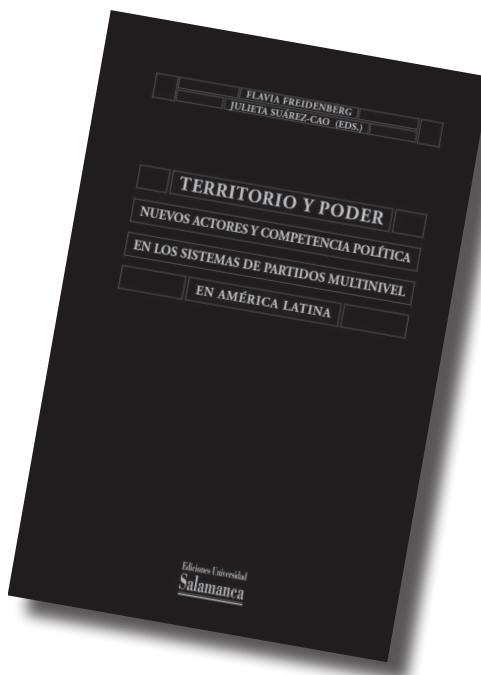


La dinámica partidaria en América Latina: yendo más allá del “sesgo nacional”

The partisan dynamic in Latin America: going beyond the “national bias”

Juan C. Olmeda / jcruzo@colmex.mx

El Colegio de México, México



Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez Cao [eds.] (2014), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, España: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 386 pp. ISBN: 978-84-9012-481-9.

Durante las últimas décadas la vida política en América Latina ha evidenciado cambios sustantivos. La combinación de fenómenos como la recurrencia de crisis económicas, la emergencia de nuevos actores encarnando la protesta social, el colapso de partidos que tradicionalmente habían ocupado un rol central en el escenario político, así como la aparición de otros nuevos, los procesos de descentralización que trastocaron la existente distribución de responsabilidades y potestades, y la llegada de la izquierda al gobierno en varios países, entre otros, han redefinido algunas de las dinámicas que históricamente atravesaron las democracias de la región desde las transiciones en los años ochenta.

En este contexto, uno de los elementos que parece definir la vida del continente ha sido la revitalización de lo regional y local como elemento explicativo de las dinámicas que atraviesan la política nacional. Entre los fenómenos que evidencian esta tendencia pueden mencionarse la aparición de partidos políticos identificados con intereses fundamentalmente subnacionales, la emergencia de las autoridades locales (gobernadores y alcaldes) como figuras con mayor poder hacia el interior de sus demarcaciones y con un rol más destacado en la política nacional, así como la consolidación de enclaves territoriales autoritarios a pesar de la persistencia de regímenes nacionales democráticos.

Esta creciente importancia de lo territorial no ha pasado desapercibida para el mundo académico. Durante los últimos años, un ascendente número de trabajos ha comenzado a cuestionar la visión hasta entonces preponderante, centrada en estudiar a los países como un todo homogéneo, y enfocada en lo nacional como unidad de análisis. Esta visión caracterizada por su “sesgo nacional” no ha hecho más que opacar, por un lado, las diferentes expresiones heterogéneas que los fenómenos políticos adquieren en el plano regional y local y, por otro, ocultar los efectos que las dinámicas regionales tienen en la explicación de eventos observados a nivel nacional. Esta nueva corriente, por el contrario, abraza la convicción de que las dinámicas territoriales deben retomarse como un elemento clave al momento de estudiar los fenómenos políticos en toda su complejidad.

El libro *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* forma parte de esta tradición emergente que propone tomar el territorio seriamente, concentrándose en particular en entender de qué modo se desarrollan los sistemas de partidos en contextos multinivel, es decir, en situaciones donde los partidos compiten al mismo tiempo en múltiples arenas electorales que se anidan al interior de

una entidad nacional dada (combinando entonces contiendas nacionales, regionales y locales).

El trabajo parte de la convicción de que las decisiones estratégicas que los partidos asumen para dar cuenta de estos múltiples espacios de disputa (decidiendo, por ejemplo, si presentan candidatos en las diferentes contiendas o sólo se concentran en algunas de ellas y/o en ciertos distritos en específico) dan lugar a particulares configuraciones de la competencia electoral y, a su tiempo, determinan las cualidades que caracterizan al sistema de partidos.

Sin duda, esta visión aparece como una manera de capturar las múltiples dinámicas que se tejen entre los niveles de disputa electoral a lo largo del territorio, superando las visiones tradicionales que sólo ponen la mirada en el ámbito nacional. Un punto importante es que a diferencia de aquellos análisis multinivel que sólo consideran como su objeto de estudio a países federales, el libro postula que esta interacción entre diferentes niveles también opera en países unitarios. Dicha combinación de miradas permite mostrar que la gama de partidos presentes en la región, y por lo tanto la oferta electoral, resulta mucho más heterogénea y rica de lo que la literatura ha tradicionalmente propuesto.

El libro puede ser dividido en dos grandes secciones. En una primera, correspondiente al primer capítulo a cargo de las editoras, se presenta esta nueva visión en el acercamiento a los sistemas de partidos en los países latinoamericanos. Una segunda corresponde a un conjunto de estudios de caso de diez países de Sur y Centroamérica a partir de un esquema común que recupera los principales instrumentos teóricos y metodológicos expuestos en la primera parte. De este modo, la obra muestra un hilo conductor que liga de manera sistemática a los diferentes capítulos y los presenta al lector con una visión coherente y ordenada.

El primer capítulo, como se adelantó, condensa los principales aportes teóricos y metodológicos del libro. En el mismo las editoras nos incentivan a pensar de manera sistemática en el carácter complejo que la dinámica de la competencia partidaria adquiere a partir de la interacción que se construye entre los diferentes niveles (nacional y subnacional) y el grado de similitud o discrepancia observados en los patrones de distribución del voto de los diferentes distritos ubicados en un mismo nivel.

De este modo, a partir del análisis acerca de cómo se encuentra coordinada la competencia entre los diferentes niveles, las autoras nos presentan una primera distinción entre sistemas de partidos congruentes e incongruentes. En los primeros, los partidos son capaces de coordinarse a través del territorio

y muestran niveles de apoyo electoral similar entre los diferentes niveles y homogéneo en los distintos distritos que componen un mismo nivel. En los sistemas incongruentes, por el contrario, los partidos no pueden o no quieren coordinarse y, por lo tanto, presentan niveles de apoyo disímiles tanto entre niveles como en un mismo nivel.

El análisis teórico de los sistemas de partidos no se limita sólo a la dimensión anteriormente señalada sino que apunta a entender cuál es la identidad de los partidos que, en el marco de la competencia electoral, adquieren preponderancia en los diferentes niveles. De este modo se propone una diferenciación adicional entre sistemas en los cuales predominan partidos tradicionales y aquellos en los que lo hacen partidos no tradicionales. El elemento que permite dar cuenta de esta distinción reside en la definición que las autoras proponen de lo que entienden por partido tradicional: aquellos que hayan sido creados con anterioridad a la primera elección presidencial de la transición y que hayan competido al menos desde dicha elección.

Es la particular combinación de las dos dimensiones antes presentadas la que permite a las autoras proponer una novedosa tipología de los sistemas de partidos en contextos multinivel a partir de cuatro diferentes categorías. Así, los sistemas de partidos pueden ser *a)* congruentes tradicionales; *b)* congruentes no tradicionales; *c)* incongruentes tradicionales; y *d)* incongruentes no tradicionales.

El primero hace referencia a sistemas en los cuales los partidos obtienen similares niveles de apoyos a lo largo del territorio, y los principales protagonistas son partidos tradicionales. El segundo caracteriza a sistemas en los cuales los partidos presenten apoyo electoral disímil y se encuentran poco coordinados entre niveles, en tanto que resultan protagonistas partidos nuevos o no tradicionales. En el tercer caso tenemos una situación donde quienes dominan el sistema partidario son partidos tradicionales, pero se observa un grado de disimilitud en el apoyo recabado a diferentes niveles. Por último, tenemos la combinación de un sistema dominado por partidos nuevos o no tradicionales, pero que a su vez cosechan apoyos diferenciados a lo largo del territorio.

Si esta categorización constituye el primer gran aporte teórico de la obra, el segundo resulta de carácter metodológico y tiene que ver con los instrumentos propuestos por las autoras para materializar la categorización. En relación con la primera dimensión (congruencia-incongruencia) se propone retomar la “medida de congruencia” expuesta con anterioridad por Gibson y Suárez Cao (2010).

Dicha herramienta presenta ventajas respecto de otras propuestas de medición elaboradas en el pasado reciente (para una discusión más amplia sobre el punto véase Došek y Freidenberg, 2013), ya que permite aprehender las variaciones en el nivel de competencia en dos planos: por un lado, posibilita establecer cuán disimiles o similares son los patrones de competencia en las unidades subnacionales respecto del sistema de partidos nacional (lo cual en términos técnicos se presenta como la diferencia promedio del Número Efectivo de Partidos [NEP] compitiendo en los sistemas nacional y subnacional); por otro lado, permite saber cuán diferentes o similares son los patrones de competencia entre las unidades subnacionales (lo que metodológicamente corresponde a la varianza del NEP en los distintos sistemas subnacionales). La suma de ambos términos permite acercarnos de manera cuantitativa al nivel de congruencia/incongruencia que presenta la competencia partidaria en un país determinado.

Para la segunda dimensión, la referida a la identidad de los partidos participantes, las autoras construyen un “índice de predominio de partidos tradicionales”, que surge de considerar si los partidos ganadores de las elecciones a cargos ejecutivos a nivel nacional y subnacional son partidos tradicionales o no.

Las herramientas metodológicas propuestas y el esquema teórico desarrollado permiten a Freidenberg y Suárez Cao realizar una categorización de un conjunto de países de la región tomando como fuente de información los resultados de las últimas elecciones nacionales y subnacionales. Así, Costa Rica y Chile aparecen en la categoría incongruente y tradicional; la categoría congruente y tradicional está representada por los casos de Argentina, México, República Dominicana, Uruguay y Nicaragua; finalmente, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia, Bolivia son ejemplos de sistemas de partidos incongruentes y no tradicionales. Estos últimos son los que en años recientes han experimentado el colapso de sus sistemas de partidos y el surgimiento de nuevos partidos regionales e incluso antisistema que compiten a nivel subnacional y nacional, fenómenos que la literatura tradicional sobre el tema –particularmente enfocada en el ámbito nacional– no ha logrado captar en toda su complejidad. Cabe destacar que las autoras no identifican casos que correspondan a la categoría congruente y no tradicional.

Si bien ésta resulta una categorización estática, las mismas autoras reconocen que ciertos países muestran cambios a lo largo del tiempo cuando se considera la evolución de los sistemas de partidos desde una perspectiva dinámica.

El abordaje de este último punto es el objetivo fundamental de los estudios de caso que se proponen en la segunda parte del libro y que retoman el modelo teórico y las herramientas de medición presentados en un inicio.

El capítulo sobre Argentina está a cargo de Suárez-Cao y Pegoraro, quienes muestran que si bien el sistema de partidos en dicho país experimentó una mayor incongruencia a comienzos del siglo XXI como resultado de la crisis económica, social y política, esto sin embargo no derivó en el surgimiento de partidos no tradicionales que monopolizaran la competencia ni en un colapso como el observado en otros casos. Por el contrario, en años recientes los datos demuestran una vuelta a una mayor congruencia y el marcado predominio de partidos tradicionales, con un rol protagónico asumido por el justicialismo.

Para Chile, el análisis de Došek evidencia que si bien el caso correspondiendo tradicionalmente a un sistema congruente y con predominio de partidos tradicionales, los datos electorales más recientes comprueban un corrimiento hacia la incongruencia. Como factores explicativos de esta transformación aparecen la creciente impopularidad de las coaliciones tradicionales y el surgimiento de numerosas candidaturas presidenciales alternativas, lo cual ha generado un aumento en la fragmentación del voto.

El estudio del caso uruguayo también está a cargo de Došek, siendo un caso de sistema congruente con predominio de partidos tradicionales. El análisis muestra que si bien el sistema se encuentra dominado por tres partidos de larga historia –lo cual explica la congruencia–, existen evidencias de una leve transformación: en los hechos se observa una mayor nacionalización en el nivel nacional que en el departamental, mostrándose mayores niveles de fragmentación y heterogeneidad en las elecciones departamentales.

Tanto el caso de Nicaragua como el de Costa Rica están a cargo de Casante, comprobándose para ambos que las interacciones multinivel demuestran que se trata de sistemas incongruentes. En ambos casos, sin embargo, predominan partidos tradicionales. En Nicaragua esto se explica por la capacidad de los partidos de pactar las reglas de juego, imponiendo de este modo barreras para el surgimiento de otras fuerzas. En Costa Rica el aumento de la fragmentación tiene sus inicios en las elecciones de 2002, que ponen fin al tradicional bipartidismo en el país. A nivel municipal se ve un incremento en el número de partidos y, sobre todo, una creciente heterogeneidad en los patrones de competencia observados entre los diferentes municipios.

Bolivia, un país unitario que en los últimos años ha experimentado altos niveles de descentralización, profundizando las ya existentes diferencias re-

cionales, es analizada por Pérez Mendieta. El autor encuentra como elemento que lo que mejor explica la incongruencia es el proceso de regionalización del voto, que ha derivado en una creciente regionalización del sistema de partidos: los partidos apuntan estratégicamente a consolidar bastiones electorales, tomando decisiones organizativas a partir de este objetivo. Dicho proceso se ha visto profundizado por los cambios institucionales generados por la descentralización y el fortalecimiento de los liderazgos locales.

En el caso boliviano, esta creciente incongruencia se ha conjugado con la crisis de los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas fuerzas, fenómeno que, según Pérez Mendieta, se explica por la deslegitimación, la crisis de representación, el cuestionamiento de los partidos tradicionales y la aparición de liderazgos antisistema.

El caso de Colombia es presentado por Battle, quien destaca las transformaciones experimentadas por el sistema de partidos y que se han traducido en un aumento de la incongruencia y la emergencia de partidos no tradicionales. Se consideran tres factores explicativos. En primer lugar la cobertura territorial de los partidos; en segundo, la influencia de las reglas electorales en el esquema de competencia; y por último, el proceso de descentralización fiscal. Desde el punto de vista de la autora, sin embargo, ninguno de los factores explica con claridad la creciente incongruencia y se deja abierto el análisis al considerar un mayor número de observaciones.

Para entender los vaivenes del caso ecuatoriano, Freidenberg identifica dos factores institucionales que explican los históricamente altos niveles de incongruencia y de personalización –en particular en la última década– del sistema de partidos de dicho país. El primer factor corresponde al proceso de descentralización política; el segundo al recurrente cambio de las reglas electorales que posibilitaron la emergencia de nuevas fuerzas políticas. La conjugación de ambas variables dio lugar a una creciente fragmentación y a la consolidación de liderazgos personalistas, así como a la conformación de partidos de alcance regional.

El análisis del caso peruano está a cargo de Batlle y Cyr, quienes exploran el paso que experimentó dicho país de un sistema de partidos congruente con predominio de partidos tradicionales al inicio de la transición democrática en la década de 1980 a un sistema que se sitúa en el polo opuesto. Perú se ha destacado en tiempos recientes por el colapso que sufrió su sistema de partidos, con la consecuente emergencia de partidos no tradicionales de tipo “personalista” y “antisistema”, así como por los altos niveles de incongruencia (entre los más altos de los países analizados), explicados

fundamentalmente por la variación en la competencia electoral entre el nivel nacional y municipal.

El último estudio corresponde al caso venezolano, elaborado por Cyr y Sagarzazu. El elemento destacado por los autores es la transformación política experimentada en Venezuela en las últimas décadas, que ha supuesto el colapso de los partidos tradicionales que por cuatro décadas dominaron el sistema político y su reemplazo por nuevos partidos claramente antisistema.

El análisis multinivel muestra que los partidos no tradicionales fueron inicialmente ganando lugar a nivel subnacional para luego monopolizar la escena nacional. El nivel de incongruencia ha experimentado en Venezuela valores elevados durante las últimas décadas; esta situación se explica particularmente por la descoordinación política de la oposición, situación que, sin embargo, se revierte a partir de 2003, cuando la oposición se aglutina y, como consecuencia, la incongruencia desciende.

Como ya se mencionó, el libro que aquí se reseña constituye una contribución significativa para entender las diferentes aristas que explican las dinámicas partidarias en América Latina, y que escapan a los estudios sólo enfocados en el ámbito nacional. Los estudios de caso permiten identificar las causas específicas detrás de las particulares trayectorias observadas en los distintos países. Si hay algo que el lector puede lamentar es la falta de capítulos dedicados a México y a Brasil, una ausencia que resulta paradójica pues se trata de dos de los países federales más importantes del continente donde la política subnacional ha adquirido un rol preponderante durante las últimas décadas.

Sin duda, develando la complejidad de los sistemas de partidos, el libro no sólo permite entender la dinámica electoral de manera más profunda sino que abre las puertas para acercarse con un mejor conocimiento a fenómenos políticos que se construyen en torno a éstos, tales como la efectiva canalización de las demandas e intereses ciudadanos, la coordinación multinivel en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas, la expansión territorial de diversas prácticas políticas y, en definitiva, los efectos de la institucionalización y coordinación partidaria en la gobernabilidad democrática.

Bibliografía

Došek, Tomas y Flavia Freidenberg (2013), “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas

herramientas de medición”, en *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, núm. 7, Lima: Perú.

Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao (2010), “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina”, en *Comparative Politics*, vol. 43, núm. 1, New York: Estados Unidos.

Juan C. Olmeda. Doctor en Ciencia Política por la Northwestern University. Miembro del SNI, nivel candidato. Actualmente labora como profesor investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Entre sus líneas de investigación se encuentran: política y administración pública a nivel subnacional, federalismo comparado, política en América Latina. Publicaciones recientes: (con Alejandra Armesto) “México: El regreso del PRI a la presidencia”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1 (2013); “De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino”, en Tulia Falleti, Martín Lardone y Lucas González [coords.], *El Federalismo Argentino en Perspectiva Comparada*, Argentina: Universidad Católica de Córdoba-Universidad Católica Argentina (2013).