde 1983, es decir antes de que se cumpliera el primer período presidencial y legislativo desde el retorno a la democracia, se han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos, así como las que determinan la estructura y funcionamiento del Congreso. Se han introducido múltiples reformas a la Cons-

titución, ya sea por medio de reformas legales procesadas por la vía legislativa corriente o por plebiscito⁴. Finalmente, en 1997, se realizó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, la cual introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. De esta manera, más que los ajustes y las reformas que deben realizarse a lo largo del tiempo para adecuar las condiciones institucionales a las necesidades de la actividad política, se ha tendido a transformar constantemente esas condiciones y la propia conformación de las instituciones representativas. Como resultado, el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas, especialmente para la acción de los partidos y para su relación con los electores.

En gran medida, como resultado de este proceso reiterativo de cambios, se ha configurado una *institucionalidad incoherente*. Por lo general, las reformas no han obedecido a objetivos claros y de conjunto, sino a intereses de sectores particulares y a las presiones coyunturales. A pesar de que deben actuar en conjunto, cada uno de los componentes del sistema apunta en un sentido específico y no se advierten los enlaces necesarios para que puedan impulsar procesos orientados hacia una determinada dirección. Consecuentemente, la característica central de este entramado es la falta de cohesión interna, materializada en resultados inesperados y contrarios a los objetivos de consolidación democrática y de gobernabilidad. De ahí que sus efectos puedan ser calificados como negativos y que se pueda afirmar, por tanto, que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad, a la dispersión, a la fragmentación y al debilitamiento de los partidos.

El cambio constante en las normas que regulan los procedimientos políticos, ha producido una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores. Estos han debido escoger entre actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Utilizando cualquiera de las dos alternativas se ha llegado al

2 El tema de los problemas de institucionalización que se derivan de las constantes reformas lo he tratado en otro lugar (Pachano, 2003a), del que tomo parcialmente algunos de los puntos planteados aquí.

3 La importancia de la estabilidad de las reglas para la institucionalización del sistema de partidos ha sido destacada por Mainwaring y Scully (1995: 4 y ss), quienes consideran que ésta es la primera y más importante de cuatro condiciones sobre las que se asienta ese proceso (junto al establecimiento de fuertes raíces de los partidos en la sociedad, la legitimidad otorgada por los principales actores, tanto al proceso electoral como a los partidos, y la organización autónoma de estos en relación a grupos de presión y a los intereses de los líderes).

4 Los electores ecuatorianos han debido pronunciarse en cuatro plebiscitos o consultas populares (1986, 1994, 1995 y 1997) sobre temas políticos referidos a los partidos, a las elecciones, a las funciones y forma de elección de los diputados, y en general a los mecanismos y formas de representación.

Cuadro N° 1
Número de bancadas en el Congreso Nacional

Año	Número de listas	Tamaño del Congreso	Promedio diputados por lista
1979	10	69	6.9
1984	15	71	4.7
1986	14	71	5.1
1988	12	71	5.9
1990	11	72	6.5
1992	13	77	5.9
1994	14	77	5.5
1996	11	82	7.5
1998	9	123	13.7
2002	19	100	5,3
Promedio	12.8	81.3	6.2

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

vaciamiento de las instituciones propias del sistema político, ya que los procesos de intercambio y negociación política tienden a ocurrir principalmente fuera de ellas. Los actores políticos han utilizado indistintamente cada una de ellas de acuerdo a las situaciones que deben enfrentar, en un pragmatismo que ha conducido al debilitamiento de las instancias políticas o, como una forma de supervivencia, a su adaptación a aquellas condiciones. Esto es precisamente lo que ha sucedido con los partidos, que han terminado por acomodarse no solamente a una normatividad cambiante, sino que se han visto obligados a desarrollar prácticas y conductas propias de la institucionalidad paralela que se ha ido creando a partir de los vacíos que deja el cambio permanente.

En segundo lugar, el alto número de partidos que participan en las elecciones y que obtienen escaños legislativos (que se puede observar en el cuadro número 1) es un indicador claro de la dispersión y de la fragmentación del sistema. Desde 1979 ha habido un mínimo de 9 listas, tanto de partidos como de independientes, con representación en el Congreso⁵. Esto quiere decir que 12.8

listas en promedio han ocupado escaños legislativos, lo que constituye un número muy alto para un Congreso relativamente pequeño como es el ecuatoriano (cuyo tamaño promedio ha sido de 81.3 diputados a lo largo del período). Desde la perspectiva de cada período legislativo esto se muestra en que el tamaño promedio máximo ha sido de 13.7 diputados por bancada (en 1998) y el mínimo de 4.7 (en 1984), con un promedio total de 6.2.

El alto número de listas con representación parlamentaria se refleja en la presencia de un alto número de bancadas pequeñas (de tres legisladores o menos) que, como se observa en el cuadro número 2, han predominado en el Congreso. Solamente en un período legislativo (1998) éstas se han situado por debajo del 40%, mientras en la mayor parte de períodos han agrupado a más de la mitad de las bancadas, lo que se expresa en un promedio de 51.5% del total del Congreso. De aquí se desprende el enorme peso que cobran los bloques legislativos pequeños, cuyos votos pasan a ser vitales dentro del juego político parlamentario; lo que a su vez, como una forma de retroalimentación, se convierte en un incentivo para la proliferación de partidos. Si a esto se añade el efecto de algunas disposiciones electorales, como la utilización de la fórmula proporcional para la asignación de puestos y, posteriormente, la utilización del sistema de votación personalizado en listas abiertas —que serán analizadas más adelante—, se puede llegar a identificar las causas de la fragmentación.

5 Desde el inicio del actual período democrático, en 1978-1979, y por más de quince años, se estableció el monopolio partidista de la representación. El primer intento de romper ese monopolio fracasó en el año 1984 cuando el gobierno convocó a plebiscito o consulta popular. El segundo intento tuvo éxito diez años después, por medio del mismo mecanismo pero bajo otro gobierno y en condiciones de mayor desgaste de los partidos.

Cuadro N° 2
Proporción acumulada de las bancadas según tamaño
(% de total de bancadas)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
1	30.0	26.7	28.6	25.0	9.1	30.8	28.6	9.1	0.0	0.0
2	50.0	40.0	28.6	50.0	27.3	46.2	57.2	45.5	22.2	16.6
3	60.0	60.0	50.0	50.0	54.6	53.9	57.2	54.6	33.3	41.6
4	70.0	66.7	64.3	58.3	54.6	53.9	57.2	63.7	44.4	49.9
5	70.0	73.4	71.4	58.3	54.6	61.6	57.2	63.7	44.4	58.2
6	70.0	80.1	78.5	66.6	54.6	69.3	71.5	63.7	44.4	58.2
7 a 10	80.0	93.4	85.6	91.6	72.8	77.0	85.8	72.8	55.5	58.2
11 a 20	90.0	93.4	99.9	91.6	100.0	92.4	92.9	91.0	66.6	83.2
21 y más	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

El resultado inevitable de la fragmentación del sistema de partidos ha sido la imposibilidad de que un partido, ya sea de gobierno o de oposición, pueda alcanzar la mayoría tanto en el Congreso como en la primera vuelta presidencial. Como se puede ver en el cuadro número 3, a lo largo de todo el período ningún partido ha conseguido más de la mitad de los escaños legislativos. Tanto en las elecciones generales, que se realizan conjuntamente a la primera vuelta presidencial, como en las de medio período, que tuvieron vigencia hasta 1998, la primera bancada apenas ha ocupado en promedio la tercera parte de los escaños, con un tamaño máximo de 44.9% y un mínimo de 22.2%⁶.

En el análisis de las causas que han configurado esta situación se destaca la utilización de la fórmula proporcional en las elecciones legislativas, que, como lo han demostrado varios estudios comparativos (Nohlen, 1995; IDEA, 1997; Taagepera y Shugart, 1989), tiende a desembocar en una representación fragmentada e impide la conformación de mayorías claras. Se debe añadir también la votación personalizada en listas abier-

tas, instaurada desde 1997, que alimentó en mayor medida aquella tendencia y debilitó a los partidos políticos⁷. Así mismo, es necesario incluir, entre las causas, a la utilización de la provincia como distrito electoral, tanto porque crea una ficción de representación territorial como por la diversidad de tamaño de éstas que lleva a distorsiones en la proporcionalidad (Cf. Snyder y Samuels, 2001).

Dentro del debate político más que del académico, la imposibilidad de conformar mayorías se ha atribuido principalmente a la realización de las elecciones legislativas conjuntamente a la primera vuelta presidencial. Esta es solamente una verdad parcial, ya que si bien es cierto que en la única ocasión en que se realizaron con la segunda vuelta presidencial (1979) se conformó el bloque legislativo que ha estado más cerca de lograr la mayoría, también se debe considerar que al mismo tiempo hubo 10 listas con representación y que las bancadas de menos de tres diputados equivalían al 60.0% del total del Congreso. Por otra parte, en las elecciones de medio

6 Las elecciones de medio período fueron introducidas por las primeras reformas del período democrático (1983) y determinaron que los diputados provinciales (57 de un total de 69 en ese momento) se renovaran en su totalidad cada dos años. Con ello se cambió el calendario electoral (que, además, redujo de cinco a cuatro años el período presidencial y el de los diputados nacionales) y alteró sustancialmente la estructura del Congreso. La Constitución de 1987 eliminó estas elecciones, pero a la vez suprimió la diputación nacional.

7 Por medio del plebiscito realizado en el año 1997, se aprobó el cambio de la forma de votación de listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (una forma de *panachage*). El resultado inevitable fue la mayor personalización de la política y la erosión de los partidos. Como una forma de reducir este impacto negativo, desde las elecciones del año 2002 se introdujo la fórmula D'Hondt para la asignación de los escaños, pero ésta fue derogada por el Tribunal Constitucional en el año 2004. En caso de que no se adopte una nueva fórmula, desde las elecciones de este año se volverá a la asignación por el simple orden de votación individual.

Cuadro N° 3
Tamaño de la primera bancada legislativa según tendencia

AÑO	PRIMERA BANCADA (% escaños)	PARTIDO	TENDENCIA
1979	44.9	CFP	Gobierno
1984	33.8	ID	Oposición
1986*	23.9	ID	Oposición
1988	42.3	ID	Gobierno
1990*	22.2	PSC	Oposición
1992	27.3	PSC	Oposición
1994*	32.5	PSC	Oposición
1996	32.9	PSC	Oposición
1998	28.7	DP	Gobierno
2003	25.0	PSC	Oposición
Promedio	31.3		

* Elecciones de medio período.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

período no ha habido un comportamiento diferente. Se trata, por tanto, de una causa necesaria pero no suficiente, a la que deben añadirse las mencionadas antes.

La fragmentación del sistema de partidos y la dispersión de la votación se manifiestan también en las elecciones presidenciales. Allí se expresan en los bajos porcentajes que se obtienen en la primera vuelta. Como lo demuestra el cuadro número 4, en promedio los triunfadores han obtenido entre la cuarta y la tercera parte de los votos, con un máximo de 34.9%, en 1998, y un mínimo de 20.6%, en 2002. Así mismo, se manifiesta en el alto número de candidatos, que van desde seis como mínimo, hasta doce como máximo, y que dan una media de nueve. Cabe recordar, al respecto, que la utilización de la doble vuelta se introdujo como un mecanismo para evitar la elección de presidentes con porcentajes de votación muy pequeños, pero también la proliferación de candidaturas. Se suponía que aquel mecanismo sería un incentivo para la conformación de grandes corrientes que confluían en alianzas con capacidad de triunfo en la primera vuelta (CORDES, s/f), pero la evidencia muestra efectos totalmente contrarios, tanto por el alto número de candidatos como por la baja proporción con que pasan a la segunda vuelta.

Se debe considerar, también, que la ausencia de definiciones claras de apoyo a uno de los dos finalistas ha sido la práctica predominante de los partidos que han quedado fuera de la segunda vuelta, lo que constituye un elemento de erosión de este mecanismo y, hasta cierto

punto, el reconocimiento de su escasa capacidad para orientar y definir la votación de sus seguidores (Freidenberg, 2000). A esto se debe añadir que, en un sistema de doble vuelta, la verdadera fuerza de cada partido es la que se manifiesta en la votación de la primera ronda, de manera que las bajas cifras de votación en ésta son una demostración de la debilidad de los partidos. En estas condiciones, la utilización de la doble vuelta contribuye a la dispersión y se presenta como la mejor posibilidad para que los partidos pequeños encuentren amplias posibilidades de llegar a la presidencia, ya que pueden pasar a la segunda vuelta con escasa votación. Incluso, dado que no existen incentivos para que el elector vote por el mismo partido en la elección



En mi concepto lo que nos hace falta es liderazgo, lo [cual] significa que nada obtendremos con un conductor de proyecto nacional, si es que a ese conductor no nos unimos por lo menos el 50% más uno de la población votante en el Ecuador. Y esto significa que el liderazgo se hace en equipo para que el colectivo de la población sea quién genere la salida técnica profesional y apropiada a esta crisis. Ello quiere decir que la política social jamás debe estar subordinada a la política económica, porque las dos deben ir juntas.
(Ximena Bohórquez de Gutiérrez, Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero).



Cuadro N° 4
Porcentaje de votación, primera vuelta presidencial
1978-2002

	1978	1984	1988	1992	1996	1998	2002	Promedio
1°	27.7	28.7	24.7	31.9	27.2	34.9	20.6	28.0
2°	23.9	27.2	17.7	25.0	26.3	26.6	17.4	23.4
3°	22.7	13.5	14.7	21.9	20.6	16.1	15.4	17.8
4°	12.0	7.3	12.5	8.5	13.5	14.7	14.0	11.8
5°	9.0	6.8	11.5	3.2	4.9	5.1	12.1	7.5
6°	4.7	6.6	7.8	2.6	3.0	2.6	11.9	5.6
7°		4.7	5.0	1.9	2.4		3.7	2.5
8°		4.3	3.3	1.9	1.2		1.7	1.8
9°		0.8	1.6	1.4	0.9		1.2	0.8
10°			1.2	0.9			1.0	0.5
11°				0.5			0.9	0.2
12°				0.3				0.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

presidencial y en la legislativa —aunque se realicen en el mismo momento—, el candidato de un partido que ha obtenido una votación insignificante en el resto de elecciones puede pasar a la segunda vuelta y triunfar en la presidencial⁸.

A la fragmentación y a la dispersión en las elecciones presidenciales se añade la volatilidad, que es incluso más evidente que en las legislativas (Cf. Mainwaring y Scully, 1995). En las siete elecciones presidenciales que se han realizado desde 1979, ningún partido ha podido obtener más de una vez la presidencia de la República. Aun si se incluye a los presidentes interinos (como se lo hace en el cuadro número 5), que han asumido por sucesión constitucional o a causa de derrocamientos de presidentes en funciones, esa tendencia se mantiene —con la excepción de Osvaldo Hurtado y Jamil Mahuad, del partido Democracia Popular, si bien sólo el segundo de ellos fue elegido directamente⁹. Es indudable que todo ello refleja la frágil implantación de los partidos en la sociedad, pero también puede tomarse como una

expresión de la personalización en el ámbito de la elección presidencial; que, de esta manera, sería un campo en que los partidos tendrían menos protagonismo y, en definitiva, menos oportunidades.

Así mismo, la volatilidad se manifiesta en la ausencia de regularidad en el apoyo a tendencias ideológicas y no sólo a partidos. Al agruparlos a estos según su orientación ideológica, se logra una visión más cercana a la realidad, ya que se reduce la incidencia del surgimiento y la desaparición de partidos entre una y otra elección, así como la ausencia de partidos cuando no presentan candidatos. De esta manera se obtiene la clasificación de cuatro dimensiones, que se recoge en el cuadro número 6, y que refleja las especificidades del sistema ecuatoriano¹⁰. La inestabilidad de la votación se hace evidente cuando se miden las variaciones que se producen entre cada elección y se aplica el índice de volatilidad que, si bien es menor al que se obtiene cuando se considera a cada partido de manera individual, no deja de ser alto.

Esto quiere decir que, con excepción del populismo, la transferencia de votos —que es lo que mide el índice

8 Los casos más claros en este sentido se produjeron en las elecciones de 1984 y de 2002, cuando los candidatos triunfadores estuvieron acompañados de partidos que en las elecciones legislativas obtuvieron solamente 6.4% y 4.7%, respectivamente.

9 En este aspecto llama la atención que el Partido Social Cristiano, habiendo sido el que ha obtenido mayor votación desde 1996 en las elecciones legislativas, no ha podido acceder nuevamente a la presidencia desde 1984. Como se verá en la siguiente sección, la explicación puede encontrarse en la pérdida relativa del carácter nacional de los partidos y su reducción a espacios provinciales o regionales.

10 La clasificación mantiene como criterio la definición ideológica, pero, además del continuo izquierda-derecha, incluye al populismo como una categoría específica y deja en una categoría residual a un conjunto de partidos que no pueden ser incluidos en ninguna de las demás. Esta última puede ser controversial, pero se justifica porque muchas de las características de los partidos que la conforman los diferencian claramente de las que son propias de las otras categorías.

Cuadro N° 5
Presidentes de la República
1979-2004

Período	Presidente	Partido	Observaciones
1979-1981	Jaime Roldós	CFP	Fallecido en el cargo
1981-1984	Oswaldo Hurtado	DP	Sucesión constitucional
1984-1988	León Febres	PSC	
1988-1992	Rodrigo Borja	ID	
1992-1996	Sixto Durán	PUR	
1996-1997	Abdalá Bucaram	PRE	Derrocado, golpe de Estado
1997-1998	Fabián Alarcón	FRA	Interino
1998-2000	Jamil Mahuad	DP	Derrocado, golpe de Estado
2000-2003	Gustavo Noboa	Independiente	Sucesión constitucional
2003-	Lucio Gutiérrez	PSP	

No se incluye a Rosalía Arteaga (MIRA), ni a las dos juntas conformadas a partir del derrocamiento de Jamil Mahuad, que ocuparon la presidencia por pocas horas en los años 1997 y 2000, respectivamente.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

de volatilidad— no se produce dentro de la misma tendencia, lo que a su vez habla de un electorado muy poco apegado a las definiciones ideológicas y de tendencias débilmente afianzadas en la sociedad. La ausencia de regularidad constituye, al mismo tiempo, una explicación del divorcio entre el desempeño de los partidos en las elecciones legislativas y el de sus candidatos en las presidenciales. Dicho sea de paso, esto reduce signi-

ficativamente la posibilidad de hacer previsiones sobre los resultados presidenciales basadas en el comportamiento electoral de los partidos.

Tanto la fragmentación del Congreso como la ausencia de regularidad en las elecciones presidenciales son el reflejo de un conjunto de factores, tanto institucionales como estructurales, que determinan las pautas de la votación y de las normas que rigen los pro-

Cuadro N° 6
Votación por tendencias, primera vuelta
1979-2002

Tendencia	1979	1984	1988	1992	1996	1998	2002	Volatilidad media
Izquierda-centroizquierda	16.7	52.5	41.2	15.4	23.0	33.4	29.37	47.5
Derecha-centroderecha	46.6	27.2	16.3	57.8	40.7	34.9	13.18	58.2
Populismo	27.7	13.5	25.5	23.6	26.3	26.6	29.31	16.9
Otros	9.0	6.8	17.0	3.2	10.0	5.1	28.15	30.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Índice de volatilidad		35.8	22.2	41.5	17.1	10.7	25.8	25.5

Izquierda-centroizquierda: ID, DP (hasta 1992), PD, UDP, PSE, FADI, MPD

Derecha-centroderecha: PSC, PLR, PUR, DP (desde 1996)

Populismo: CFP, PRE, PAB, PRIAN

Otros: PK, APRE, MIRA, FRA

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano



El sistema de partidos ecuatoriano es un sistema de (...) alta fragmentación (...) con un muy bajo grado de institucionalización. (...) Marcado por el populismo, (...) es un sistema que he llamado de 'participación alternativa', [porque] a pesar de que (...) originalmente fue un sistema exclusivo de partidos, en estos momentos tenemos movimientos independientes, alternativas a la de los partidos (...) pero dentro del mismo sistema; [y éste] es un sistema de gran volatilidad.

(Alexandra Vela, Movimiento Patria Solidaria).



cesos electorales y al propio sistema de partidos. Como lo han demostrado algunos estudios (Mejía, 2002; Freidenberg, 2000; Mainwaring y Scully, 1995; Conaghan, 1994), los altos niveles de volatilidad colocan al país con uno de los índices más altos en América Latina¹¹. Si se considera que la volatilidad mide los cambios absolutos de la proporción de votación (o de puestos obtenidos) de cada partido y del conjunto de ellos, se puede sostener que se trata fundamentalmente de una expresión de la conducta de los electores. Pero, al mismo tiempo, dado que existe correlación entre la fuerza de cada partido y el arraigo en la sociedad, es también una expresión de su debilidad y una manifestación adicional de la escasa institucionalización del sistema de partidos.

La volatilidad expresa ausencia de vinculaciones fuertes entre el electorado y los partidos, así como lealtades muy débiles o incluso prácticamente inexistentes dentro de estos. Este ha sido uno de los factores que han determinado la presencia de altos niveles de indisciplina partidista, especialmente en el desempeño de las actividades legislativas (Mejía, 2002). Sin embargo, esas acciones no se han traducido en alguna forma de castigo electoral, lo que puede explicarse porque un elector que muestra baja adscripción a una organización está menos dispuesto a sancionar con su voto a quienes la abandonan. Por el contrario, ese tipo de elector es más

proclive a desarrollar un tipo de pragmatismo que valora los resultados, y que no presta mayor atención a los procedimientos ni a las identidades que se encuentran en la base de la adscripción a una tendencia. Por consiguiente, no es solamente una expresión de los cambios en las preferencias de los electores, sino también de la conducta de quienes han alcanzado puestos de representación, especialmente en el ámbito legislativo. Es por ello que se ha dicho que el sistema de partidos ecuatoriano está conformado por *partidos flojos y políticos flotantes* (Conaghan, 1994).

En tercer lugar, la polarización ideológica es otro de los signos que se destacan dentro del sistema de partidos. Sobre la base del único estudio que existe al respecto, es posible afirmar que se ha conformado un sistema polarizado¹². Tanto la auto-ubicación que hacen los miembros de cada uno de los partidos, como la asignación de posiciones hacia los otros partidos, coinciden en establecer distancias relativamente amplias entre ellos. Así, en el año 1999, dentro de una escala de izquierda a derecha de 1 a 10, la ubicación que se asignaban a sí mismos los integrantes de cada partido ocupaba un rango que iba desde 2, en la izquierda, hasta 7.1, en la derecha; mientras, a sus respectivos partidos, les asignaban valores aún más extremos, en un rango que iba desde 1.7 hasta 7.2. Por su parte, la percepción de la ubicación de los otros partidos mantenía la brecha entre los puntos extremos, aunque se desplazaba hacia la derecha ya que se movía entre 3 y 9.4 (Freidenberg, 2000: 16). En términos generales, y con la excepción de un partido (Democracia Popular), estas percepciones no habían sufrido alteraciones significativas a lo largo del tiempo en las mediciones de 1996 y 1998.

Dos aspectos deben ser destacados a partir de esta información. Primero, que al tratarse de percepciones de los actores políticos, constituyen a la vez pautas y referencias para la acción. Su mayor o menor predisposición para establecer alianzas o incluso cualquier tipo de acercamiento y acuerdo con los otros partidos, depende en buena medida de la percepción acerca del lugar que cada uno ocupa en el espacio ideológico. Por tanto, en una situación de polarización como

11 En la medición de Mainwaring y Scully (1995: 8), el Ecuador ocupa el tercer lugar en volatilidad media, después de Brasil y Perú. Los niveles más altos se encuentran en las elecciones presidenciales, mientras que en las legislativas tiende a moderarse; lo que podría interpretarse como una manifestación de cierta fuerza y arraigo de los partidos, así como de la coexistencia de lógicas particulares de cada tipo de elección. Las presidenciales estarían caracterizadas por una mayor personalización.

12 El estudio en mención forma parte del trabajo sobre élites parlamentarias que desarrolla el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. El texto de Freidenberg (2000), tomado como referencia aquí, es uno de los productos de ese estudio.

la que ponen en evidencia las brechas observadas, existen pocas posibilidades para una política consociativa. Por el contrario, impulsa prácticas confrontacionales y produce movimientos centrífugos. Segundo, los lugares extremos no están ocupados por partidos marginales, sino por algunos de los que han mantenido altos niveles de votación a lo largo del período y que consecuentemente han contado con importante representación parlamentaria, así como por los que han jugado un papel central en la conformación de mayorías de gobierno o de oposición. Por tanto, la polarización se ha derivado de las posiciones de los partidos que, dentro de la tipología de Sartori (1992: 154-155), *cuentan* para la conformación de gobiernos o de la oposición: esto es, de los que a lo largo del tiempo tienen posibilidades de *coalición* (de gobierno) o, por el contrario, de *chantaje*.

La polarización ideológica se ha nutrido de algunas disposiciones de la legislación que rige sobre las elecciones y los partidos. La prohibición de alianzas en las elecciones de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales, vigente durante más de quince años, contribuyó significativamente en este sentido, ya que en esencia constituye una de las fuentes de la fragmentación¹³. La obligación de que cada partido presente candidatos en un número mínimo de provincias empuja en la misma dirección debido a que impulsa a la presencia de un alto número de partidos en la contienda electoral¹⁴. Adicionalmente, estas dos disposiciones están entrelazadas con las regulaciones acerca del financiamiento público de las actividades políticas (ya que ellas se cuentan entre las condiciones requeridas para establecer el monto de participación) y con su propia supervivencia legal (Cf. Ley de Partidos Políticos, Título VI, Artículo 61). De igual manera, como se ha visto, la utilización de la doble vuelta electoral otorga

13 Aun en la actualidad, en que están permitidas, siempre hay un costo para los partidos al establecer alianzas, ya que deben conformar una sola lista y, por tanto, reducen su protagonismo.

14 Es importante destacar que, en términos de requisitos para la participación electoral de los partidos, las leyes vigentes no diferencian los niveles provinciales y municipales del nivel nacional. Para obtener su reconocimiento deben “contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país” (Ley de Partidos Políticos, Título II, Artículo 12). Adicionalmente, entre las causas para la cancelación de la inscripción de un partido se incluye la no participación “en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias” (Ibid, Título V, Artículo 35, Literal d). Por tanto, aunque solamente se intente participar en un municipio o en una provincia, es imperativo conformarlo como partido nacional.

amplias posibilidades para que partidos pequeños puedan participar con algunas probabilidades de éxito, de manera que constituye un aliciente para la fragmentación y la polarización ideológica. Finalmente, al haber regido durante quince años la prohibición de reelección inmediata de todas las dignidades de elección popular, se introdujo un obstáculo para la profesionalización política y, en consecuencia, para el fortalecimiento de los partidos.

Por último, una de las características más sobresalientes del sistema de partidos ecuatoriano es la que podría denominarse regionalización o, incluso, provincialización de los partidos. A pesar de las disposiciones legales que pretenden impulsar la constitución de partidos nacionales (entre ellas, las mismas disposiciones mencionadas antes), la realidad demuestra claramente que ha sucedido lo contrario. Los partidos ecuatorianos han tendido a recluirse en espacios muy restringidos y han ido perdiendo el carácter de organizaciones de alcance nacional. Dada su importancia, éste constituye el material de la tercera sección; pero, previamente, es conveniente considerar el reverso de lo planteado hasta el momento.

2. Consolidación en la dispersión

El énfasis que los estudios políticos han puesto en los aspectos negativos, ha hecho casi imperceptible la capacidad que han demostrado los partidos para sobrevivir en un medio que crecientemente se ha ido tornando hostil, en el que se los identifica como los causantes de los problemas políticos, económicos y sociales¹⁵. En gran medida, las ciencias sociales se han hecho eco de la opinión generalizada —sustentada en apreciaciones valorativas antes que en información confiable—, pero han dado poca importancia a la evidencia que se ha acumulado a lo largo de dos décadas y media, en las que de ninguna manera es despreciable el desempeño electoral de los partidos. De manera especial, llama la atención que, dentro de ese contexto claramente adverso, cuatro de ellos han desarrollado la capacidad suficiente para

15 Solamente como excepciones, se encuentran estudios que rompen ese sesgo negativo, como los que ponen atención en las orientaciones ideológicas y en la organización interna. Nuevamente, en este aspecto cabe citar el estudio realizado por la Universidad de Salamanca (Véase Freidenberg, 2000; Freidenberg y Alcántara, 2002; Mateos y Alcántara, 1998).

Cuadro No. 7
Votación por partidos en elecciones de renovación total del Congreso
1979-1998
(en % de votos válidos)

Año	PARTIDOS						Total
	PSC	ID	PRE	DP	Subtotal	Otros	
1979	6.4	14.8	*	*	21.2	78.8	100.0
1984	11.5	20.0	5.1	7.3	43.9	56.1	100.0
1988	12.4	22.6	16.3	10.9	62.2	37.8	100.0
1992	23.3	9.5	16.0	7.2	55.9	44.1	100.0
1996	27.9	7.1	21.3	11.9	68.2	31.8	100.0
1998	20.3	11.9	17.5	24.1	73.8	26.2	100.0
2002	26.5	12.0	11.9	3.0	53.4	46.6	100.0

* No tenía reconocimiento oficial en ese año

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

obtener sostenidamente el apoyo de los electores. Los partidos Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista Ecuatoriano y Democracia Popular han dado muestras de cierta capacidad para remontar la corriente antipolítica.

Es innegable que la multiplicidad de partidos y el alto número de ellos que obtienen representación en el Congreso Nacional, así como la diversidad ideológica que lo caracteriza, justifican que se lo califique como un sistema altamente fragmentado¹⁶. Sin embargo, esa fragmentación convive con la concentración que se expresa en la alta proporción de la votación, y del número de diputados que obtienen los cuatro partidos mencionados (como se puede apreciar en los cuadros números 7 y 8)¹⁷. De un total de 808 diputados que han ocupado escaños en el Congreso, en conjunto esos partidos han obtenido 529, equivalentes al 65.5%. Solamente en las elecciones del año 2002 —después de prácticamente 20 años en que los cuatro mostraron apreciable creci-

miento— se observa un descenso del número de puestos de esos partidos, pero nada lleva a pensar que pueda tratarse de un viraje definitivo de la tendencia anterior. En 1998, cuando llegaron a su punto más alto, en conjunto obtuvieron casi las tres cuartas partes de la votación, que se tradujo en más de las cuatro quintas partes de los escaños legislativos, lo que matiza la percepción de crisis total de los partidos y obliga a dejar de lado las generalizaciones.

La consolidación relativa de esos partidos resulta más sorprendente cuando se considera que han debido enfrentarse no solamente a la opinión mayoritariamente hostil de la ciudadanía (que, sin embargo, ha continuado votando por ellos), sino también a un diseño institucional poco coherente y nada adecuado para su fortalecimiento. Como he señalado antes, varias de las disposiciones legales han alimentado la fragmentación y la polarización, y se han constituido así en obstáculos para la consolidación de los partidos. De igual modo, las constantes reformas legales han creado un marco heterogéneo y contradictorio que ha arrojado resultados totalmente opuestos a los que se buscaban (Pachano, 2003b). Entre esas disposiciones que han afectado negativamente a los partidos, se puede destacar la apertura casi indiscriminada para la participación de los independientes en cualquier elección, en contraposición a las regulaciones rigurosas que deben cumplir los parti-

16 No pretendo entrar, en este trabajo, en el debate sobre el tipo de sistema de partidos que se ha conformado en Ecuador. He optado, más bien, por un nivel descriptivo que destaque las características sobresalientes y determinantes.

17 Al contrario de las elecciones presidenciales, que tienen un sesgo personalista y que sienten el efecto de la dispersión de la votación, las de diputados provinciales expresan de manera bastante clara la votación de cada partido. Por ello, constituyen el indicador apropiado de su fuerza electoral.

Cuadro N° 8
Presencia legislativa según partidos
1979-2002

Año	PARTIDOS						Total
	PSC	ID	PRE	DP	Subtotal	Otros	
1979	4.3	23.2			27.5	72.5	100.0
1984	**12.7	33.8	4.2	5.6	56.3	43.7	100.0
1986*	**19.7	23.9	5.6	7.0	56.3	43.7	100.0
1988	11.3	**42.3	11.3	9.9	74.6	25.4	100.0
1990*	22.2	**19.4	18.1	9.7	69.4	30.6	100.0
1992	27.3	10.4	18.2	7.8	63.6	36.4	100.0
1994*	36.1	9.7	15.3	8.3	69.4	30.6	100.0
1996	31.7	6.1	**23.2	14.6	75.6	24.4	100.0
1998	22.8	13.8	19.5	**28.5	84.6	15.4	100.0
2002	25.0	17.0	15.0	5.0	62.0	38.0	100.0
TOTAL	21.8	19.2	13.7	10.8	65.5	34.5	100.0

* Elecciones de medio período

** Partido de gobierno

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

dos¹⁸. También se deben considerar los incentivos que en la práctica existen para los partidos pequeños y las condiciones favorables para su supervivencia¹⁹. De cualquier manera, en contra de esa corriente desfavorable, los cuatro partidos han tenido el predominio en la votación ciudadana y en la representación dentro del Congreso a lo largo del período.

La inclusión de los cuatro partidos en un solo grupo, se deriva de su presencia legislativa predominante a

18 Los independientes pueden participar con un respaldo de firmas equivalente al uno por ciento de los electores empadronados en la circunscripción correspondiente (Ley de Elecciones, Capítulo IV, Artículo 72), y no están obligados a presentar candidaturas en un número determinado de provincias ni a obtener un porcentaje mínimo.

19 A pesar de que a lo largo de gran parte del período ha tenido vigencia un umbral mínimo de votación (entre el cuatro y el cinco por ciento), éste no actúa como barrera de representación sino de registro. Un partido puede ser borrado del registro legal en caso de que en dos elecciones consecutivas no supere el mínimo establecido, pero durante ese tiempo (es decir, hasta la conclusión del período abierto con la segunda elección) sus representantes elegidos pueden ejercer sus funciones. Así mismo, los partidos pequeños se benefician de la fórmula proporcional y de la diferencia de magnitud de los distritos electorales (especialmente en la elección legislativa que se realiza por provincias), ya que al concentrarse en los de menor magnitud pueden obtener escaños con votaciones que en el contexto nacional no constituyen sino proporciones insignificantes.

lo largo del período y de la transferencia de votos que se produce entre ellos; ya que el descenso de unos significa el ascenso de otros dentro de la tendencia creciente que ha sido señalada. Pero ello no quiere decir que conformen un conjunto homogéneo. Por el contrario, entre ellos se manifiestan algunas diferencias, entre las que cabe destacar la trayectoria histórica, las tendencias de votación, la presencia legislativa y el desempeño electoral parlamentario del partido cuando ha ocupado la presidencia de la República.

En primer lugar, es necesario considerar que dos de ellos (PSC e ID) se formaron antes del período demo-



Y otra cosa que a mi criterio ha impedido el fortalecimiento de los partidos, y lo voy a decir con la boca llena, es el movimientismo en América Latina, incluso patrocinado por los organismos de desarrollo. Los pusieron a hablar a los ancianos por un lado, a las mujeres por otro lado, a los indios por otro lado, y cada uno ideologizado, sin canales de comunicación y de interrelaciones entre sí (...).

(Ramiro González, Partido Izquierda Democrática).



crático iniciado en 1978-1979, aunque no constituyeron sino expresiones minoritarias y supeditadas a los que han sido calificados como partidos tradicionales o históricos (Conservador y Liberal), de los cuales precisamente se derivaron²⁰. Los otros dos se fundaron dentro del presente período, también como desmembramientos de otros partidos (Conservador y Social Cristiano, en el caso del partido Democracia Popular y Concentración de Fuerzas Populares, en el caso del Partido Roldosista Ecuatoriano). Más allá de esa diferencia histórica, los cuatro debieron enfrentar al predominio de los partidos tradicionales que se manifestó en las primeras elecciones del retorno a la democracia (1979), y en esa medida se han convertido en los instrumentos de un discutible proceso de modernización de la política ecuatoriana²¹. La constitución del PRE es un caso muy claro de estructuración de un partido en torno a un fuerte liderazgo personal (véase Freidenberg, 2003), mientras que los otros tres apelaron en su momento a definiciones ideológicas.

En segundo lugar, dos de ellos (PSC y PRE) muestran considerable regularidad con tendencia ascendente en las elecciones de diputados provinciales hasta 1996. Así mismo, ambos experimentaron un descenso en las elecciones del año 1998 que, sin embargo, en el caso del PSC no se tradujo en la reducción de la proporción de diputados y recuperó su nivel anterior en las elecciones del año 2002. Los otros dos han carecido de esa regularidad tanto en la votación como en la proporción de puestos obtenidos en el Congreso. El caso más significativo es el de la ID, que después de un período de auge que lo convirtió en el primer partido nacional, se desplomó desde 1992 hasta 1998, año en que comenzó un período de recuperación. En síntesis, dos de los cuatro partidos han mostrado regularidad en la votación y en la presencia legislativa, pero sólo uno de ellos ha mantenido la tendencia ascendente, mientras dos de ellos han seguido caminos sinuosos.

En tercer lugar, existe alguna correlación entre elecciones presidenciales y legislativas, como se ve por los incrementos de votación que logran los partidos cuando triunfan en las primeras. A pesar de que, como se ha dicho, la elección de diputados se realiza conjuntamente a la primera vuelta presidencial, lo que puede tomarse como un factor de dispersión de la votación, es indudable el fortalecimiento del partido de gobierno. Los incrementos en la votación y, sobre todo, en el número de escaños, son significativos en todos los casos, pero en particular en el del PSC en el año 1984, sobre el que podría afirmarse que la presidencia de la República le llevó a formar parte del pelotón de partidos más votados y a convertirle más tarde en el primer partido del país. Sin embargo, dado que el incremento en la votación legislativa se deriva del éxito en la elección presidencial, y no al contrario, se puede sostener lo señalado antes en cuanto a la baja incidencia de los partidos en esta última.

Existen menos evidencias sobre otra correlación, esta vez de signo inverso, a la que generalmente se ha hecho referencia en medios de comunicación y en menor medida en estudios académicos (véase Schuldt, 1994), entre el ejercicio de la presidencia y el bajo desempeño del partido en las elecciones legislativas (tanto intermedias, de renovación de los diputados provinciales, como las del final del período, de renovación total del Congreso). El comportamiento electoral no marca una tendencia definida en este sentido, ya que existen casos, como el del PSC en 1986 y 1988, que siendo partido de gobierno incrementó su votación y el número de escaños, así como el PRE que en 1998 sufrió solamente un mínimo desgaste después de su fugaz paso por la presidencia²². Pero también hay ejemplos de lo contrario, como los de la ID en 1990 y 1992, el PUR en 1994 y la DP en 2002, que sufren caídas en picada en la votación y en número de escaños en las elecciones de medio período, en el caso de los dos primeros, y en las generales, en el caso de los tres²³.

20 El Partido Social Cristiano ocupó la presidencia de la República con Camilo Ponce en el año 1956, pero eso no fue una manifestación de su fuerza como partido (véase Menéndez, 1990). Izquierda Democrática obtuvo dos puestos en el Congreso del año 1968.

21 Muy tempranamente, desde los primeros años del retorno a la democracia, se desarrolló una percepción que establecía tajante separación entre los partidos tradicionales y los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones (especialmente ID y DP). Su carácter de partidos modernos e ideológicos, como fueron calificados, es algo que aún se encuentra en debate y que debe ser tratado a la luz de sus propuestas y de sus prácticas políticas.

22 No se puede descartar que el desgaste casi imperceptible del PRE tenga relación con la corta duración de la presidencia de Abdalá Bucaram y, también, con su derrocamiento por un golpe de Estado promovido por el Congreso. El primer hecho impidió que el elector contara con los elementos necesarios para hacer una evaluación en profundidad, mientras que el segundo puede haber fortalecido la percepción, ampliamente difundida por sus dirigentes, de la existencia de una persecución por parte de los partidos tradicionales (o cabría decir *sistémicos*) hacia Bucaram.

23 El Partido de Unidad Republicana fue formado como un partido instrumental para sustentar la candidatura de Sixto Durán Ballén en

Cuadro N° 9
Votación regional de los partidos
Diputados provinciales, 1979-2002

PARTIDO	TOTAL	COSTA	SIERRA	AMAZONÍA Y GALÁPAGOS
PSC	100.0	66.7	31.8	1.6
ID	100.0	30.2	65.5	4.3
PRE	100.0	75.3	23.4	1.4
DP	100.0	28.3	66.4	5.3

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

3. La dimensión territorial de los partidos

Como he señalado más arriba, una de las características sobresalientes del sistema de partidos del Ecuador es la regionalización o incluso la provincialización de sus integrantes en términos de la distribución de su votación. Aunque resulta prácticamente imposible encontrar un país en que la votación de los partidos se distribuya de manera uniforme y proporcional en todo el territorio, es innegable que el caso ecuatoriano llega a límites extremos, como se ha podido ver por mediciones anteriores²⁴. Las diferencias estructurales (económicas, sociales) constituyen la base de este fenómeno, pero no son suficientes para explicarlo ya que muchos países con diferencias tanto o más profundas (como Perú, Bolivia o España) presentan mejores niveles de distribución de la votación de los partidos. Por tanto, la explicación debe buscarse en las condiciones propiamente políticas, especialmente en la conformación de diversas culturas políticas con sus propias pautas de legitimidad y de liderazgo, que a la vez constituyen fuertes identidades partidistas y terminan por estructurar bastiones electorales. Tradicionalmente, la política ecuatoriana ha refle-

jado la división Costa-Sierra, pero el fenómeno referido va mucho más allá de ésta, aunque es conveniente iniciar el análisis en esos términos²⁵.

Un indicador de la diferenciación regional de los partidos se encuentra en la proporción de votos que han obtenido en cada una de las dos regiones. Según el cuadro número 9, que recoge la votación que ha recibido cada uno de los cuatro partidos en cada una de las regiones a lo largo de todo el período, se puede asegurar que existen dos partidos (PSC y PRE) que tienen su fuerza en las provincias de la Costa, mientras los otros dos (ID y DP) en las provincias de la Sierra. El sesgo más significativo se encuentra en el PRE, cuya votación costeña equivale a tres cuartas partes del total de sus votos. Los otros tres han obtenido en su respectiva región alrededor de las dos terceras partes de sus votos. En todos los casos se trata de proporciones muy superiores a las que representa cada región dentro del electorado nacional²⁶.

las elecciones presidenciales de 1992. Al contrario de lo sucedido con el PRE, la DP fue arrastrada por la caída de su presidente Jamil Mahuad, derrocado por un golpe de Estado de una facción militar. La eliminación de las elecciones intermedias, puesta en práctica desde el período de Jamil Mahuad, impide conocer el efecto de este gobierno sobre su partido político.

24 Ecuador ocupa el nivel más bajo de *nacionalización* del sistema de partidos, dentro de un conjunto de 17 países, de acuerdo al índice propuesto por Mainwaring y Jones (2003: 79). Los autores utilizan el índice de Gini (invertido) para medir la distribución territorial de la votación de cada partido o del sistema en su conjunto.

25 Es ilustrativa la conformación de los binomios (presidente-vicepresidente) entre un costeño y un serrano, o viceversa, como estrategia electoral. Con ella se busca dar una señal de equilibrio regional que impida la identificación del candidato presidencial con una sola de las dos regiones. Cabe señalar que éstas, en conjunto y en proporciones casi similares, agrupan al 97% de la población del país. La conformación del binomio con dos personas de la misma región podría llevar al suicidio político. La única excepción en cierto sentido, aunque no en los términos señalados, ha sido el triunfo de un candidato originario de una provincia amazónica (acompañado por un vicepresidente costeño), en las elecciones del año 2002.

26 En la Costa se asentaba el 49.5% de los electores en las elecciones del año 2002, en la Sierra el 46.8 y en la Amazonía y Galápagos el 3.6%. Debido a los cambios poblacionales (diferentes tasas de crecimiento y migraciones internas), las proporciones han cambiado desde el inicio del período en que la Costa acogía al 44.7%, la Sierra al 53.2% y la Amazonía y Galápagos al 2.1%.

Cuadro N° 10
Escaños obtenidos por partido, según región
1979-1998

Partido	Origen				
	Nacionales	Costa	Sierra	Amazonía-Galápagos	Total
PSC	11%	53%	29%	6%	100%
ID	10%	16%	59%	14%	100%
PRE	13%	67%	19%	1%	100%
DP	10%	13%	56%	21%	100%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Además del sesgo regional de cada uno de los partidos, se observa que los partidos serranos han tenido mayor capacidad que los partidos costeños para obtener votos en las provincias amazónicas. Los últimos han obtenido allí porcentajes significativamente inferiores a la proporción de la región en el total nacional. Ambos hechos (sesgo regional y presencia en la región amazónica), se expresan también en la proporción de escaños obtenidos a lo largo del período —lo cual se observa en el cuadro número 10—, aunque se moderan las proporciones a causa de la presencia de los diputados nacionales. Sin embargo, el sesgo se mantiene cuando se elimina a estos y solamente se considera a los diputados provinciales.

A partir de esas diferencias, que se plantean en el nivel más general de las regiones naturales del país, surgen los referidos bastiones electorales. De la misma manera que en la terminología militar, de donde proviene la palabra, estos son espacios en los que predomina un partido y en los cuales difícilmente pueden ingresar otros. Pero, dada la coexistencia de múltiples bastiones, al partido predominante en uno de ellos le resulta también difícil entrar en los otros o, dicho de otra manera, encuentra muchas dificultades para salir del propio. Aunque no se llega al extremo de los troyanos rodeados por los griegos, en que estos no pueden entrar a la ciudad ni los primeros pueden salir de ella, la figura puede ser útil para imaginar la dinámica que se produce por la presencia de estos espacios de predominio político. Incluso, algunos de ellos (como la provincia de Guayas) han tendido a convertirse en sistemas unipartidistas y no pocos en bipartidistas.

En términos electorales, esto se presenta bajo la forma de una distribución de la votación de cada partido que se aleja de la distribución del electorado en el territorio nacional. En otros términos, ya que los votantes se distribuyen en determinadas proporciones en las diversas circunscripciones, se puede suponer que un partido tendrá una distribución adecuada si obtiene similares proporciones del total de su votación en cada una de ellas. Así, si en una circunscripción (una provincia, en este caso) se encuentra el 5% de los votantes del país, cada partido debería obtener en ella aproximadamente ese mismo porcentaje de su votación nacional, y así en cada una de las unidades electorales. Sin embargo, como se ha dicho, ése es un caso casi improbable y lo usual es que existan distorsiones entre la proporción de integrantes del padrón electoral y la proporción de votantes por el partido. Por tanto, mientras más grandes sean esas distorsiones o brechas, menos adecuada a la distribución nacional será la votación del partido; y, mientras más pequeñas sean las brechas, ese partido contará con mejor distribución nacional.

Como ilustración de esas diferencias, en el cuadro número 11 se presenta la proporción de cada provincia en el padrón electoral de las elecciones legislativas provinciales del año 1996, y la proporción de la votación de los cuatro partidos relativamente consolidados, a los que se ha añadido Pachakutik debido a que ese año obtuvo alta votación con su candidato presidencial. Es posible observar no solamente aquellas diferencias con el padrón, sino también la conformación de los bastiones antes mencionados. A manera de ejemplo, el PSC obtuvo cerca de la mitad (44.8%) de su votación nacional en

Cuadro N° 11
Distribución provincial de la votación
Elecciones de diputados provinciales, 1996

PROVINCIA	PADRÓN	PARTIDOS				
		PSC	ID	PRE	DP	PK
GALAPAGOS	0.10	0.14	0.00	0.06	0.43	0.00
ZAMORA	0.38	0.39	0.00	0.34	1.10	0.00
PASTAZA	0.40	0.16	0.00	0.10	0.22	0.74
MORONA	0.64	0.47	2.03	0.27	1.23	1.73
SUCUMBOS	0.65	0.49	0.00	0.31	1.14	1.57
NAPO	0.88	0.45	0.88	0.13	1.98	3.11
BOLIVAR	1.47	1.21	2.15	0.96	1.93	1.81
CARCHI	1.53	0.51	3.66	1.39	0.76	0.00
CAÑAR	1.63	1.27	2.21	0.92	0.45	3.03
ESMERALDAS	2.62	1.61	1.37	4.98	2.24	0.00
IMBABURA	3.01	1.65	5.86	2.28	2.42	6.22
COTOPAXI	3.11	1.43	1.98	1.63	2.93	6.03
LOJA	3.28	2.23	1.96	4.11	4.58	0.00
CHIMBORAZO	3.82	1.52	2.53	3.15	3.59	8.73
TUNGURAHUA	4.45	3.00	6.27	2.31	5.53	7.10
EL ORO	4.48	4.54	15.74	7.50	2.09	0.00
AZUAY	4.84	3.30	8.02	2.18	5.24	19.18
LOS RIOS	5.03	6.14	0.75	10.09	2.30	1.12
MANABI	10.15	11.19	6.42	15.24	8.21	0.00
PICHINCHA	20.51	13.53	29.55	7.72	42.39	39.63
GUAYAS	27.04	44.78	8.62	34.34	9.25	0.00
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

la provincia de Guayas, cuyo peso en el padrón fue de 27.0%, en tanto que los partidos DP y PK obtuvieron el 42.4% y el 39.6% de sus respectivas votaciones nacionales en Pichincha, cuyo peso en el padrón fue de 20.5%.

Las brechas en las provincias pequeñas e intermedias son tan importantes como en las grandes, y también en ellas se conforman bastiones electorales. Así, se encuentran casos de notoria desproporción, como la ID en El Oro, con el 15.7% de su votación, mientras la provincia agrupaba al 4.5% del padrón electoral, y PK, en Azuay, con el 19.2%, en tanto que en esa provincia se encontraba el 4.5% de los electores nacionales. Los casos extremos se encuentran en las provincias en que

algunos partidos no obtienen votación, debido a que no presentaron candidatos, lo que por sí mismo habla de la debilidad y de los problemas de distribución de la votación

Considerando las brechas que se producen entre el padrón y la votación de cada partido, he construido un índice de la distribución territorial (IDT) de esa votación (Pachano, 2003b). El objetivo de éste es calcular el grado en que cada partido se aleja de la distribución del electorado, precisamente por medio de la medición de las brechas. La construcción de este indicador toma como punto de partida la suposición de que un partido tendrá un carácter nacional en tanto su votación se distribuya *aproximadamente* de la manera en que se distribu-



En realidad, si ustedes me forzaran, yo diría que lo único que pesa mucho en Ecuador es el populismo: hay populismo de izquierda, populismo de derecha, populismo en el centro, populismo, populismo. (...) Cuando se dice, como dice Simón Pachano, que aquí hay una polarización de un continuo de derecha a izquierda, yo digo 'eso no existe': lo que existe es una tremenda base de carácter populista que contamina y atraviesa a toda la sociedad.

(Alexandra Vela, Movimiento Patria Solidaria).



ye la población electoral. Esto quiere decir que, independientemente de la cantidad de votos que obtenga a nivel nacional, la votación de cada partido debería dibujar un perfil bastante cercano al que dibuja el padrón electoral²⁷. Por consiguiente, mientras menor sea la distancia entre ambos perfiles mejor será el grado de distribución de la votación de un partido en el territorio nacional.

Este índice expresa el agregado de las diferencias que existen entre la proporción que cada provincia representa en el padrón y la proporción de votos que cada una de ellas aporta en la votación total del partido. Dicho de otra manera, se trata de contraponer el peso de cada provincia en el padrón electoral con el peso de la votación provincial en el total de votos del partido. En términos operativos, el indicador es el producto de la suma de los valores absolutos de las diferencias entre el peso de la provincia en el padrón y la votación provincial del partido, y se puede expresar en la siguiente fórmula:

$$IDT = (S | P_n - V_{pn} |)/2,$$

donde P_n es el peso de la provincia en el padrón electoral y V_{pn} es el peso de la votación provincial sobre la votación nacional del partido, ambas expresadas en porcentajes²⁸. De esta manera se puede contar con una cifra para cada partido en cada año electoral, como se

27 En el anexo se incluyen los gráficos de los cuatro partidos consolidados y de Pachakutik, en los que se aprecian las brechas entre el perfil del padrón y el perfil de la votación nacional del partido.

28 Taagepera y Shugart (1989: 104 y ss) utilizan un procedimiento relativamente similar para medir la desviación de la proporcionalidad.

observa en el cuadro número 12 con respecto a los partidos más votados y a los que han mantenido presencia constante en el Congreso. Dado que el indicador expresa la distancia entre ambos perfiles (en términos porcentuales, por tanto en un rango de 0 a 100), una cifra más baja significa menor distancia con el padrón y, en consecuencia, una mejor distribución nacional del partido.

Con excepción del Movimiento Popular Democrático, que aparece en el tercer puesto según el promedio general del período, son los partidos consolidados los que presentan los mejores índices de distribución territorial. Esto quiere decir que, a pesar de su condición de partidos claramente regionales, han tenido mayor capacidad que los otros para distribuir su votación en todo el territorio nacional, pero aun así no se puede afirmar que sean partidos de carácter nacional. Por el contrario, las cifras confirman que la distribución de su votación en el territorio nacional no es adecuada. Además, ninguno de ellos ha tenido regularidad a lo largo del período, ya que presentan altibajos en el IDT. Ciertamente, la comparación con los otros coloca a estos partidos en mejor condición, especialmente si se considera que la mayor parte de los partidos menos consolidados presentan índices significativamente altos.

De cualquier manera, cabe dejar planteada la pregunta acerca de la causalidad de esta relación, esto es, si la consolidación del partido es la causa de la mejor distribución territorial o a la inversa, si es ésta la que determina a la primera. Es probable que se trate de un proceso de retroalimentación permanente, pero de todas maneras constituye un tema de mucho interés y que debe ser analizado y explicado en futuros trabajos. Por el momento es posible afirmar que existe aquella correlación, pero que, al mismo tiempo, hay una tendencia generalizada de retroceso en el IDT —lo que viene a confirmar parcialmente la opinión corrientemente expresada de la provincialización de los partidos ecuatorianos, pero que a la vez previene sobre las generalizaciones que se hacen al respecto.

Es interesante destacar que no se encuentra un grado significativo de correlación entre las elecciones presidenciales y las legislativas en términos del IDT. Solamente en pocos casos se observan niveles relativamente similares, y, más bien, como tendencia predominante, existen brechas bastante altas entre ambos. Con ello, se ratifica lo señalado antes acerca de la escasa incidencia del partido en las elecciones presidenciales y del alto

Cuadro N° 12
Índice de Distribución Territorial (IDT) por partidos
Elecciones de diputados provinciales, 1979-1998

PARTIDOS	AÑOS							Promedio
	1979	1984	1988	1990	1992	1996	1998	
PSC	22.12	18.05	14.03	29.07	26.53	20.4	21.06	21.61
ID	22.76	20.05	18.51	19.23	25.57	33.9	23.86	23.41
MPD	18.03	24.55	30.93	26.72	31.47	25.4	24.13	25.89
DP	24.09	26.13	36.91	32.15	28.6	21.22	28.17	
PRE	51.43	39.01	27.43	22.38	23.1	27.14	31.75	
FRA	23.69	27.89	38.96	29.10	27.1	44.41	31.86	
UDP-FADI	22.55	24.34	57.78	26.56	33.57	26.41	31.87	
CFP	17.94	32.35	22.97	36.59	35.77	37.8	46.26	32.82
PCE	45.27	41.57	23.48	24.10	48.56	44.9	33.36	37.32
APRE	46.27	43.55	22.91	31.88	30.71	36.4	60.82	38.94
PLRE	28.56	26.54	38.45	48.41	53.27	27.1	52.02	39.20
PSE	41.21	50.42	35.85	38.43	34.42	45.5	39.54	40.77
Promedio	29.41	31.72	29.83	32.02	33.62	31.84	35.02	

Elaboración: S. Pachano

grado de personalización de éstas. Una muestra de esto se puede encontrar en las elecciones presidenciales de 1998 (como se ve en el cuadro número 13), cuyos índices en general no guardan relación con el que muestran los respectivos partidos para los mismos años, y donde, en algún caso, solamente como excepción se acorta la brecha. Finalmente, el IDT permite comprobar que tiene asidero la apreciación sobre los problemas de distribución territorial de los partidos y que ésta constituye

una de las características centrales del sistema de partidos ecuatoriano. Pero, a la vez, lleva a matizar las afirmaciones que se hacen en ese sentido.

4. Inclusión y representación

Dentro de este contexto contradictorio, caracterizado por la fragmentación del sistema pero a la vez por la consolidación de un grupo de partidos de carácter predominantemente subnacional, es conveniente preguntarse por la manera en que ellos han podido cumplir con las funciones que les corresponde dentro de un régimen democrático²⁹. La principal crítica que se hace a los partidos ecuatorianos —de la cual se deriva la insatisfacción de la ciudadanía y, en consecuencia, la erosión del apoyo— se origina principalmente en lo que se considera como deficiencias en la función de represen-

Cuadro N° 13
Índice de distribución territorial IDT
Elecciones presidenciales, 1998

MAHUAD	9.5
LIMA	18.4
ARTEAGA	20.5
EHLERS	26.2
NOBOA	26.9
BORJA	37.7
Promedio	23.2

Elaboración: S. Pachano

²⁹ Dentro de las múltiples funciones que desempeñan los partidos, en este contexto interesan las de representación, agregación de intereses, elaboración de propuestas políticas y formación de gobierno, que son las que pueden verse afectadas por las condiciones descritas. Sobre las funciones de los partidos véase Sartori, 1992, pág. 55 y ss; Garretón, 1998, pág. 17 y ss.



Reconozco que ningún partido político en el Ecuador tiene un proyecto nacional. Se suma a esto el agotamiento de líderes tradicionales, la falta de renovación de cuadros de las dirigencias políticas, y las 'trincas', que son expresión de círculos del poder regional en un entorno de crisis económica —[el cual] se inició en los años ochenta, demostrando así que la partidocracia representa intereses corporativos de grupos de elites económicas, por tanto su práctica política se limita a tener contacto eventual con la masa poblacional en la época electoral, donde para alcanzar el triunfo utiliza la demagogia y el clásico clientelismo político, desgastando aún más la ya débil democracia. A mi juicio, éstas son las razones por las que todos los partidos merecen el desprestigio, la falta de confianza y credibilidad de parte de los ciudadanos.

(Ximena Bohórquez de Gutiérrez, Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero).



tación. Esta se entiende como la poca eficacia en la conducción de los intereses sociales hacia las instancias políticas³⁰. La conclusión a la que se llega por esa vía es a la necesidad de ampliar los mecanismos de participación y de inclusión del sistema político, en particular de los partidos, con lo que implícita o explícitamente se acusa a estos de poca apertura.

Esta crítica debe ser sometida a análisis con el fin de detectar su verdadero contenido, ya que es claro que ella se asienta en una concepción de representación distinta a la que les corresponde a los partidos. Por lo general, se alimenta de una visión de la representación política como portadora directa de los intereses de grupos sociales específicos o, dicho de otra manera, tiende a hacer equivalentes la representación política y la representación social³¹. De esta manera, se exige a los

partidos que actúen en función de grupos de presión y de sectores delimitados de la sociedad, lo que se constituye en un obstáculo para su función de agregación de intereses y, en el plano más abstracto, de construcción del interés general. Así, si existe algún problema de representación en el sistema político ecuatoriano, no es precisamente el que se ha señalado.

La relación directa con intereses específicos —que se expresa electoralmente en la conformación de los bastiones electorales y en la reclusión de los partidos a espacios territoriales acotados— reduce su espacio para la formulación de propuestas. Aún más, se dibuja un círculo nefasto para ellos en la medida en que su supervivencia está garantizada por su vinculación directa con sectores sociales específicos asentados en ámbitos territoriales delimitados. Los partidos deben responder directa e inmediatamente a las demandas de esos sectores, ya que de no hacerlo corren el riesgo de aislarse de los que podrían considerarse como sus electores naturales. De este modo, los partidos pierden no tanto su capacidad de representación sino, más bien, la de colocarse por encima de los intereses particulares.

A partir de esto, se hace visible un problema adicional producido por la contradicción entre el tipo de representación y la función de procesamiento y solución de los conflictos sociales. Únicamente por su distancia con respecto a los intereses particulares y grupales, la representación política puede lograr efectividad en la canalización de demandas hacia el sistema político y, en consecuencia, en el procesamiento de los conflictos. Cuanto menor sea esa distancia, menor será también la posibilidad de cumplir a cabalidad con esos objetivos. Por tanto, al constituirse en la práctica como social, la representación que desempeñan los partidos ve minimizada su capacidad en este aspecto.

Al analizar el tema, desde esta perspectiva, se modera la percepción de los problemas de representación y se desplaza la atención hacia los rendimientos del sistema político y de los partidos en particular. Dicho de otra manera, no es que los partidos hayan fracasado en términos de la capacidad de representación, sino en los resultados que arroja su acción en las instancias de diseño de políticas y de toma de decisiones. Cualquier acercamiento al sistema político ecuatoriano lleva a conclusiones más bien positivas en lo que se refiere a su capacidad de inclusión, como lo demuestra no sólo la existencia de un alto número de partidos y listas de independientes sino las reales posibilidades que ellos tienen

30 Más que de una opinión académica, ésta se manifiesta generalmente en la opinión pública y en el propio ámbito político. Sin embargo, en alguna medida ha sido recogida por trabajos académicos, lo que llama la atención si se considera que, como se verá de inmediato, ella se asienta en una visión errada de la representación política.

31 La diferencia entre ambas radica, fundamentalmente, en el carácter directo y vinculante de la representación social que, por definición, expresa los intereses de grupos claramente delimitados. Por el contrario, la representación política debe tomar distancia de esos intereses y eliminar cualquier posibilidad de mandato vinculante. Esa es una condición básica para que en las instancias políticas se puedan formular propuestas globales para la sociedad.

para lograr triunfos electorales (con los efectos mayoritariamente negativos que han sido destacados en las secciones anteriores). Así mismo, grupos tradicionalmente excluidos en términos económicos y sociales, como los indígenas, han encontrado condiciones apropiadas para participar con éxito en la política³². Pero, a la vez, cualquier análisis conduce a conclusiones negativas en lo que hace relación a los resultados económicos y sociales de las políticas impulsadas desde el retorno al régimen democrático. Por ello, a pesar de la percepción generalizada, se puede asegurar que los problemas de la insatisfacción con los partidos y con el sistema político en general no tienen su origen en la mayor o menor capacidad de inclusión, sino en los rendimientos de los partidos en la conducción gubernamental.

Si esto es así, entonces cabe preguntarse si los problemas pueden ser atribuidos exclusivamente a los partidos. Es verdad que al ser ellos los actores centrales de la acción política les cabe la responsabilidad fundamental en esos resultados, pero no por eso se puede dejar de lado la incidencia de otras instancias y de otros factores. En términos generales, los problemas y los bajos rendimientos se derivan de determinadas condiciones institucionales del sistema político, de las prácticas de los actores y de la cultura política. Los partidos constituyen una parte importante dentro de este conjunto, pero no son los únicos y tampoco se los puede identificar siempre en el campo de las causas. De igual manera que lo que ocurre con el resto de componentes del sistema político, los partidos están sujetos a constante interacción en una relación de causa-efecto, de modo que no se puede establecer una dirección única ni una causalidad de un solo sentido. Sin desconocer el grado de responsabilidad de los partidos, es conveniente señalar que en buena medida ellos deben acomodarse a condiciones previamente establecidas, lo que a su vez los transforma en engranajes de una situación que solamente puede desembocar en resultados negativos en el

campo de la formulación de políticas y de la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, el interés se desplaza hacia la gobernabilidad del sistema, ya que los bajos rendimientos se traducen en pérdida de legitimidad, no solamente de los actores políticos —en especial de los partidos— sino del conjunto de las instituciones políticas. Con ello, a la vez, se alimentan tendencias de orientación populista, antipolítica y autoritaria con fuerte carga de cuestionamiento a la democracia. Así mismo, estas condiciones son las que han alimentado de manera permanente la orientación cortoplacista de la política, de la que no han podido alejarse los partidos y la cual, por el contrario, han contribuido a fortalecer. Sin embargo, siempre quedará planteada la interrogante acerca de qué proporción de esta situación puede ser atribuida directamente a ellos y a sus características particulares. Por el momento, las respuestas solamente pueden plantearse en el campo de las hipótesis, en donde tienen tanta validez las que los señalan como los principales causantes, como las que los consideran como los principalmente afectados.

32 En este punto me atrevo a señalar que muchos de los problemas del sistema político ecuatoriano se derivan de la apertura indiscriminada que, si bien ha tenido efectos positivos como la incorporación política de los indígenas y la relativamente importante presencia de mujeres en puestos de elección (en lo que se incluye la ley de cuotas para la presentación de listas en las elecciones plurinominales), también ha dado lugar a problemas como la desinstitucionalización y la pérdida de profesionalismo de la política, la presencia de intereses particulares en la arena política y, consecuentemente, la enorme dificultad para agregar intereses.

Bibliografía

Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto

1998 “La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador”, en Del Castillo Pilar y Daniel Zovatto (editores): *El financiamiento de la política en Iberoamérica*. IIDH-CPEL. San José.

Arias, Natalia

1995 “Partidos políticos: ¿héroes o villanos?” en *Ecuador Debate* número 36. CAAP. Quito.

Bonilla, Adrián

1997 “Abdalá Bucaram. Regiones e identidades políticas: algunos retos actuales”, en *Espacios* número 7. CINDES. Quito.

Bustamante, Fernando

1997 “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en Varios Autores: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES. Quito.

2000 “Los partidos como orientaciones culturales”, en *Iconos*. Número 9. FLACSO. Quito.

Carey, John y Matthew Shugart

1995 “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*. V 14. N° 4.

Collins, Jennifer

2001 “Opening up Electoral Politics: Political Crisis and the Rise of Pachakutik”. Mimeo.

Conaghan, Catherine

1994 “Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador”; 1979-1988, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (editores). *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.

1995 “Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System”, en Maiwaring, Scott y Timothy Scully (editores). *Building Democratic Institutions*. Stanford University Press. Stanford.

CORDES

s/f *La ruta de la gobernabilidad*. CORDES. Quito.

Dávalos, Pablo

2001 “Movimiento indígena ecuatoriano: la construcción de un actor político”, en *Revista Ciencias Sociales*. Número 20. U. Central. Quito.

Downs, Anthony

1957 *An Economic Theory of Democracy*. Harper Collins. New York.

Freidenberg, Flavia

2000 “Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos”, ponencia presentada al seminario Political Parties in Latin America. Institute of Latin American Studies (ILAS). Londres.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara

2001 *Los dueños del poder. Partidos políticos en Ecuador. 1978-2000*. FLACSO. Quito.

Garretón, Manuel

1998 “Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales”, en Manz, Thomas y Moira Zuazo (coordinadores): *Partidos políticos y representación en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.

León, Jorge

1994 “El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las elites tradicionales, apatía y cambio”, en *Ecuador Debate*. Número 32. CAAP. Quito.

Mainwaring, Scott y Mark P. Jones

2003 “The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas”, en *Party Politics*. Vol. 9. N° 2. London.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully

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

- Mejía, Andrés
2002 *Gobernabilidad democrática*. KAS. Quito. 20.
- Neto, Octavio Amorin y Fabiano Santos
2001 “The Executive Connection”, en *Party Politics*. Vol. 7. N° 2. London.
- Nohlen, Dieter
1993 *Sistemas electorales de América Latina*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.
- Pachano, Simón
1998 *La representación caótica*. FLACSO. Quito
- 2003a “Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation”, en Mainwaring, Scott (compilador): *Crisis of Representation in Andean Countries*. Por aparecer.
- 2003b “El tejido de Penélope”, en *Reforma Política en América Latina*. KAS. Brasil.
- Randal, Vicky y Lars Svasand
2002 “Party Institutionalization in New Democracies”, en *Party Politics*. London. Vol. 8. N° 1 (5-29).
- Rowland, Michel
s/f “La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano; una aproximación institucional”, en Jacksich, Carlota: *Representación política y democracia*. KAS. Buenos Aires.
- Sánchez, Francisco y Freidenberg, Flavio
1998 “El proceso de incorporación de los sectores indígenas en el Ecuador: Pachakutik, un caso de estudio”, en *América Latina Hoy*. Número 19. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Salamanca.
- Sartori, Giovanni
1992 *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza. Madrid (2ª edición)
- Snyder, Richard y David Samuels
2001 “Devaluing the Vote in Latin America”, en *Journal of Democracy*. Vol. 12. N° 1.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart
1989 *Seats & Votes. The Effects & Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press. Binghamton.

Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano¹

MARTÍN TANAKA*

R esumen

En este trabajo se sostiene que parte importante de los problemas de la democracia peruana está en la debilidad de los partidos y en la inexistencia de un sistema de partidos, lo que se expresa en muy altos niveles de volatilidad electoral (los más altos de la región) y en la aparición de figuras “independientes” que, si bien renuevan relativamente la escena política, también la cargan de improvisación, falta de experiencia, y la hacen especialmente vulnerable a la proliferación de intereses particularistas, cuando no facilitan el desarrollo de fuerzas antisistémicas. Todo esto genera imprevisibilidad, incertidumbre, y estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas en los actores políticos y sociales. Por ello es necesario desarrollar iniciativas que lleven a construir partidos nacionales democráticos, que perduren en el tiempo, y así construir un sistema de partidos que canalice los diversos intereses sociales y políticos sobre la base de lógicas centripetas de competencia. Dado este diagnóstico, sostengo que el criterio que debería orientar las propuestas de reforma para fortalecer a los parti-

dos y construir un sistema de partidos es seguir la dirección marcada por la reciente ley de partidos: elevar las barreras de entrada y propiciar la formación de partidos políticos nacionales estables que puedan ser responsables ante la ciudadanía, limitando la fragmentación y el espacio para opciones improvisadas, antipolíticas y antisistema.

Por estas razones, discrepo con quienes sostienen que son necesarios cambios profundos en el régimen político y el sistema electoral que busquen “ampliar” la representación, y “renovar” las élites políticas, dando cabida a más o nuevos actores; en realidad, como veremos, en el Perú el sistema ha estado bastante abierto y ha sido bastante permisivo, y esa apertura es precisamente la causante de la situación actual de extrema volatilidad que queremos corregir. Una mayor ampliación arriesga problemas de gobernabilidad o la perpetuación de los problemas registrados hasta el momento. Lo que corresponde en realidad es institucionalizar la apertura producida en los últimos años, *adecuar* el formato institucional existente a ésta. Sostengo que el origen de este error de diagnóstico está en extender el carácter autoritario del fujimorismo al régimen político, cuando en realidad hay que encontrarlo en las condiciones de competencia política.

Finalmente, sostengo también que es muy importante no perder de vista que una cosa son los problemas asociados a los partidos y el sistema de partidos, y otra muy diferente son los problemas de legitimidad que

* Martín Tanaka es peruano, Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es investigador asociado y Director de Investigaciones del Instituto de Estudios Peruanos.

¹ Este trabajo resume parte de los resultados de una investigación que realicé en el Instituto de Estudios Peruanos, de próxima aparición.

enfrentan los partidos frente a la ciudadanía. Con cambios en la ley de partidos y cambios en el sistema electoral podemos avanzar en mejorar el funcionamiento de los partidos, la dinámica de competencia intra e inter partidaria, pero no mucho en cuanto a la recuperación de la confianza ciudadana. Esto se debe a que la desconfianza es fundamentalmente consecuencia de los *resultados sustantivos* de la acción de los gobiernos. La percepción ciudadana de los partidos está estrechamente vinculada a los vaivenes de la gestión gubernativa y a sus resultados; para enfrentar los problemas de legitimidad resulta más importante discutir sobre la implementación de políticas económicas y sociales que permitan aumentos visibles en cuanto a equidad y en los niveles de ciudadanía social. Dada la complejidad de esta tarea, acá se propone avanzar en metas concretas y al alcance: la reforma del Estado (en cuanto a su eficiencia y en cuanto a su cobertura), el establecimiento de mejores mecanismos de control horizontal entre los poderes del Estado, el avance en el control de la corrupción, y el fortalecimiento del proceso de descentralización mediante su ordenamiento.

Introducción: ¿dónde está el problema de los partidos políticos en el Perú?

El renovado interés por la situación de los partidos en el Perú parte sin duda de los problemas asociados a la gestión del gobierno del presidente Toledo y sus preocupantemente bajos niveles de aprobación ciudadana, que afectan las expectativas que despertó la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, y las posibilidades de consolidar un régimen democrático. Existe la conciencia de que los problemas actuales no sólo son propios del presidente y del gobierno, si no que son consecuencia de una profunda crisis de legitimidad que afecta al conjunto de instituciones democráticas y sus protagonistas, los partidos políticos, y su ámbito por excelencia, el congreso. En efecto, es la debilidad de los partidos y la ausencia de un sistema de partidos lo que explica tanto la precariedad del gobierno actual como los límites de la acción de la oposición; ello permite explicar por qué existe tanta insatisfacción con la democracia a pesar de que la economía no está en crisis, no hay grandes actores sociales con capacidad de movilización y protesta, y no existen altos niveles de polariza-

ción o violencia política, como puede verse en los países vecinos².

En efecto, los partidos y el congreso muestran muy bajos niveles de aprobación ciudadana y altos niveles de desconfianza, según diversos indicadores³. En general, se ha llamado la atención sobre una serie de problemas en los partidos: caudillismo, falta de democracia interna, falta de renovación, falta de preparación y calificación de sus líderes y cuadros, lógicas cortoplacistas, proliferación de actos de corrupción en sus militantes, falta de contacto con la ciudadanía y con la sociedad civil... defectos presentes en mayor o menor medida en todos los partidos. La conciencia de esta situación y la necesidad de corregirla, para evitar la emergencia de fuerzas antisistémicas que se beneficien del descontento y lleven a mayores niveles de ingobernabilidad, permitió que el congreso apruebe recientemente la ley de partidos en la primera legislatura de 2003, lo que constituye sin duda un avance importante. En la actualidad diversos actores políticos y sociales impulsan la aprobación de una reforma del sistema electoral, así como la aprobación de un código electoral. Estas iniciativas se inscriben en el contexto de la discusión de propuestas más amplias que implican cambios profundos en el régimen político.

Sostengo sin embargo que, si bien hay amplio acuerdo en que son necesarias diversas reformas institucionales, no se ha discutido suficientemente cuál es la naturaleza de los problemas de los partidos, y en qué dirección deberían orientarse los propósitos de reforma. Se suele asumir, en muchas versiones, que la única manera de enfrentar los problemas de legitimidad social de los partidos es mediante la instauración de un nuevo régimen político, basado en la apertura al protagonismo de las organizaciones de la "sociedad civil", recurriendo a mecanismos participativos y de democracia directa, así como propiciando la renovación de las élites políticas, percibidas como agotadas. Algunos sectores promueven la convocatoria a una Asamblea Constituyente, y otros la reforma total de

2 Ver Tanaka, 2004.

3 Según una encuesta sobre partidos políticos de setiembre de 2003 de la Universidad de Lima, un 16.3% de los encuestados en Lima declaraba sentir confianza en los partidos, y un 80.9% declaraba no confiar; los partidos aparecen como la institución que menos confianza despierta, después del poder judicial. Por su lado, sólo un 21.6% declaraba confiar en el Congreso, mientras que un 76.1% declaraba no confiar. El congreso sólo supera en confianza al gobierno central, los partidos y el poder judicial, y ocupa el noveno lugar de doce instituciones evaluadas por la encuesta.

la Constitución de 1993 por medio del congreso actual y una posterior aprobación vía referéndum; en esas reformas, entre otras cosas, se buscaría limitar los poderes y prerrogativas del presidente, cuando no pasar a un régimen parlamentario; algunos proponen profundizar la implementación de mecanismos de democracia directa (demanda de rendición de cuentas, implementación de mecanismos para iniciativas legislativas ciudadanas, convocatoria ciudadana de referéndum, participación de la sociedad civil en consejos consultivos, etc.); otros proponen implementar mecanismos que estimulen la renovación política (prohibición de reelección de las autoridades, revocatoria y remoción de las mismas, renovación por tercios del parlamento, acortamiento general de los mandatos de las autoridades electas, permitir la participación de partidos regionales en elecciones nacionales, etc.). Cuando se discute sobre el proceso de descentralización, sobre la reforma del Estado, la reforma de la Constitución o la renovación de la política, casi todos coinciden en que las soluciones de fondo a los problemas pasan por la implementación de reformas institucionales que cambien el régimen político incorporando o fortaleciendo mecanismos de democracia participativa o directa y propiciando la renovación de las élites⁴.

Aquí no quiero negar la importancia y necesidad de muchas de las reformas propuestas. Sin embargo, creo que adolecen de un error básico de diagnóstico. La mayoría de ellas propone la *ampliación* del sistema político, asumiendo que éste se encuentra cerrado, cuando lo que muestra un examen desapasionado es precisamente lo contrario. Este error de apreciación es consecuencia de extender el carácter autoritario del fujimorismo al régimen político (las reglas de juego político expresadas en la Constitución de 1993), cuando este carácter fue consecuencia del escaso nivel de competencia política: la existencia de un actor hegemónico sin contrapesos sociales y políticos efectivos hizo que se perdiera la lógica

4 Una propuesta que va en un sentido distinto es abolir la obligatoriedad del voto; pero en realidad, tampoco es una solución como algunos creen. El voto no es obligatorio en Colombia, Nicaragua y Venezuela desde 1993, o el no votar no se sanciona de manera efectiva en muchos países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana, y no por ello mejora la calidad de la representación política (datos tomados de PNUD, 2004. Anexo estadístico, p. 36). En realidad, el voto voluntario suele dar lugar a la proliferación del clientelismo (“acarreo” de votantes). Eliminar la obligatoriedad del voto constituye un buen ejemplo de una iniciativa que no tiene las consecuencias esperadas por quienes las proponen, que deja intacto el problema que se quería solucionar y que, además, crea nuevos.



Para hacer una evaluación de los partidos políticos (...) hay que tener presente que el Perú no se ha caracterizado por ser un país con una democracia estable. Mayor ha sido el tiempo de los regímenes de facto y los gobiernos militares que el de los gobiernos civiles. [Con mucha frecuencia], sobre todo en la etapa inicial de nuestra vida republicana, los civiles que gobernaron no fundaron partidos (...). El que (...) nuestra vida republicana haya estado signada por gobiernos de facto y no por gobiernos democráticos ha originado que los partidos no puedan desarrollarse, que sus dirigencias no hayan podido renovarse acelerada y adecuadamente (...)
(Javier Bedoya de Vivanco, Partido Popular Cristiano)



de equilibrios y controles propios de la democracia, lógica que se recuperó tras la caída del fujimorismo. Por ello, pasamos desde 2001 de una dinámica autoritaria a una plenamente democrática sin mayor dificultad, pese a que no hubo cambios institucionales importantes⁵. Pese a cierto sentido común en contrario, en realidad el fujimorismo propició políticas de apertura del sistema, precisamente para debilitar a los partidos “tradicionales”; en este sentido debemos inscribir la implantación de mecanismos de democracia participativa y directa en la Constitución de 1993, así como mecanismos altamente proporcionales de elección de representantes en el congreso (distrito nacional único), que favorecen la representación de minorías y fragmentan el escenario político.

Es decisivo tener una buena caracterización de la situación de los partidos para poder arribar a recomendaciones adecuadas. Muchas veces las recomendaciones no evalúan correctamente los efectos reales de las propuestas que se hacen, como veremos más adelante, por partir de malos diagnósticos, de supuestos voluntaristas o idealistas, o por no reconocer suficientemente la realidad sobre la que operan; de allí que se pierda de vista la aparición de consecuencias no intencionales negativas de muchas de las propuestas. De otro lado, no suele haber conciencia de que cuando se proponen reformas se trata casi siempre de optar entre dos males, y que no es posible tener un sistema político ideal; siempre hay *trade-offs* inevitables⁶, y de lo que se trata es de evitar un mal espe-

5 Sobre el punto ver Tanaka, 2004.

6 Sobre el punto ver el excelente trabajo de Linz, 2003.

Cuadro N° 1

Votación congresal de las tres fuerzas políticas principales (%)				Total (%)				
1990 *	FREDEMO	30.1	APRA	25	C 90	16.5	71.6	
1992	C 90 – NM	49.3	PPC	9.7	FIM	7.9	66.9	
1995	NM – Cambio	90	52.1	UPP	14	APRA	6.5	72.6
2000	Perú 2000	42.2	PP	23.2	FIM	7.6	73	
2001	PP	26.3	APRA	19.7	UN	13.8	59.8	

* Elección de la cámara de diputados

cífico, que nos aqueja particularmente: en nuestro caso, se trata de la extrema volatilidad de los actores políticos, que debe enfrentarse asumiendo los costos de establecer mayores barreras de entrada al sistema.

¿Cuál es el problema de los partidos políticos en el Perú?

Se trata de una pregunta cuya respuesta no es en absoluto obvia. Si uno examina los debates actuales, encuentra que hay unanimidad en que *existe* un problema, pero no necesariamente en *cuál*.



[Las] tres disfunciones en nuestras estructuras (sociales) han creado a su vez un cuarto problema que es el que nos ocupa: una brecha inmensa entre los representados y los representantes; lo que a su vez ha creado una desconfianza de la ciudadanía hacia la política y de la ciudadanía hacia el Estado —confiado a los gobiernos y en manos de la clase política—, este es el problema que se ha configurado en los últimos 40 años. ¿Y qué dice el Latinobarómetro? Nos endilga a los partidos la responsabilidad de esto, cuando la responsabilidad es compartida, desde los inversionistas hasta los organismos internacionales, multilaterales, los Bancos, porque todos han desfilado por América Latina y la región con sus recetas, y hemos pasado del proyectismo al sectorialismo, y ahora por fin estamos entrando a la visión integral. Este es el gran desafío de los partidos el día de hoy, y ésta a su vez es la gran disfunción, un sistema de partidos que seguía trabajando desconectado de una nueva realidad que se iba construyendo (Luis Solari, Perú Posible).



Por ello, empiezo por presentar lo que a mi juicio son los rasgos más importantes de los partidos y del sistema de partidos, la naturaleza de sus problemas, y en qué sentido deberían dirigirse los esfuerzos de reforma.

1. La no existencia de partidos consolidados y, por lo tanto, la no existencia de un sistema de partidos propiamente dicho.

Los partidos principales del sistema han cambiado constantemente desde inicios de la década de los años noventa. Si tomamos en cuenta las tres fuerzas políticas principales, tenemos que en la elección congresal de 1990, el FREDEMO, el APRA y Cambio 90 congregaron el 71.6% de los votos de la cámara de diputados, y el 61.1% de los votos del senado; en la de 1992, Cambio 90 - Nueva Mayoría, el PPC y el FIM sumaron el 66.9%; en 1995, Nueva Mayoría – Cambio 90, UPP y el APRA sumaron el 72.6%; en la del 2000, Perú 2000, Perú Posible y el FIM sumaron el 73%; y en la del 2001, Perú Posible, el APRA y Unidad Nacional 59.8%.

En el momento actual, tenemos en el poder a un partido que recién participó como tal por primera vez en las elecciones de 2000, y que enfrenta una seria merma en su respaldo ciudadano⁷; el APRA se constituyó en la segunda fuerza electoral en 2001, pero después de obtener en las elecciones de 2000 apenas el 1.4% de los votos en la elección presidencial, y el 5.5% de los votos en la elección parlamentaria de ese año; Unidad Nacio-

7 En 1995 el movimiento político de Alejandro Toledo, entonces llamado “País Posible” no logró registro legal, por lo que su candidatura presidencial fue auspiciada por el grupo Convergencia Democrática (CODE). Toledo obtuvo el 3.2% de los votos presidenciales y su lista al congreso el 4.1%.

Cuadro N° 2
Porcentaje de votos en las elecciones del 17 de noviembre 2002,
de las principales fuerzas políticas

%	Regiones	Provincias	Distritos
APRA	22	12	13
Perú Posible	13	8	7
Unidad Nacional	9	18	15
Somos Perú	6	15	15
Otros partidos	28	18	20
Listas independientes	22	29	30
Total	100	100	100

Fuente: Organismo Nacional de Procesos electorales - ONPE.

nal, la tercera fuerza, es una coalición que recién apareció en las elecciones de 2001, y sobre la que hay dudas respecto de su consolidación futura. Más todavía, sobre la base de los resultados de las elecciones regionales y municipales de noviembre de 2002, lamentablemente las cifras no sugieren un proceso de consolidación de un sistema de partidos sobre la base de estos tres actores (con la excepción del APRA), dada la cantidad de votos que congregaron otros partidos menores y listas independientes, alrededor del 50% tanto en el ámbito regional como en el provincial y distrital.

Esta situación es consecuencia del quiebre del sistema de partidos que estaba en proceso de construcción en la década de los años ochenta, ocurrido a partir del “autogolpe” de abril de 1992 (Tanaka, 1998). Desde entonces, como puede verse, hemos visto aparecer y desaparecer organizaciones políticas que no lograron consolidarse, y mucho menos dar lugar al establecimiento de un sistema de partidos propiamente dicho. Conviene no perder de vista que el Perú destaca en el ámbito regional por sus excepcionalmente bajos niveles de institucionalización partidaria. Según Payne *et.al.*, 2003 (p. 140-155), el Perú es el país con el mayor grado de volatilidad electoral del periodo democrático, es el segundo país (después de Guatemala) con el mayor grado de volatilidad en cuanto a escaños controlados por los principales partidos durante el periodo democrático, el segundo país (después de Brasil) con el menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos, y finalmente el país con el menor índice de institucionalización del sistema de partidos, entre 18 países de la región. Según PNUD 2004 (compendio estadístico, p. 67-68), el Perú es el país con el mayor promedio de volatilidad electo-

ral del periodo 1990-2002, con un promedio de 44.6, frente al 23.2 en el que se sitúa el promedio de 18 países de la región; también tiene el mayor índice de volatilidad sobre la base del porcentaje de bancas en el congreso, con un 52.2 frente al 24.7 del promedio latinoamericano.

¿Qué consecuencias tiene esto? Al no haber actores con permanencia en el tiempo, no hay posibilidades de rendición de cuentas o aprendizaje: el juego político se torna un juego sin reiteraciones, por lo que todo empieza cada vez prácticamente desde cero, sin posibilidad de correcciones o acumulación de experiencia. De otro lado, la volatilidad y la alta incertidumbre respecto a los resultados de las elecciones dificulta la gobernabilidad porque hace difícil la construcción de mayorías estables y coaliciones; se gestan incentivos para conductas no cooperativas, rentables sólo en el corto plazo. Por esta razón, no es aconsejable la implementación de mecanismos de renovación permanente como salida a los problemas de legitimidad política. Mecanismos como elecciones intermedias en el congreso, ampliar y hacer más fáciles mecanismos de revocatoria, acortamiento de mandatos de autoridades electas, prohibición de reelección, si bien buscan saludablemente abrir espacio para la renovación, en el contexto actual lo que terminan haciendo es aumentar la inestabilidad y complicar la gobernabilidad, con lo que tampoco se logra el objetivo de relegitimar el sistema (lo que se debe hacer es desarrollar otras iniciativas, como veremos más adelante, al interior del ámbito estatal). En conclusión: dado que arrastramos un serio problema de volatilidad e inestabilidad, deberíamos buscar propuestas que fortalezcan a los partidos, y los hagan perdurar en el tiempo, y que faciliten conductas cooperativas.



Los partidos al final tienen que administrar lo que han hecho las dictaduras. De hecho, muchas de las decisiones adoptadas con un criterio de efectividad —y que son aplaudidas en su momento— terminan teniendo efectos nocivos y sus consecuencias pueden durar dos o tres generaciones. Es decir, las soluciones rápidas, pragmáticas e inspiradas por un líder iluminado se convierten después en problemas que deben solucionar los partidos.

(Víctor Andrés García Belaunde, Acción Popular).



2. Hemos tenido un sistema electoral bastante abierto, que ha permitido la generalización de prácticas “antipolíticas”.

Contrariamente a cierto sentido común, que caracteriza nuestro sistema político como cerrado (“clase política excluyente”, “partidocracia”), en realidad la evidencia muestra exactamente lo contrario: tenemos un sistema bastante abierto, con altos niveles de rotación y renovación en las élites políticas, y esa apertura se expresa en los altos niveles de volatilidad electoral que padecemos⁸. Lo que ocurre es que la percepción del sistema político está excesivamente teñida por la caracterización del fujimorismo como un régimen autoritario; en realidad lo fue, pero no por las características del régimen en sí (las reglas de juego), si no por las condiciones reales de competencia política. Tuvimos un gobierno autoritario porque tuvimos un solo actor hegemónico, que limitó la competencia, y copó los poderes del Estado, haciendo que en la práctica terminara la lógica de equilibrios y contrapesos propios de la democracia (ver Tanaka, 2004). Pero el régimen político durante el fujimorismo se caracterizó, por el contrario, por una lógica de apertura: ella fue parte de una estrategia para debilitar a los “partidos tradicionales”, fragmentar el

campo opositor, dar lugar a organizaciones “independientes” y antipartido, y establecer relaciones clientelísticas con los nuevos actores. Es por ello que la Constitución de 1993 instauró mecanismos de democracia directa y participativa, espacios alternativos a los de la democracia formal representativa de partidos; es en parte por esto también que el fujimorismo instauró un congreso electo en distrito nacional único, sistema altamente proporcional que es el que más favorece la representación de minorías⁹.

Los datos comparados permiten sostener con más fuerza esta tesis. En primer lugar, en el Perú durante las décadas de los años ochenta y noventa tuvimos una legislación que permitió la postulación de candidatos independientes. Si miramos los países sudamericanos, sólo países con sistemas de partidos sólidos se permiten ese lujo (Chile) o países que buscaron abrir sus sistemas, viniendo de una tradición cerrada (Colombia, Paraguay, Venezuela). Por el contrario, todos los países con sistemas de partidos vulnerables (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador) se defendieron prohibiendo candidaturas independientes, salvo el Perú¹⁰. De otro lado, en el congreso tuvimos el tamaño de circunscripción más grande de toda la región, con un congreso de 120 miembros electo en distrito único nacional, lo que nos hizo el sistema más proporcional de toda la región¹¹. Dado que se necesitaba tener al menos un representante para mantener el registro electoral, y dado que bastaba obtener un 0.8% de los votos para obtener un escaño, tuvimos en la práctica el sistema más abierto de la región. Esto se complementaba con una ley electoral que solamente pedía firmas para la inscripción de partidos y movimientos independientes, sin regular en absoluto su funcionamiento interno o sus medios de financiamiento. Los discursos “antipolítica” y “anti-partido”, si bien han menguado desde la caída del fujimorismo, no han desaparecido, y persisten en nuestra cultura política, por lo que hay un espacio social amplio potencialmente receptivo a este tipo de prédicas.

8 Según datos tomados sobre la base de la “Encuesta del poder” del grupo APOYO, tenemos que la media de los personajes de la élite política mencionados en más de una ocasión se sitúa en 6,3 menciones durante la década de los años ochenta, y ella baja a apenas 3,7 menciones en la década de los años noventa. Es decir, en las últimas dos décadas tenemos una tendencia hacia mayores niveles de rotación en el poder, lo que es una ilustración del debilitamiento de nuestro sistema de partidos. Dato tomado de un trabajo aún inédito de Raúl Hernández.

9 Perú 2000, el movimiento de Fujimori en las elecciones de abril de ese año, obtuvo 52 escaños del congreso electo en un único distrito nacional; según diversas propuestas de reforma del sistema electoral, con circunscripciones regionales, departamentales o provinciales, todas presentadas por congresistas de oposición, Perú 2000 habría obtenido entre 71 y 81 escaños. Ver *Datos para la democracia*, año 1. N° 2. Asociación Civil Transparencia. 2000.

10 Ver PNUD 2004, compendio estadístico, p. 45.

11 Ver Payne *et.al.*, 2003, p. 97.

Algunos sostienen que el requisito de un supuestamente elevado número de firmas, necesario para inscribirse ante la autoridad electoral en las elecciones de los últimos años, constituyó una barrera de entrada excesivamente alta. Sin embargo, los datos contradicen nuevamente ese alegato¹². Si miramos el número de candidatos que participaron en las últimas elecciones no registramos una caída significativa: en la elección presidencial de 1990 se presentaron 9 candidatos; en 1995, 14; en 2000, 9; en 2001, 8. Si miramos la elección de congreso, encontraremos que en 1990 se presentaron 20 listas; en la de 1995, nuevamente 20 listas; en la del 2000, 10 listas; en la del 2001, 13 listas. Si bien el número de listas que compitieron por el congreso bajó en las dos últimas elecciones, 10 ó 13 listas sigue siendo un número excesivo. En la actualidad, tenemos 22 organizaciones políticas con registro vigente; otra vez, número que me parece excesivo, no reducido¹³.

Esto tiene varias consecuencias. La relativa facilidad con la que los diversos grupos políticos entran al sistema y alcanzan representación no estimula la formación de grandes coaliciones políticas, y por el contrario estimula la fragmentación (es más rentable ser “cabeza de ratón” que “cola de león”). En este escenario, cunden conductas oportunistas y se desarrollan intereses particularistas; además, la permisividad del sistema estimula la construcción de liderazgos personalistas, que recurren a discursos antipolíticos para hacerse notar. La consecuencia de este diagnóstico es que deberíamos propiciar la formación de un grupo más reducido y más sólido de opciones políticas: para ello, el criterio debería ser establecer requisitos más exigentes para entrar al

sistema (para la inscripción de partidos y para tener representación) y para mantenerse dentro del sistema, de modo que los partidos no representativos queden fuera y se estimule la formación de grandes conglomerados. En general, entrar y permanecer en el sistema debería tener requisitos exigentes y, de no cumplirse con ciertos estándares que acrediten la representatividad partidaria, debería haber mecanismos expeditivos de salida y pérdida de registro, para evitar que organizaciones que sólo existen en lo formal mantengan inscripción¹⁴. Así, nos quedaremos al final con menos opciones, pero más representativas y articuladas, y menos vulnerables al ataque de fuerzas antipolíticas ocasionales¹⁵.

3. Existe en la actualidad una “explosión” de espacios y modalidades que van más allá de la democracia de partidos, y establecen mecanismos de democracia participativa y directa; y existen tensiones entre los principios representativos y los participativos.

Estos mecanismos estaban ya contemplados en la Constitución de 1993 (no en la de 1979), y han sido el marco para el desarrollo de un conjunto amplio de iniciativas impulsadas desde el gobierno transitorio de Valentín Paniagua y continuadas por el gobierno actual: revocatoria de autoridades, referéndums, consejos de coordinación local y regional, presupuestos participativos, planes de desarrollo concertados, mesas de concertación de lucha contra la pobreza, consejos con-

12 Esto no significa que no se pueda cambiar y flexibilizar el requisito del recojo de firmas: por ejemplo, no tiene mucho sentido que un mismo ciudadano no pueda respaldar a más de una organización política.

13 Las 22 organizaciones son: Cambio 90 – Nueva Mayoría; Unidad Nacional; Alianza para el Progreso; Frente Independiente Moralizador; Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP; Fuerza Democrática; Movimiento Amplio País Unido – MAPU; Movimiento Descentralista Perú Ahora; Partido Político Siempre Unidos; Movimiento Nueva Izquierda; Partido Acción Popular; Partido Aprista Peruano; Partido Democrático Somos Perú; Partido Perú Posible; Partido Político Nacional Primero Perú; Partido Político Resurgimiento Peruano; Partido Reconstrucción Democrática; Partido Renacimiento Andino; Partido Unión por el Perú; Avanza País - Partido de Integración Social; Vamos Vecino; y Con Fuerza Perú. Dato tomado de la página web del Jurado Nacional de Elecciones, www.jne.gob.pe. Podría decirse que esas 22 organizaciones no son “verdaderamente” representativas, y que “deberían” estar otras, pero ese es un asunto de preferencias subjetivas. El hecho es que hay 22 organizaciones, y que ese es un número excesivo.

14 La recientemente aprobada ley de partidos es muy blanda respecto a estos asuntos. No quedan estipuladas claramente las sanciones a quienes incumplan con los requisitos establecidos, y además la posibilidad de hacer alianzas entre partidos permite que varios partidos sin mayor relevancia mantengan su registro eligiendo entre todos ellos a solamente un parlamentario (artículos 13 y 15).

15 En esto discrepo con Lynch (2003), quien, si bien propone también requisitos altos para mantenerse en el sistema, propone un ingreso fácil. La diferencia está en que para Lynch es necesario renovar la escena política; sin embargo, como ya vimos, una propuesta de este tipo podría condenarnos a la inestabilidad permanente, al mantenimiento de la altísima volatilidad electoral que padecemos. En realidad, nuestro sistema ya está bastante abierto, y tener un número alto de opciones en los procesos electorales genera desorden en las campañas y dificulta una discusión sustantiva. En general, deberíamos apuntar a campañas cortas, baratas, y con un número no muy grande de opciones, para premiar los esfuerzos más consistentes y continuos de los partidos, y evitar que un improvisado, con un golpe de suerte electoral, llegue al poder.

sultivos, son algunas manifestaciones de esta “explosión”¹⁶. Esta apertura responde a la búsqueda saludable de “airar” un sistema político percibido como “cerrado”, característica propia de un gobierno autoritario como el de Fujimori. Sin embargo, estos mecanismos participativos y directos suelen entrar en tensión, cuando no en abierto conflicto, con los principios representativos y con la actuación de los partidos, con lo que finalmente pueden ser parte de una lógica perniciosa contraria a éstos, que perpetúa el problema de su precariedad. Es una tarea pendiente repensar el diseño y el ejercicio de los derechos a la participación con la consolidación de partidos y de un sistema de partidos, especialmente en el marco del proceso de descentralización. Si bien es políticamente correcto afirmar que la dimensión participativa “complementa” y “mejora” la representativa, ello no pasa de ser una frase y la expresión de un deseo. En la práctica, se trata de principios difíciles de hacer compatibles¹⁷.

No debemos perder de vista que los espacios de democracia directa y participativa fueron planteados por el fujimorismo como alternativos a la democracia representativa de partidos, con el explícito propósito de debilitarlos, dentro del marco de una retórica anti-partidos y antipolítica. Hay que tener claro que los principios representativos y participativos se basan en principios de autoridad diferentes: el voto universal que elige representantes, frente a la acción directa de organizaciones. Esto nos lleva a algunos entrapamientos: ¿tienen carácter vinculante las decisiones tomadas en espacios consultivos o participativos? ¿Pueden ir por encima de las decisiones de las autoridades políticas electas? A mi juicio, la respuesta es claramente que no, porque nuestro régimen político es representativo, y no está demostrada, en ninguna parte del mundo, la viabilidad o conveniencia de sustituirlo por uno directo o participativo.

En segundo lugar, no debemos perder de vista que, si nuestro objetivo principal es fortalecer a los partidos

y construir un sistema de partidos, entonces los mecanismos participativos deben cuidadosamente complementar la acción de las autoridades políticas electas, no socavarlas recurriendo a una suerte de fuente de autoridad dual.

Y tercero, hay una característica central en el mundo popular (especialmente en el mundo rural y en zonas de urbanización baja e intermedia) que afecta las posibilidades de que los mecanismos participativos rindan los frutos esperados: altos niveles de fragmentación, conflicto y desconfianza¹⁸. Para que funcionen los mecanismos participativos se requiere, por lo menos, de la voluntad de acordar por parte de los diversos actores sociales y políticos. Las experiencias participativas exitosas suelen estar asociadas a un liderazgo específico (generalmente un actor externo que asume los costos de la acción colectiva), y a conductas cooperativas de los demás actores. Sin embargo, se suele encontrar que en los espacios participativos no se llega a expresar una “sociedad civil”, muchas veces inexistente, sino que se convierten en espacios donde se prolongan los conflictos y la lucha política. Se suele encontrar en muchas zonas del país altos grados de fragmentación y encono político, donde no se hallan presentes los partidos nacionales, y donde actúan operadores políticos o *brokers*, muchos de ellos formados en una cultura política signada por la confrontación y discursos antisistema. Este tipo de actores se constituyen en minorías muy activas, que terminan ocupando los espacios políticos locales, con lo que los espacios participativos que se abren suelen exacerbar contradicciones y tensiones, no necesariamente solucionarlas¹⁹.

Si bien con esto no quiero negar la importancia y necesidad de contar con mecanismos de democracia participativa y directa, ellos deben complementar, no sustituir la autoridad política representativa. Y no debe

16 Sobre estos espacios de participación ver Remy, 2004.

17 Ver Tanaka, 2003. Una idea sugerida por Marissa Remy, que hago mía, es que la participación no debería pensarse como alternativa a la representación, y que ella sólo puede rendir frutos cuando existe un tejido institucional estatal consolidado; yo añadiría que también partidos y un sistema de partidos mínimamente establecido. De no existir éstos, la participación puede terminar empeorando los problemas de representación, dado que los “participantes” carecen también de representación y terminan siendo expresión de intereses particularistas.

18 Ver Tanaka, 2001.

19 En términos de recomendaciones de diseño institucional, de lo que se trata es de estimular que estos operadores políticos locales establezcan relaciones con los partidos políticos nacionales y viceversa, antes que incentivar que éstos sigan caminos propios, aumentando los niveles de fragmentación existentes. Por ello, el hecho de que la ley de partidos no permita que movimientos regionales presenten candidatos en elecciones nacionales es altamente positivo; lo contrario es propiciar más fragmentación. Es más, la ley de partidos debería haber establecido requisitos más exigentes para la conformación de movimientos (de alcance regional y departamental) y organizaciones políticas locales (de alcance provincial y distrital), y debió estimular mecanismos de pérdida de registro (artículo 17).

olvidarse que la experiencia comparada muestra claramente que la apertura de espacios participativos somete al sistema democrático a mayores tensiones, no las alivia. En Colombia, y Ecuador, la apertura política desde finales de los años ochenta ha aumentado la fragmentación al interior de los partidos; en Venezuela, estuvo a la base de los conflictos internos que finalmente llevaron al colapso del sistema de partidos; en Bolivia, las políticas participativas desde mediados de la década de los años noventa facilitaron el desarrollo de fuerzas antisistémicas. Esto me lleva a la siguiente conclusión: la necesidad de diseñar cuidadosamente, dentro del proceso de descentralización, y en las discusiones sobre la ley de participación ciudadana (en discusión en el congreso), los mecanismos participativos de modo que no socaven la autoridad de las autoridades políticas electas. En realidad, los problemas que se quieren solucionar con más participación (corrupción, o evitar conductas autoritarias en las autoridades locales) se solucionan no con más participación, si no con mejores instituciones: tenemos que esforzarnos en desarrollar mecanismos de control horizontal, fortalecimiento institucional, que resultan menos costosos y más eficaces.

4. La precariedad de los partidos, su no asentamiento en el país, y su funcionamiento como “franquicias”

La mayor parte de los partidos funciona sobre la base de un núcleo central de dirigentes, que establece coordinaciones más o menos estrechas con las autoridades electas con las que cuentan (parlamentarios, alcaldes y regidores), y con relaciones muy difusas con su militancia, con muy pocas excepciones. En general, con la excepción relativa del partido aprista, los partidos existentes enfrentan una situación de extrema debilidad, y con escasez de recursos para emprender campañas de capacitación o formación política, y en general, tener una vida interna activa. El dinamismo partidario aumenta evidentemente en momentos en los que se elige dirigencias o candidatos a cargos de elección, pero puede afirmarse que no existe tradición de empleo de mecanismos democráticos para elegir dichos cargos²⁰. Payne *et.al.*, 2003 (p. 169-178), registra que en el Perú no

20 Algunos partidos han realizado, pero sólo recientemente, intentos de democratizar sus estructuras internas, estimulados además por la necesidad de adecuarse a la ley de partidos.

ha existido (si no hasta la reciente ley de partidos) regulación para la elección de autoridades partidarias, no hay regulaciones ni tradición de elecciones primarias para elegir candidatos, y no hay transparencia o control estricto en cuanto al financiamiento de sus actividades.

En este marco, no hay mucho que decir sobre la adopción en los partidos de estrategias de capacitación o formación, mecanismos de promoción o discriminación positiva para mujeres, jóvenes o poblaciones marginales, además que no existen prácticamente trabajos exhaustivos que analicen la dinámica interna de los partidos. Un trabajo reciente de Alicia del Águila (2004) explora la participación de las mujeres en los partidos, y hace una constatación interesante, que amerita una exploración sistemática. La autora encuentra que los partidos más estructurados suelen tener más presencia de mujeres en sus máximos cargos directivos, en comparación con los partidos menos organizados²¹. Esto sería consecuencia de que los primeros, al contar con estatutos, declaraciones de principios, un mínimo de principios organizativos, generan más espacios para la participación y la promoción de las mujeres. En un sentido similar, Schmidt (2003 y 2003a) al estudiar el sistema de cuotas, llega a la conclusión de que, entre varios otros factores, un factor que explica el éxito del mecanismo de cuotas para aumentar la presencia de mujeres en cargos electos a nivel municipal sería el número de cargos ganado por el partido más grande: al tener más cargos que proveer, es más probable que las mujeres de ese partido tengan mayor opción de ser electas, a pesar de que ocupen posiciones subordinadas dentro del partido. Esto sugiere que reducir los niveles de fragmentación, y apuntar hacia la constitución de un sistema de menos y más sólidos partidos, también puede tener un efecto positivo para la representación de sectores excluidos.

Esto último constituye una razón importante más, que abona a favor de construir partidos y un sistema de partidos, por lo que considero necesario asumir los costos que ello implica. Por esta razón, se debe persistir en la necesidad de financiar la actividad partidaria, pese a lo impopular de la medida, quizá atando el financiamiento al cumplimiento de ciertos requisitos que favorezcan la capacitación de sectores menos favoreci-

21 El PAP tiene 22.7% de mujeres, AP el 20%, el PPC el 16.6%, Perú Posible 15%, Somos Perú 12.5%, FIM 11.1%, y Perú Ahora 0. Del Águila, 2004, p.23.

dos. El financiamiento debe premiar la democratización y la capacitación interna de los partidos, lo que redundará en fortalecer un sistema de partidos y elevar la calidad de la gestión pública.

Un tema importante que se debe considerar respecto al funcionamiento real de los partidos, que tiene consecuencias importantes sobre algunas de las propuestas de reforma del sistema político, es que la debilidad de éstos ha llevado a que funcionen en ocasiones como *franquicias* o meras “etiquetas” políticas. Con esto quiero decir que tenemos, de un lado, partidos nacionales con grandes debilidades, con un funcionamiento centrado en la capital, y con gran dificultad para asentarse y contar con cuadros calificados en todo el territorio; y del otro, como hemos visto, un conjunto muy grande de operadores políticos locales en todo el país, que a lo largo de la década de los años noventa han hecho política sobre la base de discursos “independientes” y “antipolíticos”, desvinculados de organizaciones nacionales, y que han construido estilos políticos ya sea de corte clientelar con el poder político (esquema que podríamos calificar como “típico” de los años del fujimorismo) como signados por una lógica de pura confrontación y carácter antisistémico. Como es obvio, ambas son muy malas escuelas de formación política. En los últimos años vemos que ambos mundos se encuentran en contextos electorales, porque los partidos nacionales necesitan personal político para presentar candidatos en todo el país, y al mismo tiempo a los operadores políticos locales les resulta útil candidatear usando un logo que les permita cierta visibilidad. El asunto es que la relación entre la dirigencia de los partidos nacionales y estos personajes es puramente circunstancial, por lo que pasada la elección prácticamente se pierde todo contacto; como es obvio esto casi no tiene consecuencias si los candidatos no fueron electos, pero sí la

tiene en el caso contrario²². Los operadores locales terminan actuando prácticamente por su cuenta, lo que atenta contra las posibilidades de tener una buena gestión, y favorece el particularismo y la corrupción²³.

Este diagnóstico tiene una consecuencia importante, y es que se debe tener mucho cuidado con las propuestas que plantean una reforma electoral radical, y adoptar un sistema basado en circunscripciones uninominales. El razonamiento de quienes proponen esto es, siguiendo el caso de los Estados Unidos y otros países, que la personalización de la representación favorece la rendición de cuentas y acerca el elector al elegido, dado que éste no “se pierde” dentro de un colectivo elegido proporcionalmente. Sin embargo, por el tipo de funcionamiento de los partidos, y el alto grado de fragmentación de los liderazgos sociales, circunscripciones uninominales nos conducirían con fortuna a una suerte de “municipalización” del congreso, perdiéndose de vista la lógica nacional, y en el peor, a la exacerbación de lógicas localistas, particularistas, que debiliten aún más a los partidos. En circunscripciones uninominales se exagera la ilusión de que los representantes se deben a “sus electores” por encima de sus partidos²⁴. Por último, actualmente en nuestro país el tamaño promedio de las circunscripciones no es alto (3.5 representantes si descontamos a Lima), por lo que se desvirtúa la idea de que los electores no puedan identificar con claridad a sus representantes.

¿Qué más se puede decir para caracterizar la situación de los partidos? ¿De qué tipo de partidos estamos hablando según los criterios de clasificación existentes en la ciencia política? Hay muchas maneras teóricas de



Otra área se daría en el ámbito del sistema de partidos. Hay que ir a una armonización del sistema con la realidad, si la realidad que existe es la mencionada, con esas tres características estructurales y esas cuatro características disfuncionales, los partidos no pueden estar ajenos a esa realidad, tienen que trabajar para adecuar este sistema a esta fragmentación social.
(Luis Solari, Perú Posible).



22 Juan Infante me hizo notar que en realidad los partidos nacionales apenas prestan “logos” o “etiquetas” a los operadores locales, y no actúan propiamente como “franquicias”. En la lógica del mercado, el dueño de la franquicia transfiere tecnología y experiencia, y el que la usufructúa se compromete a cumplir con los estándares de calidad de la marca. Como es obvio, el símil en el plano político no se aplica en la gran mayoría de los casos.

23 Este problema afecta a todos los partidos, incluyendo al relativamente mejor organizado, el PAP. Los problemas que ha tenido, por ejemplo en la región San Martín, se explican por esta falta de vínculos entre la dirigencia nacional y líderes locales que no tienen identificación con los partidos por los que postulan, y que luego se autonomizan, apelando al hecho de que son autoridades electas y que sólo se deben a su electorado. En realidad, esto suele encubrir proyectos políticos propios, cuando no malos manejos y corrupción. Sobre el caso San Martín ver Meléndez, 2004.

24 Diversos trabajos discuten la conveniencia de adoptar un sistema mixto proporcional personalizado (como en Bolivia, Venezuela y México) en Shugart y Wattenberg eds., 2001.

hacerlo²⁵, pero dada la debilidad de los partidos en el Perú considero poco productivo seguir criterios convencionales. Creo que más útil resulta clasificarlos según la existencia o no de aquellas estructuras mínimas que por lo general los caracterizan en el mundo: así, tenemos partidos con o sin “tradicición” partidaria, lo que se expresa en la existencia o no de ciertos perfiles ideológicos, programáticos y de identidad histórica; la existencia o no de un número mínimo de cuadros, al menos alrededor del núcleo central, y con ciertas bases a lo largo del territorio del país. Claramente, los partidos con tradición son aquellos que tienen ya varias décadas de existencia: el PAP, AP, el PPC, y los partidos de izquierda, que hoy buscan nuevamente inscripción. De otro lado, tenemos los partidos que emergieron en la década de los años noventa, en un contexto de desideologización y despolitización, y se caracterizan por tener muy difusos perfiles políticos, y estar construidos sobre la base de convocatorias personalistas: PP, FIM, UPP, Somos Perú, Solidaridad Nacional, serían los más importantes²⁶. Esta clasificación, sobre la base de sus rasgos organizativos, puede resultar importante para el futuro inmediato, dado que la ley de partidos establece la exigencia de contar con afiliados y comités en cuando menos un tercio de las provincias del país, cubriendo dos terceras partes de los departamentos, y los partidos con mayor tradición se encuentran claramente en mejor pie para lograrlo que aquellos basados en convocatorias personalizadas en torno a la figura de un líder.

Hacia delante, lo ideal sería apuntar a tener un sistema estable con pocos partidos, con perfiles ideológicos y programáticos mejor definidos, que permitan relaciones más claras con los ciudadanos y mejores niveles de representación de los diversos intereses sociales y preferencias políticas. Habiendo dicho esto, algo positivo hay que reconocer en los partidos y movimientos que aparecieron en la década de los años noventa: su impronta desideologizada y pragmática ha facilitado que se establezcan relaciones de competencia centrípeta entre los actores, a diferencia de los años de la década de los ochenta, en la que, especialmente en la segunda mitad, podíamos registrar procesos de polarización y competencia centrífuga que pusieron en riesgo la esta-

25 Miradas recientes pueden encontrarse en Abal, 2002, y Wolinetz, 2003.

26 Entre ellos, UPP expresa elocuentemente las dificultades de mantener una organización más allá de la convocatoria de su líder fundador.



Se habla mucho de la influencia de los partidos políticos, pero ¿participan realmente los partidos de las decisiones importantes de la sociedad? Creo que no, pues los hechos nos demuestran que existen enormes parcelas en donde los partidos políticos vienen perdiendo —o han perdido— protagonismo, influencia y capacidad para actuar. Por ejemplo, hoy en día el Perú, junto con Ecuador y Colombia, discute un tratado de libre comercio con EEUU. ¿Están allí los partidos? No están. ¿Los han convocado? Tampoco. Y sin embargo, son precisamente los partidos quienes tendrán que asumir la responsabilidad política si el tratado fracasa. Entonces es frecuente que los partidos terminen por implementar políticas de otros: ya sea de gobiernos sin partidos, de autocracias o de grupos económicos con intereses específicos.

(Víctor Andrés García Belaunde, Acción Popular).



bilidad democrática. Si miramos el Perú en el contexto regional, la convergencia en torno al centro político, que permite el funcionamiento de instituciones como el Acuerdo Nacional, por ejemplo, constituye un muy valioso activo político.

La conclusión que extraigo de esta sección es, nuevamente, la necesidad de avanzar en iniciativas que fortalezcan a los partidos políticos nacionales, y afiancen su estabilidad en el tiempo. Para ello, se tiene que seguir la lógica implícita en la reciente ley de partidos: poner requisitos más exigentes para entrar y mantenerse en el sistema, de modo que se consoliden los esfuerzos más serios y consistentes de construcción partidaria, y no ceder a la tentación de fragmentar el sistema abriéndolo y permitiendo que pueda ser capturado por intereses localistas.



Ahora bien, si se siguiera el camino sugerido en estas páginas, ¿se resolvería el problema de la escasa legitimidad de los partidos ante la ciudadanía? Plantear la pregunta en este momento puede sonar extemporáneo, pero no lo es. Hasta el momento hemos discutido propuestas que se circunscriben al régimen político y al sistema electoral y de partidos. El debate sobre los partidos suele moverse, por razones obvias, en su funcionamiento in-



Creo que venimos de una concepción de partidos (...) que se articulan alrededor de una ideología y la ideología tiende, en general, a tener una aproximación cerrada y total de los problemas, y por lo tanto tiende a excluir a otros de esta posibilidad. Creo que una concepción más correcta y más útil en el manejo de la realidad es el planteamiento de partidos que giren alrededor de principios ideológicos y propuestas programáticas, para tener flexibilidad en el manejo del acceso al partido; pero también (...) [alrededor de una] visión de país (...) [que] puede tener matices y vertientes ideológicos determinados, pero que pueda unir fuerzas en función de proyectos de mediano y largo alcance.

(Javier Díez Canseco, Partido Democrático Descentralista).



terno, en sus relaciones recíprocas, y en el marco institucional que rige directamente su funcionamiento. Sin embargo, y sin pretender negar en absoluto lo importante de estas cuestiones, en realidad los problemas de legitimidad política de los partidos tanto en el Perú como en el conjunto de América Latina no están en lo fundamental en el régimen político, el sistema electoral o de partidos (que si bien tiene problemas, no son particularmente terribles), si no en su desempeño, en su incapacidad para materializar en crecimiento económico, redistribución, y avances en “ciudadanía social”, las gestiones gubernativas y las prácticas democráticas.

Además, como ya vimos más arriba, en los últimos años en todos los países andinos se han dado importantes reformas institucionales que buscaron relegitimar el sistema político, sin lograr su cometido; ello se debe en parte a que las reformas no lograron necesariamente sus objetivos, pero también a que el problema de la legitimidad no está en el régimen político, si no en el plano económico y social.

Para el caso peruano hemos mostrado que la legitimidad de las instituciones democráticas, incluidos los partidos políticos, está estrechamente vinculada a la percepción del desempeño gubernamental²⁷. Si analizamos los últimos años, encontraremos que la legitimidad de las instituciones democráticas fue mayor durante el gobierno de Fujimori, en gran medida porque la aceptación a su gestión “irradiaba” a éstas, a pesar de que se trató de un gobierno que nunca hizo del republicanismo

27 Ver Tanaka y Zárate, 2002.

una virtud; por el contrario, con el gobierno actual, su rápida caída en respaldo ciudadano ha llevado al deterioro de la legitimidad del conjunto de instituciones democráticas, a pesar de que se han producido avances sustanciales en cuanto a recuperar una dinámica democrática. Mirando datos regionales, es muy claro también que la caída en la legitimidad de las instituciones democráticas de los últimos años está estrechamente asociada con la caída en las tasas de crecimiento económico desde 1998, durante el periodo que la CEPAL ha denominado la “media década perdida”²⁸. Siendo las cosas así, no debemos esperar que solamente cambios en la ley de partidos o reformas en el sistema electoral o el régimen político relegitimen por sí solos el sistema político (aunque sí pueden ordenar el funcionamiento interno de los partidos e incentivar lógicas centrípetas de competencia entre ellos)²⁹, si es que la ciudadanía no percibe mejoras también en sus niveles de vida y expectativas de progreso.

Parte de la debilidad de los partidos y de la acción política en general está asociada también a la debilidad de los Estados nacionales, y su menor capacidad para implementar políticas respecto a décadas pasadas. Como algunos autores han señalado, procesos como la globalización, el creciente peso de los medios de comunicación, los cambios en el papel del Estado, el mayor peso de poderes de facto, limita los márgenes de la acción política (ver Adrianzén, 2003). Cómo enfrentar estas restricciones, y cómo encontrar fórmulas de desarrollo y elevación del bienestar escapan largamente a los propósitos de este trabajo. Sin embargo, es mucho lo que puede hacerse desde el ámbito político, por medio de reformas institucionales, pero que tienen que ir más allá del sistema electoral y de partidos, y del régimen político: hablo de abordar cuestiones como la reforma del Estado, de las instituciones de seguridad, orden interno y justicia, el establecimiento de mecanismos de control que limiten las oportunidades de la corrupción, el desarrollo de mecanismos de control horizontal; iniciativas fuertes de los partidos en estos ámbitos harán más por su legitimidad que cualquier esfuerzo de ingeniería electoral. Discuto estas cuestiones en la parte final.

28 Ver también Mainwaring, 2004, quien elabora un argumento similar.

29 Ver por ejemplo Colomer, 2002, quien examina los efectos de la aplicación de elecciones primarias sobre la representación política, y no encuentra elementos que permitan concluir que las primarias “mejoren” la representación. Lo que sí puede afirmarse es que revitalizan la dinámica *interna* de los partidos.

¿Qué se puede hacer?

Ya he adelantado los criterios que a mi juicio deben orientar los esfuerzos de reforma política: en síntesis, se debe buscar fortalecer los partidos, orientarlos hacia un funcionamiento interno democrático, transparente, que cubra el territorio nacional, y tratar de crear un sistema de partidos, para lo cual es necesario que éstos perduren en el tiempo; para ello, se deben tener requisitos exigentes tanto para entrar como para mantenerse en el sistema político, y premiar los esfuerzos por construir partidos nacionales democráticos mediante financiamiento estatal transparente y otras acciones. De lo que se trata es de combatir la proliferación de lógicas personalistas, movimientos improvisados, volátiles, indisciplinados, imprevisibles³⁰.

En el debate actual, algunos han propuesto iniciativas que buscan “ampliar” la representación política, haciéndola más participativa, y propiciar la renovación de las élites políticas, mediante revocatorias y elecciones intermedias, por ejemplo. Si bien esas iniciativas son bien intencionadas, podrían no corregir los males que se pretende atacar: pueden generar inestabilidad, mantener la volatilidad electoral, lo que genera problemas de gobernabilidad, que finalmente agravan los problemas de legitimidad que se querían enfrentar originalmente. Este tipo de propuestas son pertinentes para enfrentar los males de un sistema cerrado, excluyente, propio de “partidocracias” consolidadas o de gobiernos autoritarios, pero resultan contraproducentes cuando de lo que se trata es de construir partidos y un sistema de partidos inexistente en un contexto de fragmentación. El problema del control de las acciones de las autoridades electas, a mi juicio, no debe enfrentarse con más elecciones o más democracia directa, si no con más instituciones, mejores mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, y mecanismos de interacción más fluidos entre gobierno y oposición.

30 Algunos podrían objetar señalando que con estas propuestas se pretende erigir una “partidocracia” que bloquearía las posibilidades de renovación política. Frente a esto respondería que en el Perú estamos muy lejos de la existencia de una partidocracia, y por el contrario, estamos padeciendo los problemas de una democracia sin partidos. De otro lado, hay que recordar que en todos los sistemas electorales estables de las democracias consolidadas existen criterios que limitan la competencia, tales como circunscripciones uninominales, barreras de entrada al congreso, prohibición de candidaturas independientes, entre otras.

Uno de los errores de diagnóstico de parte de quienes proponen “refundar” el sistema político, por medio de una Asamblea Constituyente o cambios radicales en el régimen político, es asumir que los problemas están en el formato institucional; en realidad, está en la debilidad de los actores sociales y políticos y en su mal desempeño gubernamental, como hemos visto. Sin negar que ciertamente habría que impulsar algunas reformas, no considero correcto considerar que la Constitución de 1993 expresa un obstáculo mayor que sea necesario superar. No hay que olvidar que el espíritu que inspiró esa Constitución fue la crítica a los partidos políticos, y la necesidad de renovar la clase política y abrir espacios para la participación ciudadana; no es pues una Constitución que cierre el régimen al involucramiento ciudadano.

De lo que se trata ahora es, como estamos viendo, de institucionalizar esa apertura de modo que no entre en conflicto con el propósito de fortalecer los partidos y crear un sistema de partidos.

Más allá de la antipatía simbólica que despierta por estar asociada al fujimorismo, de hecho es en la Constitución de 1993, más que en la 1979, que se encuentran los principios de la democracia participativa y directa que en el momento actual permiten la explosión de mecanismos de participación que caracterizan al gobierno actual. Quienes señalan que la Constitución de 1993 estaría hecha “a medida” de un gobierno autoritario, y que marcaría un cambio importante en cuanto al régimen político respecto a la Constitución de 1979, suelen mencionar a favor de esa hipótesis básicamente dos elementos: la introducción de la reelección inmediata del Presidente de la República, la eliminación del bicameralismo y la conformación de un congreso unicameral



Hay quienes creen que la salida a los problemas de los partidos y del país pasa por una Asamblea Constituyente. En este país tan acostumbrado a razonar poco pero a repetir las ideas ajenas, se crea una corriente de opinión y la gente dice ‘sí, hay que ir a una Asamblea Constituyente’ (...). Creen que la situación del país va a mejorar sobre la base de refundar un nuevo país mediante una nueva Constitución. Pero ellos mismos no son capaces de precisar qué es lo que quieren modificar de la Constitución

(Javier Bedoya de Vivanco, Partido Popular Cristiano).



relativamente pequeño, de 120 miembros (electo en una sola circunscripción nacional durante los años de Fujimori, en 1995 y 2000).

Sin embargo, si comparamos otros regímenes políticos en el mundo, encontramos que ninguna de las dos cosas tiene necesariamente un componente autoritario. La reelección inmediata existe en muchas democracias plenamente consolidadas; es más, creo que la fórmula de la Constitución de 1979 es bastante mala y merece ser cambiada: no permite la reelección inmediata, pero la permite después de un periodo presidencial. Es mala porque hace que el presidente en ejercicio no tenga un estímulo o premio a una buena gestión, aumenta las contradicciones al interior del partido de gobierno (el potencial candidato oficialista debe buscar distanciarse del presidente), y sobre todo, hace posible que un ex presidente sea candidato permanente, dificultando la renovación política y debilitando la institucionalidad partidaria. Por ello, considero más conveniente tener la fórmula inversa: permitir una sola reelección inmediata, y prohibir absolutamente que un ex presidente pueda volver a ser candidato, siguiendo el modelo de los Estados Unidos³¹. De otro lado, en cuanto a la unicameralidad, nuevamente casos donde esta fórmula coexiste perfectamente con un orden democrático, como en Ecuador. Todo depende de las reglas de funcionamiento interno del congreso. La existencia de dos cámaras, en realidad, lo que hace es aumentar las posibilidades de veto, y ello puede ser bueno, pero también puede ser malo; dificulta que leyes malas sean aprobadas, pero al mismo tiempo hace más difícil que una buena ley pase sin modificaciones sustanciales. Finalmente, recordemos que si bien el tamaño del congreso fue reducido, lo que podría haber tenido el efecto de favorecer al partido mayoritario, ese efecto se compensó porque el congreso fue electo en una sola circunscripción nacional, sistema que favoreció la representación de las minorías.

Para terminar con el tema de la refundación constitucional, algunos señalan que, más allá del contenido específico de la Constitución de 1993, es necesario te-

31 Para una discusión del tema de la reelección ver Carey, 2003. En Tanaka, 1998 y 2002, presento más ideas sobre este tema, que requieren ciertamente más desarrollo. Considero, además, que la fórmula existente en el Perú ha sido también pernicioso en los demás países de la región. En el caso de Venezuela, por ejemplo, sostengo que esa fórmula debilitó a los partidos y es un factor que ayuda a entender el colapso partidario ocurrido desde 1998.

ner una nueva porque sería imperativo tener un “nuevo pacto constituyente”, dado que ésta habría estado marcada por circunstancias excepcionales (el autogolpe de 1992), y no habría reflejado un verdadero “pacto fundamental”.

Frente a esto, sin embargo, lo que tenemos es que desde 1995 todos los actores políticos aceptaron en la práctica esas reglas de juego; pero más importante, el objetivo de lograr un nuevo pacto no se solucionaría, en el momento actual, con una asamblea constituyente: esto porque lo que en realidad sustenta ese pacto es la existencia de un sistema de partidos; y es la persistencia de ese sistema el que permite la sustentación de ese pacto fundamental. Como es obvio, en el momento actual, sin partidos representativos, cualquier pacto estará signado por la precariedad y la inestabilidad; por esta razón, lo mejor sería ser prudentes en cuanto a los cambios, y más bien procurar desarrollar mecanismos que reduzcan la incertidumbre. Volveré sobre este asunto más adelante.

Otro de los debates que merece atención es el de la necesidad de cambios para combatir el supuesto “hiperpresidencialismo” del régimen político, y el paso hacia un régimen parlamentario. Acá estamos ante otra buena ilustración de un mal diagnóstico. En primer lugar, no está claro en absoluto que en el Perú la presidencia sea fuerte; por el contrario, la evidencia sugiere exactamente lo contrario. Si miramos los datos comparados presentados en PNUD, 2004, la presidencia en el Perú aparece con poderes no legislativos muy bajos (el indicador contempla la existencia de voto de censura legislativa al gabinete, y la incapacidad del presidente de disolver el congreso), poderes legislativos de nivel medio alto (indicador que contempla la existencia de vetos presidenciales parciales o totales, la facultad de expedir decretos, el mecanismo de aprobación del presupuesto, la existencia de exclusividad para introducir legislación sobre algunos temas, la facultad de convocar a plebiscito), lo que arroja un promedio medio bajo de poderes presidenciales formales, que se complementa además con un nivel medio-bajo de poderes presidenciales partidistas (indicador que considera el control partidario sobre los legisladores y control partidario del ejecutivo sobre el legislativo)³².

En segundo lugar, no es en absoluto evidente que cambiar a un régimen parlamentario nos llevaría a una

32 Ver PNUD 2004, anexo estadístico, tablas 44-45, p. 78-79.

situación mejor que la que tenemos con un régimen presidencial: podríamos simplemente sustituir unos problemas por otros, con el agravante de que dejaríamos los males conocidos por males por conocer. Para que funcione bien un régimen parlamentario se requiere cuando menos cumplir con dos condiciones: primero, tener partidos políticos mínimamente consolidados (ya que el gobierno se forma sobre la base del respaldo de los partidos en el congreso), y segundo, un Estado mínimamente consolidado (que pueda funcionar más allá de los vaivenes de los cambios de gobierno que reflejan los cambios de las alianzas en el congreso). Como es claro, en el Perú no se cumple ninguna de las dos condiciones. Es más, nos caracterizamos precisamente por la extrema debilidad de nuestros partidos y la precariedad de nuestro Estado.

Pero a mi juicio la pregunta principal que no responden satisfactoriamente quienes proponen el cambio de régimen es ¿qué problema específico del presidencialismo se pretende resolver con el parlamentarismo³³? Las falencias de un mal presidente no se resuelven con otro régimen (si no con un buen presidente); por último, podríamos simplemente sustituir un mal presidente electo por el pueblo, por un mal Jefe de Gobierno electo por el congreso. Algunos de los que proponen fórmulas parlamentarias señalan que este tipo de régimen es más flexible, y permitiría cambiar gobiernos de maneras no traumáticas, cosa que no sería posible dentro del presidencialismo. Se señala que las crisis gubernamentales ocurridas en los últimos años serían consecuencia de la rigidez del presidencialismo que, al permitir la coexistencia de presidentes sin mayoría legislativa, finalmente pueden conducir a su caída de manera no estrictamente constitucional (los casos de Bucaram y Mahuad y Ecuador, Sánchez de Lozada en Bolivia, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor en Brasil, De La Rúa en Argentina, entre otros). Frente a esto se debe considerar que, primero, el cambio de Jefe de Gobierno sí puede ser traumático, y puede condenar el sistema a la inestabilidad permanente, a la parálisis gubernativa; y segundo, se asume erróneamente que la causa de las crisis que llevaron a la caída de

33 En términos teóricos, se suele citar varios trabajos de Juan Linz y Arturo Valenzuela (Linz y Valenzuela, eds., 1994), para fundamentar el “fracaso” del presidencialismo en la región. Lamentablemente, no se suele citar otro volumen posterior, que defiende muy persuasivamente el argumento contrario, que es el editado por Mainwaring y Shugart, eds., 1997.



Yo sí creo en la necesidad de una Asamblea Constituyente que reforme la lógica de cómo se manejan las cuotas de poder, el respeto entre los espacios políticos conquistados, y, por supuesto, los instrumentos de gestión que los partidos en el gobierno tienen para ser eficaces en su gestión

(Javier Díez Canseco, Partido Democrático Descentralista).



presidentes es el presidencialismo, cuando en realidad se debe básicamente a la inestabilidad asociada a graves crisis económicas³⁴, con lo cual también puede afectar al parlamentarismo. Es más, puede también afirmarse que la existencia de plazos presidenciales fijos tiende a hacer más estable un gobierno, que simplemente no tenerlo, como ocurre en un régimen parlamentario. Acaso una manera más sencilla de enfrentar el problema del “agotamiento” del presidencialismo en el Perú sea simplemente acortar el mandato a cuatro años.



A continuación planteo más específicamente algunas reformas para los partidos y el sistema de partidos que considero necesarios y que no he sugerido hasta el momento, recogiendo también algunas propuestas ya planteadas por otros. Creo que es importante en estas discusiones seguir un criterio realista, discutir sobre la base de propuestas con alguna posibilidad de concreción, para evitar un discurso especulativo³⁵. Terminaré con algunas ideas sobre la necesidad de avanzar también en la reforma del Estado y en el desarrollo de mecanismos de control y rendición de cuentas (*accountability*) vertical y horizontal.

Empezaré con el tema de las reformas electorales y del sistema político. Decía más arriba que la ley de partidos políticos, aprobada por el congreso en la primera legislatura de 2003 apunta en la dirección correcta. En general, la filosofía que inspira esta ley es poner requisi-

34 Ver Pérez-Liñán, 2003.

35 Sigo en esto criterios sugeridos por Nohlen (1994), Goodin (2003), Horowitz (2003) y otros.

tos más exigentes para que un partido político tenga reconocimiento legal, y premiar el cumplimiento de los mismos con financiamiento estatal y el monopolio de la representación en el ámbito nacional. Es importante señalar que uno de esos requisitos es acreditar comités en cuando menos un tercio de las provincias del país y dos terceras partes de los departamentos (artículo 8). Lo que se busca con esta “elevación de la barrera de entrada” es promover un sistema de pocos partidos, pero más fuertes. Pienso que si bien el principio general de la ley de partidos es correcto caben algunas críticas por no haber sido aún más dura: por ejemplo, siendo más fuerte en cuanto a las posibilidades de mantener el registro una vez obtenido, más allá del requisito de tener representantes en el congreso; se debería poder asegurar que el requisito de comités se mantenga en el tiempo, y no sólo en el momento del registro. De otro lado, se debería impedir que partidos sin representatividad se mantengan vivos recurriendo a la formación de alianzas; en éstas, los partidos que la conforman deberían mantener sus símbolos en la boleta electoral, para así determinar su verdadero respaldo, que se pierde al postular dentro de una alianza con un nuevo símbolo. La idea es que los partidos y líderes busquen formar conglomerados más fuertes, sobre principios, y no acudan a alianzas meramente electorales para sobrevivir como organizaciones. Otra iniciativa para estimular la formación de coaliciones es reducir el requisito de mayoría absoluta para ganar en segunda vuelta. El *ballotage* con mayoría absoluta propicia la fragmentación, porque el objetivo para la mayoría de partidos deja de ser ganar la elección, y pasa a ser quedar segundo. En cambio, reducir la valla necesaria para ganar en primera vuelta estimula la formación de coaliciones en la primera vuelta electoral³⁶.

En la ley de partidos y en su reglamento no se aborda propiamente el tema de las campañas electorales, asunto de gran importancia. En general, la dirección debería ser premiar a las organizaciones más consolidadas, los esfuerzos más permanentes y sistemáticos, y limitar las posibilidades de que improvisados lleguen al poder gracias a un golpe de suerte. Por ello, las campañas deberían ser cortas y baratas, con un número no muy alto de

opciones, para hacer posible un debate más sustantivo. Lo ideal sería limitar los gastos de campaña o simplemente contar con franjas electorales. Sería conveniente además cerrar el registro electoral mucho tiempo antes de la elección, para así permitirle a la ciudadanía evaluar con más detenimiento a los nuevos actores políticos³⁷.

¿Qué otros pasos serían necesarios en la misma dirección de fortalecer los partidos y el sistema de partidos? Hay dos puntos que, si bien fueron discutidos en la ley de partidos, finalmente no fueron aprobados: uno, la eliminación del voto preferencial, que personaliza en extremo las campañas y debilita sus estructuras³⁸, y dos, la sanción al “transfugismo” en el congreso con la pérdida de la representación del “tránsfuga” y su reemplazo por otro candidato del mismo partido. Ambas medidas buscan fortalecer el partido por encima de los candidatos individuales, dado que uno de los grandes males de la política peruana de los últimos años es su personalización, y la escasa disciplina partidaria. Continuando en la misma dirección, sería adecuado modificar el reglamento de funcionamiento del Congreso, para afirmar el principio de que la representación se organiza a través de los partidos, y no de los congresistas individuales; por ejemplo, estableciendo que los proyectos de ley sean presentados por las bancadas, no por los congresistas. Algunas iniciativas en este sentido están en discusión en el congreso³⁹.

Yendo a otros temas más difíciles de implementar, otra reforma que me parece importante es limitar el tamaño de la circunscripción de Lima, que elige 35 representantes en el Congreso. Como sabemos, un límite importante a la fragmentación en sistemas de representación proporcional es el tamaño de las circunscripciones. Descontando Lima, en el Perú el tamaño promedio de las circunscripciones departamentales es 3.5, un número mediano que me parece razonable. Sin embargo, el tamaño de Lima hace que para varios partidos pequeños localizados en la capital puedan obtener una

36 Podría adoptarse una fórmula similar a la existente en Argentina y Ecuador, en la que se pide menos del 50% + 1 para ganar en primera vuelta (40% y 45%, respectivamente), junto con 10 puntos porcentuales de ventaja sobre el candidato que ocupa el segundo lugar.

37 Adrianzén ha propuesto incluso que la inscripción como organización política sólo permita presentar candidatos en la elección subsiguiente, no en la inmediata a la obtención de la inscripción.

38 Es conveniente asegurarse que los organismos electorales supervisen de manera obligatoria, no optativa, la elección democrática de los candidatos que postularán a cargos electos dentro de los partidos. Los efectos positivos de la eliminación de la votación preferencial sólo se darán si se acompañan de la democratización interna de los partidos.

39 En esto coincido con cuestiones propuestas por Lynch, 2003, y Adrianzén, 2003.

representación y mantener su registro, a pesar de haber obtenido menos del 5% en la elección parlamentaria (requisito exigido para mantener registro según la ley de partidos, artículo 13). Esto se solucionaría dividiendo Lima en unas cuatro circunscripciones más pequeñas, y sobre todo estableciendo que si un partido no logra el 5% de los votos nacionales, pero logra representación, igual debe perder el registro a menos que logre reinscribirse para la próxima elección (ya hay varias propuestas en este sentido, a las que nos adherimos).

Un punto adicional de discusión pertinente en este momento es la propuesta de volver a un sistema bicameral, y por consiguiente la elección de un senado. Recordemos que el debate constitucional ocurrido durante el presente gobierno se detuvo precisamente cuando se discutía este punto en abril y mayo de 2003. El consenso fue aprobar la constitución de un senado⁴⁰, sin embargo hubo desacuerdo sobre cómo elegir al senado. La propuesta de la Comisión de Constitución establecía un senado de cincuenta miembros electo en una única circunscripción nacional, pero varios legisladores provincianos exigieron que el senado se eligiera según circunscripciones departamentales, criterio absurdo porque duplica la lógica de la elección de la cámara de diputados. Frente a esta discusión, como decía más arriba, creo que en principio la existencia de una o dos cámaras no asegura necesariamente la mejora en la calidad de las leyes, pero sí puede tener un efecto positivo sobre el fortalecimiento de los partidos, siempre y cuando el senado sea electo en una sola circunscripción nacional, con listas cerradas y bloqueadas, y además, con una barrera de entrada del 5% que limite la fragmentación. Esto haría que en el senado puedan entrar los cuadros más orgánicos de los partidos, que se beneficiarían de la votación del partido, y no de su convocatoria personal, más importante en circunscripciones más pequeñas.

Un último tema que me parece importante abordar es cómo enfrentar los problemas de legitimidad política, si no es por medio de la apelación a mecanismos de participación y renovación de las élites. Hasta el momento hemos hablado de cambios en la ley de partidos y en la ley electoral; sin embargo, ellas no atienden el problema de, por ejemplo, la escasa legitimidad de autoridades locales, puestos en la discusión a partir de los

40 La votación a favor de contar con cámara de senadores y de diputados tuvo 74 votos a favor, 16 en contra y 3 abstenciones (artículo 134 de la propuesta de reforma constitucional).

sucesos recientes en la provincia de Ilave y otros lugares⁴¹. Propuestas como introducir la segunda vuelta electoral en las elecciones municipales, o facilitar mecanismos de revocatoria, aparte de ser prácticamente imposibles de llevar a la práctica (por la cantidad de elecciones y recursos que ello supondría) podrían ser inocuas, no conseguir los efectos que persiguen; de un lado, está ampliamente demostrado que las segundas vueltas no sirven para construir coaliciones de gobierno sólidas, y por el contrario (cuando requieren mayoría absoluta en la primera vuelta) *estimulan* la fragmentación, no la combaten; de otro lado, facilitar las revocatorias lo que haría es multiplicar los pedidos de ésta, aumentando, no reduciendo, los conflictos.

¿Qué hacer? Este es un buen caso para ilustrar mi idea de que no es por medio de más participación, si no con más y mejores instituciones que se debería enfrentar este tipo de problemas. En lo que deberíamos pensar es en cómo hacer efectivo el trabajo de organismos como la Contraloría General de la República, o el Ministerio Público, para atender las denuncias de corrupción o acciones delictivas de las autoridades electas. De otro lado, me parece muy importante revisar la ley de municipalidades, de modo de introducir el principio de representación proporcional en los gobiernos locales y regionales. Como se sabe, hasta el momento el alcalde o presidente regional posee automáticamente mayoría en el consejo municipal o la asamblea regional; el contar con mayoría automática por supuesto no incentiva la búsqueda de acuerdos o las prácticas de negociación; crea una distancia muy grande entre el apoyo “real” ciudadano y la composición de la asamblea; y finalmente, crea un sistema electoral diferente al que opera en el ámbito del Congreso de la República, cuando deberíamos tratar de tener un sistema coherente que apunte en la misma dirección⁴². Finalmente, debería establecerse

41 En Ilave se produjo el asesinato del alcalde provincial por parte de una turba, instigada por los adversarios políticos de aquél.

42 Esto último nos lleva a la necesidad de homogeneizar nuestro sistema electoral, que tiene lógicas diferentes en el congreso nacional, en las asambleas regionales y en los consejos municipales. Actualmente está en discusión la elaboración de un código electoral, que unifique la legislación dispersa que existe hasta el momento. Existen ocho normas vigentes que regulan diferentes aspectos del sistema electoral: la ley orgánica de elecciones; la ley de elecciones municipales; la ley de elecciones regionales; la ley de derechos de control y participación ciudadana; la ley de elecciones de jueces de paz; la ley orgánica del JNE; la ley orgánica del RENIEC; y la ley orgánica de la ONPE. Ver Valladares, 2003.

que, en caso de darse la revocatoria del alcalde o presidente regional, toda la asamblea o el consejo quede también vacado, para no estimular las luchas intestinas y estimular conductas cooperativas.

Como puede verse, ésta es una agenda “mínima” de reformas. Esto responde a dos razones principales. La primera es un elemental realismo respecto a las posibilidades y la conveniencia de llevar adelante cambios radicales en el momento actual. Y, segundo, porque pienso que el desprestigio del sistema político no se explica en lo fundamental por problemas en el ámbito del régimen político. Como hemos visto, éste responde más bien al hecho de que la ciudadanía percibe que la democracia no produce frutos concretos en términos de su bienestar y expectativas de progreso.

Qué cambios en las políticas de fondo del gobierno habría que impulsar es algo que evidentemente escapa a los límites de este trabajo. Sin embargo, hay un área institucional en la que se puede y debe actuar, por medio del consenso entre las fuerzas políticas, que puede tener muy importantes efectos sobre la legitimidad de los partidos y del sistema democrático. Es el área referida al desarrollo de mecanismos de control y rendición de cuentas vertical y horizontal⁴³. La demanda por desarrollar esfuerzos con resultados concretos en materia de combate a la corrupción y límites a un ejercicio arbitrario del poder se puede atender, dentro de márgenes de gobernabilidad, no con más participación directa o con la amenaza de revocatorias, sino por medio del fortalecimiento de instituciones como la Contraloría General de la República, el sistema anticorrupción, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Y mediante iniciativas que garanticen la independencia de los tres principales poderes del Estado. Este sería un tema crucial que debería discutirse a fondo en instancias como el Congreso y el Acuerdo Nacional.

43 Sobre el tema, ver Payne et.al., 2003, cap. 9. Ver, también, las ponencias presentadas en la conferencia *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*. Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, mayo 2000. Se pueden consultar en <http://www.nd.edu/~kellogg/account.html>. Ver especialmente la ponencia de Kenney, 2000, con referencias al caso peruano.

Bibliografía

- Abal, Juan
2002 “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal, (comps.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens. Rosario.
- Adrianzén, Alberto
2003 “Elementos para el debate sobre la ley de partidos”. Documento de Trabajo. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Carey, John
2003 “The Reelection Debate in Latin America”. En: *Latin American Politics and Society*. 45:1. p. 119-133.
- Colomer, Josep
2002 “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal, (comps.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens. Rosario.
- Goodin, Robert, comp.
2003 *Teoría del diseño institucional* (1996). Gedisa. Barcelona.
- Hernández, Raúl
2003 “Las élites en el Perú partiendo de la ‘Encuesta del poder’”. Documento inédito. Instituto de Estudios Peruanos.
- Horowitz, Donald
2003 “Electoral Systems: A Primer For Decision Makers”. En: *Journal of Democracy*. Vol. 14. N° 4. Octubre (p. 115-127).
- Kenney, Charles
2000 “Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America”. Ponencia presentada en la conferencia *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*. Kellogg Institute for International Studies. Universidad de Notre Dame.
- Linz, Juan
2003 “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”. En: Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. University Press. Oxford.
- Linz, Juan, y Arturo Valenzuela, eds.:
1994 *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Lynch, Nicolás
2003 “Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos”. Documento inédito.
- Mainwaring, Scott
2004 “State Failure, Party Competition, and the Crisis of Trust in Representative Democratic Institutions in the Andes”. En: Bejarano, Ana María, Scott Mainwaring y Eduardo Pizarro, (eds.): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (en prensa).
- Mainwaring, Scott, y Matthew Shugart, eds.
1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. University Press. Cambridge.
- Meléndez, Carlos
2004 “¿Descentralización sin partidos? El caso del APRA en el gobierno regional San Martín durante el primer año de gestión”. Documento inédito. Instituto de Estudios Peruanos.
- Nohlen, Dieter
1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. UNAM – FCE. México.
- Payne, Mak, et.al.
2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID – IDEA. Washington D.C.

- Pérez-Liñán, Aníbal
- 2003 “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo? En: *Latin American Research Review*. Vol. 38. N° 3. University of Texas Press. Austin. (149-164).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Alfaguara. Buenos Aires.
- Remy, María Isabel
- 2004 “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones”. Documento preliminar. Instituto de Estudios Peruanos.
- Schmidt, Gregory
- 2003 “Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido y el éxito de las candidatas mujeres: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas”. Manuela Ramos. Lima.
- 2003a “Las mujeres del presidente: Fujimori y ¿la equidad de género?”. Manuela Ramos. Lima.
- Shugart, Matthew, y Martin Wattenberg, eds.
- 2001 *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford University Press. Oxford.
- Tanaka, Martín
- 2004 “El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos”. En: *Política*, vol. 42, otoño 2004. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política. Universidad de Chile (p. 129-153).
- 2002 “De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela”. Ponencia presentada en la conferencia “*The Crisis of Democratic Representation in the Andes*”. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. 13-14 de mayo.
- 2003 “Los entornos políticos de la participación ciudadana y sus desafíos actuales”. Ponencia presentada en el seminario sobre experiencias de participación ciudadana de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 8 y 9 de setiembre.
- 2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Tanaka, Martín, y Patricia Zárate
- 2002 “Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001”. Instituto de Estudios Peruanos – Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Lima.
- Valladares, Jorge
- 2004 *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Transparencia – IDEA. Lima.
- Wolinetz, Steven
- 2003 “Beyond the Cath-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organizations in Contemporary Democracies”. En: Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, (eds.): *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. University Press. Oxford.

Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: caso Venezuela

MIRIAM KORNBLITH*

I Introducción

Luego de una larga historia republicana de inestabilidad, dictaduras e intentos fallidos por implantar un orden democrático, la pregunta que generalmente formulaban los analistas frente a la exitosa implantación y funcionamiento de la democracia en Venezuela entre 1958 y 1988, era: ¿cómo fue posible establecer y consolidar un orden democrático y un sistema de partidos eficaz, capaz de agregar y representar amplios intereses y de canalizar el conflicto por vías institucionales, luego de esa accidentada historia política?

Sin embargo, a partir de la inestabilidad sociopolítica que progresivamente se fue entronizando en el país desde finales de los años ochenta, en la actualidad las preguntas son otras: ¿por qué ese orden estable y relativamente exitoso entró en crisis?, ¿por qué aquel exitoso sistema de partidos se desestructuró y desinstitucionalizó de manera tan dramática?, ¿por qué no ha sido posible recuperar la senda de la estabilidad sociopolítica y del bienestar socioeconómico?, y, finalmente, ¿cuáles son las perspectivas de reacomodo de la democracia y del sistema de partidos en Venezuela?

I. Caracterización general del sistema de partidos en Venezuela

Por más de tres décadas, la democracia venezolana se conformó sobre la base de un sistema político y constitucional que incentivó la conformación y consolidación de una hegemonía partidista, cuyas prácticas privilegiaron la negociación y distribución del poder entre los partidos políticos de mayor relevancia. Es lo que Rey (1989) denominó con mucho acierto el *sistema populista de conciliación de élites*. En este orden se estableció un sistema bipartidista moderado, articulado en torno al binomio Acción Democrática (AD), de tendencia socialdemócrata, y COPEI, de orientación socialcristiana. En la clasificación propuesta por Molina y Pérez Baralt (1992; 2002; 2003), durante los años sesenta el sistema de partidos se caracterizó por un multipartidismo inestable, desde 1973 hasta 1988 por un bipartidismo moderado, y desde 1993 hasta el presente se retornó al esquema multipartidista inestable.

El orden político se vio amenazado hacia finales de los años ochenta, cuando su fórmula democrático-partidista se sumergió en una fuerte crisis que marcó la decadencia del sistema de partidos. En esa crisis confluyeron una diversidad de factores, señalados por diversos autores: la propia rigidez de las reglas formales de funcionamiento del sistema político y partidista, que limitaron la posibilidad de escogencia y participación de los ciudadanos; el decaimiento y retroceso socio-

* Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Este informe fue realizado con la valiosa asistencia de los licenciados Aracelis Maldonado y Daniel Mora, en el marco del proyecto RedPol.

económico del país, que repercutió en la creciente exclusión de amplios sectores de la población; la excesiva partidización de las decisiones gubernamentales; el excesivo centralismo y elitismo del proceso de toma de decisiones al interior de los partidos políticos; el descrédito de la clase dirigente (política, empresarial, sindical, militar) señalada por hechos de corrupción administrativa y como responsable del inadecuado manejo de los asuntos públicos (Kornblith, 1998).

A partir de 1989 se sucedieron en el país un conjunto de eventos críticos que revelaron la profundidad de los malestares y distorsiones acumulados durante varias décadas de funcionamiento democrático. Algunos de los eventos críticos de ese lapso fueron: la puesta en marcha de un severo programa de ajuste económico en 1989; el estallido social de febrero de 1989; el intento de golpe de Estado, en febrero de 1992; un segundo intento de golpe de Estado, en noviembre de 1992; la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez, en mayo de 1993, por cargos de peculado y malversación de fondos públi-

cos; la presidencia provisional de Ramón J. Velásquez; la elección de Rafael Caldera, en diciembre de 1993, fuera del marco del bipartidismo tradicional; la crisis financiera y bancaria en 1994; la nueva puesta en marcha del programa de ajuste en 1996; la elección de Hugo Chávez, en diciembre de 1998, y el consecuente desplazamiento definitivo del bipartidismo tradicional.

El excesivo partidismo y su deterioro

La excesiva partidización de la sociedad venezolana durante esta etapa puede ser entendida en varios sentidos. En primer lugar, las fuerzas políticas, especialmente los partidos políticos más importantes, COPEI y AD, ejercieron un excesivo control sobre las formas de organización y representación de la sociedad civil. Las organizaciones gremiales y sindicales (rurales o urbanas), así como las asociaciones de vecinos y estudiantes, funcionaban bajo la sombra de la organización partidista (Molina y Pérez, 1996: 223).

Cuadro N° 1
Evolución de las lealtades partidistas en Venezuela (porcentajes)

	1973	1983	1990	1994
Militantes/Simpatizantes	48.7	38.4	32.4	22.8
Independientes	19.2	38.0	47.0	44.5
No interesados	32.1	23.6	20.6	32.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Molina y Pérez, 1996: p. 224

Cuadro N° 2
Evaluación de las lealtades partidistas hacia los partidos tradicionales - AD, COPEI, MAS (porcentaje del total de los electores)

	1973	1983	1993	1998	2000
Militantes/Simpatizantes	45.9%	35.3%	27.8%	14.0%	10.8%
AD, COPEI, MAS	(696)	(628)	(398)	(205)	(161)
Casos Válidos	1,517	1,778	1,435	1,458	1,490
Casos No Validos	4	11	64	42	10
Total Casos	1,521	1,789	1,499	1,500	1,500

Fuente: Molina, 2001: p.196

Esta partidización tuvo un impacto crucial sobre el mecanismo de toma de decisiones gubernamentales, revelándose una gran dependencia de los gobiernos respecto de las líneas directrices de los partidos dominantes, lo que Coppedge (1992) denominó la *partidocracia* venezolana. A su vez, esta relación estrecha entre los partidos y los gobiernos de turno generó una abigarrada relación clientelar entre el gobierno, los partidos políticos y la población, que permitió asegurar el apoyo de esta última a los partidos tradicionales a través de mecanismos utilitarios de integración sociopolítica (Rey, 1989), como la distribución de los recursos públicos; lo que a su vez condicionó fuertemente la lealtad hacia dichos partidos a su capacidad de mantener el vínculo clientelar.

La partidización se hacía evidente en el elevado porcentaje de la población que se consideraba militante o simpatizante de un partido político, en algunos casos mucho mayor que en otros países¹. Para 1973, el 48% de los electores se consideraban militantes o simpatizantes de algún partido político, mientras que el 45.9% se definían como militantes o simpatizantes de los partidos tradicionales más importantes para el momento: AD, COPEI o el Movimiento al Socialismo (MAS), partido que, progresivamente, se fue incorporando al esquema dominante como tercera fuerza —aunque a gran distancia del binomio AD-COPEI. Estos porcentajes siguieron una línea decreciente en los años posteriores, pero todavía se mantuvieron altos para el año 1983, cuando el 38% del electorado se consideraba militante o simpatizante de algún partido político, siendo que el 35.5% del electorado se identificaba con AD, COPEI, o el MAS. En el año 1990, cuando se expresaron las primeras señales dramáticas de la crisis del sistema, aún un 32.4% del electorado se identificaba como militante o simpatizante de algún partido político².

Este excesivo partidismo, le dio una importante base de apoyo a las organizaciones políticas, las cua-

les se convirtieron en eficaces máquinas electorales. No obstante, las organizaciones partidistas progresivamente perdieron su conexión inicial con la realidad socioeconómica nacional, y se concentraron casi exclusivamente en los objetivos asociados a su acceso y permanencia en el poder, haciendo de la democracia venezolana un sistema cada vez más formalmente representativo. Los partidos políticos tradicionales no reaccionaron a tiempo y en sintonía con los cambios en la realidad socioeconómica que ellos mismos habían contribuido a conformar, y siguieron articulando sus acciones y propuestas sobre la base del éxito obtenido en las décadas iniciales del establecimiento y consolidación de la democracia en el país, cuando su actuación fue crucial. Paradójicamente, el éxito pareció actuar como freno para repensar sus principales prácticas y reglas, modos de interacción con la sociedad, propuestas ideológicas y orientación en la formulación de políticas públicas, en tiempos en que el decaimiento socioeconómico y el cuestionamiento al liderazgo establecido reclamaba giros drásticos en su dinámica interna y en su relación con el gobierno y la sociedad.

Además de la fuerte partidización, el propio esquema de democracia representativa recibió críticas significativas, especialmente debido a los escasos mecanismos de control de las autoridades públicas y de participación ciudadana que ésta contemplaba. Los aspectos esenciales de dicho esquema representativo quedaron esbozados en la Constitución de 1961, cuyo texto hacía especial énfasis en el carácter representativo de la democracia venezolana (CN, 1961; Art. 3), identificando al sufragio como vía privilegiada y casi exclusiva para el ejercicio de la soberanía popular (Art. 4)³ y erigiendo a los partidos políticos como la única forma de asociación política reconocida constitucionalmente para la participación democrática en el escenario político nacional (Álvarez, 2003: 80).

La participación política, expresada en las funciones de articulación, agregación y representación de intereses, se canalizaba entonces de manera hegemónica a través de los partidos políticos, las cuales también concentraban la mayor parte de los mecanismos de control de la administración pública consagrados en la Constitu-

1 En un estudio de 1973, Baloyra y Martz, señalaron que el 26% de sus entrevistados venezolanos eran miembros de algún partido político, estimado mucho mayor al nivel registrado en el similar estudio que Nie y Kim (1978) hicieron en siete países que incluían a Austria, India, Japón, Holanda, Nigeria, Estados Unidos y Yugoslavia, y de los cuales sólo el primero alcanzó un 28% de militancia partidista (Molina y Pérez, 1996).

2 Los porcentajes de entrevistados que se consideran no interesados disminuye también con los años, mientras que el porcentaje de entrevistados que se consideran independientes aumenta considerablemente, especialmente para el año 1990, cuando se sitúa en 40%.

3 Según el artículo 4 de la Constitución de 1961: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por lo órganos del poder público”

ción, debido al importante papel que el Congreso Nacional (ocupado por los partidos políticos) jugaba en la fiscalización de la gestión pública.

Al mismo tiempo, los mecanismos de participación alternativos a la participación partidista eran escasos. La Constitución de 1961 fijaba la iniciativa legislativa en manos de los ciudadanos (165.5), el derecho político a manifestarse públicamente y sin armas (115), la libertad de expresión sin censura previa (61) y el derecho a presentar peticiones a los funcionarios o entidades públicas, y a obtener oportuna respuesta de los mismos (67). El referendo consultivo sólo estaba previsto en el caso de la reforma a la Constitución y nunca fue activado. Más tarde, se establecerían otras instituciones participativas a nivel municipal, como el referéndum consultivo (Álvarez, 1996: 78). Tardíamente, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSSP), promulgada en diciembre de 1997, incorporó el referendo consultivo de alcance nacional, el cual fue utilizado por primera vez en abril de 1999.

Los diversos cuestionamientos al sistema político y partidista fueron recibidos y escuchados por algunas de las fuerzas aludidas o por sectores al interior de las mismas. De hecho, las élites políticas intentaron impulsar un conjunto de reformas que respondieran a las críticas, a través del fortalecimiento del sistema representativo, la defensa de la Constitución de 1961, y el reforzamiento de los partidos políticos como instituciones claves y fundacionales del sistema democrático. Las más importantes de estas reformas surgieron de la *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado* (COPRE), que aunque fundada durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989) no produjo frutos sustanciales sino hasta 1989, cuando promovió su plan para la reducción del Estado y su propuesta para la descentralización, especialmente debido a que las propuestas de la COPRE no fueron siempre bien recibidas por las fuerzas políticas tradicionales.

Es así que, durante ese lapso crítico, también hubo importantes intentos por poner en marcha innovaciones institucionales que pretendían cambiar las reglas, actores e instituciones cuestionados. Entre estas reformas destaca la descentralización político-administrativa, quizá la reforma político-institucional de mayor envergadura emprendida en los últimos lustros, y la modificación de las reglas y la organización electoral en el país. Sin embargo, la crisis de legitimidad y de gobernabilidad se había ya instalado en Venezuela, pro-

ducto de una fuerte crisis económica marcada por un significativo aumento de la pobreza, el grave menoscabo del nivel de vida del venezolano en los sectores medios y populares, así como el evidente deterioro de los servicios públicos (Molina y Pérez, 1996: 224-225), y junto a altos niveles de impunidad y corrupción asociados con la clase dirigente en general. De modo que, aun tratándose de reformas exitosas, y que generaron buena parte de las consecuencias positivas que se esperaban de las mismas, su implementación tardía en un contexto marcado por la crisis de legitimidad de sus principales impulsores —particularmente los partidos políticos tradicionales—, no bastó para revertir el deterioro sociopolítico y económico predominantes, ni para promover un sólido liderazgo de relevo con la velocidad e intensidad que muchos sectores de la opinión pública reclamaban.

Del bipartidismo moderado al multipartidismo inestable

La crisis sufrida por el sistema político venezolano se expresó en el paso de un sistema bipartidista a un sistema multipartidista. En la ocurrencia de ese cambio interactuó una combinación de factores. En primer lugar, el cambio de las reglas formales político-electorales, particularmente la puesta en marcha de la descentralización y la elección directa y separada de gobernadores, alcaldes y demás autoridades locales, así como la introducción del principio de la personalización del sufragio en la composición de los cuerpos legislativos. En segundo lugar, el cambio de las preferencias político-electorales de los votantes, que se orientaron hacia opciones diferentes al bipartidismo tradicional. Y, en tercer lugar, la crisis del sistema político venezolano, que ocasionó dicho desplazamiento de las preferencias colectivas, la entronización de la abstención electoral y el apoyo a organizaciones e individualidades emergentes, como expresión de la desafección de amplios sectores de la población respecto del orden establecido y de sus principales actores.

Ese cambio desde un sistema bipartidista moderado hacia un multipartidismo inestable se fue concretando progresivamente en los sucesivos procesos comiciales regionales (1989, 1992, 1995) y nacionales (1993), y se ratificaría en los resultados de los comicios regionales y nacionales de 1998 y 2000.

La descentralización y el surgimiento del multipartidismo

La elección directa de gobernadores y alcaldes de los años 1989, 1992 y 1995, produjo nuevos patrones de comportamiento y diferentes correlaciones de fuerza en el panorama político-electoral del país. Con esas elecciones se ampliaron los espacios para la competencia inter e intrapartidista, y se crearon oportunidades para el surgimiento de líderes individuales y organizaciones políticas alternativas a las tradicionales.

En los tres primeros procesos la abstención se colocó en niveles altos, alcanzando el 54.0% en 1989, 50.72% en 1992 y 53.85% en 1995. A pesar de la novedad de estos comicios y que se trataba de elegir a autoridades muy cercanas a la vida cotidiana de los ciudadanos, las mismas no generaron una significativa movilización del electorado.

En 1989, los gobernadores electos eran exponentes de los liderazgos regionales de cada entidad. A pesar de las enormes dificultades que atravesaba el gobierno de Pérez luego del estallido social de febrero, los resultados favorecieron a AD, partido de gobierno, pero también se evidenció la disposición del electorado a generar una correlación más equilibrada de poder, al incluir significativamente a COPEI, el otro componente de la ecuación bipartidista. En esta elección resaltó la victoria de los partidos MAS y La Causa R (LCR), logrando por primera vez la presencia relevante de organizaciones políticas distintas del binomio AD-COPEI en posiciones de poder regional.

La segunda elección de gobernadores y alcaldes tuvo lugar en 1992, pocos días después del segundo intento de golpe de Estado ocurrido ese año. En esa ocasión, los resultados favorecieron ampliamente a los candidatos de COPEI. Por su parte, el partido MAS incrementó el número de gobernaciones ganadas, mientras que AD redujo el número de sus gobernaciones y LCR mantuvo la gobernación del estado Bolívar y, además, resultó triunfador en la alcaldía del Municipio Libertador, la de mayor importancia poblacional del área metropolitana de Caracas.

Desde la óptica de los proponentes de la descentralización, estos resultados fueron muy estimulantes (exceptuando la alta abstención), puesto que revelaba la capacidad del electorado de generar una estructura de poder más equilibrada, en la que podía producirse un contrapeso a los partidos dominantes en el ámbito na-



El país vive una circunstancia muy especial, que no tiene nada que ver con otras realidades de las que tenemos en los países andinos. Por un lado, pienso que los partidos tradicionales, AD y COPEI —en menor medida el MAS, porque viene de la izquierda—, no entienden a cabalidad lo que está pasando con Chávez. Creen que todavía —y ciertamente— hay márgenes de normalidad democrática en los que uno puede moverse, pero cada día se van restringiendo más (Pastor Heydra, Acción Democrática).



cional. En medio de la crisis política que se desató luego del intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, contar con una oposición leal insertada en la estructura regional de poder fue un recurso importante para mantener la estabilidad del gobierno y del sistema democrático.

La descentralización introdujo adicionalmente una regla de juego novedosa en el sistema político, como fue la posibilidad de la reelección inmediata de los gobernadores y alcaldes en ejercicio, opción constitucionalmente negada a los presidentes de la República quienes sólo podían aspirar a la reelección después de dos períodos fuera del gobierno. En 15 casos, los gobernadores fueron reelectos.

En 1995, tratándose de la tercera elección regional, buena parte de los gobernadores no pudieron aspirar a la reelección y aparecieron nuevos candidatos a ocupar dichos cargos, sumados a los estados Amazonas y Delta Amacuro que, por primera vez, eligieron gobernadores. A pesar de triunfo electoral de Caldera para la presidencia de la República en diciembre de 1993, el partido que lo apoyó, Convergencia, sólo obtuvo una gobernación (Yaracuy); en cambio, el MAS, otro miembro importante de su coalición, sí se benefició de su vinculación con el gobierno y triunfó en dos gobernaciones más. AD aumentó el número de gobernaciones, mientras que COPEI experimentó una caída drástica respecto de las elecciones de 1992, siendo este resultado un reflejo de la crisis desatada por la candidatura de Caldera separada de su partido original. LCR perdió su emblemática gobernación de Bolívar, pero promovió con mucho éxito la candidatura de Arias Cárdenas en la importante gobernación del estado Zulia, la del mayor caudal electoral del país. Por otro lado, emergió en

Carabobo una opción partidista regional, Proyecto Carabobo, que más adelante adquiriría dimensión nacional como Proyecto Venezuela (PV).

Estos comicios fueron reveladores de la ocurrencia de cambios en las preferencias de los votantes. AD y COPEI perdieron gobernaciones en estados con un importante peso electoral como Zulia, Carabobo y Lara. Se consolidaron liderazgos partidistas y regionales en los estados Aragua y Carabobo, igualmente importantes por su densidad poblacional. Se evidenció el profundo debilitamiento del partido COPEI, que si bien había resistido su prolongada ausencia del poder presidencial desde 1983, no pudo superar la división causada por la separación de su líder fundador, cuya presidencia no le reportó beneficios políticos. Algunas individualidades y agrupaciones regionales se proyectaron con fuerza hacia el resto del país, lo que ratificó que el proceso de descentralización se había convertido en una cantera de producción de nuevos líderes políticos.

Las elecciones nacionales de 1993

Las elecciones de 1993 constituyen una importante inflexión en la dinámica bipartidista que había caracterizado al país desde los comicios de 1973, y mostraron con mucha fuerza el desplazamiento de las preferencias electorales del venezolano hacia opciones emergentes (Sonntag y Maingón, 2001). El contraste entre los resultados de los comicios presidenciales y parlamentarios de 1988 y 1993, es elocuente.

En las elecciones presidenciales, los cuatro contendores principales encarnaban la renovación o el cuestionamiento de las reglas e instituciones convencionales del orden sociopolítico venezolano. Claudio Fermín (de AD), ex-alcalde de Caracas, y Oswaldo Álvarez Paz (de COPEI), ex gobernador del Zulia, pertenecían a las nuevas generaciones dentro de sus respectivos partidos. Sus propuestas programáticas incluían nociones cercanas al neoliberalismo en materia económica y la defensa y profundización de la descentralización. Andrés Velásquez, ex gobernador de Bolívar, también era un producto de la descentralización, y era miembro prominente de LCR, partido que en aquel momento expresaba la opción de mayor enfrentamiento al *status quo* político. Y Rafael Caldera, quien obtuvo la victoria en estos comicios, aun siendo fundador de COPEI y figura principal durante varias décadas, surgió en abierta oposición a éste y al programa de ajuste del ex presi-

dente Pérez, cabalgando sobre la simpatía despertada hacia los militares golpistas del 4 de febrero de 1992. En aquella contienda, participó como candidato del partido Convergencia y de una amplia coalición de 15 partidos (el llamado “chiripero”), de la que formaban parte organizaciones de izquierda como el MAS, el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), el Partido Comunista de Venezuela (PCV), entre otros; con lo que, por primera vez desde 1958, obtuvo la presidencia un candidato proveniente de un partido o coalición de partidos distintos a AD y COPEI⁴.

La abstención se incrementó, pasando de 18.08% en 1988 a 39.84%. Mientras que en 1988 la sumatoria de los votos obtenidos por los candidatos de AD y COPEI alcanzó el 93.29% del total, porcentaje similar a los resultados obtenidos por ambos partidos desde 1973 en adelante, en 1993 dicha adición apenas alcanzó el 46.33%. A su vez, la sumatoria de los votos depositados a favor de las candidaturas “antisistema”, representadas por Caldera y Velásquez, obtuvo el 52.41% de los votos.

El gobierno de Caldera pudiera ser comprendido como el último intento por mantener las reglas del juego político inaugurado en 1958, y como la postrera oportunidad que el electorado le otorgó a la dirigencia tradicional para conducir al país. Sin embargo, los avatares y frustraciones de ese gobierno le mostraron a ese mismo electorado las limitaciones del liderazgo tradicional para manejar con éxito las cada vez más complejas tensiones de la realidad venezolana.

Por otro lado, el acceso al poder de organizaciones e individualidades provenientes del mundo de la izquierda, que formaban parte de la coalición que llevó a Caldera al poder y cuyo aporte electoral por primera vez tuvo la eficacia suficiente como para influir en el resultado de los comicios presidenciales (el MAS le aportó casi 600 mil votos a su candidatura), abrió una nueva perspectiva de poder a agrupaciones políticas que secularmente obtenían un reducido apoyo electoral. Esta circunstancia les otorgó visibilidad pública, reduciendo las resistencias tradicionales en la población ante la posibilidad de su irrupción abierta, como ocurriría con la candidatura de Chávez.

4 Aunque Caldera era expresión clara del liderazgo tradicional y sus actuaciones políticas se remontaban a los años cuarenta, su éxito electoral en esta ocasión se debió a su distanciamiento respecto de ese mismo referente y a su discurso crítico respecto de las desviaciones de la llamada “democracia puntofijista”.

En el ámbito parlamentario, se produjo un desplazamiento similar de las preferencias colectivas y, en consecuencia, de la correlación de fuerzas existentes en el Congreso. Así, en las elecciones parlamentarias de 1993, AD y COPEI obtuvieron, respectivamente, el 23.34% y el 22.62% de los votos, mientras que la Causa R y la alianza Convergencia-MAS obtuvieron el 20.68% y el 24.34% de los votos, respectivamente (Molina y Pérez, 1996: 221). Así, mientras que en 1988, entre los partidos AD y COPEI sumaron el 81.6% de los escaños en la cámara de diputados —y el 9.0% le correspondió al MAS—, en 1993 los escaños correspondientes a AD y COPEI, agregados, apenas alcanzaron el 53.2%. El espacio antes ocupado por esas agrupaciones fue llenado por los partidos LCR con 19.7% de los diputados, Convergencia con 12.8%, y el MAS con 11.8% de los puestos.

La profusión de eventos críticos acaecidos entre los años 1989 y 1993, y el deterioro sostenido de los pilares fundamentales que sostuvieron el orden democrático instaurado en 1958, explican la rapidez y profundidad de los cambios en las preferencias colectivas expresados en dichas elecciones, y la consecuente búsqueda de nuevas opciones que contribuyeran a superar la crisis. El decaimiento socioeconómico sostenido desde inicios de los años ochenta había acentuado las desigualdades existentes, y había generado amplios sectores de población excluidos de los beneficios socioeconómicos por el aumento de los niveles de pobreza crítica y extrema. La realidad de la exclusión socioeconómica y de la frustración con el liderazgo tradicional generó las condiciones para el cambio de la realineación partidista, tanto de la oferta de algunas organizaciones, como de la demanda de la población, en términos más acordes con las divisiones sociales y económicas⁵.

No obstante, a pesar de las reiteradas y consistentes señales de impaciencia y desafección de la población con el liderazgo tradicional y sus actuaciones, el mismo no atendió satisfactoriamente las expectativas colectivas, y optó por repetir fórmulas agotadas o promover innovaciones que no generaron suficiente impulso renovador. Esa ruptura comunicacional entre el liderazgo convencional y amplios sectores de la población, convenció a los últimos de la inutilidad de seguir apostando al liderazgo tradicional.

5 Para un examen de la relación entre decaimiento socioeconómico y realineaciones sociopolíticas en Venezuela, ver Ellner, 2003; Hellinger, 2003; Roberts, 2003.

Los cambios en las preferencias del electorado se tradujeron también en una disminución en el número de militantes y/o simpatizantes de los partidos políticos. Para 1994, la vinculación entre los ciudadanos y los partidos políticos se reduce aún más: sólo 22.8% de la población, como lo muestra el cuadro 1.1, se considera militante o simpatizante de algún partido político (en comparación con el 48.7%, el 38.4% y el 32.4% de 1973, 1983 y 1990, respectivamente), y sólo un 27.8% de los interesados en política se considera militante o simpatizante de los partidos políticos tradicionales (AD, COPEI y MAS).

En este contexto, el control partidista sobre la sociedad civil fue haciéndose cada vez más difuso, y, progresivamente, surgieron gremios y asociaciones de vecinos y estudiantes no alineadas con los partidos o con agendas independientes, debido a que las fuerzas tradicionales habían perdido progresivamente su capacidad de penetrar, manejar y controlar este tipo de organizaciones.

La fragmentación del sistema de partidos, la desalineación partidista, la abstención, la personalización de la política y el resurgimiento de un multipartidismo inestable, se incorporaron como nuevos rasgos de la dinámica político-electoral en sustitución de las características anteriores.

Las elecciones de 1998: una coyuntura crítica

Los comicios de 1998 constituyen una coyuntura crítica que determinará el cambio en la correlación de las fuerzas políticas en la sociedad y el acceso al poder de sectores emergentes —algunos de vieja presencia, pero de escasa figuración electoral previa— en el orden político venezolano, los que consumarán el desplazamiento del sistema de partidos estructurado en torno al binomio AD-COPEI.

En materia político-electoral, el año 1998 se caracterizó por la ocurrencia de situaciones inéditas y por importantes transformaciones en la organización de los comicios, en la dinámica partidista, en las mismas candidaturas del proceso electoral, y en los resultados que emergieron del mismo.

Uno de los cambios más importantes fue la conformación del Polo Patriótico. Esta fue una alianza partidista estructurada en torno a la candidatura de Hugo Chávez, líder de la intentona golpista del 4 de febrero de 1992, quien habría sido encarcelado, juzgado, dado

de baja de las Fuerzas Armadas y luego sobreesido en 1994, junto con sus más cercanos colaboradores, por el entonces Presidente de la República Rafael Caldera. A pesar del fracaso militar del golpe de Estado, el movimiento insurgente liderado por Chávez Frías derivó en un éxito político para sus principales promotores, que rápidamente despertaron simpatías entre la población desencantada por el decaimiento socioeconómico acumulado y por las carencias del liderazgo tradicional.

Los principales promotores de dicho movimiento fueron los oficiales activos Hugo Chávez Frías, Francisco Javier Arias Cárdenas, Urdaneta Hernández y Joel Acosta Chirinos, junto con un numeroso grupo de oficiales. No obstante, no todos esperarían hasta 1998 para participar en el escenario político venezolano, esta vez a través de la vía electoral. Arias Cárdenas, así como otros dirigentes del movimiento insurgente, optaron por la vía electoral, incursionando exitosamente en los comicios de 1995, de los cuales Arias Cárdenas resultó elegido gobernador en el estado Zulia, con el apoyo de LCR.

Por su parte, Chávez se mantuvo en la línea de la abstención hasta mediados de 1997, cuando cambió su estrategia política, asociándose con diversas individualidades y organizaciones civiles, con el propósito de seguir la vía electoral. De esta estrategia surgió y se legalizó el partido Movimiento Quinta República (MVR), el cual tuvo un consistente ascenso en las encuestas de opinión pública. El Polo Patriótico agrupó a este naciente partido, a otras pequeñas y nuevas organizaciones partidistas como el partido Patria para Todos (PPT), y a otras organizaciones tradicionales de izquierda como el MAS, el PCV y el MEP, alrededor del apoyo a la candidatura de Hugo Chávez a la presidencia de la República⁶.

Los partidos tradicionales, también propusieron sus respectivos candidatos a la Presidencia. El partido COPEI eligió como candidata presidencial a una independiente, Irene Sáez, ex Miss Universo y exitosa alcaldesa de Chacao, quien ostentaba altos niveles de popularidad en las encuestas preelectorales. Por el contrario, AD seleccionó a su máximo dirigente partidista y Secretario General, Alfaro Uceró, cuyas primeras incursiones en la vida política nacional databan de los años

cuarenta, pero que carecía de apoyo popular. Los avatares de estas candidaturas fueron un reflejo dramático de la crisis que afectaba a los partidos tradicionales. Por su parte, ni el partido de gobierno ni el gobierno como tal apoyaron o postularon un candidato presidencial.

Otros partidos emergentes también presentaron candidatos. El recién formado partido Proyecto Venezuela (PV), designó a Henrique Salas Romer como su candidato presidencial, exitoso ex gobernador del estado Carabobo. La Causa R inicialmente apoyó a Irene Sáez, y luego resolvió lanzar su propia candidatura con Alfredo Ramos, sin éxito. En un principio, el total de candidatos presidenciales ascendía a 16, pero entre renuncias y otras eventualidades la lista se redujo finalmente a 11.

El área propiamente electoral experimentó cambios significativos para esos comicios, con la promulgación en diciembre de 1997 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP). Esta introdujo importantes innovaciones como la automatización del proceso electoral, en las fases de votación, escrutinio, totalización y adjudicación; la despartidización de los organismos electorales, a partir de la incorporación de ciudadanos independientes como autoridades del organismo central, el Consejo Nacional Electoral (CNE), y la selección por sorteo de los miembros de las juntas electorales estatales y municipales, así como las mesas de votación; la consagración del derecho al sufragio de los venezolanos residentes en el exterior; la elección directa de los representantes del Parlamento Andino y Latino, y la inclusión del referendo consultivo para materias de alcance nacional (Kornblith, 2004).

En diciembre de 1998 debía coincidir la celebración de elecciones nacionales y regionales. Sin embargo, el Congreso resolvió ese mismo año separar los comicios fijando la fecha de las elecciones para el Congreso, así como para gobernadores y asambleas legislativas de los estados, para noviembre de 1998; las presidenciales para diciembre de 1998, y para el segundo semestre de 1999 las elecciones de los concejos municipales y juntas parroquiales. El debate en torno a la separación de los comicios fue áspero, y muchos sectores consideraron que el esquema resultante tuvo como principal objetivo minimizar el impacto de la previsible victoria de Chávez, al convocar en primer lugar las elecciones parlamentarias y regionales, a fin de evitar el efecto de arrastre que su candidatura podía ejercer sobre dichas instancias si la elección presidencial tuviese lugar primero.

Pocos días antes de la celebración de las elecciones

6 Para el estudio del proceso sociopolítico asociado al MVR y a Chávez, consultar Blanco Muñoz, 1998; Garrido, 1999; 2000; López-Maya, 2003, entre otros.

presidenciales, los partidos AD y COPEI retiraron su apoyo a sus respectivos candidatos para unir fuerzas a favor de la candidatura de Salas Romer, contra el cual se habían opuesto acerbamente durante toda la campaña. La decisión resultó contraproducente, generó gran confusión e irritación en el electorado, el cual se volcó a favor de la candidatura de Chávez.

El cambio de candidatos a última hora por parte de los partidos tradicionales, razón por la cual asistieron a la contienda electoral por primera vez desde 1958 sin un candidato propio, fue una expresión vívida del estado de confusión, decaimiento y postración en que se encontraban las organizaciones partidistas tradicionales y, por otro lado, del significativo reto que les plantearon las opciones emergentes, las cuales se fueron consolidando en la medida en que se alejaban del *status quo*.

Los resultados de las elecciones de 1998

El 8 de noviembre de 1998 tuvieron lugar las elecciones parlamentarias, de gobernadores y de asambleas legislativas de los estados, y el 6 de diciembre las presidenciales. En ambos eventos, los resultados favorecieron a las fuerzas políticas emergentes, particularmente en las presidenciales.

En las elecciones para diputados al Congreso Nacional, las organizaciones nacientes lograron un rápido crecimiento y posicionamiento, mientras que las organizaciones partidistas tradicionales perdieron votos y escaños, registrándose una disminución en el volumen sumado de votos y de escaños de los partidos AD y COPEI, los cuales concentraron un 36% de los votos para la lista a la cámara de diputados, mientras que los votos combinados de MVR, 19.9%, y PV, 10.4%, los nuevos partidos con votación significativa de esta contienda, superaron ligeramente el 30% del total, registrándose así un importante cambio en las preferencias de los electores. Surgió un escenario similar al de 1993, pero con partidos y candidaturas emergentes distintas a las que capitalizaron el descontento en aquella ocasión. Los partidos que habían protagonizado este cambio en la correlación de fuerzas en 1993, como LCR y Convergencia, perdieron gran parte de su apoyo electoral durante el período inter-comicial.

En las elecciones de gobernadores, también se registró una nueva alineación de fuerzas. De un total de 23 gobernaciones (se agregó el recién creado estado Vargas), los candidatos del partido AD triunfaron en 8

estados y los de COPEI en 4, y en alianza entre ambos en 1. Los partidos asociados al Polo Patriótico triunfaron en 7 gobernaciones, correspondiéndole al MVR 1, 3 al MAS y 3 al PPT. Por su parte, PV repitió su victoria en Carabobo, Convergencia se mantuvo en Yaracuy y en el Zulia ganó nuevamente Arias Cárdenas, apoyado por una amplia alianza que incluyó al MVR, COPEI, LCR y al partido IRENE.

En la elección presidencial la votación favoreció a Chávez Frías, quien obtuvo el 56.2% de los votos, proveniente de 3'673,685 electores, equivalente al 33.43% de los electores inscritos. Por su parte, Salas Römer obtuvo 2'613,161 votos, equivalentes al 39.97% del total. Pudiera conjeturarse que la candidatura de Chávez atrajo aquel 52.41% del electorado que en 1993 votó a favor de los candidatos antisistema (Caldera y Velásquez), así como también absorbió el aumento de votos producido debido a la reducción de la abstención entre los dos procesos de 1998, que pasó del 45% al 37% de los votos válidos. El resultado fue una contienda fuertemente polarizada entre estos dos candidatos, que sumaron el 96.17% de los votos. Ambos representaban sectores emergentes que criticaron las formas y prácticas políticas del sistema vigente, y el electorado se inclinó por la propuesta que expresaba de manera más radical el rechazo al sistema tradicional y a su liderazgo.

Los comicios del proceso constituyente: consolidación del Polo Patriótico y desplazamiento de los partidos tradicionales

La principal oferta electoral de Chávez y la coalición que lo acompañó fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). El proceso constituyente se realizó en tres fases comiciales. El referendo del 25 de abril de 1999 para consultar al electorado acerca de la convocatoria de una ANC; la elección de los representantes a la misma, el 25 de julio de 1999; y el referendo del 15 de diciembre de 1999 para aprobar el proyecto de Constitución elaborado por ésta. Cada proceso comicial tuvo sus particularidades y aportó su especificidad a la dinámica sociopolítica del país, y en cada uno de ellos se fue afianzando el apoyo a Chávez y a su proyecto, al tiempo que la dinámica de las fuerzas que se le oponían también fue adquiriendo nuevos matices.

El primer evento fue el referendo consultivo acerca de la convocatoria de la ANC. Este fue el primer

referendo consultivo de carácter nacional convocado y realizado en el país. La abstención llegó al 62.3%, el mayor nivel de la historia comicial del país hasta ese momento, no obstante la baja participación no deslegitimó ni obstruyó la marcha del proceso constituyente. Los votantes debieron responder dos preguntas: La primera “¿Convoca usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado, y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?”; y la segunda referida a las bases comiciales que debían regir la elección de los representantes a la ANC. Los resultados por el “Sí” ratificaron la votación obtenida por Chávez en diciembre de 1998, llegando a 3'630,666 en la primera pregunta y 3'275,716 en la segunda, mientras que el “No” obtuvo 300,233 votos en la primera pregunta y 512,967 votos en la segunda. Los sectores que se oponían a Chávez se encontraban en su menor nivel de articulación, y muy desmoralizados frente a los resultados de diciembre; en su mayoría, optaron por abstenerse y no se estructuraron en una campaña a favor del rechazo a la convocatoria de una ANC.

Ni en este proceso ni en los siguientes que tuvieron lugar en 1999 y 2000, los sectores opositores a Chávez y su proyecto lograron igualar o superar el caudal de votos obtenidos por la candidatura de Salas Romer; ni tampoco mantener todas las votaciones importantes en el ámbito regional, logradas en noviembre de 1998 —aunque en los siguientes episodios comiciales fue mejorando su desempeño. Ello evidenció que el triunfo electoral de Chávez y del Polo Patriótico no era un fenómeno efímero o un producto circunstancial de equivocados cálculos electorales, sino que se enlazaba sustancialmente con las diversas expresiones de búsqueda de cambio que venían ocurriendo desde finales de los años ochenta y que tuvieron consistentes expresiones electorales.



Los partidos y los gobiernos tenemos que saber cuáles son los problemas principales que hay que atacar en nuestros países, como son la pobreza, la desigualdad, las exclusiones; y a conformar partidos que apoyen a gobiernos que busquen, justamente, la solución de los problemas fundamentales de la población.

(Calixto Ortega, Movimiento Quinta República).



El 25 de julio de 1999 tuvo lugar la elección de los representantes a la ANC. Este proceso se salió de los patrones convencionales por diversas razones, entre las que destaca el sistema electoral adoptado para seleccionar a los representantes. Se trataba de un sistema mayoritario, basado en una circunscripción nacional de 24 candidatos, y 24 circunscripciones regionales con un número variable de candidatos dependiendo de la población de cada entidad, junto con la designación de 3 representantes indígenas de acuerdo con sus “usos y costumbres ancestrales”. El resultado fue una exagerada sobre-representación de la mayoría, lo que significó que los candidatos del Polo Patriótico obtuvieron el 95% de los miembros a la ANC, a partir de una votación que rondaba el 65% del total; así, de los 131 miembros de la ANC, 122 provenían de la lista del Polo Patriótico y 3 eran diputados indígenas (que también estaban identificados con el Polo Patriótico). La abstención alcanzó el 54%.

La ANC asumió radicalmente su carácter originario. Muy temprano se evidenció que el proceso constituyente y la ANC fueron concebidos como fórmulas para producir cambios en la correlación de fuerzas existente en los poderes públicos, derivada de las elecciones de noviembre de 1998, a fin de trascender esos resultados y profundizar los obtenidos en las elecciones de diciembre de 1998. A través de la ANC se promovieron nuevas figuras, hasta ese momento desconocidas para el amplio público, y que comenzaron a formar parte de la nueva clase política⁷. De este modo la ANC también le otorgó visibilidad y protagonismo a un nuevo liderazgo, opacando a la dirigencia tradicional.

La ANC fue utilizada como una poderosa herramienta política. Tuvo varias funciones, hábilmente concebidas y empleadas por la nueva coalición gobernante: fue un instrumento para reordenar jurídica e institucionalmente al Estado, aun antes de promulgada la Constitución; sirvió para trastocar la correlación de fuerzas en los poderes públicos y fortalecer a los sectores emergentes; se usó para promover nuevos líderes políticos y desplazar a los existentes, y redactar una nueva Constitución, con el propósito de generar un nuevo conjunto de reglas, valores, actores e instituciones para trastocar las bases tradicionales de ordenación de la sociedad ve-

7 Para un examen de algunos rasgos de esta nueva clase política, ver Martínez Barahona, 2002.

nezolana. La función de elaboración constitucional propiamente dicha fue abordada de forma apresurada, sacrificando la discusión sistemática y la consistencia del texto, al punto que se publicaron varias versiones de la Constitución en diferentes fechas, cada una con cambios de forma y de fondo (Combellas, 2001).

El tercer episodio comicial del proceso constituyente tuvo lugar el 15 de diciembre de 1999, coincidiendo con el trágico deslave del estado de Vargas y las torrenciales lluvias de otros estados del país. Los resultados nuevamente favorecieron ampliamente al oficialismo, pero esta vez la oposición se estructuró con mayor eficacia en torno del “No”, mejorando su desempeño respecto del referendo de abril. La pregunta sometida a la consideración del electorado fue: “¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?” La respuesta favorable obtuvo 3’301,475 votos, equivalente al 71.78% del total de votos válidos y el “No” obtuvo 1’298,105 votos, equivalentes al 28.22% de los votos válidos. La abstención se ubicó en 56%.

Al efectuar el balance de estos tres procesos comiciales destacan nuevas características de la dinámica sociopolítica venezolana. Las fuerzas emergentes se impusieron con fuerza y rapidez en el escenario político, y aprovecharon el inicial apoyo popular para profundizar y potenciar su capacidad de ocupar posiciones de poder, más allá de lo que derivaba naturalmente del cuadro electoral resultante de las elecciones de noviembre y diciembre de 1998. En apenas un año, habían aprobado una nueva Constitución y en el transcurso del proceso constituyente desplazaron a los sectores políticos tradicionales y se conformaron como una nueva clase política. Lo que el Polo Patriótico no logró a través de los comicios de 1998, lo obtuvo a través del proceso constituyente, como la cuasi-inhabilitación del Congreso y la intervención del Poder Judicial. La otra cara de esta realidad era el estado de desarticulación, zozobra y desconcierto en que estaban sumidos los actores tradicionales, que quedaron duramente golpeados frente a los resultados electorales de 1998 y avasallados por el empuje de las nuevas fuerzas en el poder. Finalmente, resalta la alta abstención que caracterizó a los tres eventos lo que, paradójicamente, reveló la relativa debilidad electoral del proyecto emergente, pero que dadas las reglas de juego prevalecientes, no impidió la activación de todas las consecuencias derivadas de cada uno de los comicios del año 1999.

La relegitimación de las autoridades: las elecciones del 30 de julio de 2000

La idea de convocar nuevas elecciones estaba presente en el ambiente oficialista aun antes de aprobarse la nueva Constitución. Esta decisión planteó un conjunto de interrogantes: ¿por qué si acababan de tener lugar las elecciones en 1998, se requería elegir nuevamente a las mismas autoridades?, ¿por qué las decisiones asociadas con la puesta en marcha del nuevo proceso comicial se tomaron de manera tan apresurada, y contraviniendo disposiciones legales y acuerdos societales existentes?, ¿por qué las fuerzas de la coalición gobernante adoptaron una estrategia relativamente riesgosa, de someterse nuevamente a la prueba del favor popular, cuando ya tenían aseguradas importantes posiciones de poder, como la presidencia de la República?

El mayor problema fue la suspensión de estos comicios, las llamadas megaelecciones, a tres días de su realización, debido al pésimo manejo gerencial y organizativo de las mismas por parte de las autoridades del Consejo Nacional Electoral. Como consecuencia de lo que se llamó el megadesastre electoral, los comicios fueron divididos y en julio de 2000 tuvieron lugar las elecciones presidenciales, parlamentarias, de gobernadores, alcaldes y concejos legislativos de los estados⁸.

A pesar de los riesgos y de los problemas, los resultados de estas elecciones favorecieron ampliamente a los candidatos del gobierno, tanto en los cargos unipersonales como en los cuerpos colegiados. A la elección presidencial sólo se presentaron 3 candidatos: Chávez, apoyado por 9 organizaciones, Arias Cárdenas por 6 y Claudio Fermín por 1. Se trató de la elección presidencial en la que participó el menor número de candidatos y agrupaciones desde 1958. Chávez obtuvo 3’757,773 votos, 2.2% más que en los comicios de 1998, equivalentes al 59.8% de los votos válidos y el 32.06% del total de electores. Arias obtuvo 2’359,459, equivalente al 37.5% de los votos válidos y Fermín 171,346 votos. La abstención se elevó al 43.7% y el número de electores inscritos fue de 11’720,971. El presidente mantuvo aproximadamente igual su votación, en términos absolutos y relativos, mientras que la oposición no logró igualar las cifras alcanzadas en 1998, pero superó los bajos niveles de 1999.

8 Sobre el *megadesastre* electoral, consultar Valery y Ramírez, 2001.

Los cambios más importantes en la correlación de fuerzas resultantes ocurrieron a propósito de la elección parlamentaria y de los gobernadores de estado. Como resultado de las elecciones de 2000, el Polo Patriótico obtuvo una amplia mayoría en la Asamblea Nacional (AN), y dentro de la coalición oficialista predominó el partido MVR, convirtiéndose en la fuerza individual mayoritaria al interior de la AN. Los partidos tradicionales, AD y COPEI, sufrieron una nueva reducción de su representación, al igual que partidos emergentes como PV. El MAS obtuvo una importante representación, producto de su hábil negociación dentro de la coalición de gobierno más que de su figuración electoral.

La sumatoria de los representantes de los partidos MVR, MAS y de los representantes indígenas llegó a 102 escaños dentro de la asamblea nacional, cifra superior a la mayoría simple, aunque inferior a los dos tercios requeridos (equivalente a 110 votos) para algunas decisiones trascendentes, como el nombramiento de los titulares de los poderes públicos. La coalición de gobierno ha utilizado sistemáticamente esa mayoría parlamentaria para promover su proyecto político. En las etapas iniciales el oficialismo logró con facilidad generar las alianzas y acuerdos necesarios para completar los votos requeridos para obtener decisiones por mayoría calificada, y tenía garantizadas las decisiones por mayoría simple. No obstante, los cambios en la dinámica política, como la separación de buena parte del MAS, y de un grupo de parlamentarios del MVR, de la coalición gobernante, redujo significativamente el tamaño de la bancada oficialista en el parlamento, al punto que para algunas decisiones incluso se le dificultaba reunir los 83 votos necesarios para asegurar la mayoría simple⁹.

En el ámbito regional las elecciones también favorecieron al oficialismo y produjeron un cambio en la correlación de fuerzas, con el claro predominio del MVR, que triunfó en 11 gobernaciones. En las gobernaciones

de los estados Bolívar, Cojedes, Mérida, Nueva Esparta, Táchira y Trujillo, los candidatos del MVR obtuvieron la victoria desalojando a gobernadores de AD o de COPEI, en algunos casos con márgenes electorales mínimos y en medio de controversias acerca de la pulcritud del proceso comicial (Kornblith, 2001). El MVR también desplazó al MAS en los estados Lara y Portuguesa y al PPT en Vargas. El MAS obtuvo la victoria en los estados Anzoátegui, Aragua, Delta Amacuro y Sucre. Proyecto Venezuela volvió a triunfar en el estado Carabobo, COPEI en el estado Miranda y Convergencia en el estado Yaracuy. En el Zulia se impuso una nueva organización regional, Un Nuevo Tiempo (UNT).

En definitiva, el objetivo procurado por el oficialismo se logró plenamente con estas elecciones. Los partidos tradicionales quedaron debilitados al perder importantes posiciones dentro del parlamento y en un amplio número de gobernaciones, generándose una nueva correlación de fuerzas, claramente favorable al partido MVR y al proyecto político del presidente Chávez.

Las elecciones de concejos municipales y juntas parroquiales, y el referendo sindical del 3 de diciembre de 2000

Para completar el proceso electoral previsto para mayo de 2000, se convocó la elección de los concejos municipales y las juntas parroquiales para el 3 de diciembre de 2000. Es fácil entender que estos comicios fueran recibidos por la población con muy poco entusiasmo. Se trataba del séptimo proceso electoral en tres años, las autoridades a ser escogidas no eran consideradas de gran importancia para la población, y las organizaciones y los candidatos carecían de recursos para promoverse puesto que sus finanzas se habían agotado en el primer intento electoral de mayo de ese año, de modo que apenas hubo campaña electoral. El resultado fue una abstención del 76%, la mayor de toda nuestra historia electoral y el 35.5% de los concejales electos correspondieron al partido MVR.

En esa fecha también se convocó el llamado referendo sindical, previsto para renovar la totalidad de la dirigencia sindical en todo el país. A los factores antes señalados, que influyeron sobre la alta abstención, se le sumó el rechazo a dicho referendo, cuyo propósito era forzar la renovación general de la dirigencia sindical del país, con la expectativa de generar una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. En esta ocasión el

9 El cambio de la correlación de fuerzas al interior de la Asamblea Nacional dificultó los acuerdos y el control oficialista de esa instancia. Un caso emblemático fue el de la imposibilidad de lograr los dos tercios necesarios para la designación de los miembros del CNE en 2003 en el parlamento, lo que ocasionó su designación temporal por parte del TSJ (Kornblith, 2003a). Otro caso relevante fue el de las dificultades experimentadas por el oficialismo a finales de 2003 en su empeño por modificar la Ley Orgánica del TSJ y que acarreó 7 modificaciones sucesivas del Reglamento Interno y de Debates de la AN, a fin de aprobarla a inicios de mayo de 2004 mediante mayoría simple.

“Sí” obtuvo 1’632,750 votos, el 62.02% de los votos válidos, y el “No” 719,771 votos, 27.34% de los votos válidos; los votos nulos sumaron el 10.64%. Aun cuando triunfó el “Sí”, la escasa participación del electorado fue interpretada como una merma de la capacidad de convocatoria del oficialismo y en particular del presidente, quien se vinculó directamente con la campaña de promoción del referendo y del voto afirmativo. Durante el año 2001 tuvieron lugar las elecciones sindicales, las que, paradójicamente, produjeron resultados adversos al oficialismo.

En síntesis, los comicios asociados con la relegitimación de los poderes satisficieron plenamente los objetivos del Polo Patriótico. Lograron alinear armónicamente la correlación de fuerzas a lo largo de la estructura político-administrativa de poder en todo el país. A su vez, instalada la Asamblea Nacional a finales de año, designaron a los titulares de los poderes Ciudadano¹⁰ y Judicial, aprovechando su holgada mayoría y su capacidad de lograr acuerdos en dicha instancia. También en dichos poderes se aseguraron una mayoría favorable al proyecto político emergente. Con estas elecciones y con las designaciones en los poderes públicos, el proyecto político encarnado por Chávez y su coalición adquirió mucha mayor fortaleza institucional y asidero en el control de los centros neurálgicos de la toma de decisiones, aspecto que adquirirá plena relevancia y significación, en la medida en que los cambios en el ánimo colectivo fueron creándole dificultades a la permanencia en el poder a sus actuales ocupantes. Los diversos bloqueos institucionales, o pseudo-institucionales, a la activación de los referendos consultivo y revocatorio, constituyen buenos ejemplos de la eficacia del dominio de esos centros de poder en condiciones adversas.

La nueva dinámica partidista: multipartidismo, personalismo y realineación socioeconómica

La transformación del sistema de partidos venezolano se concretó en el desmoronamiento del bipartidismo, y la conformación de un multipartidismo inestable que aún sigue vigente, caracterizado por un pluralismo extremo y por la desinstitucionalización y personalización

10 El llamado Poder Ciudadano, consagrado en la Constitución de 1999, reúne a la Fiscalía General, la Contraloría General y la Defensoría del Pueblo.



La situación, lejos de resolverse, se agrava; el déficit social, ético y cultural es escandaloso. Los partidos no fuimos capaces de ganar la batalla contra la corrupción, y, por rescatar la seriedad, la dignidad y el contenido ético de lo que significa esa actividad tan noble que es la política, (...) ese déficit se acumuló. Por ello, entendemos que la gente esté absolutamente insatisfecha.
(Eduardo Fernández, COPEI).



del sistema. Las consecuencias negativas del excesivo partidismo no pudieron ser contrarrestadas por los partidos tradicionales, mientras que el proceso de descentralización y la fuerte crisis socioeconómica abrió progresivamente espacio a nuevos líderes políticos que caracterizarían la nueva dinámica partidista en Venezuela.

Dicho desplazamiento, evidente ya en las elecciones de 1993, se consolidó en las elecciones de 1998. De un bipartidismo moderado, no polarizado y altamente institucionalizado, las preferencias electorales manifestaron un patente desgaste de las lealtades hacia fuerzas político-partidistas tradicionales, una fuerte personalización de la política, a través del surgimiento de líderes carismáticos que han quebrado la solidez de las estructuras partidistas u obstaculizado su formación; y un incremento de la volatilidad en el escenario político, potenciada por el elevado impacto y significación de factores coyunturales sobre los resultados electorales, como las campañas electorales o los cambios temporales en la economía (Molina, 2003).

La fuerte erosión del apoyo a los partidos políticos tradicionales vino acompañada de un concomitante desplazamiento de parte de esas viejas lealtades hacia las fuerzas emergentes, como La Causa R y Convergencia en 1993, MVR y Proyecto Venezuela en 1998, y MVR en 2000; las cuales, en cada circunstancia, capitalizaron el descontento y la búsqueda de nuevas opciones. Para 1998, las encuestas¹¹ indicaban que sólo el 14% del electorado se consideraba militante o simpatizante de alguno de los partidos tradicionales, AD, COPEI y MAS, al tiempo que el 14.2% de los electores se declaraba simpatizante o militante del partido Movimiento V Repú-

11 Ver Encuesta de RedPol de 1998 (Molina, 2001).

blica (14.2%); y esta cifra se incrementa para el 2000 cuando el 24.5% de los electores se consideran simpatizantes o militantes de dicho partido, mientras que la lealtad por los partidos tradicionales decae aun más hasta alcanzar el 10.8%. Por su parte, así como LCR y Convergencia perdieron el caudal electoral del que gozaban en 1993, Proyecto Venezuela pasó de ubicarse en un 7.8%, con respecto al número de electores que se consideraban militantes o simpatizantes de este partido en 1998, a un 1.1% en el 2000. No obstante, es importante recalcar que más de un tercio del electorado inscrito en el registro electoral se mantuvo al margen de los comicios, expresado en los altos niveles de abstención característicos de estos años, que oscilaron entre el 37% de abstención en las elecciones presidenciales de 1998 y el 76% en las elecciones municipales de diciembre de 2000.

Pluralismo extremo y banalización de la representación

El cambio de la dinámica sociopolítica y partidista se expresó en lo que Molina señala como un **pluralismo extremo**, evidenciado en el incremento desmesurado

del número de partidos inscritos y que participan en los procesos comiciales desde 1993 en adelante, aun cuando el *número efectivo de partidos* se mantiene muy bajo y desproporcionado respecto de la proliferación de organizaciones partidistas.

Así, en 1998, tomando como base la votación parlamentaria, el número efectivo de partidos es 7.6, a pesar de que participaron 280 agrupaciones como promedio y, de ellas, apenas un promedio de 11 partidos obtuvo el 1% o más votos válidos.

Cuadro N° 3
(número de partidos)
Elecciones parlamentarias 1993

	Senado	Diputados
Partidos participantes (PP)	157	166
PP que obtuvieron el 1% o más de los votos válidos	5	5
PP que obtuvieron menos del 1% de os votos válidos	152	161

Cuadro N° 4
Elecciones 8 Noviembre 1998
(número de partidos)

	Asamblea Legislativa	Senado	Diputados
Partidos participantes (PP)	296	277	286
PP que obtuvieron 1% o más de los votos válidos	10	12	11
PP que obtuvieron menos del 1%	286	265	275

Cuadro N° 5
Elecciones 2000
(número de partidos)

	Consejos Legislativos Estadales	Diputados a la Asamblea Nacional
Partidos participantes (PP)	67	174
PP que obtuvieron 1% o más de los votos válidos	11	12
PP que obtuvieron menos del 1%	56	162

El año 2000 experimentó una reducción del número efectivo de partidos, con base en la votación parlamentaria, de 7.6 a 4.3, asociada fundamentalmente al apoyo electoral que obtuvo el partido de gobierno. Durante los últimos cuatro años, y más específicamente con motivo de la celebración de elecciones regionales este año, nuevos partidos han surgido producto de una implosión de oposición de centro derecha (Molina, 2003). Actualmente, en el país, según cifras suministradas por el Consejo Nacional Electoral (CNE, abril 2004), se encuentran registrados un total de 695 partidos a nivel nacional y regional, de los 71 partidos inscritos a nivel nacional, sólo quince han tenido alguna presencia y participación significativas a lo largo del territorio nacional. Esta proliferación de partidos no ha redundado en el incremento de la calidad de la oferta electoral, ni en la diversificación de las preferencias de los electores que tienden a concentrar su voto en unas pocas agrupaciones. Pero sí tiene consecuencias muy negativas en los costos y la complejidad de la organización de los procesos electorales, así como en la banalización de la representación, puesto que la mayor parte de dichas organizaciones carecen de arraigo social.

Con respecto a la estructura organizativa de los partidos y el sistema, la reducción del número de partidos presentes en la Asamblea, y la mayoría lograda inicialmente por el Polo Patriótico y canalizada fundamentalmente a través del MVR, no ha significado una mayor institucionalización del sistema de partidos (Molina, 2003b; Molina y Pérez, 2004). Los partidos tradicionales se encuentran aún en proceso de reconstrucción, mientras que los partidos emergentes, como el MVR o Proyecto Venezuela, dependen ampliamente de su líder, cuya popularidad se ha vuelto decisiva para su supervivencia.

Estos elementos, junto con la constante aparición y legalización de nuevos partidos, apuntan hacia el mantenimiento de un multipartidismo inestable, desinstitucionalizado y polarizado.

Asimismo, la estructuración e institucionalización de los partidos políticos y de un sistema de partidos, se dificulta en el contexto del fuerte personalismo que está caracterizando la dinámica política nacional, el diseño constitucional y legal que debilita la democracia representativa y que reduce el papel de los partidos dentro de la misma; y en un ambiente marcado por la aguda confrontación sociopolítica, que dificulta el establecimiento de un marco normativo común, y una reglas de jue-



Yo creo que los partidos tienen que centrarse en una acción social mucho más eficiente, y siguen encerrados en su cúpula de dirigentes —las elecciones de candidatos prácticamente son elecciones de la cúpula de la cúpula—; y en un acuerdo que en un momento hicieron los partidos para unirse y poder enfrentar ese fenómeno de polarización que hay en el país, donde sencillamente hay chavismo y antichavismo.

(Pastor Heydra, AD).



go formales e informales que garanticen el pluralismo efectivo y el *fair play* electoral.

Realineación socioeconómica de las lealtades partidistas

Otro rasgo característico de la actual dinámica partidista, es que la misma está profundamente afectada y condicionada por la dinámica socioeconómica general¹². A la etapa del llamado *sistema populista de conciliación élites*, o lo que algunos denominan peyorativamente la *democracia puntofijista*, le correspondió un sistema de partidos basado en la existencia de partidos policlasistas, de alcance nacional, con capacidad de representar y de articular intereses de los más diversos sectores sociales, formándose lo que la literatura especializada conoce como “catch-all parties”. En la actualidad, el sistema de partidos y los partidos individuales expresan la profunda segmentación socioeconómica y sociopolítica de la sociedad venezolana, y su apelación, visión programática y organizativa, y su capacidad de convocatoria está marcada por la fragmentación, la confrontación y la diferenciación de acuerdo con líneas que combinan criterios ideológicos, socioeconómicos, regionales y personalistas.

Después de 1958, los partidos dominantes del espectro político venezolano tendieron a reducir sus diferencias ideológicas, apelaron al votante medio, convergieron en torno a posiciones de centro, coincidieron en diseños de políticas públicas articuladas en torno al intervencionismo estatal y su papel redistribuidor, y definieron reglas formales e informales que favorecieron el acuerdo, el consenso y la incorporación sociopolítica.

12 Ver la antes mencionada referencia a los artículos de Ellner, 2003; Hellinger, 2003; Roberts, 2003.

Para ello, contribuyeron de manera importante reglas formales como la representación proporcional en la conformación de cuerpos colegiados, reglas liberales para fundación de partidos y formalización de candidaturas, y el financiamiento público de los partidos. En este contexto, el electorado reaccionó, al menos entre 1958 y 1988, inscribiéndose en los partidos del status, participando entusiasta y masivamente en los procesos comiciales, con índices de abstención menores al 20% en procesos nacionales, y adhiriendo posiciones de centro bajo una cultura de igualación y consenso sociopolítico y socioeconómico. De allí derivó un sistema bipartidista moderado.

En los años que se extienden entre 1989 y 1998 ocurrió la transición entre uno y otro esquema. Desde el punto de vista de las reglas formales consagradas, la descentralización, con la consecuente elección directa de gobernadores y alcaldes y la separación de las elecciones regionales de las nacionales, generó importantes incentivos para la regionalización de la competencia política, y surgieron organizaciones y liderazgos individuales locales que pudieron proyectarse hacia el ámbito nacional. La introducción de la regla de la personalización del sufragio intensificó la tendencia a la promoción de las individualidades y el debilitamiento del vínculo partidista en la orientación de las preferencias del elector.

A su vez, estas reglas formales interactuaron con un contexto marcado por la crisis del sistema político. El decaimiento socioeconómico generó las condiciones para el resurgimiento y aceptación de los discursos radicales en contra del liderazgo tradicional, la exacerbación de las diferencias socioeconómicas, la canalización de la frustración a través de opciones diferenciadas del *status quo*, y la redefinición de la oferta partidista en términos de los temas socioeconómicos. El discurso crítico se dirigió al electorado insatisfecho por el decrecimiento socioeconómico y la progresiva exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios socioeconómicos, así como a los sectores medios desencantados con el liderazgo tradicional.

Los triunfos de Caldera en 1993 y de Chávez en 1998 son la expresión de ese cambio en el discurso político, pero sobre todo del cambio de las preferencias colectivas que se volvieron mucho más sensibles y receptivas al mismo y al liderazgo que lo promovía. Pues, si bien es cierto que a lo largo de las décadas que se extienden entre 1958 y 1998 hubo partidos de iz-

quierda y propuestas radicales que invitaban al cambio estructural y llamaban la atención acerca de las diferencias e injusticias socioeconómicas extendidas en el país, su capacidad de convocatoria y su posibilidad de generar apoyo electoral fue sumamente reducida. Al modificarse el contexto socioeconómico y generarse una oferta partidista y electoral en sintonía con esta problemática, el discurso radical logró un gran eco en la población.

Pasados cinco años del gobierno *bolivariano y revolucionario*, comienza a emerger otro tipo de definición de las preferencias sociales y de oferta discursiva. La posición entre democracia y autoritarismo comienza a delinear un nuevo *clivage* y una matriz de articulación de las preferencias. La matriz democracia/autoritarismo interactúa con la matriz de la segmentación socioeconómica, produciendo un nuevo cuadro de preferencias político-electorales.

Nueva configuración ideológica y socioeconómica

Los partidos tradicionales, como AD, COPEI y MAS, siguen asociados a la concepción de partidos policlasistas, de alcance nacional y ubicados en el centro ideológico, vinculados con las reglas fundamentales de la democracia representativa. Se dirigen hacia sectores incorporados en las estructuras laborales, como el movimiento sindical, empleados en la administración pública y en el sector privado, habitantes de sectores de clase baja, media y alta de conglomerados urbanos relativamente asentados.

Los partidos emergentes como Proyecto Venezuela o Primero Justicia, tienen un fuerte acento regional y urbano, asociado a sectores medios y altos, con propuestas de centro o centro-derecha. Su surgimiento está asociado a la descentralización, a la crítica del bipartidismo tradicional. Defienden y se identifican con los valores e instituciones clásicas de la democracia representativa, pero aceptan con mayor facilidad el protagonismo de la sociedad civil. Su visión en la formulación y ejecución de políticas públicas propende a la reducción del tamaño y discrecionalidad del Estado; la racionalización y funcionamiento eficiente de las instituciones públicas, y la promoción de la actividad privada en combinación con el Estado y las organizaciones propias de la sociedad civil. Han ido creciendo paulatinamente en los últimos años.

Ambos grupos de partidos —los tradicionales y los emergentes— participan de la tradición universalista de los tradicionales partidos venezolanos, en el sentido de que aspiran representar a todos los sectores socioeconómicos y regionales, están claramente identificados con los valores de la democracia representativa y rechazan los esquemas autoritarios.

El tercer bloque está asociado a la coalición que actualmente ocupa el poder y que acompaña a Chávez; se incluyen allí partidos como el MVR, PPT y Podemos. Su acceso al poder deriva de la crítica radical al esquema institucional, socioeconómico y político característico del lapso previo. Se identifican con los sectores menos organizados y afectados por la informalidad socioeconómica, como los desempleados, los trabajadores informales y ambulantes, los marginados de la ciudad y del campo, los sectores indígenas; y su apelación discursiva, así como la definición de las políticas públicas, se dirigen preferentemente a dichos sectores. Su concepción de la democracia está asociada a la promoción de la llamada democracia participativa en sustitución de la democracia representativa, y aceptan un fuerte componente personalista y caudillista en su estilo de liderazgo, identificado con el presidente Chávez.

A diferencia de los bloques partidistas anteriores, su discurso y práctica política enfatiza las diferencias socioeconómicas, socioculturales, raciales, etc. Se identifican con los movimientos anti-globalización, anti-norteamericanos y de reivindicación de sectores marginados. Su discurso político se articula en torno a la dicotomía oligarquía-pueblo, asumiendo la representación del pueblo, a su vez definido como los sectores marginados de la ciudad y del campo.

A diferencia de los partidos tradicionales, los partidos emergentes, de oposición como de gobierno, no profesan una posición ideológica definida. En los estatutos de MVR, PPT, y Proyecto Venezuela, se evidencia una posición ideológica de orientación popular y nacionalista, contra la injusticia, y en favor de una imprecisa democracia liberal, respectivamente. Asimismo, resalta su carácter movimientista (Pereira Almaso, 2003b y 2003c) En los tres casos, dichos partidos se refieren a sí mismos como movimientos populares de carácter aluvional (Pereira Almaso, 2003a), caracterización que se hace patente en el caso del MVR y Proyecto Venezuela, por ejemplo, donde sus respectivos líderes son la figura fundamental, lo que ha afectado significativamente el funcionamiento efectivo de su estructura interna. En lo

formal, los estatutos de los partidos emergentes, tanto como los tradicionales, otorgan especial importancia a la estructura interna del partido como pilar clave para su efectivo funcionamiento. Pero, en casos como la elección de candidatos para ocupar cargos de representación popular, la fuerza del líder ha resultado más importante que la recién inaugurada estructura formal.

II. Marco legal para el funcionamiento del sistema de partidos

Desde 1958 hasta 1998, el marco normativo y legal que rigió la actividad partidista, electoral y política en general, derivó de la Constitución de 1961, y de ésta la Ley de Partidos Políticos aprobada en 1964, así como las diversas versiones de la Ley Orgánica del Sufragio aprobadas durante ese largo período, siendo la última de ellas la promulgada en diciembre de 1997.

El marco normativo ha cambiado significativamente luego de la promulgación de la Constitución de 1999. Desde la realización de los diversos comicios asociados al proceso constituyente y hasta el presente, ha habido una combinación entre normas, principios, reglas, y disposiciones legales provenientes del lapso anterior y el actual, ya que aún no se han desarrollado los instrumentos legales necesarios para actualizar plenamente las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución de 1999. Esta convivencia ha prolongado artificialmente la llamada *transitoriedad* (TSJ, 2000) en la estructuración de los poderes públicos, y ha generado una definición acomodaticia y caprichosa de las reglas del juego político-electoral desde 1999 hasta el presente, la cual ha afectado la seguridad jurídica de los actores involucrados en el mismo, y contribuido a la desinstitucionalización del sistema de partidos. La vulnerabilidad del sistema normativo que regula la actividad político-electoral reciente ha quedado especialmente evidenciada en la definición de las reglas que han regido la convocatoria del referendo revocatorio de cargos electivos y las venideras elecciones regionales (Peña Solís, 2004).

Democracia participativa versus democracia representativa

Los redactores de la Constitución de 1999 pusieron especial empeño en erradicar la idea de la democracia re-



Nosotros en América Latina debemos prepararnos para establecer partidos con características propias, y, por supuesto, los modelos que vinieron de otras latitudes, que definitivamente no sirvieron para el funcionamiento de nuestras democracias, deben ser sustituidos por partidos de nuevo tipo

(Calixto Ortega, Movimiento Quinta República).



presentativa del texto, y, por consiguiente, del propio orden sociopolítico venezolano. En su lugar, privilegiaron el concepto de la democracia participativa. En el texto constitucional, en el discurso político oficialista y en la práctica que se deriva de ambos, se establece una preferencia valorativa por un orden basado en diversas modalidades de participación directa o semidirecta, considerado como intrínsecamente superior y preferible a un orden representativo. Aparece la idea de la *posdemocracia*, como fórmula política que supera los males de la democracia representativa y de otras tradiciones políticas¹³.

Al examinar la Constitución de 1999, idealmente se tendría un entramado institucional óptimo, que conjugaría los principios de la democracia representativa, aunque sin destacarlos, y los de la democracia participativa. Sin embargo, resultan dos tendencias negativas que se refuerzan mutuamente: la degrada-

ción de la democracia representativa y la limitación de la democracia participativa como producto de la desvalorización de la insustituible esencia representativa de la democracia y el uso caprichoso de su cualidad participativa.

La tentación plebiscitaria se activa en un orden en el que, en teoría, se privilegian los mecanismos de expresión directa del cuerpo electoral y social, en un contexto de debilitamiento y fragilidad de las mediaciones partidistas. La apelación personalista y plebiscitaria, a través de fórmulas aparentemente movilizadoras de la voluntad colectiva mayoritaria, puede derivar en situaciones que comprometen el pluralismo político y su eficacia para ejercer controles efectivos sobre las actuaciones de las autoridades públicas.

En su versión más extrema este tipo de orden puede derivar en un *régimen plebiscitario de movilización permanente* (Kornblith, 2002), donde hasta el uso de la violencia puede formar parte de los mecanismos de participación y de representación de intereses.

Las reglas político-electorales en la Constitución de 1999

La Constitución de 1999 contiene importantes cambios con respecto a los fundamentos legales del sistema de partidos venezolano, entre los cuales destacan una nueva definición de la democracia, la erosión de los partidos políticos y la conformación del poder electoral, como uno de los cinco poderes públicos nacionales.

Democracia participativa y protagónica

La democracia se concibe como participativa y protagónica, en claro contraste con la democracia representativa¹⁴. El constituyente no se plantea la simple inclusión de los mecanismos de participación y control de la ciudadanía en la gestión de gobierno —aspiración compatible con la democracia representativa—, sino la total transformación del sistema introduciendo dichos mecanismos de participación en varios niveles y actividades.

13 La versión extrema de esta posición se encuentra en Norberto Ceresole, un sociólogo argentino que tuvo gran influencia sobre Chávez y sus allegados. Según este autor: “El modelo venezolano no se parece a nada de lo conocido, aunque nos recuerda una historia propia, que generalmente hemos negado por nuestra anterior adscripción y subordinación ante los tabúes del pensamiento occidental-racionalista (marxismo incluido): se diferencia del ‘modelo democrático’ (tanto liberal como neo-liberal) porque dentro de la orden popular (mandato) está implícita —con claridad meridiana— la idea de que el poder debe permanecer concentrado, unificado y centralizado (el pueblo elige a una persona (que es automáticamente proyectada al plano de la metapolítica) y no a una ‘idea’ o ‘institución’). No es un modelo ‘antidemocrático’, sino ‘posdemocrático’. Se diferencia de todas las formas de ‘socialismo real’ conocidas durante el siglo XX, porque ni la ‘ideología’ ni el ‘partido’ juegan roles dogmáticos, ni siquiera significativos ... Se diferencia de los caudillismos tradicionales o ‘conservadores’, porque el mandato u orden popular que transforma a un líder militar en un dirigente nacional con proyecciones internacionales fue expresado no sólo democráticamente, sino, además, con un sentido determinado: conservación de la cultura (independencia nacional), pero transformación de la estructura (social, económica y moral)”. Ceresole, 2000; pp. 30-31. Ver Kornblith, 2002.

14 El rechazo al concepto de representación es tal que es muy difícil encontrar esta palabra en el texto constitucional. El constituyente describe al nuevo gobierno bolivariano como “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

Medios de participación ciudadana

Como instituciones de la democracia participativa se enumeran los diversos medios de participación. En lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y, en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la co-gestión, las cooperativas en todas sus formas —incluyendo las de carácter financiero—, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo (CRBV1999, 70)¹⁵.

Presidencialismo y debilitamiento del poder legislativo

La reducción de los espacios correspondientes a la democracia representativa se expresa en un debilitamiento de sus instituciones, estructuras y reglas fundamentales. Entre otros aspectos, ello queda expresado en el reforzamiento del presidencialismo y en el desequilibrio de poderes que caracteriza el actual diseño institucional, junto con la expansión de las competencias de las Fuerzas Armadas, que además pierden su carácter no deliberante; y en la minusvalía de los partidos políticos como agentes de agregación y representación de intereses. Se extiende el período presidencial a 6 años, con reelección inmediata; no se establece la reserva legal del parlamento ante la promulgación de leyes habilitantes por parte del Ejecutivo; se impuso un parlamento unicameral, aun cuando se consagra el carácter federal de la nación; los ascensos militares de altos oficiales dependen exclusivamente del presidente, sin la mediación parlamentaria; en ciertas circunstancias, el presidente puede disolver el parlamento, sin que el mismo pueda ejercer un voto de censura al presidente, etc.

15 El artículo 70 de CRBV es muy parecido al artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1991. El proceso constituyente colombiano y el texto resultante ejercieron una importante influencia sobre el proceso constituyente y el texto venezolanos, especialmente en lo relativo a la inclusión de la democracia participativa.

En síntesis, en la Constitución de 1999, se reduce el peso del Poder Legislativo a favor del Poder Ejecutivo, y en consecuencia se debilita la capacidad de los partidos políticos de controlar, criticar y fiscalizar la gestión del gobierno nacional.

Consagración del Poder Electoral

La Constitución de 1999 establece la separación del Poder Público Nacional en cinco ramas, con la inclusión de los poderes Ciudadano y Electoral. Este último incluye las competencias correspondientes a la materia electoral y refrendaria, así como lo concerniente en materia de identificación. Paradójicamente, junto con el protagonismo de la sociedad civil, se consagra la intromisión de un órgano estatal, en este caso el Consejo Nacional Electoral —ente rector del Poder Electoral—, en actividades propias de la primera. En el texto constitucional se estable, entre las funciones del Poder Electoral: “Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley” (293). Esta intromisión fue duramente cuestionada por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), entre otros, cuando el CNE asumió la organización de las elecciones sindicales en el 2001, y ha sido especialmente perjudicial a la libre expresión de la voluntad colectiva en todos los episodios asociados a la convocatoria del referendo revocatorio presidencial.

La Constitución de 1999 representa un esfuerzo por parte de las fuerzas políticas emergentes por transformar el sistema, erosionando las bases del esquema partidista anterior. Sin embargo, dicho esfuerzo no se ha traducido aún en la aprobación de una nueva ley de partidos o asociaciones políticas, dejando para su regulación a la todavía vigente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964.

Status de los partidos políticos y postulación de candidatos por iniciativa propia

En la Constitución del 1999 desapareció el concepto de partidos políticos y fue sustituido por el de *agrupaciones con fines políticos*, en evidente contraposición con el *status* privilegiado que le confería la Constitución de 1961 y las leyes electorales derivadas de la misma a los partidos políticos.

Las agrupaciones con fines políticos pierden el monopolio de la representación y de la postulación de candidatos, al consagrarse la figura de la *postulación por iniciativa propia*. Igualmente, otros espacios anteriormente conferidos al exclusivo ejercicio partidista, como la elección de cargos públicos o la formulación de leyes, ahora deben ser compartidos con la ciudadanía, la cual tiene la potestad de postular o cuestionar las postulaciones de los titulares de los poderes públicos, y debe ser consultada como requerimiento indispensable en la conformación de leyes.

Financiamiento de los partidos políticos

El artículo 67 de la Constitución de 1999 prohíbe expresamente el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. Este artículo modificó el régimen de financiamiento establecido en la LOSPP, con la cual se buscaba evitar las posibles perversiones que se podrían generar al hacer depender a los partidos sólo de la iniciativa privada (Brewer-Carías, 2000; Rachadell, 2001). En la práctica, este artículo deterioró la capacidad de financiamiento autónomo de los partidos, lo cual puede constituir un elemento a favor de su debilitamiento. Diversos partidos y organizaciones no gubernamentales han buscado en organizaciones internacionales de diverso tipo la provisión de fondos para sus actividades, dada la orfandad financiera en que quedaron luego de la consagración de esta norma¹⁶.

Sistema electoral

A diferencia de la Constitución de 1961, que consagró la obligación de conformar los cuerpos colegiados atendiendo al principio de la representación proporcional, en el texto vigente tanto la personalización del sufragio

como la representación proporcional (293) adquirieron rango constitucional. La personalización del sufragio, como principio en la composición de los cuerpos colegiados, ha formado parte del nuevo repertorio de principios político-electorales del país desde finales de los años ochenta.

La fórmula a través de la cual se combinan cada uno de estos principios en la composición de los cuerpos colegiados está definida en la LOSPP, que contempla una mezcla de 50% de voto nominal y 50% de voto por lista, y en el Estatuto Electoral del año 2000, que rigió los comicios de dicho año, en el que se consagra una combinación de 60% nominal y 40% proporcional. Si bien la LOSPP está vigente, su aplicación se ha visto limitada puesto que se promulgó antes de la Constitución de 1999 y, por lo tanto, no incluye las innovaciones normativas, procedimentales o de diseño institucional de la misma; en lo que refiere al sistema electoral es compatible con el texto vigente. No obstante, para las elecciones del año 2000, se consagró un esquema diferente al de la LOSPP procurando reforzar la mayoría oficialista, y las actuales autoridades electorales decidieron utilizar el *Estatuto Electoral* del año 2000 —que perdió vigencia al cumplir su cometido de regular las elecciones de ese año—, como marco normativo de las venideras elecciones regionales y utilizar la modalidad 60/40% nominal mayoritario/proporcional para la conformación de los cuerpos colegiados regionales.

Participación de la sociedad civil organizada en la postulación de autoridades a los poderes públicos

Otra innovación importante, inspirada en los valores de la democracia participativa, es la inclusión de expresiones organizadas de la sociedad civil en la postulación de candidatos a ocupar los cargos de los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral. Según esta fórmula, se diferencian las funciones de postulación de las de decisión, correspondiéndole las primeras a expresiones organizadas de la sociedad civil, y la decisión a los partidos presentes en el parlamento.

Con estas innovaciones el constituyente procuró superar el monopolio partidista de estas designaciones. Así se define un esquema complejo que para el caso de la designación de los titulares del Poder Electoral (295) y el Poder Ciudadano (279), contempla la conformación de un Comité de Postulaciones, compuesto por

16 En el contexto de la retórica nacionalista y anti-imperialista del régimen actual, las organizaciones que han recibido recursos del exterior, en particular de los Estados Unidos, han sido tildadas de “golpistas, conspiradores, traidores”, etc. (Ver páginas web oficialistas como www.aporrea.com). Los casos más notorios han sido los de las agrupaciones no gubernamentales Súmate y Asamblea de Ciudadanos, cuyos directivos y asociados han sido acusados por la Fiscalía General de la República con los cargos de conspiración por haber recibido financiamiento para sus actividades por parte del National Endowment for Democracy. La búsqueda de recursos en el exterior es la consecuencia lógica del cierre del financiamiento público, al cual sí acceden de manera espuria los partidos y organizaciones asociados al poder en el poder.

miembros de la sociedad civil, que evalúa y selecciona el grupo de personas que podrán optar al cargo. En el caso del nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los ciudadanos tienen la potestad de objetar las postulaciones a dichos cargos (264).

Sin embargo, la designación de los actuales titulares de los poderes Ciudadano, Judicial y Electoral no siguió los procedimientos establecidos en el texto constitucional, por lo cual la participación de la sociedad civil en el proceso de postulaciones se desnaturalizó significativamente¹⁷. Las desviaciones están asociadas con el predominio de representantes partidistas en los comités de postulaciones, en los que debían predominar representantes de la sociedad civil; o en la selección de los representantes de la sociedad, atendiendo a su alineación con la actual correlación de fuerzas (oficialismo/oposición). Al reproducir la correlación de fuerzas del parlamento, la selección de las autoridades mencionadas ha obedecido al criterio de la mayoría oficialista. Como resultado, la inclusión de la sociedad civil es simbólica y/o está afectada por la polarización política, con la consecuencia de que el proceso de postulación queda deslegitimado por la preeminencia partidista y la hegemonía oficialista.

Formulación de leyes y participación popular

Con respecto a la formulación de leyes, la Constitución establece que la Asamblea Nacional, debe durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultar a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre la materia en debate, para lo cual le confiere el derecho de palabra en la discusión de leyes (211). Además, los constituyentes incluyeron un artículo que obliga a someter a referéndum aprobatorio todos los proyectos de ley introducidos por los ciudadanos, si la discusión de dicho proyecto no toma lugar en el período de sesiones siguiente al momento en el que el proyecto de ley fue presentado (205)¹⁸. Finalmente, también es importante destacar que

17 Para el caso del Poder Electoral, ver Kornblith, 2003.

18 A pesar de la especial consideración que el constituyente tuvo para con la participación ciudadana en la formación de leyes, algunos hechos polémicos han hecho dudar de su total cumplimiento. Resalta, entre ellos, el decreto de 49 leyes por parte del Presidente de la República en 2001, quien ejercía la potestad que le fuera conferida

la iniciativa legislativa puede ser ejercida por el 0.1% de los electores inscritos en el registro electoral, lo cual, considerando que la población actual es de alrededor de 12 millones de electores inscritos, reduce a un poco más de la mitad el límite de 20 mil electores fijado en la Constitución de 1961.

En síntesis, este nuevo conjunto de principios, y el entramado institucional resultante, fue concebido para poner en marcha la llamada democracia partidista, con el interés de superar las deficiencias del esquema exclusivamente representativo de la Constitución de 1961 y de su consiguiente orden sociopolítico. Aún es pronto para establecer un balance completo de la calidad e impacto de este nuevo esquema, así como diferenciar los méritos o deficiencias intrínsecos del mismo de las distorsiones que pudieran afectarlo en su puesta en marcha en los años recientes.

No obstante, atendiendo exclusivamente la dimensión partidista, resulta evidente que este esquema ha obrado a favor del debilitamiento de dichas organizaciones y de la desinstitucionalización del sistema de partidos, exacerbando rasgos que se venían expresando desde antes del cambio de las reglas de juego.

III. La relación entre los partidos políticos y la sociedad. La inclusión de los grupos marginados. El caso de las mujeres y los grupos indígenas

La participación de la mujer

La participación de las mujeres en el actual sistema de partidos venezolano, fue determinada, en primer lugar, por la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, promulgada en 1997, según la cual, los partidos políticos debían conformar la postulación de sus candidatos por lista a los cuerpos deliberantes estatales, municipales o parroquiales, de manera que se incluyera un porcentaje de mujeres, equivalente al 30% del total de sus candidatos postulados (LOSPP, 144).

por una ley habilitante aprobada por la Asamblea Nacional. El decreto de este paquete de leyes causó gran polémica por no haber tomado en consideración la opinión de la sociedad organizada, y especialmente de ciertos grupos que se veían afectados por el contenido de dichas leyes. La polémica escaló hasta producirse un exitoso paro nacional de un día, el 10 de diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, el Estatuto Electoral promulgado en febrero de 2000, el cual rigió los comicios de dicho año, no incluyó ningún artículo referente a la participación de las mujeres en las listas de candidatos a los cuerpos deliberantes, desaplicando la norma contenida en la ley, lo cual fue percibido como un retroceso en la promoción de la representación femenina. En las reglas de postulación previstas para la convocatoria de las elecciones regionales del 2004, se mantuvo el criterio adoptado en el año 2000.

En la Asamblea Nacional, el organismo deliberante más importante en el país, las mujeres constituyen sólo un 10.55% de sus miembros, en un número de 17 mujeres entre 161 diputados. De los trece partidos que lograron escaños en la Asamblea Nacional como resultado de las elecciones de 2000, sólo cinco (MVR-CONIVE, AD, Primero Justicia, Proyecto Venezuela) cuentan con mujeres entre sus representantes.

La participación de los pueblos indígenas

En la Constitución vigente se consagra una variada gama de principios y disposiciones tendientes a proteger y promover a la población indígena y a asegurar mecanismos de representación política especiales. En el *Preámbulo* se establece que Venezuela es una “sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural...”.

Se consagra la representación obligatoria de tres diputados indígena en la Asamblea Nacional, así como representantes indígenas en todos los cuerpos legislativos del país, en los estados en los que se encuentran las diferentes etnias indígenas. Ello supone que el elector indígena, además de votar por representantes no indígenas, tiene una capacidad de elección adicional para seleccionar representantes indígenas; a su vez, los votantes no indígenas de los estados en los que se eligen dichos representantes también tienen el derecho de votar por los mismos. En la práctica, esa nueva capacidad de decisión ha sido subutilizada, puesto que el nivel de votos nulos de esa elección, en el 2000, alcanzó el 75%.

Los términos de su elección para la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos y los Consejos Municipales, debido a la ausencia de una ley orgánica que lo regulara, fueron también establecidos por la Constitución de 1999, en su Disposición Transitoria Séptima. Dichos criterios fueron posteriormente recogidos por el Estatuto Electoral de 2000, y son hasta el momento la única normativa que regula la materia.

Siguiendo el esquema utilizado para seleccionar los tres representantes indígenas a la Asamblea Constituyente, los representantes indígenas a la Asamblea Nacional se escogen de tres regiones —occidente, oriente y sur (que comprenden 11 estados)— y queda electo el candidato que reciba la mayoría de votos válidos de su región. Con respecto a la elección de los representantes indígenas al Consejo Legislativo y a los Consejos Municipales, la Constitución establece que se tomará el censo oficial de 1992 de la Oficina Central de Estadística e Informática.

Como resultado de las elecciones de 2000, el partido indígena CONIVE (Consejo Indígena de Venezuela) ocupa los tres escaños correspondientes a la representación indígena en la Asamblea Nacional. Este partido se lanzó al ruedo electoral en el 2000 con el apoyo del partido MVR. Hoy, los tres diputados de CONIVE todavía forman parte de la coalición oficialista en la Asamblea Nacional, y uno de sus miembros, la diputada Noelí Pocaterra ha ocupado el cargo de Segunda Vicepresidente de la Asamblea Nacional durante los últimos tres años.

A diferencia de otros países en la región andina, la población indígena en Venezuela es escasa tanto en términos relativos como absolutos, se estima que alcanza a 500 mil personas, de un total de cerca de 24 millones de habitantes en todo el país. Con el ascenso de Chávez y de su coalición, ha habido un énfasis marcado en la promoción de los derechos y valores de esta población. No obstante, tal visibilidad y reconocimiento en el ámbito constitucional no ha estado acompañado por mejoras sustantivas en los niveles de bienestar de esta población.

Cabe destacar que dentro del proyecto político encarnado por Chávez y sus aliados, la cuestión indígena tiene un lugar prominente; y constituye un recurso para articular un discurso y un conjunto de alianzas políticas en la región andina (con movimientos de fuerte raíz indígena en Bolivia y Ecuador, por ejemplo) y en otras latitudes, orientadas a conformar un bloque alternativo de poder hemisférico y global. Así que, si bien el tema indígena en Venezuela no posee el peso cuantitativo o cualitativo característico de otras realidades andinas o latinoamericanas, su activación en el país parece obedecer a una lógica predominantemente político-ideológica, que trasciende la situación venezolana. Sin embargo, dada la realidad de la existencia de este factor novedoso de representación político-electoral, es de esperar que las demás organizaciones políticas comiencen a

delinear propuestas encaminadas a captar el apoyo de los electores de los pueblos indígenas.

IV. La senda a seguir: recomendaciones

Como lo hemos señalado anteriormente, el actual sistema de partidos venezolano se encuentra en una etapa de desintitucionalización y frágil estructuración, donde los debilitados partidos tradicionales compiten con las fuerzas emergentes, bien sean de oposición o de gobierno, conformando un multipartidismo inestable de alta volatilidad y personalización, particularmente dependiente de la dinámica confrontacional y coyuntural del país. En consecuencia, nuestras recomendaciones van dirigidas a reducir dicha desintitucionalización e inestabilidad en el sistema. La revisión de los lineamientos fundamentales del actual sistema de partidos, consagrados en la Constitución de 1999, es imprescindible para plantear una reforma profunda de dicho sistema. Sin embargo, esta revisión no parece posible a corto plazo, por lo cual sólo ciertas recomendaciones de carácter puntual son por ahora posibles.

En primer lugar, una revisión de la Ley de Partidos Políticos de 1964 es indispensable. Dicha revisión debe incluir: a) una reflexión y posterior definición sobre qué son las organizaciones con fines políticos, cómo se diferencian de los partidos políticos y cuál debería ser entonces la función y estructuración de estos últimos; y b) un examen de los requisitos para registrar un partido político, debido a que los criterios establecidos en la Ley de Partidos Políticos de 1964, por ser muy laxos, han permitido la proliferación de una enorme cantidad de partidos, sin poner énfasis en la calidad de los mismos.

Esta alta proliferación de partidos políticos no se ha traducido necesariamente en un sinónimo de mejor democracia o participación, sino que, por el contrario, ha redundado en una severa dispersión de las alternativas electorales con sus respectivos y perversos efectos sobre la representación proporcional; por lo mismo, ha generado una extrema complejización de la organización de los comicios, incrementando enormemente los costos de los mismos y banalizando la oferta de partidos mientras que contribuye a su descrédito.

La revisión de la Ley de Partidos Políticos, bajo los parámetros antes señalados, debe, entonces, venir a la medida de diseñar nuevos criterios para las organiza-



Ahora la única cosa que puede reivindicar la dignidad y la majestad de la política es que enseriemos la política, que tengamos un mensaje que interprete los sentimientos y las necesidades del pueblo, conductas que merezcan el reconocimiento público, organizaciones modernas y eficientes que nos permitan mantenernos en comunicación con el país; y estrategias inteligentes que nos permitan llevar adelante los grandes proyectos que resuelvan los problemas no resueltos de la gente, quienes son [finalmente,] los que deciden cuándo tiene vigencia un partido y cuándo no.

(Eduardo Fernández, COPEI).



ciones con fines políticos —especialmente para los partidos políticos—, que estimulen una mediación de calidad entre la sociedad y el Estado, lo cual debería redundar en el fortalecimiento del sistema de partidos.

En segundo lugar, la composición y estructura internas de estas organizaciones también deben ser revisadas, intentando promover un espíritu de cuerpo colegiado, de alcance mucho más extendido en los distintos campos del quehacer social, que les haga fortalecer su función mediadora entre el Estado y la sociedad.

Ello, a fin de revertir la tendencia hacia el personalismo y su consiguiente transformación en simples maquinarias electorales, sustentadas en estrechas redes clientelares. Tal reestructuración debería apuntar a la mejora sustancial en la calidad de la participación política y, por ende, en la reducción del número de partidos existentes, cuya presencia en la realidad nacional no es un verdadero indicador de democratización o institucionalización, sino de dispersión al interior del sistema.

En tercer lugar, desde el punto de vista doctrinario, en lo atinente a las disposiciones constitucionales sobre la materia, conviene fijar el espectro de los fines entendidos como “políticos” en tanto que estos pueden ser exclusivos o compatibles con otros. De darse el último caso, la mayoría de las organizaciones tendrían fines políticos *per se*, puesto que de lo contrario se estaría aludiendo a las clásicas categorías de “partido político” y “grupo de electores”, establecidos en la Constitución de 1961. Téngase en consideración la estabilidad de estas dos figuras: mientras la primera es permanente, la segunda sólo se organiza para cada elección en particular. Siguiendo las notas de Rachadell (2001), una futura ley sobre organizaciones con fines políticos debería de-

finir los distintos tipos de éstas, intentando prever un régimen jurídico sustancialmente diferente al que reglamentaba a partidos y grupos de electores. Empero, esta recomendación tendrá cierta viabilidad en la medida en que los partidos políticos puedan ejercer presión sobre el máximo órgano legislativo, a los efectos de hacer más clara su función y propósitos en la sociedad. De no ser así, es posible que organizaciones de la sociedad civil intenten ocupar espacios que podrían estar naturalmente asociados a los partidos políticos o viceversa. Esta yuxtaposición de competencias es una fuente potencial de conflicto entre los componentes del sistema político — cada vez más numerosos—, en virtud de la proliferación de actores que emergen a partir de los preceptos de la participación, la personalización del sufragio, la libre asociación y la postulación por iniciativa propia.

En cuarto lugar, se requiere la revisión de la disposición constitucional que prohíbe el financiamiento público de los partidos políticos, lo cual depende de que los partidos insistan en la necesidad de que el Estado provea fondos para el ejercicio de su actividad. Esto garantizaría, a juicio de Rachadell (2001), un mínimo de igualdad entre las organizaciones políticas, a los efectos de hacer conocer su mensaje a la colectividad y evitar, al mismo tiempo, que aquéllas se vean tentadas de favorecer intereses privados (Brewer-Carias, 2000). Si bien el Estado, a través del Consejo Nacional Electoral, tiene entre sus atribuciones regular lo concerniente a los financiamientos de estos grupos —en cuanto a su licitud, cantidad y manejo— (Art. 67, segundo párrafo), resta toda contribución que endose una necesaria equidad. Así, pues, los partidos políticos —u organizaciones políticas— deberían insistir en este punto sobre la responsabilidad estatal en la materia, para evitar que la provisión de fondos particulares pudiera desviar su acción hacia fines distintos a los estrictamente públicos. El aporte estatal reduciría el extenso número de partidos que actualmente están inscritos ante el Consejo Nacional Electoral.

En quinto lugar, se recomienda a los partidos abrir espacios a individualidades que representen la diversidad étnica y cultural del país. Aun cuando la presencia de mujeres y otras minorías indígenas es visible en el seno de, por ejemplo, la Asamblea Nacional, esta presencia debe hacerse mayor (particularmente al interior de las organizaciones políticas).

Asimismo, es de vital importancia que las formas de inclusión de los sectores sub-representados de la sociedad sean revisadas. Con respecto a la participación de

las mujeres, el retroceso consagrado en el Estatuto Electoral, donde se desaplicó la norma —originalmente contenida en la LOSPP— que obligaba a los partidos políticos a postular un mínimo de 30% de mujeres entre sus candidatos, debe ser revertido. Más aún, deben fijarse nuevos parámetros que estimulen la participación de la mujer en los partidos políticos. Una inclusión equivalente al 30% de la lista de candidatos no garantiza una mayor y más equitativa participación de este sector. En países como Noruega, los altos niveles de participación política por parte de la mujer fueron logrados a través del establecimiento de cuotas tanto en el sector público como en los partidos políticos, las cuales, aunque primero experimentaron cierta resistencia, luego se convirtieron en un aspecto intrínseco y ampliamente ventajoso de ese sistema político. Estas experiencias deben ser consideradas al diseñar un mejor sistema de inclusión de la participación femenina en los asuntos públicos.

Finalmente, consideramos que los partidos políticos, tradicionales y emergentes, deben repensar su estructura y función en vista a la conformación de un nuevo sistema de partidos. El debilitamiento del gobierno de Hugo Chávez Frías, y el virtual resurgimiento de algunos de los partidos tradicionales, puede conducir al posicionamiento de estos actores sin una reflexión sobre las causas que llevaron a la crisis del sistema bipartidista anterior. Debido a la actual coyuntura venezolana, la tarea de repensar la noción de partido y su función se ha visto truncada, haciéndolos depender notablemente de las habilidades del líder carismático para obtener los votos necesarios en cada contienda electoral. Como consecuencia, ha surgido una cierta pugna entre algunos sectores de la sociedad civil y los partidos políticos, a los cuales ven como maquinarias ineficientes, que se nutren de la sociedad organizada pero sin producir mayores resultados. Este es el caso, especialmente, de la tensión existente entre algunos focos de la sociedad civil, los cuales rechazan el gobierno de Chávez, y gran parte de los partidos de oposición, debido a la incapacidad que aquellos le atribuyen a estos últimos por concretar una salida a la crisis política que vive el país. Así, para evitar una profundización de la inestabilidad y fortalecer las bases del sistema actual, los partidos políticos deben reflexionar sobre su rol como agentes de agregación y de canalización de las demandas de la sociedad, para así desarrollar un sistema de partidos que satisfaga dichas demandas a través de una sólida estructura de participación.

Bibliografía

- Álvarez, Á. E.
2003 “De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos”, en *La Democracia Venezolana en dos tiempos: 1972-2002*. Revista Politeia. UCV-IEP. Caracas. pp. 75-91.
- Blanco Muñoz, A.
1998 *Habla el comandante*. Caracas: UCV-Fundación Cátedra Pío Tamayo.
- Brewer-Carias, A.
2000 *La Constitución de 1999*. Editorial Arte. Caracas.
- Ceresole, N.
2000 *Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del Comandante Chávez*. Caracas. (mimeo).
- Combellas, R.
2000 *Derecho constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. McGraw-Hill Interamericana. Caracas.
- Ellner, S.
2003 “En la búsqueda de explicaciones”, en: Ellner, S. y Hellinger, D. (Eds), *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. pp. 19-42.
- Ellner, S. y Hellinger, D. (Eds)
2003 *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Estatuto Electoral del Poder Público*. República Bolivariana de Venezuela. 2000.
- Garrido, A.
1999 *Guerrilla y conspiración militar en Venezuela. Testimonios de Douglas Bravo, William Izarra, Francisco Prada*. Fondo Editorial Nacional José Agustín Catalá. Caracas.
- 2000 *Historia secreta de la revolución bolivariana. Conversaciones con Harold, Puerta Aponte y Camilo*. Editorial Venezolana C. A. Mérida - Venezuela.
- Hellinger, D.
2003 “Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del chavismo”, en: Ellner, S. y Hellinger, D. (Eds). *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. pp. 43-74.
- Kornblith, M.
1998 *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*. Ediciones IESA-UCV. Caracas.
- 2001 “Confiabilidad y transparencia de las elecciones en Venezuela: Examen de los comicios del 30 de julio de 2000”, en: Carrasquero, J. V., Maingón, T. y Welsch, F. (eds.). *Venezuela en transición: Elecciones y democracia. 1998-2000*. Redpol-CDB Publicacione. Caracas. pp. 133-163.
- 2002 *Representación y personalismo: una difícil combinación (con particular referencia al caso venezolano)*, ponencia presentada en la conferencia *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, patrocinado por el Kellog Institute. Universidad de Notre Dame. Indiana. 13-14 mayo, 2002.
- 2003a “La tortuosa designación de los miembros del CNE”, en: *Debates IESA*. Vol. 8. No. 4. pp. 49-56.
- 2003b “Elecciones y representación en tiempos turbulentos”, en: Márquez, P. y Piñango, R. (Eds.), *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*. Ediciones IESA. pp. 375-402.
- 2003c “Del Puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, en: Revista *Colombia Internacional* No. 58. julio-dic 2003. pp. 160-194.
- 2004 “Elecciones y referendos en Venezuela ¿Quién le teme al soberano?”, en: Mainhold, Günter (Ed.) *Venezuela en crisis. Los pasos inciertos de un régimen controversial*. Madrid-Iberoamericana-Franfurt Vervuert (en prensa).

- Mainwaring, S. y Scully, T. (Eds)
1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. Stanford. California.
- Martínez Barahona, E.
2002 “La formación de una nueva clase política en Venezuela: ¿un cambio para seguir igual?”, Ramos Jiménez, A. (Ed). *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*. Centro de Investigaciones de Política Comparada. Mérida. pp. 131-162.
- Ley de Partidos Políticos*. 1964.
- Ley Orgánica del Poder Electoral*. República Bolivariana de Venezuela. 2002.
- Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política - LOSSP*. República de Venezuela. 1998.
- López Maya, M.
2003 “Hugo Chávez Frías: su movimiento y su presidencia”. en: Ellner, S. y Hellinger, D. Op. Cit. pp. 97-120.
- Molina Vega, J. E.
2001 “Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000: cambio y continuidad”, en: Carrasquero, J. V., Maingón, T. y Welsch, F. (Eds). *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. CDB Publicaciones-RedPol. Caracas. pp. 188-213.
- 2003a “Venezuela”, en: Alcántara, M. y Freidenberg, F. (Coord.) *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. pp. 487-496.
- 2003b “El Sistema de Partidos venezolano: de la partidocracia al personalismo y la inestabilidad. La desinstitucionalización y sus consecuencias” En línea: <http://www-personal.umich.edu/~mmarteen/svs/jornadas/Molina.pdf> Section of Venezuela Studies, Latin American Studies Association. [Consultado: 24/06/2004]
- Molina Vega, J. E. y Pérez Baralt, C.
1996 “Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos”, en: Álvarez, A. (Coord.). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. UCV-IEP. pp. 193-238.
- 2004 *Radical Change at the Ballot Box: Causes and Consequences of the Electoral Behaviour in Venezuela's 2000 Elections*. Latin American Politics & Society Journal. Volume 46. Number 1. University of Miami. Miami. pp. 103-134.
- Peña Solís, J.
2003 *La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá a las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios*. Ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas (mimeo).
- Pereira Almao, Valia
2003a “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades” En línea: <http://www-personal.umich.edu/~mmarteen/svs/jornadas/Pereira.pdf> Section of Venezuela Studies. Latin American Studies Association. [Consultado: 24/06/2004]
- 2003b “Proyecto Venezuela” en: Alcántara, M. y Freidenberg, F. (Coord.), *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. pp. 574-584.
- 2003c “Movimiento V República” en: Alcántara, M. y Freidenberg, F. (Coord.) *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. pp. 585-599.
- Rachadell, M.
2001 “El régimen electoral en la Constitución de 1999”, en Revista *Politeia* 26. Instituto de Estudios Políticos-UCV. Caracas. pp. 215-254.

Rey, J. C.

1989 *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas. Colección Idea.

2004 *Esplendores y miserias de los partidos políticos en la historia del pensamiento político venezolano*, Conferencia dictada en la Fundación Polar (mimeo).

Roberts, K.

2003 “Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela”, en: Ellner, S. y Hellinger, D. (Eds). *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. pp. 75-95.

Sonntag, H. y Maingón, T.

2001 “Cambio político y resultados de las elecciones de 1998”, en: Carrasquero, J. V., Maingón, T. y Welsch, F. (Eds). *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. CDB Publicaciones-RedPol. Caracas. pp. 101-122.

Tribunal Suprema de Justicia

2000 *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*. Colección de Estudios Jurídicos TSJ. Caracas.

Valery, Y. y Ramírez, R.

2001 *La conspiración de los sordos*. Editorial El Universal. Caracas.