

PARTIDOS POLÍTICOS, ESTADO Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

LAS RELACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON EL ESTADO

Documento de Referencia Panel IV

Primer Reunión Anual del FIAPP

Miami, Diciembre 2001

Marcelo Lasagna, EVG.

Este documento no pretende otra cosa que plantear una aproximación para analizar la situación de los partidos políticos en América Latina, desde una perspectiva que tome en cuenta la especial relación DE éstos con el Estado, después de dos décadas de iniciada en la región la transición de la 3ª ola democratizadora. Esta perspectiva es particularmente interesante en cuanto el proceso de transición política en la región se dio paralelamente a las reformas económicas y a importantes reformas del Estado que variaron (o están variando) su rol y desempeño, y en consecuencia, el marco institucional de la relación de los partidos con él. Los partidos son actores claves en un régimen democrático. Son los vehículos de agregación de intereses y de expresión de demandas hacia el Estado. Por otro lado los partidos cumplen una función fundamental de *accountability* sobre la burocracia (administraciones públicas) y sobre el Ejecutivo (dirección política del gobierno), así como un papel destacado en el funcionamiento del legislativo, entendido este como uno de los poderes del Estado. Finalmente, los partidos son importantes en la creación de capacidades de gobierno. Sin embargo, estas funciones, claves en el proceso decisional de un país, no se están cumpliendo cabalmente en la región. Por el contrario, los partidos son actores débiles, volátiles y poco representativos. Actualmente –además- los partidos políticos gozan de poca legitimidad entre las ciudadanías latinoamericanas. Según el Latinobarómetro 2001, la confianza en los partidos ha descendido del 28% en el 1997 al 19% en 2001. Asimismo, el nivel de

legitimidad de los partidos también ha descendido gravemente. Desde 1997 al 2001 ha disminuido de 67% a 48% (19 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos. Los partidos son uno de los actores clave de la gobernabilidad democrática, por tanto es un imperativo procurar su fortalecimiento en nuestras sociedades.

En este trabajo, del cual este texto es un primer borrador, pretende tres objetivos. Primero, plantear las bases teóricas y empíricas de la importancia de los partidos para un proceso de formulación de políticas eficaz, eficiente, transparente, responsable y legítimo. Segundo, formular un diagnóstico de la situación de los partidos en relación con su vínculo con el Estado, destacando aquellos *issues* más relevantes. Entendemos que el proceso de reforma a que está siendo sometido el Estado desde hace una década conlleva cambios importantes en la relación con los partidos. La reforma del Estado plantea no sólo una transformación en su racionalidad funcional, sino también a nivel institucional en las reglas del juego y en las arenas de poder. Estos cambios tienen consecuencias en la vinculación que los partidos tradicionalmente han establecido con el Estado. La descentralización, por ejemplo, genera nuevas arenas, nuevos actores y *policy networks*, que los partidos deben de tener en cuenta. Asimismo, el nuevo Estado regulador está transfiriendo (o compartiendo) más espacios de decisión con el sector privado, lo que supone una adaptación de los partidos a esa realidad. La reforma del Estado plantea nuevos desafíos a los partidos: en su forma de organización, su relación con los poderes del Estado, su función de agregación de intereses desde la sociedad civil, su vinculación con el sector privado, y en su intervención en el proceso de formulación de políticas, entre otros aspectos. Tercero, tarea que no se emprende aquí debido al estado inicial de la investigación, proponer líneas de acción tendientes a fortalecer el papel de los

partidos en su relación con un estado en proceso de transformación.

En una democracia es importante saber quiénes participan en el proceso político (proceso de formulación de políticas públicas) y, sobre todo, cómo intervienen en él. De ello dependerá la forma que el proceso de toma de decisiones colectiva adopte y, consiguientemente, las capacidades de los gobiernos para formular políticas públicas. La relación entre los partidos con el Estado pasa por las formas en que se materializa la intervención de estos en el proceso político. Si bien la representación de intereses no se agota en los partidos, pues es saludable que en una democracia la sociedad civil sea fecunda en grupos de interés que vehiculen demandas hacia las instancias gubernamentales, no es menos cierto que sin los partidos políticos es impensable el funcionamiento de una sociedad organizada democráticamente. La democracia, en otras palabras, exige la presencia de partidos políticos y es, además, el patrón con arreglo al cual se juzga operacional y éticamente el valor de los partidos.

Desde los estudios clásicos sobre los partidos políticos se les ha asignado a éstos unas funciones clave para el funcionamiento de la democracia. El reclutamiento y selección del personal político y gubernamental para el ejercicio de las labores del Estado; la socialización de las diversas opciones políticas y la construcción de consensos y disensos sobre la agenda pública; también se les atribuye ser los canales indispensables -pero no exclusivos- de la representación política en las instancias estatales; vehículos de agregación de intereses; etc. Los partidos políticos no sólo son instrumentos -y muy importantes- para la generación y mantenimiento de gobiernos, en términos de la concepción de representación como mandato que hace Przeworski, sino que también en la segunda acepción que el mismo Przeworski hace de la representación política, esto es, entendida como

*accountability*¹, los partidos son un instrumento clave -no exclusivo- de control democrático sobre las acciones gubernamentales. En ese sentido en este trabajo analizaremos los sistemas de partidos en América Latina desde una perspectiva dinámica, es decir, que tenga en cuenta no solo la representación en el momento crucial de las elecciones, sino que también el proceso por el cual los representantes (los actores políticos, económicos y sociales) negocian para producir el contenido sustantivo de los gobiernos; las políticas públicas. Así, nos interesa la forma cómo intervienen y qué peso tienen los partidos en este proceso y cómo la naturaleza de su estructura incide en la modalidad de ese proceso. Por tanto, aquí nos ocuparemos de la democracia como un proceso continuo de elaboración de políticas públicas, en la que la cuestión central es la relación estructurada entre los grupos de la sociedad civil (especialmente los partidos) y el proceso de formación de políticas. La forma de escoger los gobiernos y el proceso de formación de las políticas públicas tienen implicaciones sustanciales no sólo para el funcionamiento de la democracia, sino también para el desarrollo. La resolución de los problemas del desarrollo en la región tienen que ver en gran medida -no exclusivamente- con la capacidad de gobernar. Con la capacidad de los gobiernos para movilizar los recursos de poder necesarios para definir, implementar y sustentar la agenda de los problemas del desarrollo. En qué medida los partidos contribuyen u obstaculizan la capacidad de los gobiernos para construir consensos e implementar políticas coherentes, legitimadas y cohesionadas, es una materia que veremos enseguida, y que tiene que ver con el cómo se estructura la relación de éstos con el Estado.

La estabilidad y estructura del sistema de partidos es un tema crucial para la calidad de

¹ Para una discusión interesante sobre la fuerte relación entre la calidad de la democracia y la representación política, véase el trabajo de Przeworski (1998).

las democracias. El sistema de partidos tiene importantes consecuencias para la vida política, esto es, para el funcionamiento de la democracia y, por ende, para sus resultados en términos de políticas públicas. Los partidos son los principales agentes de representación política en sociedades democráticas, además son casi los únicos actores con acceso a las posiciones electas. Los procesos electorales invariablemente son dominados por estos agentes, procedimiento que les permite influir en la agenda gubernamental y representar grupos diversos de la sociedad. En este sentido los partidos políticos, como muy bien afirman Mainwaring y Scully, “no solo reflejan sino que determinan la estructura social, la economía y la cultura” de una sociedad. En los sistemas políticos latinoamericanos, donde el rasgo predominante es la concentración del poder político en los Ejecutivos y, por consiguiente, el menoscabo de los otros poderes del Estado, los gobiernos han buscado mecanismos para aumentar su eficacia política y económica. Sin embargo, el verdadero problema que éstos enfrentan es la carencia de unas instituciones políticas realmente eficaces, que puedan articular y representar los múltiples intereses que surgen desde la sociedad, así como desarrollar e implementar políticas coherentes a fin de responder a las tareas fundamentales de gobernar. Incluyendo, por cierto, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la promoción del desarrollo a largo plazo. Los partidos políticos deberían jugar un papel fundamental en el proceso de construcción de consensos de la agenda política del desarrollo y, por cierto, en la agenda de la reforma del Estado.

En América Latina las instituciones políticas son débiles y la sociedad civil también lo es. Con todo, y a pesar de esa debilidad, los partidos políticos ocupan un lugar importante en la determinación del proceso político, entendiendo por este al proceso en el cual se producen las interacciones entre los diversos actores que dan como resultado el

establecimiento e implementación de la agenda política. En América latina donde las democracias están en procesos de consolidación y donde las instituciones políticas adolecen de bajos grados de institucionalidad formal, podría llevarnos a concluir equivocadamente que los partidos no son importantes. Sin embargo, como la sociedad civil de esos países también es débil la forma de influir y acceder al poder queda circunscrita a los partidos. Otro hecho que en América latina le ha dado relieve a los partidos ha sido el poderoso rol que el Estado cumplió en las estrategias de desarrollo. De modo que el acceso a los recursos del Estado, habida cuenta de la escasez de expresiones organizativas desde la sociedad civil, quedó limitada a los partidos políticos. Empero, esos partidos no llegaron a institucionalizarse en una forma similar a los de las democracias más avanzadas. La volatilidad, el personalismo, la fragmentación continuaron siendo rasgos distintivos de los partidos, quienes promotores de unas reglas del juego que no promovieron la acción colectiva. Como los partidos controlan el acceso al poder y al proceso de elaboración de las políticas públicas, por consiguiente la forma como funcionen los partidos, como se estructuren, sus rasgos, determinará —en gran parte— el desempeño y calidad de la democracia en la región.

El ejercicio de la democracia conlleva la expresión de múltiples intereses y conflictos, mientras que la gobernabilidad persigue maximizar el consenso y la capacidad decisoria. Esta tensión entre gobernabilidad y democracia puede ser —y es— moderada por las instituciones políticas, especialmente los partidos políticos. En un contexto de crisis la existencia de instituciones políticas fuertes y coherentes es de importancia central. De ahí que el *path dependence*, es decir, el legado histórico institucional sea relevante, habida cuenta que en periodos de crisis es más difícil crear nuevas instituciones. Los partidos como mediadores entre la sociedad civil y el Estado facilitan el ejercicio de

gobernar cuando son instituciones sólidas, estables y coherentes. Se podría decir que un sistema de partidos estable existe cuando los partidos más importantes del país están institucionalizados, adoptan una posición coherente frente al Estado y la sociedad, e incorporan efectivamente a todos los grupos relevantes en la misma, incluyendo a los grupos económicos dominantes, empleando una mezcla de reclamos ideológicos, programáticos y clientelistas, y donde las interacciones entre estos partidos ocurren con una regularidad esperada y con una fortaleza electoral dentro de unos parámetros más o menos entendidos.

Los partidos políticos tienen como función clave en democracia la estructuración de las preferencias de los ciudadanos y del proceso político. En un sistema formalmente institucionalizado esta función los partidos la desarrollan con facilidad, ayudando a los distintos grupos de la sociedad tanto a expresar sus intereses como a canalizar sus demandas, sin embargo en los sistemas de institucionalización débil los ciudadanos no aprecian las diferencias entre los partidos, toda vez que éstos carecen de un perfil diferenciador, como consecuencia de su excesiva volatilidad y poco arraigo en la sociedad civil. Esto lleva a que el ejercicio de los mecanismos de *accountability* también sea débil. Cabe agregar que los sistemas con una alta fragmentación partidaria y con partidos de perfiles opacos contribuyen a hacer más difícil el establecimiento de la *accountability*, habida cuenta que los políticos son menos visibles y los partidos más volátiles. Si los medios para exigir rendir cuentas a los gobiernos son precarios, entonces la probabilidad de que éstos se aparten de las demás instituciones políticas (legislativos y partidos) es mucho más alta. Asimismo, según el Latinobarómetro, los partidos políticos tienen una valoración muy por debajo de otras instituciones del Estado, como la justicia y las fuerzas armadas, lo que lleva a un círculo vicioso muy pernicioso para la democracia. Los ejecutivos demandan más poder para gobernar con el

pretexto de que los partidos y legislativos son instituciones débiles, empero esa acumulación de poder en vez de resolver el problema lo agrava, precarizando los instrumentos clave que la sociedad tiene para pedirles a los gobiernos que se hagan responsables de sus acciones, propiciando un mayor alejamiento de los ciudadanos de los intereses públicos y deteriorando la vida democrática.

Con sistema de partidos excesivamente fragmentados, volátiles, segregados, permeados por patrones clientelares, el proceso político se centra más en la competencia electoral que en la formulación de políticas. Adicionalmente, muchas veces esa competencia llega a límites donde no hay moderación de conflictos, ni posibles soluciones viables, quedando el debate dominado por el interés en ganar las elecciones, incluso a través de medios no democráticos. En Perú Fujimori prescindió de los partidos tradicionales, creando e instrumentalizando otros para apoyar un sistema institucional populista, lo que ha llevado a una confrontación permanente, que en algunos casos se ha traducido en el rechazo sistemático de la legitimidad del gobierno. La volatilidad del sistema conduce a que los partidos débiles tiendan a estar muy pendientes de los cambios en la opinión pública, por lo que una situación de crisis, cuando los gobiernos implementan políticas poco populares que son rechazadas por la población, puede traducirse en una merma del apoyo al gobierno de algunos partidos. Comportamientos como éstos minan la legitimidad y el rendimiento de los gobiernos.

Un sistema de partidos arraigado y consolidado, desde nuestro punto de vista, puede hacer tres importantes contribuciones a la calidad de la democracia y del proceso político (Estado); primero, incrementa la representación política, segundo, aumenta la legitimidad; y finalmente, facilita la gobernabilidad. Ciertamente, un sistema de partidos más consolidado ayuda a los grupos

a expresar y canalizar sus intereses, creando mayores vínculos entre la sociedad civil y el gobierno. En segundo lugar, ayuda a establecer legitimidad, puesto que los partidos determinan en mayor grado las preferencias de los votantes y contribuye a operacionalizar mecanismos de responsabilidad, ya que con partidos institucionalizados la información hacia los votantes será mayor y mejor. Por último, facilita la acción de gobierno, ya que con un sistema de partidos consolidado los conflictos deben de solucionarse a través de mecanismos democráticos (i.e., legislaturas y elecciones). Pero, sobre todo, el mayor valor de los partidos al mejoramiento de la capacidad de gobernar es el aporte de éstos a la creación de vínculos entre ejecutivo, legisladores, líderes de partidos, dando mayor probabilidad de asegurar apoyo a gobiernos en las legislaturas. Sin un sistema de partidos instituido se reduce la posibilidad de controlar la acción gubernamental, lo que ha llevado en algunos países a reeditar prácticas autoritarias. Sin partidos se precariza la *accountability* horizontal, favoreciéndose la influencia de los sectores dominantes sobre la elaboración e implementación de las políticas públicas.