

Cohesión Social en América Latina:
Bases para una Nueva Agenda Democrática



**Del malestar con los partidos
a la renovación de los partidos**

Ana María Mustapic

2008

Este trabajo fue escrito entre 2007 y 2008 como contribución al proyecto *Cohesión Social en América Latina*, realizado por el iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de Unión Europea y de PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinación general del proyecto: Bernardo Sorj y Eugenio Tironi.

Equipo Ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman, Bernardo Sorj, Eugenio Tironi y Eduardo Valenzuela.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 3.0

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.es>



Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos

Ana María Mustapic
Universidad Torcuato Di Tella

I. Introducción

El punto de partida de este trabajo es una evidencia a la vista de todos, el extendido malestar con los partidos. Las encuestas de opinión son al respecto concluyentes al ubicar a los partidos entre las instituciones que despiertan menos confianza en la población. En efecto, de acuerdo con Latinobarómetro 2006, los partidos políticos ocupan el último peldaño en la estima de los ciudadanos con un 22% de confianza, precedidos por el Congreso –el lugar de los partidos en el gobierno- con el 27%, muy lejos de la confianza que despiertan la Iglesia, 71% o la televisión, 64%. Por cierto no se trata de un estado de cosas que singularice a América Latina puesto que el malestar con los partidos permea gran parte de la geografía política del mundo. Sin ir más lejos, Eurobarómetro 2003, muestra que sólo el 15% de los encuestados declaró confiar en los partidos políticos. Hay, sin duda, en la generalización de este fenómeno factores convergentes a través de las fronteras. Con independencia de ellos y de su eficacia en el presente, un dato no puede pasar desapercibido: los partidos políticos contemporáneos fueron creaciones de la segunda mitad del siglo XIX, en el marco de un proceso de ampliación de la participación política en Europa.

Desde entonces, todo ha cambiado, las formas de trabajo, las formas de consumo, las formas de uso del tiempo libre, las formas de comunicación pública. Previsiblemente, los partidos también han debido acomodarse al ritmo y a la dirección de las mutaciones de su medio ambiente. Hoy en día, se parecen poco al modelo originario, el llamado “partido de masa”, una institución política dotada de un programa y una burocracia, de una vida asociativa interna y una red de militante permanentes. No sólo son distintos, también y sobre todo, están envueltos en un exigente y no siempre exitoso ejercicio de adaptación a los desafíos que les plantean circunstancias nuevas. Colocada en esta perspectiva, el malestar que rodea a los partidos es esperable: no es tarea fácil la subsistencia de una institución surgida a fines de siglo XIX en el escenario del siglo XXI.

Cuando se desplaza la atención desde los avatares de los partidos en sus países de origen a las que se confrontan en América Latina hay un dato que emerge de inmediato. Los grandes partidos nacionales de la región nunca fueron réplicas del partido de masa, esto es, no se caracterizaron por un programa y una burocracia, por la vida asociativa interna y la red de militantes permanentes. Desde su formación, los partidos han estado poco institucionalizados, sus programas fueron más bien vagos, y la cohesión organizativa le fue aportada sobre todo, por fuertes figuras políticas y circuitos clientelares. Aquello que suele indicarse como el desenlace de la trayectoria histórica de los partidos en Europa, la forma “catch-all”, la personalización de los liderazgos, estuvo presente ya en los comienzos de la trayectoria de los grandes partidos de América Latina. Pero con un agregado de singular importancia: tampoco fueron los canales privilegiados de la participación política de la población. En verdad, en ese terreno han debido competir, y con dificultades, con las otras dos modalidades de la acción colectiva, las asociaciones corporativas y los movimientos sociales. En el presente, a esa competencia se ha sumado otro actor de peso, aludimos a la “democracia de la audiencia” promovida por la gravitante influencia de los medios de comunicación en la escena política.

De lo dicho hasta aquí se desprende un primer corolario: en los países de América Latina, el malestar con la representación partidaria se proyecta sobre instituciones potencialmente más frágiles. Esto nos prepara para que, en el límite, ese malestar genere fenómenos extendidos de desafección política y que éstos, a su turno, coloquen a importantes sectores de la población en una situación de disponibilidad para convocatorias anti-partido.

II A propósito de la representación política

A los efectos de explorar las fuentes del malestar con los partidos al que hemos aludido, parece conveniente comenzar precisando la idea de representación política. Al respecto, es posible distinguir dos perspectivas (Mustapic, 2002). La más habitual, de raíz sociológica, aborda la representación en términos de su capacidad para expresar los rasgos de la sociedad en la que se despliega. Cuando se trata de partidos políticos, la

cuestión relevante es el vínculo de estos con la sociedad. El malestar sobreviene aquí con la ruptura de ese vínculo y se traduce en la dificultad de los partidos políticos para agregar y articular los intereses sociales. La segunda perspectiva concibe la representación en términos de la acción y está referida al desempeño en el cargo de quienes han sido investidos de la representación. Desde este ángulo la representación política remite a la relación partido-gobierno y comporta un problema de ejercicio del poder de decisión. Visto a partir de esta segunda modalidad, el malestar se plantea cuando las decisiones que adoptan los representantes en el marco de ese ejercicio gestionan deficientemente los intereses sociales que les han sido confiados.

Estas perspectivas son ciertamente complementarias. Sin embargo, tienden a ser tratadas en forma independiente. Al respecto, es interesante constatar las diferencias en el abordaje de la función representativa de los partidos políticos que se desprenden cuando se las considera separadamente. En el primer caso se razona postulando que si la relación partido-ciudadanos es construida adecuadamente los partidos políticos habrán de responder a las demandas de su electorado a través de políticas públicas consistentes. En forma congruente, se sostiene que los problemas de representación se resuelven promoviendo reformas políticas mediante fórmulas que buscan, esencialmente, el acercamiento entre representantes y representados. En el segundo caso se razona, en cambio, comenzando por problematizar aquello que en el ejemplo anterior se da por descontado, a saber, la disposición y la capacidad de los representantes para ocuparse en forma competente de los intereses de quienes los han votado. Para esta perspectiva el ejercicio de las responsabilidades de gobierno que viene junto con la función representativa configura una actividad con problemas propios y que no remite, en principio, a los avatares de la relación partido-ciudadanos.

III. La relación partido-ciudadanos

Estas diferentes vías de entrada a la idea de representación, una a través de la relación partido-ciudadanos y la otra a través de la relación partido-gobierno, pueden servir como hoja de ruta para explorar las fuentes actuales del malestar con los partidos políticos en América Latina. Al dirigir primero la atención a la relación partido-ciudadanos nos confrontamos con los impactos sobre la estructura social de las reformas

económicas de los noventa. Este es un aspecto abundantemente tratado por la literatura, adonde se ha destacado que la transformación del modelo de desarrollo pre-existente por las políticas de liberalización económicas se tradujo en la fragmentación y la desarticulación de los actores sociales. Para apreciar la envergadura de estos impactos creemos que hay que colocarlos en un marco histórico más amplio. Y una vez que lo hacemos advertimos que la estructura social previa no estaba conformada por actores sociales caracterizados por la unidad de intereses y acción.

Retomando una expresión que sirvió para destacar la trayectoria social de los países de la región desde los años cuarenta señalemos que su modelo de desarrollo se desarrolló en el marco de la heterogeneidad estructural. Con esta expresión se procuró destacar la coexistencia de un sector más desarrollado y otro más tradicional, y más en general, la coexistencia de categorías sociales que participaban de la producción y los consumos de la modernidad periférica y de otras que estaban excluidas de ésta. Esta heterogeneidad estructural se presentaba acentuada por el flujo de las migraciones internas y el acelerado proceso de la urbanización. En un contexto semejante, los grandes actores sociales, los campesinos y los trabajadores rurales, las clases medias, los obreros industriales, no eran categorías que poseían demasiada homogeneidad cultural y social. Si se exceptúan casos singulares, como los mineros o las elites terratenientes, el rasgo distintivo de los componentes de la estructura social era su naturaleza fuertemente segmentada.

Este fue el escenario en el que emergieron los grandes partidos nacionales: su función fue proveer de una unidad, en el plano simbólico y en el terreno de la acción, a ese mundo social atravesado por la heterogeneidad estructural. Es contra este telón de fondo que hay que contrastar los efectos de las reformas económicas de tiempos más recientes. Cuando fueron más intensos sus efectos desarticuladores se hicieron efectivos sobre unos actores sociales ya de por sí desarticulados. Esta fue una de las fuentes del malestar con los partidos ya que éstos perdieron en gran medida sus capacidades para representar a un universo social ahora todavía más disgregado. Este estado de cosas impactó negativamente en la relación partido-sociedad, al debilitar la unidad política que era más el producto de la intervención de agentes externos que el fruto de la acción de los propios actores sociales. En su versión más extrema, la quiebra de las identificaciones partidarias de larga data se tradujo en el repliegue de amplios sectores en la defensa de intereses, por definición, particularistas, y también en el surgimiento de

un segmento crítico de “opinión pública” sin ataduras de partido. En su versión más moderada, los partidos nacionales lograron neutralizar los efectos desestabilizadores de ese malestar explotando el legado de antiguas tradiciones políticas.

IV. La relación partido-gobierno

Al considerar, en segundo lugar, la otra dimensión de la idea de representación, la relación partido-gobierno, el panorama de los partidos no es más positivo. En el centro de ese panorama ha estado su desempeño en la gestión de la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa y la posterior puesta en marcha de las reformas económicas. Como tal, la emergencia económica post-1982 configuró un escenario de formidables desafíos que recayeron con frecuencia sobre los gobiernos de partido que surgieron con el fin del ciclo autoritario. No sorprende que sus respuestas, decididas sobre la marcha y en un marco de severas restricciones, dejaran mucho que desear. En circunstancias parecidas, como las que precipitaron los shocks petroleros de 1973 y 1979, los partidos de gobierno en Europa también experimentaron graves problemas de gestión y no pocos de ellos fueron penalizados por sus electorados. Un ejemplo expresivo fue el caso del Partido Socialdemócrata en Suecia que después de casi 50 años de conducir el gobierno debió abandonarlo en 1976 al ser derrotado en las urnas. En América Latina la sanción electoral de los partidos de gobierno en los primeros tiempos de la emergencia económica fue un fenómeno recurrente.

La posterior implementación de la política de liberalización económica agregó nuevos desafíos debido a la magnitud de sus costos distributivos. En el marco de las nuevas reglas económicas se tornó más difícil a los gobiernos electos dar respuestas satisfactorias a las secuelas sociales de la transformación estructural. A esto se sumó una complicación adicional: las reformas de mercado no cancelaron la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a los shocks externos. A mediados de los años noventa se sucedieron varios de ellos bajo los efectos de la crisis asiática y la crisis rusa. Esto comportó un severo golpe para las expectativas a favor de una nueva fase de estabilidad y crecimiento despertadas por los propios gobiernos, pavimentando, así, la ruta hacia renovadas frustraciones con su desempeño.

Para completar esta visión por cierto esquemática de la relación partido-gobierno desde el ángulo de la idea de representación, un fenómeno debe ser incluido: la proliferación de escándalos de corrupción que involucraron a miembros de la clase política. A los ojos de los ciudadanos, la deshonestidad en el ejercicio de la función pública se combinó, entonces, con el desempeño insatisfactorio de las cuestiones económicas y sociales; estas circunstancias generaron otra fuente de malestar con los partidos.

Al pasar revista a las dos caras de la representación, partido-ciudadanos y partido-gobierno, se han indicado sintéticamente los orígenes del malestar que rodean a los partidos políticos en América Latina. Ahora bien, cabe destacar que ese estado de malestar no presupone un resultado unívoco. No son pocos los análisis que luego de hacer un inventario de las fuentes de la crisis de representación a lo largo de las líneas antes esbozadas, concluyen que ellos conducen al colapso del sistema de partidos y a la emergencia de líderes anti-partido. En verdad, esas condiciones tienen por delante distintos desenlaces virtuales. En otras palabras, el malestar con los partidos es una condición necesaria pero no suficiente para una conclusión como la que se ha indicado. El punto de llegada de una situación de disconformismo con los partidos dependerá de cuáles sean las alternativas disponibles.

Un rápido escrutinio del panorama político de los países de la región nos revela la variedad de salidas a una situación de disconformismo: la transferencia del apoyo de un partido a otro de la constelación partidaria existente, el realineamiento de las preferencias en favor de nuevos partidos, el abandono de las lealtades partidarias para ofrecer el apoyo caso por caso desde una posición de electorado independiente, y, finalmente, el encuadramiento detrás de líderes anti-partido, cuestionadores de la democracia representativa (Hagopian, 2000). En este trabajo nos interesa concentrar la atención en este último desenlace posible. El objetivo es poner de manifiesto qué otras condiciones, además del malestar con los partidos, se conjugaron para hacerlo efectivo. Brevemente, queremos resaltar la contribución que hicieron a ese desenlace las reformas institucionales y sus efectos colaterales.

V. La lógica del reformismo institucional

Junto con el paquete de medidas de reforma estructural de la economía emprendidas por los países latinoamericanos se planteó en forma paralela una agenda vinculada con la reforma política. Los partidos políticos, o, mejor, su forma más perversa, la “partidocracia”, se convirtieron en el blanco del reformismo institucional, no sólo por entender que amenazaban el cambio sino porque podían convertirse en un peligro para la supervivencia misma de la democracia en América Latina. Se imponía, pues, reconstruir el vínculo representativo y restablecer los lazos entre la sociedad civil y los partidos. La consigna que predominó fue muy sencilla y persuasiva: acercar el representante al representado. A ese fin, se dispuso de una batería de medidas, en particular, la descentralización política, la personalización del voto y la democratización de los partidos para que se tendieran puentes entre una clase política volcada sobre sí mismas y una sociedad necesitada de respuestas.

El eje de las propuestas fue claramente tributario de una visión del vínculo de la representación que puso más el énfasis en la relación partido-ciudadanos que en la relación partido-gobierno. Las medidas que se privilegiaron tuvieron un gran aire de familia con la tradición de los “progressives” en Estados Unidos. Esta corriente de fines del siglo XIX y principios del XX promovió reformas en la regulación de los partidos en un esfuerzo por desarticular tanto sus maquinarias clientelares como a los políticos corruptos. Análogamente, la reforma política en América Latina alentó los procesos ya mencionados en la búsqueda de la multiplicación de las alternativas y niveles representables en la confianza de restablecer la deteriorada relación de los partidos con los ciudadanos.

Como trataremos de mostrar a continuación, desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones democráticas el balance de las reformas políticas fue decididamente ambiguo. Si bien es cierto que, como en los casos de Bolivia y Ecuador sectores antes no representados encontraron ahora su voz -y esto es ciertamente positivo-, las fracturas más pronunciadas de la estructura social se refractaron sobre las organizaciones partidarias, reduciendo sus capacidades de coordinación política y de gestión de gobierno. En un repaso rápido se puede observar que las reformas abrieron las puertas a autoritarismos electivos, dieron expresión a clivajes sociales profundos,

contribuyeron a alimentar la inestabilidad de los gobiernos, los cuales a duras penas pudieron sostenerse sobre el tembladeral social y político que fueron dejando tras de sí los cambios institucionales.

V.1. La descentralización del poder electivo

Una receta bastante difundida para hacer frente al malestar que rodeó a los partidos en los tiempos de las reformas de mercado buscó atenuar la deslegitimación de la clase política en el gobierno a través de la creación de nuevos espacios de representación que, eventualmente, podrían servir de canal al descontento de los ciudadanos. Dichas reformas estuvieron en la agenda de prácticamente todos los países latinoamericanos, pero sólo algunos de ellos consiguieron llevarla adelante. El proceso más radical fue, sin duda, el de la descentralización del poder político electivo. Su impacto sobre los partidos y el sistema de partidos debe ser subrayado: contribuyó al colapso del sistema de partidos tradicional y la emergencia de *outsiders* en Venezuela y Perú, a la polarización política y territorial en Bolivia y a la fragmentación del sistema de partidos en Colombia y Ecuador. Veamos, en primer lugar, la experiencia venezolana.

En Venezuela, la reforma política fue introducida en la agenda de gobierno bajo la presidencia de Jaime Lusinchi. La elección directa de los gobernadores y de los alcaldes, y la modificación del sistema electoral, figuraron entre las recomendaciones más relevantes de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, creada en 1984. Sin embargo, estas propuestas no fueron tratadas por el Congreso sino hasta la asunción a la presidencia de Carlos Andrés Pérez en 1988. Es más, las protestas y los episodios de violencia conocidos como el “Caracazo”, en respuesta a las políticas de reforma y ajuste económico llevadas adelante por el presidente, terminaron por precipitar la implementación de la reforma política (Penfold-Becerra, 2004). Ésta modificó sustantivamente las bases territoriales de la organización del poder político y contribuyó al desmantelamiento del tradicional bipartidismo venezolano.

Por empezar, un sistema político en el que se celebraban elecciones cada cinco años para elegir presidente y legisladores nacionales, legisladores estatales y concejales municipales, se desmembró territorialmente, cambió de frecuencia y se amplió para

incluir ahora la elección directa, cada tres años, de más de 20 gobernadores y 300 alcaldes. A su vez, se permitió la reelección de los alcaldes y gobernadores, otorgando con esta decisión mayor autonomía y poder a los dirigentes locales. La posibilidad de la reelección facilitó la construcción de bases de apoyo propias, al margen de los líderes partidarios tradicionales, y en condiciones de sustentar una carrera política autónoma. Finalmente, la modificación de las reglas electorales, al introducir un sistema mixto, promovió la creación de circunscripciones uninominales, reforzando, así, la política territorial.

En este marco, la estructura centralizada y fuertemente jerárquica de los dos partidos que desde 1958 habían controlado el escenario político venezolano, AD (Acción Democrática) y COPEI (Comisión de organización político-electoral independiente), se encontró mal preparada para hacer frente a los nuevos competidores que rápidamente se hicieron presentes en la arena electoral. Los viejos partidos se encontraron con que ya no contaban con la capacidad de controlar el acceso a los cargos de gobierno pues la estructura de oportunidades se alejó de sus manos, desplazándose al nivel local y regional. En estos espacios surgieron partidos tales como La Causa R, Proyecto Venezuela y el MVR (Movimiento Quinta República) de Chávez.

La principal dificultad que exhibieron las viejas fuerzas políticas fue, sobre todo, la incapacidad de adaptar el gobierno de sus partidos a las nuevas reglas de juego. Los conflictos internos a propósito de la nominación de candidatos estuvieron a la orden del día a punto tal que en las elecciones presidenciales de 1998 no consiguieron presentar candidato propio. Paralelamente, y en contra de las expectativas depositadas en las reformas de las instituciones políticas, los ciudadanos se fueron alejando de la arena electoral, tal como lo puso en evidencia la creciente tasa de abstención. Ésta comenzó una carrera ascendente en las elecciones presidenciales de 1978 cuando del 3,50 de 1973 pasó al 12,50%. En 1983 apenas descendió un poco - alcanzó el 12,2%-, pero en 1988 llegó al 18,10% y trepó al 36,55% en 1998, habiendo sido del 39,84% en las elecciones regionales de 1993. En este contexto de desintegración de los partidos tradicionales y desafección ciudadana hizo su irrupción la figura de Chávez en su papel de *outsider* y con una pronunciada retórica anti-partido.

Perú es otro caso de descentralización del proceso político con fuerte impacto en el sistema de partidos. En 1988 Alan García, en un contexto de profunda crisis económica, lanzó un proceso de regionalización a través del cual debían elegirse autoridades subnacionales. Con ello, procuraba descomprimir la difícil situación en la que se encontraba su gobierno y conservar espacios de poder para su partido, el Partido Aprista Peruano, ya que eran escasas sus posibilidades de reiterar un triunfo en las próximas elecciones presidenciales. Este primer proceso de descentralización, caótico según algunos analistas, fue de corta duración ya que el autogolpe de Fujimori en abril de 1992, disolvió los gobiernos regionales. Estos fueron sustituidos por los Consejos transitorios de Administración Regional que dependían del gobierno central. Más adelante, bajo la presidencia de Toledo, el proceso de descentralización fue reactivado, al decir de los observadores, de manera improvisada y rápida. Uno de sus resultados fue la fragmentación de las fuerzas políticas y la escasa presencia de vínculos entre las organizaciones locales y las nacionales.

También en Bolivia la reforma política recurrió a mecanismos de descentralización. Así, a mediados de 1990 se aplicó la ley de participación popular que creó nuevos espacios de competencia política en el ámbito local-municipal. Al mismo tiempo, se cambió el sistema electoral por uno similar al venezolano de circunscripciones uninominales y de representación proporcional. Estos cambios, al decir de Mayorga (2004), comportaron un salto cualitativo en la representación con la incorporación de sectores indígenas y campesinos en el sistema político. En efecto, el proceso de territorialización de la representación permitió el surgimiento de líderes locales así como la activación de identidades étnicas y culturales. Como resultado de ello, surgió una nueva geografía electoral que dividió en dos el territorio boliviano: los cinco departamentos andinos donde está concentrada la población indígena, por un lado, y los departamentos orientales y amazónicos, por otro. El sistema de partidos tradicional, que había descansado en tres fuerzas políticas con poder electoral relativamente parejo (MNR, ADN y MIR) fue debilitándose a la par que irrumpió en el escenario político-electoral el Movimiento al Socialismo (MAS). El vertiginoso ascenso de esta fuerza política se completó a fines de 2005 cuando su líder, Evo Morales, ganó la presidencia con casi el 54% de los votos. En contraste con lo que había sucedido en el pasado, no fue necesaria la intervención del Congreso para que, coaliciones mediante, designara al

presidente. Esta vez, un solo partido había logrado recoger la mayoría absoluta de los votos.

En Colombia las medidas descentralizadoras comenzaron a ser impulsadas en 1988, bajo el gobierno conservador, y tuvieron una primera expresión en la elección de alcaldes. Se profundizaron luego con la reforma constitucional de 1991 que incluyó la elección de gobernadores, la presentación de candidatos independientes y la elección del Senado en distrito único nacional. A esto se sumó un proceso de atomización de los partidos tradicionales, promovido por reglas permisivas, que permitieron y fomentaron la presentación, dentro de un mismo partido, de varias listas para un mismo cargo. La proliferación de listas y la personalización de la competencia política dio como resultado un sistema altamente fragmentado y anárquico. En 2003 una nueva reforma política procuró introducir cierto orden en el complejo escenario, tratando de desalentar la tendencia a la fragmentación. Sobre este punto volveremos más adelante.

Finalmente, en Ecuador, la reforma de 1994 debilitó el monopolio de representación de los partidos al permitir la postulación de otros movimientos y en 1997 se reemplazó el sistema de lista cerrada y bloqueada para elegir legisladores por un sistema personalizado. Con ello no se hizo más que acentuar la tendencia a la fragmentación y faccionalización de los partidos, aún cuando, entre 1984 y 1998 dominaron la escena política sobre todo cuatro partidos de ellos: el Partido Social Cristiano, el Partido Roldoista Ecuatoriano, la Izquierda Democrática y la Democracia Popular (Tanaka, 2006). La mayor faccionalización potenció la inestabilidad de los gobiernos a punto tal que tres presidentes no concluyeron sus mandatos. Este proceso sigue en curso. En las últimas elecciones presidenciales y legislativas de 2006, la desarticulación de los partidos fue aún más aguda: se presentaron diez partidos, treinta y dos movimientos nacionales y no menos de ciento diez provinciales (Machado, 2007). En este contexto, Correa, el presidente electo en la segunda vuelta, llegó inclusive a desestimar la posibilidad de presentar una lista propia de legisladores.

V.2. El aumento de la oferta partidaria

Acabamos de ocuparnos de los procesos de descentralización política y hemos destacado dos de sus impactos posibles: el surgimiento de *outsiders* o la fragmentación del sistema de partidos. En esta sección queremos detenernos sobre este último punto y

sobre la multiplicación de facciones en el interior de los partidos. Es posible observar que, en la mayoría de los casos, los procesos de fragmentación también ocurren porque es fácil desertar de una organización y crear otra, o resulta poco costoso mostrarse como disidente. En términos prácticos, estos comportamientos responden a las características de la legislación que regula la existencia de los partidos políticos, una cuestión a la que no se ha prestado debida atención. En cuanto a faccionalización, algunos aspectos del proceso electoral, en particular, la modalidad con que se conforman las listas, ayudan a entender este fenómeno. Los casos de Argentina, Colombia ilustran estos diferentes aspectos.

Un rasgo importante de la ley de partidos políticos en la Argentina es que reconoce dos tipos de partidos, el partido de distrito y el partido nacional. Introduce, así, una diferenciación territorial que, en este punto, contrasta con las leyes de otros países federales como México y Brasil. En ellos, la legislación nacional referida a partidos políticos sólo reconoce partidos nacionales. Para obtener ese reconocimiento, deben, ciertamente, contar con determinados apoyos, por lo menos en 10 de los 32 estados en el caso de México y un tercio - 9 estados- en Brasil. Pero las organizaciones partidarias estatales no poseen identidad propia. En oposición, en la Argentina, la organización distrital sí la posee de modo tal que existen partidos cuya presencia se limita a un solo distrito y compiten en el mismo en las elecciones legislativas nacionales, presentando candidatos para ese distrito.

Estas disposiciones de la ley alientan la creación de partidos. Un segundo aspecto que, por un período, le dio mayor impulso fue una modificación introducida en 2002. Con ella se suprimió una cláusula que establecía como causal de pérdida de la personalidad política del partido la no obtención de 2% de los votos en dos elecciones sucesivas. De este modo, se generaron incentivos para la creación de pequeños partidos distritales que podían acceder al financiamiento público, independientemente de su representatividad. No sorprende, entonces, que la Cámara Nacional Electoral contabilizara en 2003 el exorbitante número de 696 partidos, de los cuales 41 eran nacionales y 655 de distrito. A título de ejemplo, en el distrito más grande de la Argentina, Buenos Aires, adonde se eligen 35 diputados nacionales, en las elecciones de 2005 se presentaron 25 listas que integraron 48 partidos.

El caso colombiano es apropiado para dar cuenta de los efectos relacionados con la conformación de listas. Antes de la reforma de 2003, la laxitud de las disposiciones electorales alentaron la atomización de las fuerzas políticas. Más concretamente, nos referimos a la posibilidad de los partidos políticos de presentar más de una lista por cargo. Así, en 2002, en la elección del Senado 63 partidos y movimientos presentaron 319 listas, disputándose 100 cargos. Como resultado de esta competencia, sólo tres listas obtuvieron más de un cargo y 93 listas obtuvieron solo uno (Raga y Botero, 2006). Nominalmente, las listas pueden pertenecer sólo a dos partidos –hoy ya no es así en Colombia- pero lo cierto es que los candidatos compiten fuertemente entre sí.

Los problemas a destacar con estos ejemplos son dos. El primero tiene que ver con la posición en la que quedan los ciudadanos a la hora de decidir. No se puede sostener que la multiplicidad de partidos y listas le faciliten la tarea de evaluar cuál es la oferta más conveniente o más cercana a sus preferencias. De hecho, la sobre-oferta introduce confusión y opacidad en el proceso electoral. Incluso, podría argumentarse que afectan el derecho de los ciudadanos a elegir de manera informada. El segundo problema se refiere más a su impacto sobre el partido en cuanto organización. Cabría la posibilidad de sostener que los datos que acabamos de presentar no dicen todo lo que sucede pues, en los hechos, no son tantos los partidos políticos que terminan obteniendo representación parlamentaria. En el ejemplo argentino, finalmente sólo 7 listas obtuvieron representación en la provincia de Buenos Aires, y en el caso colombiano fueron 9 los partidos que lograron bancas en el Senado. Sin embargo, una de las principales consecuencias de la proliferación de listas y candidatos es que vuelca las energías de los partidos a los procesos de nominación y competencia interna. Un gran número de dirigentes partidarios se convierten en especialistas en el armado de candidaturas, búsqueda de apoyo y de recursos para mejorar sus chances frente a sus rivales internos. La actividad electoral pasa a ser una actividad *full-time* y esto incrementa los costos para sostenerla. Salvo que se disponga de importantes recursos propios, los intercambios clientelares se convierten, en estas condiciones, en una moneda de pago corriente en la vida de las organizaciones partidarias.

V.3. Las primarias

Otra de las propuestas que circuló en forma insistente en el repertorio reformista fue la democratización interna de los partidos. Bajo este paraguas, la introducción de

primarias abiertas para la nominación de candidatos fue presentada como el dispositivo adecuado tanto para hacer frente a la crisis de representación de los partidos como para terminar con las prácticas oligárquicas en su interior.

La primaria es un procedimiento de nominación a través del cual los candidatos a cargos electivos son elegidos en forma directa. Existen básicamente dos tipos de primarias: las cerradas, en la que sólo votan los afiliados del partido, y las abiertas en la que votan los afiliados y cualquier ciudadano no afiliado, pero sólo en la primaria de un partido. Una tercera variante, poco usual, es la primaria en la que puede votar cualquier ciudadano y puede hacerlo en más de un partido. La primaria contrasta con otro procedimiento, utilizado por la mayoría de los partidos europeos, en el que los candidatos son elegidos en forma indirecta. En este caso, los afiliados votan por los delegados que van a participar en una convención del partido que tiene a su cargo la elección de los candidatos. Asimismo, conviene distinguir la elección primaria de los candidatos de los procedimientos para la elección de autoridades del partido. En este último caso, las elecciones también pueden ser directas o indirectas, pero, básicamente, sólo intervienen los afiliados. En este trabajo nos interesa sólo la elección de los candidatos a cargos electivos.

La propuesta de introducir primarias abiertas, esto es, la ampliación del universo de aquellos que participan en la selección de los candidatos a los no afiliados, fue, sin duda, al encuentro de los dos problemas anteriormente mencionados. Por un lado, la efectiva intervención popular, al democratizar el proceso de selección, puede acortar la brecha entre los políticos y los ciudadanos. Los políticos deben estar especialmente atentos a las demandas del electorado que quieren movilizar y, en ocasiones, esto puede contribuir a que los criterios de selección dejen de ser puramente partidarios. Por otro, las primarias abiertas tienden, efectivamente, a debilitar el poder de las máquinas partidarias y sus núcleos oligárquicos. Abiertas las puertas de la participación es más difícil atribuir el éxito a otros que no sean los que han resultado victoriosos. No obstante estos posibles beneficios, las primarias pueden no ser la solución ya que no resuelven completamente los problemas señalados y, además, pueden generar otros nuevos.

Joseph Colomer (2002) quien se ha ocupado de las primarias para nominar candidatos presidenciales en América Latina, llama la atención sobre el siguiente resultado: la alta

participación en las primarias no necesariamente ayuda a seleccionar a los candidatos más populares ante la opinión pública. A este respecto, es sugestiva la experiencia de México. La implementación de este mecanismo en el sempiterno partido gobernante, el PRI, tuvo un carácter de ruptura a favor de la democratización porque suprimió una institución informal de prolongada trayectoria en su vida política. Nos referimos al “dedazo”, por medio del cual el presidente saliente designaba a su sucesor al término del mandato. En este auspicioso contexto se llevó a cabo la primera primaria abierta en 1999 que concitó un altísimo nivel de participación. El desenlace fue la elección de un candidato, Francisco Labastida, que las encuestas daban como perdedor si se presentaba en las elecciones presidenciales, y perdió la nominación Roberto Madrazo, quien en las mismas encuestas aparecía como ganador. Recordemos que en esas elecciones el PRI perdió la presidencia luego de más de 70 años de hegemonía. Entre tanto, en Uruguay, los tres candidatos presidenciales elegidos en las primarias de 1999 eran menos populares que los candidatos derrotados en cada uno de los partidos.

Flavia Freidenberg (2005) complementa esta información señalando que de las cerca de 60 primarias realizadas en la región en el período postransición, sólo 20 han sido exitosas, es decir, los partidos que utilizaron primarias ganaron las elecciones. En otros términos, los candidatos nominados a través de primarias pueden no ser populares ni competitivos. Este no es un resultado sorprendente. Y no lo es porque las primarias potencian la voz de los militantes de los partidos que a la hora de seleccionar candidatos tienden más a privilegiar las tradiciones y valores que los distinguen ideológicamente que a tomar en cuenta las expectativas y los humores de la opinión pública en general.

Otra cuestión que vale la pena considerar, teniendo en cuenta que las primarias abiertas abren un espacio a la participación, es saber quiénes son los que van a ocupar ese espacio. Al respecto, recordemos que los ciudadanos no son todos iguales con relación al control de los recursos para actuar e influir. De los recursos, el que importa destacar aquí es el recurso organizativo. Los ciudadanos que se organizan para defender sus intereses están en mejor posición para hacer oír su voz y pesar más que aquellos otros que no lo están. Por otra parte, aquellos cuyas preferencias son más intensas están más dispuestos a movilizarse que aquellos que sólo se limitan a acompañar pasivamente los acontecimientos. Esto lleva a que los políticos terminen interesándose por las minorías organizadas y militantes que son las que están en mejores condiciones

para promover su agenda, como sucede, por ejemplo, con las primarias en Estados Unidos. Así las cosas, como ya lo han probado incontables estudios, los que quedan afuera del espacio participativo de las primarias son los intereses difusos, el ciudadano medio, lo pobres. En síntesis, si bien las primarias hacen algo más democrático el proceso de selección no resuelven el tema de la representación, por el contrario, pueden agudizarlo ya que corren el riesgo de convertirse en un mecanismo que acentúa la exclusión política.

Asimismo, las primarias abiertas, antes que contribuir a mejorar la imagen de los políticos ante la ciudadanía pueden tener el efecto opuesto. La razón es la siguiente. Las primarias obligan a competir entre sí a candidatos que representan una misma fuerza política. Como es más complejo llevar la competencia al terreno programático ya que esta es, en principio, tarea del partido –retomaremos este punto más adelante- los candidatos son llevados a marcar sus diferencias, poniendo el acento sobre las cualidades personales, propias y del contrincante. De allí que los candidatos suelen terminar librando pequeñas batallas entre sí ante la mirada perpleja de los ciudadanos que de hecho están esperando que se ocupen de temas más importantes. En caso contrario, esto es, si los candidatos libran grandes batallas, si la competencia es muy reñida, las chances del partido en las elecciones generales se verán seriamente afectadas porque el clima de confrontación interna puede proyectar la imagen de una organización sin cohesión y, en consecuencia, con dificultades para gobernar.

En cuanto a los efectos de las primarias sobre la estructura de los partidos políticos una cuestión que puede plantearse es la relación entre el órgano del partido que elabora y fija las posiciones programáticas y quienes resultan elegidos. Si se trata de un partido donde coexisten importantes diferencias internas, ¿cómo se logra que dichos compromisos de política obliguen al candidato electo? Es preciso tener en cuenta que con la introducción de las primarias el partido termina perdiendo responsabilidad tanto respecto de la nominación como de la plataforma. Al final de cuentas, en un escenario semejante lo que termina predominando es el candidato escogido en las primarias y sus propias opciones programáticas. Nuevamente, este es un aspecto que tiene consecuencias sobre la cohesión del partido.

En síntesis, los partidos que introducen las primarias suelen tener problemas de cohesión y de mayor fragmentación y enfrentamiento de las facciones. Al respecto, Flavia Freinderberg (2005) destaca los casos de la Alianza Nacionalista Republicana/Partido Colorado y el Partido Liberal Auténtico de Paraguay; la Izquierda Democrática de Ecuador; el Partido Liberal Hondureño, el Partido Nacional Hondureño, y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en El Salvador

VI. Otro enfoque sobre el malestar con los partidos y posibles vías de acción

El presupuesto a partir del cual la reciente ola de reformismo institucional en América Latina construyó sus propuestas, promoviendo la descentralización, la personalización del voto y la democratización interna en los partidos, no ha dado buenos resultados. Es más, en algunos casos contribuyó a acentuar el carácter aislado, insular de la vida partidaria al tiempo que hizo más ardua la tarea de gobernar. Por un lado, las nuevas condiciones de la competencia política, tanto intra como interpartidaria, condujeron a muchos políticos a replegarse aún más sobre sí mismos, a interesarse tan sólo en ganar elecciones, conservar un espacio, con el riesgo, entonces, de estar dispuestos a casi cualquier tipo de arreglos y siempre listos para lanzarse sobre el botín que les deparan los cargos en el gobierno. Por otro, el excesivo pluralismo de actores partidarios instala graves problemas de gobernabilidad, pues produce tendencias centrífugas y un exceso de jugadores con poder de veto. No sorprende que, en ese contexto, un desenlace frecuente sea la concentración del poder en la única figura de carácter nacional, el presidente, o la búsqueda de una figura salvadora que, por encima de los litigios de los partidos, rescate del olvido a las demandas ciudadanas.

Es a la vista de un panorama como el descrito que proponemos un enfoque distinto para explorar salidas al malestar con los partidos. La democratización del vínculo de los partidos con los ciudadanos ha estado lejos de ser la panacea prometida por las reformas institucionales. Las fórmulas a las que se recurrió a partir de visualizar el problema de la representación en términos de partido-ciudadano no han producido resultados a la altura de las expectativas. Esquemáticamente, las razones han sido dos. La primera de ellas es la que venimos de examinar, es decir, la inconsistencia de las soluciones reformistas: lo que se lograba por un lado se perdía por el otro. La segunda razón es más general y hace

referencia a las limitaciones que ponen las realidades sociológicas contemporáneas a la fluidez de la función expresiva de los intereses y preferencias de la ciudadanía por parte de los partidos.

Algunas de esas limitaciones son el fruto del propio éxito de los partidos como agencias de incorporación política. Los avances de la ampliación de la frontera de la ciudadanía han colocado en la arena política sujetos que ya no los necesitan como en el pasado para hacer conocer sus demandas. A esto se han agregado los desarrollos de la sociabilidad política que se han traducido en la emergencia de nuevos intereses y nuevas preferencias. En la introducción de este trabajo destacamos que los partidos en América Latina han debido competir con otras modalidades de la acción colectiva como las asociaciones corporativas y los movimientos sociales. En tiempos más recientes esa competencia se incrementó por la proliferación de una variedad de ONGs, que han sabido ser vehículos más idóneos para el acceso de esos nuevos intereses y nuevas preferencias al sistema político. En este inventario de las limitaciones hay que evocar, otra vez, los efectos de los medios de comunicación en la creación de un ámbito de la opinión pública. Ello ha reducido la eficacia de los partidos para filtrar las demandas, forzándolos a hacer sus opciones ante el tribunal de un público más informado y alerta. Resumiendo, pues, los intentos por mejorar la función expresiva de los partidos se han visto neutralizados por las mutaciones operadas en la sociedad, las cuales han incluido, además, como ya destacamos, el aumento de su heterogeneidad estructural por obra de las reformas de mercado. Estas son las circunstancias contra las cuales se han confrontado las reformas institucionales tendientes a rehabilitar la relación partido-ciudadanos sin lograr resultados apreciables.

Si dilatamos el punto de observación se constata que aunque los partidos han cedido terreno de cara a la sociedad todavía retienen otra función importante en democracia: la de seleccionar el personal político para formar gobiernos y producir políticas públicas. Esto nos trae al centro del análisis la relación partido-gobierno que, a nuestro juicio, es un componente indisoluble de la idea de representación, según lo subrayamos en la sección II de este trabajo. Retomando, pues, el argumento, hay que recordar, al respecto, que ya un clásico de la literatura sobre partidos políticos, V.O.Key (1958) distinguía tres dimensiones constitutivas de los partidos: al partido ante el electorado y al partido como organización agregaba el partido en el gobierno. Como indicamos, esta

última dimensión no ha sido generalmente integrada a la idea de representación. Entendemos que esta omisión debe ser subsanada porque está incluida en la misma teoría de la representación democrática.

De acuerdo con esta teoría, el vínculo representativo sólo tiene vigencia si va acompañado por la obligación de rendir cuentas. No podría ser de otro modo puesto que, a través del voto, el gobernante recibe la autorización a actuar en nombre de quienes le han cedido poder para decidir actos de gobierno en su nombre. En consecuencia, no puede eludir la responsabilidad de dar cuenta de lo que ha hecho con su cargo electivo. Esto remite a las tareas de gobierno en su acepción más amplia, las que realizan en el ejercicio de funciones ejecutivas y legislativas, y que reúnen a las fuerzas oficialistas y opositoras. En síntesis, la idea de representación que suscribimos presupone la combinación de dos componentes inseparables: incorporar y agregar intereses y preferencias y, a la vez, decidir políticas públicas.

Con este enfoque ampliado, creemos que hay que reorientar el abordaje convencional de la representación, centrado exclusivamente en el vínculo partido-ciudadano o, si se quiere, partido-sociedad, para dar cabida a otro aspecto de la acción de los partidos, como es el desempeño en el gobierno, esto es, la relación partido-gobierno. Al hacerlo, también aquí nos encontramos con otra de las fuentes ya mencionadas del malestar actual con los partidos, a saber, su déficit en la gestión de las demandas económicas y sociales en el marco de las nuevas reglas de juego de los tiempos de la globalización.

A fin de examinar este nuevo orden de problemas en el campo de la representación nos parece conveniente hacer una distinción. Si la relación partido-ciudadanos debe ser evaluada en términos del grado de expresividad con el que los partidos articulan intereses y preferencias, la relación partido-gobierno hay que analizarla en términos del grado de cohesión que preside las interacciones del partido con quienes ocupan los cargos electivos. Las fallas en la cohesión pueden ser vistas a contraluz, iluminando las contribuciones que hace una afiatada relación partido-gobierno, como lo ilustra Javier Corrales (2002) en su estudio sobre las vicisitudes de las políticas de reforma económica durante los años noventa. En ese estudio Corrales ha destacado que una relación armoniosa - diríamos cohesionada - entre el gobierno y el partido gobernante hace posible diversas e importantes contribuciones del partido a la gestión pública.

En la lista de esas contribuciones tenemos que, allí adonde la cohesión es alta, el partido funciona como un escudo del gobierno contra las maniobras de la oposición; además, permite cerrar la brecha de información de las políticas públicas, convirtiéndose en correa de transmisión de ellas; eleva, también, el piso político del accionar del gobierno y refuerza su credibilidad al hacer saber que acompaña solidariamente sus decisiones. Aportes como estos muestran que los partidos no cuentan sólo para conquistar votos sino que son asimismo instrumentos claves para consolidar la capacidad de gobierno. Esta condición de instrumentos claves depende del grado de cohesión existente entre los tres componentes del partido que evocamos antes y que delimitan otros tantos requerimientos para el fortalecimiento de la relación partido-gobierno.

El primero de esos requerimientos se localiza en el campo electoral: el número ideal de partidos importa. Un excesivo número de partidos es negativo por las razones que destacamos en un tramo anterior de este trabajo. En primer lugar, no ayuda a simplificar las opciones que se le ofrecen al elector para que pueda decidir en forma informada y útil; en segundo término, no facilita la función de filtrar las demandas y, por último, diluyen la responsabilidad de los actos de gobierno porque dificulta la posibilidad de identificar y ponderar la incidencia de quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones. A su vez, el número mínimo de partidos, dos, también presenta riesgos pues puede dejar sectores excluidos de la representación y, en ciertas circunstancias, puede fomentar prácticas colusivas para impedir la entrada de nuevos competidores. En términos de sistemas electorales la búsqueda de mayor cohesión en la relación partido-gobierno conduce a privilegiar el componente colectivo-partidario antes que el individual.

El segundo requerimiento se vincula con la organización de los partidos. Una modalidad adoptada por algunos partidos separa al partido de los problemas de la gestión de gobierno. Esta es la que establece la incompatibilidad de ejercer simultáneamente cargos electivos y cargos directivos en el partido. De este modo, por ejemplo, el líder del gobierno –o de la oposición en el Parlamento, según sea el caso- no puede desempeñarse como líder del partido. En la Argentina, por ejemplo, la UCR (Unión Cívica Radical) conservó esa modalidad, en particular, durante la compleja y

malograda presidencia de Fernando de la Rúa. Asimismo, Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, sufrió los constantes embates del CEN (Consejo Ejecutivo Nacional) de su partido, AD. Una práctica o regla de este tipo introduce un factor de tensión y competencia entre dos liderazgos cuyo primer perjudicado termina siendo el líder en el gobierno y su capacidad de gestión. Pero a la larga, estos perjuicios no sólo recaen sobre el gobierno sino también sobre el partido: tanto la UCR como AD terminaron desapareciendo del escenario nacional.

Los dos requerimientos señalados hacen referencia a condiciones institucionales que favorecen, en principio, la cohesión en la relación partido-gobierno. Para que este objetivo virtual se haga efectivo, es preciso introducir en la ecuación un tercer requerimiento - más en el terreno de los estilos de gestión - y tiene que ver con el tipo de interacciones que prevalecen entre los responsables técnicos de las políticas de gobierno y sectores más o menos próximos al partido, desde legisladores hasta afiliados y simpatizantes. Aquí lo que importa es la creación de foros de participación informales que faciliten el debate de la agenda de políticas entre estos distintos grupos. Una conducción presidencial cerrada sobre sí misma y distante del partido gobernante compromete y pone en riesgo el apoyo de quienes están adentro y quienes están afuera del gobierno, como bien lo ha ilustrado Javier Corrales (2002) en los varios estudios de caso examinados en su investigación.

La combinación de estos tres factores contribuye a estructurar la relación partido-gobierno y galvaniza su cohesión, allanando el camino para afrontar con más recursos la gestión de las políticas públicas. De ese cuadro de situación se sigue un corolario sobre el cual Raquel Meneguello (2002) ha puesto el foco en su análisis de los partidos en Brasil en la arena de gobierno y la arena electoral entre 1985 y 1998: el mejor desempeño en la gestión de gobierno por parte de los partidos se tradujo en un mayor respaldo del electorado. Para ponerlo en los términos de la distinción que venimos utilizando, los efectos de la cohesión en la relación partido-gobierno permitieron achicar las brechas existentes en la relación partido-ciudadanos. Muy probablemente, se arribaría a una conclusión parecida si se hiciera un análisis similar de la experiencia de la Concertación en Chile. Quizás esto explique que en Brasil y Chile la discusión en torno a la crisis de representación no tenga la envergadura que se observa en otros países.

Hemos sostenido que en el marco de las realidades sociológicas contemporáneas esas brechas son difíciles de cerrar; la recreación de vínculos estrechos entre partidos y ciudadanos es una meta siempre elusiva, como lo han mostrado los resultados de las reformas institucionales. No obstante ello, creemos que la relación partido-gobierno configura un *locus* estratégico en la búsqueda de apoyo y relegitimación de las organizaciones partidarias y como tal constituye una alternativa más promisoría para encarar el malestar de la representación.

Conclusión

En este trabajo hemos querido ofrecer otra lectura de la crisis de representación de los partidos políticos en América Latina. Con ese objetivo, llamamos primero la atención sobre la versión más difundida acerca de la raíz del problema: el debilitamiento de los lazos entre los partidos y los ciudadanos. Este diagnóstico, referido a la pérdida de capacidad expresiva de los partidos políticos frente a los avatares de unas sociedades sometidas a profundos y a veces abruptos cambios, inspiró algunas posibles soluciones. Así, al impulso de la prédica de una suerte de evangelio de la reforma política, se puso en marcha una ola de cambios institucionales dirigidos tanto a ampliar los espacios de la democracia electiva como a crear nuevos ámbitos de participación. La lógica de este proceso reformista descansaba en el supuesto de que, acercando los gobernantes a los gobernados e involucrando a los ciudadanos en la vida interna de los partidos, se conseguirían mejores respuestas a sus múltiples y variadas demandas. En nuestro análisis hemos señalado que los resultados no fueron los esperados. La proliferación de instancias electivas, ya sea porque se crearon nuevas geografías políticas con los procesos de descentralización, ya sea porque se amplió la oferta de candidatos, o porque los partidos mismos abrieron sus puertas a los ciudadanos, hicieron más difícil e impredecible la actividad de los partidos.

Estos desenlaces pusieron de manifiesto el verdadero callejón sin salida al que conduce, más tarde o más temprano, el enfoque de la crisis de representación centrado en el vínculo partido-ciudadanos. Para sortear esas limitaciones hemos sugerido aquí la conveniencia de encarar los problemas de la representación, jerarquizando la dimensión

partido-gobierno. La justificación de esta propuesta descansa en la convergencia de tres elementos. El primero de ellos se desprende de un principio de la teoría democrática: dado que la contraparte de la autorización a gobernar es la obligación de los gobernantes de rendir cuentas, se sigue que el ejercicio del poder forma parte del vínculo representativo. El segundo lo ofrece la sociología política: al cabo de su trayectoria histórica, los partidos han perdido muchas de sus funciones originales, pero todavía retienen una que es capital en la vida de las democracias: la de seleccionar a quienes van a ejercer el poder político en nombre de los ciudadanos y de formar gobierno. El último elemento de la justificación de esta propuesta es un fruto de la observación empírica: cuando se examina de cerca la insatisfacción de los ciudadanos se constata que ésta se nutre, sobre todo, de la queja contra el desempeño de los gobernantes.

Al colocar en el centro de los problemas de la representación la relación partido-gobierno, se abre un interrogante: cómo generar cohesión entre sus componentes, esto es, una relación fluida y solidaria entre quienes ocupan los cargos electivos y los cuadros del partido. A este respecto, subrayamos la incidencia de tres factores: un número razonable de partidos; la compatibilidad de los cargos partidarios y electivos, en particular, la de jefe de gobierno y jefe de partido, y un estilo de gestión que involucre en la discusión de políticas públicas tanto a quienes están adentro como a los que están afuera del gobierno. La combinación de estos factores -y, seguramente, otros que no tomamos en cuenta acá- es posible que permita producir la cohesión necesaria para fortalecer el desempeño de los gobernantes. En definitiva, unos gobernantes en condiciones de adoptar políticas que den satisfacción a las demandas de los ciudadanos serán también unos gobernantes más cerca de remover de la agenda pública los problemas más acuciantes de la representación.

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2000), "Los partidos políticos en América Latina". *Revista América Latina Hoy*, N° 27.

Botero, Felipe (2007), "Colombia: ¿democracia, paracracia o simplemente desgracia?". *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial, Anuario Político de América Latina, <http://www.puc.cl/icp/revista/>.

Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comp.) (2002), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens

Colomer, Josep (2002), "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens.

Corrales, Javier (2002), *Presidents without Parties*, The Pennsylvania University State Press.

Cotler, Julio (1995), "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". En Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press.

Freidenberg, Flavia (2005), "Democracia interna". En Dieter Nolhen, Daniel Zovatto y Sonia Picado, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (Segunda Edición), México, Fondo de Cultura Económica, International IDEA y el IIDH.

Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky (2007), "Organización informal de los partidos en América Latina", *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N°184, enero-marzo.

Hagopian Frances (2000), "Democracia y representación política en América Latina en los años noventa: ¿causa, reorganización o declinación?". En Ernesto López y Scott Mainwaring, *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Key, V.O. (1958), *Politics, Parties and Pressure Groups*, New Cork: Thomas J. Crowell Company.

Machado Puertas, Juan Carlos (2007), "Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales". *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial, Anuario Político de América Latina, <http://www.puc.cl/icp/revista/>.

Mayorga, René Antonio (2004), "La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias", *Cuadernos del Cendes*, Año 21, N° 57, septiembre-diciembre.

Meléndez Guerrero, Carlos (2003), "Último mapa político. Análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002". *Documento de Trabajo N° 130*, Instituto de Estudios Peruanos

Meneguello, Rachel (2002), "El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998)". En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens

Mustapic, Ana María (2002), "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos". En: *Revista América Latina Hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 32, diciembre.

Penfold-Becerra, Michael (2000), "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada". Paper presentado en LASA, Latin American Studies Association, Miami, marzo, 16-18.

Penfold-Becerra, Michael (2004), "Federalism and Institutional Change in Venezuela". En Edgard L. Gibson (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press.

Pizarro Leongómez, Eduardo (2001), "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". En Francisco Gutiérrez (8ed), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá.

Ramos Jiménez, Alfredo (2002), "Partidos y sistema de partidos en Venezuela". En Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Median (comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens.

Rivas Leone, José Antonio (2006), "Crisis y desinstitucionalización de los partidos políticos en Venezuela". *Stockholm Review of Latin American Studies*, N°1, november.

Rodríguez Raga, Juan Carlos y Felipe Botero (2006), "Ordenando el caos, elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1 <http://www.puc.cl/icp/revista/>.

Schiumerieni, Luis E. (2004), *Crisis de representación y federalismo. Venezuela y Argentina en perspectiva Comparada*, Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella.

Tanaka, Martín (2002), "La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización. ¿El despertar del letargo?", *Documento de Trabajo N° 125*, Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, Martín (2006), "Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales". *Working Paper N° 324*, Hellen Kellog Institute for International Studies.