

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA 1978-2015

Cono Sur y Países Andinos

TOMO 2

Flavia FREIDENBERG
Editora



LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA
1978-2015
Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTINA JURÍDICA, núm. 783

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario Administrativo

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario de Desarrollo Institucional

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa

*Secretario de Atención a la Comunidad
Universitaria*

Dr. César Iván Astudillo Reyes

Abogada General

Dra. Mónica González Centró

Coordinador de Humanidades

Dr. Domingo Alberto Vital Díaz

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Secretario Académico

Dr. Francisco Ibarra Palafox

Secretario Técnico

Lic. Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho

INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín

Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación

Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA 1978-2015

Cono Sur y Países Andinos

Tomo 2

Flavia Freidenberg
Editora

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE PARTIDOS
Y SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA
GIPSAL/ALACIP



Grupo de Investigación sobre Partidos
y Sistemas de Partidos en América Latina
GIPSAL/ALACIP

Primera edición

D. R. © 2016. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

DR © 2016. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
Viaducto Tlalpan núm. 100
Col. Arenal Tepepan
C.P. 14610 Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-8510-07-8
ISBN de la obra: 978-607-8510-09-2

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

Los contenidos son responsabilidad de los autores
y no necesariamente representan el punto de vista del INE.

CONTENIDO

Tomo 2

Prólogo	IX
Mariana LLANOS	
Presentación	XIII
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
Prefacio	XVII
Pedro SALAZAR UGARTE	

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de partidos en América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas	3
Flavia FREIDENBERG	

CONO SUR

¿Todosigueigualqueayer?Continuidadyrupturaenelsistema de partidos argentino (1983-2015)	27
Andrés MALAMUD	
Miguel DE LUCA	
El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014)	69
María do Socorro SOUSA BRAGA	
Pedro FLORIANO RIBEIRO	
Oswaldo E. DO AMARAL	
Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015): entre la estabilidad y el desencanto.	135
Tomáš DOŠEK	
La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989-2015)	193
Camilo FILÁRTIGA CALLIZO	

La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio	235
Daniel BUQUET	

PAÍSES ANDINOS

El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante	271
Salvador ROMERO BALLIVIÁN	

Sistema de partidos en Colombia (1974-2014): ¿la evolución hacia el multipartidismo?	339
Felipe BOTERO	
Rodrigo LOSADA	
Laura WILLS-OTERO	

El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante	401
Flavia FREIDENBERG	

El sistema de partidos de Perú (1980-2015)	449
Julia María RUBIO	

Institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos de Venezuela (1978-2015)	489
Iñaki SAGARZAZU	

CONCLUSIONES

Los cambios en los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015): desafíos teóricos y propuestas para una agenda de investigación	525
Flavia FREIDENBERG	

Acerca de los autores	545
---------------------------------	-----

PRÓLOGO

Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015 analiza cambios y continuidades en los sistemas partidarios de la región a lo largo de más de cuarenta años desde la reinstauración democrática en el marco de la tercera ola. Los partidos políticos han sido protagonistas de esta experiencia democratizadora en la que, pese a las múltiples dificultades que se atravesaron, las elecciones han funcionado de manera ininterrumpida como el mecanismo por excelencia para la distribución del poder político. Este libro revela que los partidos han sido actores centrales en la estructuración de la competencia política en múltiples niveles institucionales y que continúan siendo claves para el funcionamiento de las democracias latinoamericanas, aun cuando aparezcan desacreditados a los ojos de la opinión pública, hayan atravesado serias crisis en muchos casos y tengan que enfrentar importantes competidores que cuestionan su función intermediadora.

El acento de este análisis está puesto en describir la estructura y la dinámica de la competencia partidista en los diferentes países, como también en conocer cómo cambian los sistemas partidistas de la región. La evaluación de los casos se realiza en capítulos estructurados en torno a cada sistema de partidos nacional, cuyos contenidos fueron organizados de manera homogénea abordando diferentes dimensiones (fragmentación, preferencias, competitividad, polarización e institucionalización). El estudio sistemático de los casos a lo largo de estas dimensiones muestra la diversidad regional en cuanto a la estructura y la evolución de los procesos que, como explica Flavia Freidenberg en la introducción, en principio podría agruparse en tres: sistemas de partidos que cambiaron de manera radical y experimentaron el colapso de algunos de sus partidos relevantes y/o del sistema de partidos predominante en su conjunto [Venezuela (1998-), Perú II (1992-2000), Bolivia II (2005-), Ecuador II (2002-)], los que cambiaron de manera gradual su formato y dinámica de competencia sin llegar a convertirse en un nuevo sistema de partidos (Costa Rica, Panamá, Uruguay, Nicaragua, Brasil), y los que cambiaron gradualmente, de manera mínima, bien en cuanto al número de partidos o, sin cambiar

el número, de etiquetas partidistas que mantuvieron la dinámica de la competencia [Ecuador I (1978-1996), República Dominicana, Honduras, El Salvador, Chile, Paraguay, Perú I (1980-1990), México].

La obra incluye dieciocho capítulos escritos por veintisiete investigadores de diversas instituciones de toda América Latina y Europa. Los capítulos cubren de este modo los dieciocho casos nacionales que atravesaron por procesos de redemocratización con un esquema común de análisis. No puedo menos que destacar el papel de GIPSAL en esta tarea. El Grupo de Investigación de “Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina” (GIPSAL), que integra la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), ha proporcionado el paraguas para el desarrollo de este proyecto comparativo de largo alcance. En una región donde la Ciencia Política ha crecido notablemente al compás de la democratización, pero donde aún prevalecen grandes diferencias entre los países en cuanto al desarrollo profesional, GIPSAL no sólo ha logrado reunir a un número importante de investigadores, profesores y estudiantes, si no también desarrollar preguntas comunes de investigación y avanzar un proyecto conjunto, multinacional, pese a la escasez de medios, las dificultades de las distancias y otros desniveles en cuanto a metodologías de trabajo. La creación y funcionamiento del Grupo es de por sí valiosa para el desarrollo de la disciplina en la región, pero que la labor realizada desde 2009 haya logrado además plasmarse en un libro, muestra el enorme potencial que tienen los grupos de investigación, bajo el marco institucional de ALACIP y con liderazgos dinámicos y abiertos, para el desarrollo de proyectos de cooperación surgidos del interés por ciertos temas comunes.

Aunque los autores que participan de *Los sistemas de partidos de América Latina* definen a su estudio como exploratorio-descriptivo, el mismo incluye también un importante componente explicativo. La estabilidad y/o cambio de los sistemas de partidos o de alguna de sus dimensiones obedecen a múltiples razones, que han sido señaladas por la literatura especializada. El libro recoge las explicaciones más importantes, esto es, las instituciones políticas (que supone por ejemplo una vinculación directa entre cambios en el sistema electoral y la consecuente modificación del sistema de partidos), la composición del electorado (o incorporación de nuevos *cleavages* en la competencia político-partidaria) y la emergencia de nuevos problemas sociales, valores políticos y temas conflictivos (y los cambios actitudinales del electorado frente a ellos). La variedad de casos existentes en la región

ofrece la posibilidad de testear el alcance de estas explicaciones. Las reglas formales (electorales o constitucionales) del juego político se han modificado en casi todos los países a lo largo de estos más de cuarenta años, en algunos casos de manera mesurada y extraordinaria, en otros, a través de cambios constantes y/o radicales. A esto debe sumarse que la efectividad con que esas reglas se llevan a la práctica también varía considerablemente entre los casos, a veces como producto del predominio de reglas informales que compiten con las formales. Por lo tanto, los estudiosos enfrentan un gran desafío al medir el impacto de las reglas formales sobre los cambios. Algunos capítulos de este libro sostienen que tal impacto es observable en la reconfiguración del sistema de partidos de varios casos donde tuvieron lugar cambios graduales (Colombia, Uruguay, Panamá o Nicaragua), pero no en todos, como en Honduras y Costa Rica, donde el sistema se modificó más por el desalineamiento de los electores que por los cambios en las reglas.

En los sistemas de partidos donde se dieron cambios radicales o incluso el colapso de sus partidos, como sucediera en Ecuador, Venezuela y Bolivia, el libro sostiene que no pueden ser explicados únicamente por factores institucionales. Estas variables pueden cambiar el sistema de incentivos e impulsar la transformación del sistema de partidos pero no resultan ser condiciones suficientes para que ésta ocurra. En cambio, los estudios muestran la importancia de los nuevos problemas sociales, específicamente la crisis que provocó la implementación de políticas de ajuste neoliberal. En efecto, se sostiene que las crisis económicas y sociales prolongadas y el compromiso de los partidos de centro con los planes de ajuste económico impactaron sobre el sistema político, minando los niveles de confianza de la ciudadanía en los partidos tradicionales.

Junto a los objetivos descriptivo-exploratorios de este libro, se suma el intento de delinear algunos factores explicativos de los niveles de cambio operados en los sistemas de partidos. Un tema que queda por delante, en cambio, tiene que ver con las consecuencias o efectos de esos cambios observados. Son varias las esferas del sistema político sobre las que tales transformaciones pueden impactar. Dos de ellas vale la pena recordar aquí. Por un lado, la fragmentación y el grado de polarización partidaria son dimensiones cruciales al momento de explorar la gobernabilidad democrática. La “difícil combinación” de multipartidismo y presidencialismo, al decir de Scott

Mainwaring, ha sido un tema que ha desvelado a los estudiosos del presidencialismo desde los trabajos de Juan Linz, a principios de la década de 1990, en adelante. Particularmente, el fenómeno del presidencialismo de coalición ha mostrado cómo varios de los países de la región respondieron —en muchos casos, exitosamente— a los desafíos de gobernabilidad que impuso la creciente fragmentación partidaria. Por otra parte, los cambios y continuidades del sistema de partidos tienen consecuencias para la calidad de la democracia porque muestran cuán responsivo es el sistema político a las crecientes y cambiantes demandas sociales.

Estos temas vinculados con los efectos de los cambios en los sistemas de partidos, conectan el trabajo de GIPSAL, que ha sido plasmado en este libro, con el de otras áreas de investigación de la Ciencia Política, también florecientes dentro de la ALACIP, y recogidas por varios de sus diversos y dinámicos grupos de investigación, como aquéllos que estudian el poder legislativo, el comportamiento electoral o la participación política. Con el entramado que forman estos (alrededor de veinte) grupos e investigadores (más de mil), que atraviesan distintas generaciones, instituciones y países, ALACIP ofrece una puesta a punto con la política comparada y la construcción de teorías de Ciencia Política con alcance no sólo regional sino también más allá de América Latina.

Mariana LLANOS
Secretaria General de ALACIP
Hamburgo, octubre de 2016

PRESENTACIÓN

Mucho ha cambiado la recreación de la competencia democrática en las últimas dos décadas. La ola democratizadora que en la década de 1990 generalizó la vía electoral como el principal mecanismo para la transmisión del poder político en América Latina, modificó las estructuras de los sistemas políticos y de los sistemas de partidos. El tránsito de gobiernos autoritarios o semiautoritarios a otros de corte democrático también impactó las preocupaciones de estudiosos y académicos. Se elaboraron libros y revistas para explicar los procesos de cambio y se llevaron a cabo seminarios y conferencias para explicar la dinámica de la competencia por el poder a través de las urnas, el surgimiento de múltiples instituciones que inyectan estabilidad aún en momentos de crisis y el rol de los partidos políticos en los sistemas democráticos. Dicho de otra manera, mientras en la década de 1990 las preocupaciones de los especialistas estaban orientadas hacia el análisis del autoritarismo y de las estructuras que lo sustentaban, la democratización de la región reorientó su interés hacia la reflexión sobre los partidos políticos como actores centrales de las contiendas, y de los sistemas de partidos como el medio ambiente en el que dichos actores interactúan y compiten por los poderes públicos en las urnas.

Paradójicamente, pese a que los regímenes democráticos se han enraizado en el continente y las pulsiones autoritarias han sido aisladas y afortunadamente breves, ante la carencia de amplio respaldo social, en los estudios de opinión se aprecia de manera sistemática un creciente desencanto de la sociedad con los partidos políticos y con la eficacia de los gobiernos surgidos a través del voto. Más aún, han emergido corrientes que impulsan a los llamados candidatos independientes como una alternativa para acceder a la representación política dado el distanciamiento de los partidos con la sociedad, y se han multiplicado los estudios subnacionales que enfatizan la importancia de los reacomodos políticos en los ámbitos locales para elevar la calidad de las democracias.

Así, los desafíos que por una parte han enfrentado las instituciones electorales para consolidar los procedimientos y prácticas de la

llamada democracia procedimental —regular la influencia del dinero en la política, el acceso a los medios de comunicación y la rendición de cuentas, así como la creación de mecanismos de comunicación directa y prácticamente instantánea entre autoridades y ciudadanos que, por otra parte, han surgido con las redes sociales en los últimos 20 años—, han llevado a cuestionar la interlocución de los partidos, su centralidad en los sistemas democráticos y reorientado de manera muy importante la atención de los estudiosos y especialistas de los fenómenos político electorales.

Ante las profundas transformaciones políticas y sociales que ha vivido el continente en las últimas décadas, es necesario actualizar los marcos de referencia con los que interpretamos las condiciones de la competencia electoral y el papel de los partidos políticos. En cierta forma, me parece que hay que volver al origen, y reflexionar en perspectiva comparada la evolución de los sistemas de partidos y el estado en que se encuentran en el segundo decenio del siglo XXI.

Esto es lo que se plantea en este libro. Pasar del análisis multinivel, que considera los aspectos subnacionales (o locales) de la competencia electoral de cada país y que ha predominado en los últimos años, a la reflexión sobre los sistemas de partidos nacionales, a fin de actualizar los parámetros de referencia que utilizamos para entender los sistemas de partidos y los partidos políticos en la América Latina del nuevo siglo.

El libro que el lector tiene en sus manos, coeditado por el Instituto Nacional Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ofrece un análisis de los sistemas de partidos de dieciocho países latinoamericanos e incorpora al final un apartado con reflexiones generales. Cada uno de los dieciocho artículos fue elaborado con el mismo enfoque y rigor metodológico por académicos y especialistas, con la finalidad de favorecer la comparabilidad de los factores de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos en los países que se analizan en esta obra.

Cada uno de los artículos estructura su análisis en dos dimensiones. La primera se refiere a la estructura del sistema de partidos, a la concentración entre las dos fuerzas electorales más importantes, la fragmentación y el número efectivo de partidos que compiten. La segunda dimensión señala los aspectos de la dinámica de la competencia como el margen de victoria, los cambios de las preferencias electorales y la polarización ideológica.

Estoy convencido que los artículos que integran esta obra, por su precisión metodológica y claridad, servirán para que estudiantes, especialistas, partidos e incluso tomadores de decisiones, le impriman una nueva perspectiva a sus reflexiones sobre los sistemas de partidos en cada uno de los países analizados y sobre el estado en general que guardan en el continente.

A más de 40 años de esa gran ola democratizadora, esta forma de gobierno se ha enraizado en nuestras naciones. Cada país ha modelado sus instituciones y procedimientos electorales en función de su contexto político y de los consensos alcanzados por el pluralismo político. El ejercicio de los derechos políticos y el cumplimiento de las reglas del juego democrático se han convertido en prácticas normales en Latinoamérica y la perspectiva comparada con que se abordan estos temas enriquecerá sin duda las propuestas de perfeccionamiento de los sistemas democráticos en nuestros países. No olvidemos que la democracia es una obra imperfecta que requiere siempre reflexionar sobre ella para orientar el futuro político de la región hacia un horizonte más incluyente. De ahí el interés del Instituto Nacional Electoral por participar en la edición de este libro.

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral
Ciudad de México, octubre de 2016

PREFACIO

El estudio de los partidos políticos ha sido abordado desde distintas perspectivas disciplinarias y en diversos contextos institucionales. Lo partidos, como entidades que expresan proyectos políticos colectivos, han llamado la atención de sociólogos, politólogos, economistas, juristas, entre otros. Desde esos miradores se ha indagado cómo surgen, cómo operan, porqué subsisten o porqué colapsan esas instituciones que sirven para dar cauce a las aspiraciones políticas de contingentes sociales y que pueden operar sobre la base de arreglos institucionales diferentes. Esto es relevante porque, si bien es cierto que las democracias no pueden existir sin un sistema de partidos más o menos consolidado, también lo es que los partidos políticos no son instituciones exclusivas de las democracias.

Para estudiar a *los Sistemas de Partidos Políticos en América Latina de 1978 a 2015* es importante tener presente esta premisa. La existencia de partidos políticos en los países latinoamericanos no siempre ha estado acompañada por la vigencia de instituciones democráticas. Este es un dato de hecho y, a la vez, una advertencia relevante. En México, por ejemplo, el sistema de partido hegemónico que rigió durante casi siete décadas, como su nombre lo indica, presuponía la coexistencia de ese partido con otras formaciones partidistas menores y no implicaba la vigencia de las reglas que hacen a la democracia posible. Éstas, como nos enseñó Norberto Bobbio, son, al menos, las siguientes: a) sufragio universal sin discriminaciones; b) igualdad en el peso y valor del voto; c) libertad al decidir por quién se vota; d) opciones partidistas reales entre las cuáles elegir; e) regla de mayoría y; e) respeto a los derechos políticos de las minorías.¹

En los diferentes países de América Latina, en diversos momentos de nuestra historia reciente, —incluso dentro del periodo que enmarca los estudios contenidos en este volumen—, aunque existían partidos políticos, no se verificaban todas estas reglas. Para retomar

¹ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. X.

el ejemplo mexicano, tenemos que durante buena parte del siglo XX, en México, la cuarta regla —opciones partidistas reales entre las cuáles elegir— brillaba por su ausencia. Más allá de ese caso concreto, lo que me interesa subrayar es que la existencia de partidos políticos es un elemento relevante para comprender a un sistema político pero no indica por sí solo el tipo de sistema del que se trata.

El dato en general es relevante para aquilatar la relevancia de los estudios que ahora presentamos. Si, como ha sostenido repetidamente, Dieter Nohlen, “el contexto hace la diferencia”; el trasfondo contextual de cada sistema político sirve para comprender el devenir de cada sistema partidista. En contrapartida, al estudiar a los partidos políticos, se estudia un engrane medular del andamiaje político en el que operan. Ello explica el valor de cada uno de los textos de esta obra e incrementa la utilidad de la mirada comparativa. Por eso este conjunto de trabajos debe ponderarse en lo particular y también en lo colectivo.

El hecho de que los autores hayan intentado seguir las mismas pautas metodológicas y los mismos sistemas de aproximación a su objeto de análisis merece ser resaltado porque permite comprender las particularidades de cada caso de estudio pero también autoriza una reflexión sobre las tendencias generales del cambio político latinoamericano en casi cuatro décadas. Se trata de un arco temporal grávido de significado para el tema estudiado en estos trabajos porque coincide con el periodo de las llamadas transiciones a la democracia en nuestro continente.

De nueva cuenta, las comparaciones son útiles pero deben tomarse cautela. Los procesos de democratización —más o menos exitosos— son diferentes entre sí aunque, en todos ellos, los partidos políticos han sido actores relevantes. Y, si bien es cierto que la aspiración democrática se ha alcanzado en mayor medida en los países estudiados en este libro; también lo es que, en ningún caso, se ha logrado de manera definitiva. Los partidos —como instituciones— subsisten en todas partes pero, como sabemos, ello no es garantía de institucionalidad democrática.

En algunos países —contenidos en ambos tomos de la obra— las regresiones autoritarias han venido ganando terreno en las primeras décadas del siglo XXI; en otros, las democracias se han decantado en clave elitistas y; en unos más, se han orientado en dirección hacia el populismo. Para explicar por qué esto ha sido posible son imprescin-

dibles obras como la que usted tiene en sus manos. El análisis multidimensional de los procesos políticos requiere de una visión comparada y de un análisis interdisciplinario. Y eso es precisamente lo que ofrecen estos trabajos elaborados bajo la coordinación del Grupo de Investigación sobre Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

De ahí que para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, institución académica que surgió como una entidad orientada al estudio del derecho comparado y cuyo claustro ha dedicado muchos esfuerzos al estudio de los partidos políticos —en particular a su regulación normativa—, es un honor participar en la coedición de esta obra. Lo es, además, porque el Instituto Nacional Electoral ha sido y sigue siendo la institución responsable de garantizar las reglas que, según Bobbio, como hemos visto, constituyen a la democracia.

De esta manera, como institución académica, nos sumamos a un esfuerzo que reúne varios elementos dignos de celebrarse: un tema de estudio relevante, abordado con rigor académico y perspectiva comparada que, sin menoscabo de la imparcialidad científica, conlleva un compromiso democrático.

PEDRO SALAZAR UGARTE

Director IIJ-UNAM

Madrid, 11 de octubre de 2016

INTRODUCCIÓN

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS DE AMÉRICA LATINA: DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y APROXIMACIONES EMPÍRICO-COMPARADAS

Flavia FREIDENBERG*

SUMARIO: I. *Introducción: ¡Sin partidos no hay democracia!*
II. *Los partidos se ríen de sus sepultureros.* III. *El origen de los partidos,
de los sistemas de partidos y sus transformaciones.* IV. *El proyecto de
investigación y la estructura de la obra.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN: ¡SIN PARTIDOS NO HAY DEMOCRACIA!

Los partidos políticos no están solos sino que se vinculan de manera competitiva y/o cooperativa con otros partidos. Ninguna democracia tiene un único partido que monopoliza para sí todos los recursos y espacios de poder (Aldrich, 2008: 557). Cuando esto ocurre, cuando un partido controla todo, los niveles de pluralismo político se ven afectados y el régimen deja de ser democrático. Por el contrario, la democracia supone la competencia por algunas cosas: cargos públicos, recursos, definición de políticas públicas, programas, legislación y/o apoyo de la ciudadanía. Esto implica la interacción entre los partidos políticos y, con ello, la integración de un sistema de partidos. Esta vinculación entre sistemas de partidos y tipo de sistema político es clave para poder comprender las dinámicas actuales de muchas democracias.

Los partidos, es decir, aquellos grupos políticos que participan en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular, compiten y cooperan con la intención de maximizar sus opciones de poder (Sartori, 1992: 90). Esto es lo que configura un sistema de partidos y lo que hace que este sistema sea más que una simple suma de partes (o partidos). Precisamente, se trata del conjunto de interacciones que siguen patrones de normas en la com-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

petencia entre esos partidos (Mainwaring y Scully, 1995: 4) y que pueden permanecer estables en el tiempo, cambiar de manera gradual o, en su caso, colapsar porque un día la ciudadanía deja, simplemente, de votar a los partidos que configuran esas interacciones.

Los partidos no son entidades homogéneas ni actores unitarios que se comportan de manera similar en todo el territorio ni en todas las instituciones en las que participan. Su organización interna, sus estrategias territoriales, clientelares y/o mediáticas o su manera de gobernar pueden ser de lo más diversas. Por ello, resulta poco acertado pensar que los miembros de los partidos tienen todos los mismos objetivos (Aldrich, 2008) o que todos responden de manera homogénea a los incentivos del ambiente. Esta no es una cuestión menor y supone dinámicas muy disímiles según esté el partido en el gobierno o sea un actor de la oposición.

Durante años, la visión predominante en la literatura sobre los partidos entendía que éstos debían ser actores unitarios homogéneos y responder a un modelo organizativo específico, el modelo de integración de masas, y que el hecho de que no se organizaran así, indicaba la inexistencia de partidos. El modelo de partido de integración de masas europeo difícilmente tuvo su correlato en los partidos latinoamericanos (Freidenberg y Levitsky, 2007), con algunas pocas excepciones, lo cual este tipo de presunciones daba cuenta de un problema de aproximación teórica (las gafas con las cuales se observaba el objeto de estudio) más que la inexistencia de partidos en un determinado sistema político.

Lo mismo ocurre con el estudio de la competencia partidista. Durante décadas se exploró el modo en que competían los partidos en un único nivel institucional (el nacional), ignorando que las agrupaciones partidistas suelen competir para acceder a diferentes cargos de representación popular en una misma elección en varios niveles institucionales (nacionales y/o subnacionales), lo que se conoce como dinámica multinivel (Schakel, 2013; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). Lo hacen para que sus dirigentes o militantes sean presidentes, diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales, alcaldes o concejales, por lo que buscan cargos de manera simultánea en diferentes niveles institucionales, al mismo tiempo que quieren representar demandas, impulsar políticas públicas y gobernar para el mayor número de ciudadanos.

Las organizaciones partidistas pueden apoyar candidaturas a todos los cargos de representación, en todos los distritos, en todos los

niveles de competencia y coordinar sus estrategias a lo largo del territorio y en los diferentes distritos o, por el contrario, concentrar sus esfuerzos en un único cargo, en todos los distritos de un mismo nivel institucional o en todos los cargos de un único distrito. Cuando compiten para todos los cargos, en todos los distritos, y consiguen apoyos en la mayoría de ellos, esos partidos suelen estar nacionalizados (tanto en sus apoyos y en los temas que defienden, como en sus estrategias) (Suárez-Cao y Freidenberg, 2013). Cuando no lo hacen, cuando no compiten en todos los distritos o cuando al hacerlo sólo consiguen apoyos en algunos distritos de manera muy preponderante (feudos), su nivel de implantación territorial está disperso y sus apoyos no se encuentran nacionalizados, afectando esto las dinámicas internas de poder dentro de la organización, la agenda política y su relación con el electorado.

Una visión clásica del estudio de los sistemas de partidos sostiene que cuanto más estables sean los patrones de interacción, más institucionalizado se encuentra ese sistema y eso genera previsibilidad para el comportamiento de los actores (Mainwaring y Scully, 1995). Para poder establecer el nivel de estabilidad y/o cambio de un sistema de partidos deben estudiarse dos dimensiones: la estructura y la dinámica de la competencia (Caramani, 2008; Mair, 1990). La *estructura de la competencia* es el corazón del sistema de partidos y se entiende como el escenario en el que se dan las interacciones entre las unidades partidistas. También se puede pensar a esa estructura como el formato de la competencia (Sartori, 1992) o la morfología del sistema de partidos (Caramani, 2008: 327).¹

La *dinámica de la competencia* es el resultado de esas interacciones competitivas y permite observar también las estrategias, las posiciones programáticas y actitudinales y la capacidad de cooperar (o no) de los actores que compiten y los resultados de esos esfuerzos sobre otros elementos del sistema político (Mair, 1990; Caramani, 2008). La dinámica de la competencia puede estar influenciada tanto en términos espaciales como de tiempo por la concepción de la competencia del

¹ Los indicadores que permiten determinar cómo es el formato de la competencia son: el número de unidades que compiten, el tamaño de esas unidades y la dispersión de sus apoyos. Estas dimensiones, número y tamaño, pueden observarse en dos escenarios: el electoral (medido por el número de votos que recibe un partido) o en el institucional (medido por el número de escaños/cargos de representación que consigue un partido).

mercado y su alusión al mercado electoral (Downs, 1992).² Esto supone entender la representación desde el “modelo de partido responsable” (Aldrich, 2008), que hace énfasis en la manera en que la política se genera por la interacción entre principales (ciudadanos, electores) y agentes (candidatos, partidos).

Si bien ese modelo de aproximación entiende, fundamentalmente, la representación de manera programática, la política resulta de una suma de incentivos programáticos y particularistas, que generan vínculos diversos (programáticos, clientelares, personalistas) entre políticos y votantes (Kitschelt y Wilkinson, 2007). Los votantes hacen una elección racional precisamente al elegir votar por partidos que presentan programas y/o políticas que se ajustan a sus preferencias y a sus valores, toman decisiones informadas y basadas en aquello que consideran que los beneficia (Caramani, 2008: 339). Este libro da cuenta de esas interacciones desde la perspectiva de la oferta partidista, aunque también defiende la idea de que los electores hacen evaluaciones que les llevan a votar por líderes y partidos que les ofrecen otro tipo de beneficios, más particularistas, a partir de un intercambio del tipo “favores por votos” (Auyero, 1999), que les ayudan a resolver problemas cotidianos que el Estado, la política formal o las instituciones representativas no consiguen satisfacer.³

El conocimiento de la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos son claves para comprender el funcionamiento de un sistema político. Diversos autores han dado cuenta de la relación entre sistemas de partidos y democracia (Schattschneider, 1964; Sartori, 1992; Caramani, 2008). El nivel de pluralismo político vigente, por ejemplo, es clave para entender si el régimen político es democrático. El número de partidos que compiten (estructura) y el modo cooperativo (o no) de esa competencia (dinámica) son considerados indicadores de un sistema democrático (Caramani, 2008). Un sistema de partidos

² La dinámica de la competencia se mide a partir de conocer el grado de polarización de las élites y la ciudadanía, el nivel de institucionalización de los lazos entre ellas o el nivel de cambio de una elección a otra respecto a las preferencias de la ciudadanía.

³ En futuras investigaciones, resultará sustantivo complementar esta visión ya desde la mirada de los votantes y las razones que llevan a elegir a un partido u otro en cada competencia electoral e identificar los incentivos que priman en las relaciones entre políticos y votantes. No se entiende la política sólo desde una visión y es por ello que resulta fundamental la mirada multidimensional en el proceso de representación política.

hegemónico o de partido único (Sartori, 1992) está dando pistas de lo contrario, toda vez que denota ausencia de pluralismo y de competencia cooperativa. De allí que para comprender la naturaleza del sistema político (democracia *vs.* no democracia), sea fundamental conocer más sobre el modo en que compiten los partidos.

La estructura y la dinámica de la competencia ya no pueden entenderse sólo observando lo que ocurre a nivel nacional y resulta un error extrapolar los resultados de unas elecciones o las dinámicas del sistema de partidos en un nivel determinado (como el nacional) a los otros niveles (subnacionales y/o locales).⁴ Esto ha llevado a que cada vez más la ciencia política latinoamericanista esté dedicada a los estudios subnacionales y/o multinivel para comprender las interacciones sistémicas que se dan en los sistemas de partidos. La visión convencional de la política como nacional resulta ya insuficiente, tanto en países federales como en sistemas formalmente unitarios, como se ha demostrado en diversas investigaciones recientes (Calvo y Escolar, 2005; Sagarzazu, 2011; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

A pesar de la necesidad teórica y metodológica de incorporar el análisis multinivel, todavía se sabe poco en la política comparada sobre los cambios que ha experimentado uno de los niveles de competencia clave de los sistemas de partidos latinoamericanos en las últimas cuatro décadas, incluso cuando en sistemas presidencialistas como los latinoamericanos el nivel nacional contiene además lógicas de competencia diferenciada. No es lo mismo competir por la presidencia que hacerlo por un cargo legislativo y mucho menos por una presidencia municipal. Los sistemas de partidos articulan lógicas de competencia disímiles en El Salvador, Honduras, Panamá, Costa Rica, Argentina, Ecuador, Bolivia, México o Perú, donde la estructura de la competencia del nivel legislativo del sistema de partidos nacional actual es de multipartidismo limitado mientras que, en la práctica, en Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica se está en un *juego de dos* en la elección presidencial.⁵

⁴ Durante gran parte del siglo XX, esta presunción sobre el funcionamiento multinivel de los sistemas de partidos fue ignorada por la política comparada, ya que la observación de lo nacional condicionó el modo en que se analizaba a los partidos y a los sistemas de partidos, lo cual generó conceptos e indicadores sujetos a un cierto “sesgo nacional” (Rokkan, 1970).

⁵ Véase Otero Felipe para Honduras (en este libro); Freidenberg para Ecuador (en este libro); Romero Ballivián para Bolivia (en este libro); Rubio para Perú (en este

Esta es la razón fundamental por la que urge desarrollar investigaciones comparadas centradas en el nivel nacional, presidencial y legislativo, de los sistemas de partidos de América Latina. Se trata de poder profundizar en el conocimiento de los incentivos que tienen los políticos cuando compiten por un cargo, pero también centrarse en las dinámicas sistémicas que afectan esas decisiones. Los incentivos pueden ser contradictorios y ni qué decir del comportamiento de los políticos de un mismo partido. De ahí que haya que encontrar las razones que expliquen los cambios que se dan en la estructura y la dinámica de la competencia política. Con una radiografía exhaustiva de la política partidista a nivel nacional, se podrá luego profundizar en las dinámicas multinivel, incorporando de manera necesaria las dimensiones subnacionales de la competencia.

En el caso de esta obra, los autores han tenido libertad para adoptar el enfoque que decidieran, en función de sus intereses teóricos y de las exigencias de sus explicaciones, aun cuando en principio se perseguía el desarrollo de una perspectiva comparativa centrada en lo nacional (presidencial y legislativo), que permitiera establecer patrones de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos de la región. Dado que el desarrollo del proyecto que sostiene esta investigación ha llevado varios años, puesto que se inició en 2010, los trabajos se han discutido, madurado y actualizado, al punto de que la propia dinámica de la investigación ha exigido en algunos casos la incorporación de otro tipo de perspectivas, como la multinivel y/o subnacional, producto también de los avances significativos que se han dado en los últimos años en el conocimiento de los sistemas de partidos.

La idea de que no se puede explicar la política nacional argentina sin analizar la dinámica provincial (Malamud y De Luca, en este libro); que la política brasileña no se entiende sin las coaliciones multinivel, enraizadas en las dinámicas estatales (Braga *et al.*, en este libro) o de cómo los partidos nacionales peruanos no pueden conseguir apoyos a nivel local (Rubio, en este libro), dan cuenta de ello. Los partidos compiten en múltiples arenas cuyas dinámicas se influyen de forma mutua y la ausencia de esa mirada multinivel lleva a realizar afirmaciones que no se sostienen necesariamente en lo que ocurre en la dinámica partidista. Nuevamente, son las gafas con las que se observa

libro); Martínez para El Salvador (en este libro); Brown Araúz y Sonnleinter para Panamá (en este libro) o Cascante Matamoros para Costa Rica (en este libro).

lo que se quiere conocer, las que condicionan nuestro conocimiento de los partidos latinoamericanos.

Si bien esta investigación busca profundizar en el conocimiento de los indicadores clásicos para establecer los patrones de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos de América Latina desde una perspectiva comparada, en algunos casos el análisis se ha hecho aún más rico y ha incorporado las dinámicas de la competencia multinivel y/o subnacional en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, que tienen lógicas diferentes de los parlamentarismos europeos, para los cuales fueron diseñadas originalmente las herramientas conceptuales clásicas que se emplean en los capítulos que describen los sistemas de partidos de la región.

II. LOS PARTIDOS SE RÍEN DE SUS SEPULTUREROS

En la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos participan en elecciones competitivas en múltiples niveles institucionales de manera ininterrumpida al menos desde 1978, cuando se dio el proceso de reinstauración democrática en al menos quince países en el marco de la tercera ola de democratización (Huntington, 1994). Desde ese momento, existe un extensivo consenso en la mayoría de los países de la región de que las elecciones funcionan como parte del “único juego posible en la ciudad” (Linz, 1990), como el mecanismo más idóneo para generar condiciones para la alternancia política y la distribución equitativa del poder. Las élites latinoamericanas nacionales comprendieron rápidamente la necesidad de contar con un sistema de partidos competitivo para poder convivir en democracia.

En estos escenarios, se han configurado sistemas de partidos con diferentes características en relación con sus niveles de pluralismo, estabilidad de las interacciones, rutinización de sus prácticas y aprendizajes y niveles de institucionalización. Esto ha ocurrido a pesar de las dificultades que ha enfrentado el Estado para poder garantizar la seguridad de muchos candidatos y candidatas a nivel subnacional, tanto por la presencia de grupos paraestatales como por el tipo de comportamiento de las élites políticas y económicas estatales, acostumbrados a hacer política de manera autoritaria, limitando los esfuerzos de la democratización en el territorio. De ahí la presencia de autoritarismos subnacionales, donde existen prácticas iliberales que permean las instituciones, dificultan el ejercicio del pluralismo y aler-

tan sobre las diferencias existentes en términos de democratización donde compiten los partidos latinoamericanos. La democracia se ha extendido de manera asimétrica en el territorio y ello es posible observarlo también en la manera en la que compiten los partidos políticos y las dinámicas del sistema de partidos.

Aun cuando las recientes olas de protestas en algunos países como Chile, Brasil, Guatemala o México dan cuenta de nuevas presiones ciudadanas para profundizar la democratización de América Latina, todavía quedan rezagos autoritarios, prácticas e instituciones anquilosadas, que dificultan el funcionamiento de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en todos los distritos donde los partidos participan. Mientras los partidos suelen competir en un escenario de cuasi poliarquía, donde las elecciones suelen ser libres y justas, en un determinado distrito (como la ciudad más grande de cada país); al mismo tiempo compiten en distritos donde las condiciones de vigencia de los derechos políticos son mínimas, hay caciques locales que creen que ese distrito es de su propiedad y las instituciones no son autónomas de esos actores con capacidad de veto sobre las decisiones públicas.

A pesar de ese contexto hostil, de las diferencias existentes entre los mismos sistemas políticos (que no son menores) y de las visiones pesimistas que denuncian la crisis de los partidos latinoamericanos en las últimas décadas, la mayoría de los partidos continúan ganando elecciones, dominan la agenda pública, seleccionan y colocan élites en los cargos públicos, gobiernan en los diferentes niveles institucionales y canalizan la participación política de la ciudadanía. Los partidos continúan representando y articulando intereses y demandas; dirigen el gobierno y la administración pública; establecen la agenda pública, contribuyen en el establecimiento de la agenda mediática y hacen operativo al sistema político.

Aunque tienen mala prensa, les han surgido importantes competidores como las candidaturas independientes o los movimientos políticos, los medios de comunicación de masas, las redes sociales y los líderes carismáticos que reniegan de la intermediación partidista, los partidos continúan siendo los protagonistas de la historia democrática. Como mencionó Andrés Malamud en un artículo publicado en el periódico argentino *La Nación*: “Los partidos serían de sus sepultureros”.⁶

⁶ Malamud, Andrés, “Los partidos se ríen de sus sepultureros”, periódico *La Nación*, 15 de octubre de 2015. Véase <http://www.lanacion.com.ar/1838207-los-partidos-se-rien-de-sus-sepultureros> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2016).

Del mismo modo que ocurría en 2001, cuando publicamos junto a Manuel Alcántara Sáez los tres volúmenes de *Partidos Políticos de América Latina*, los partidos políticos continúan siendo los protagonistas de la política en la mayoría de los países de América Latina (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001).

Los partidos controlan la política en las poliarquías latinoamericanas, a pesar de que muchos sectores de la ciudadanía ya no se identifican con ellos como parecían hacerlo antes y manifiestan su desconfianza en la mayoría de los países de la región (LAPOP, 2015). En una investigación reciente se pone en evidencia que hay sistemas donde los mismos partidos que lideraron los procesos de transición a la democracia controlan aún al menos el 70% de los cargos ejecutivos nacionales y subnacionales (como en México, Chile y República Dominicana) (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). Esto muestra que los cambios radicales de los sistemas de partidos se dieron fundamentalmente en algunos países, la mayoría de ellos concentrados en los países andinos y que, a pesar de ello, la sustitución o reemplazo de las viejas élites se dio con nuevos partidos (aun cuando muchos de ellos no quieran autodenominarse como partidos y se llamen a sí mismos como movimientos políticos independientes).

Esto no significa que no hubo otros contextos donde se dieron condiciones para que los partidos colapsaran (como pudo haber sido Argentina). Lo cierto es que los partidos argentinos fueron capaces de adaptarse, reinventarse estratégica y programáticamente, evitar el colapso y sobrevivir a sus propios desafíos (Malamud y De Luca, en este libro). Precisamente, lo que muchos partidos de los países andinos no consiguieron hacer como en Perú (Tanaka, 2008), Venezuela (Cyr, 2012) o Ecuador (Freidenberg, 2014). La incapacidad de algunas élites políticas para adaptarse a los cambios de la sociedad y para dar respuestas satisfactorias a los problemas de la ciudadanía en un escenario de ajuste económico y vaciamiento del centro político (Ecuador, Bolivia, Venezuela) parece tener más peso (que otros factores) para explicar el colapso del sistema de partidos y la emergencia de nuevos actores en los países andinos.

Cuanto mayor fue la crisis social y económica y mayor el compromiso bipartidista (o de los partidos mayoritarios) con el ajuste, mayor fue el derrumbe electoral y organizativo de los partidos de centro (caso de Venezuela, de Ecuador o de Bolivia). En estos países, el vaciamiento casi total del centro del espectro partidario fue con-

comitante con la aparición de liderazgos *outsiders*, que culminaron en transformaciones de la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos, llegando en la mayoría de ellos al colapso de los partidos mayoritarios del sistema de partidos previo (Freidenberg y Casullo, 2014).

Las crisis económicas y sociales prolongadas (con el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad) y el compromiso de los partidos de centro con los planes de ajuste económico (políticas de ajuste, el achicamiento del Estado, endeudamiento, entre otras) impactaron sobre el sistema político, minando los niveles de confianza de la ciudadanía hacia esos partidos cuando no fueron capaces de adaptarse a las exigencias sociales (Freidenberg y Casullo, 2014; Tanaka, 2008). Mientras algunas élites políticas observan aún cuasi indiferentes los drásticos cambios que manifiestan algunos sistemas políticos latinoamericanos en materia de representación política (como en Nicaragua, El Salvador, Dominicana o México), sin generar instrumentos que les permitan adaptarse a las nuevas exigencias sociales; en otros sistemas políticos como los Andinos e incluso varios del Cono Sur (como Chile o Argentina), las élites tradicionales y sus partidos se enfrentan a importantes desafíos respecto incluso a la vigencia del Estado de derecho.

A pesar de los esfuerzos recientes realizados a través de diversas reformas electorales para permitir la participación política por fuera de los partidos a través de movimientos y/o candidaturas independientes (o sin partidos) (como en Ecuador, Bolivia, Panamá o México) (Freidenberg, 2016), los partidos continúan siendo los actores centrales de la representación política en la región. Esos nuevos candidatos y movimientos, que confrontaron a las viejas élites partidistas (partidos tradicionales) por su incapacidad para adaptarse a los cambios del contexto y a las demandas de la ciudadanía, canalizaron el sentimiento de la antipolítica.⁷ Una vez en el poder, muchos de esos indepen-

⁷ La clasificación de los partidos como antisistema no supone juicios de corte normativo. Por el contrario, se retoma la definición de Sartori (1992: 116) que sugiere que “un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone” y su oposición no es una “oposición por cuestiones concretas sino una oposición por principio”. Así, “una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa”. Posiblemente por ello, una vez que ganan una elección, algunos partidos antisistema matizan su discurso potenciando sus denuncias hacia los viejos partidos (más que a los partidos en sí), lo cual no es una cuestión menor.

dientes se convirtieron en partidos políticos. Es decir, una vez que accedieron a los cargos, hicieron mucho de la política que hacían los partidos que ellos criticaban.⁸

III. EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS, DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y SUS TRANSFORMACIONES

El nacimiento de los partidos políticos se puede deber a diferentes razones. Bartolini (1986) resume esas explicaciones en dos grupos. Por un lado, el enfoque histórico-conflictivo, también entendido como enfoque sociológico, basado en las divisiones socio-estructurales relacionadas con los procesos de formación del Estado y de desarrollo industrial, que constituyen la base de las identidades colectivas y de grupos y movimientos en conflicto (Lipset y Rokkan, 1992; Bartolini y Mair, 1990). Por otro, el enfoque institucional, impulsado fundamentalmente tras la ampliación del sufragio (que generó el contexto para que se formara un mercado electoral que promocionara las ansias competitivas de los políticos y estimulara su organización) y el desarrollo de las instituciones democráticas-representativas, específicamente los parlamentos, que en algunos países funcionaron como fuente de creación de los partidos (Duverger, 1992).

El análisis del origen de los sistemas de partidos a partir de los contrastes y divisiones que se dan en una comunidad nacional en los momentos de expansión del sufragio y formación del Estado-nación, que luego quedan congelados, estructuran de esa manera la competencia intrapartidista (Lipset y Rokkan, 1992), ha sido una aproximación eminentemente europea. Este enfoque sostiene que las sociedades están divididas por *cleavages* (mal castellanizados como clivajes), que suponen divisiones de la sociedad en bandos opuestos, que están determinados por la posición de los individuos en la estructura social y que, como son tan importantes para éstos, generan alineamiento entre los bandos de la sociedad y los partidos.⁹

⁸ Los nuevos partidos propusieron alternativas a la democracia representativa y presentaron lazos con organizaciones de la sociedad civil o, en su caso, estaban vinculados a un líder carismático que fomentaba un vínculo directo con sus seguidores, que no cree en la intermediación y que emplea las estructuras partidarias como una mera formalidad.

⁹ Los partidos actúan como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio, que intentando superar esos con-

En América Latina, la discusión sobre el origen de los partidos y la formación de los sistemas de partidos no ha sido aún extensamente pensada y supone desafíos teóricos importantes, aunque hay algunas interesantes excepciones.¹⁰ Se conoce poco sobre los conflictos que dieron origen a los partidos de la región, a los grupos que integraron esos partidos y al modo en que se estructuraron las alianzas que originalmente formaron los partidos en el territorio. Muchas de las lecturas que se realizaron se han construido a partir de las teorías generadas en otros contextos (como las europeas), dificultando con ello el conocimiento que se tiene sobre los partidos y sistemas de partidos, precisamente, por la poca capacidad de esas teorías de dar cuenta del origen de los partidos en América Latina.¹¹

Las escasas investigaciones que se han realizado dan cuenta de que los sistemas de partidos de América Latina se han visto cruzados por una combinación de falta de estructuración de *cleavages* y una serie de discontinuidades políticas (Roberts, 2002; Dix, 1991). A pesar de las diferencias existentes a nivel socio-estatal entre Europa y América Latina, que dificultan la extrapolación estricta del enfoque sociológico clásico, cabe rescatar la lógica argumentativa, en particular, la noción de conflictos que enfrenta a grupos y por ello se apela a la interpretación que Inglehart (1984) hace de las líneas de tensión como “patrones estables de polarización del conflicto”. Esta definición es más flexible y dinámica que la que desarrollaron otros autores, lo que facilita la comprensión de los procesos políticos en sociedades en formación, aun cuando los países de la región no han pasado por los mismos procesos de consolidación nacional, democratización, industrialización y ampliación del sufragio que sus homólogos europeos.¹²

Los patrones de evolución de las líneas de conflicto de una y otra región han sido distintos: mientras en Europa fue incrementalista, en América Latina se dio de manera discontinua (Dix, 1991). Si bien en algunos sistemas de partidos, como el chileno, su desarrollo inicial responde más al tipo de modelo evolutivo europeo (Došek, en este li-

flidos buscan que los ciudadanos se alíen entre ellos por encima de los enfrentamientos que generan esas líneas de tensión (Lipset y Rokkan, 1992).

¹⁰ Véase los estudios de Dix (1991); Coppedge (1994); Yashar (1998); Moreno (1999); Roberts (2002); Van Cott (2003) o Mainwaring y Torcal (2005).

¹¹ Para una discusión sobre la capacidad de viajar de las teorías europeas sobre partidos, véase Freidenberg y Levitsky (2007).

¹² Véase Mainwaring y Torcal (2005); Roberts (2002) y Dix (1991).

bro); en otros han surgido de las cenizas de las dictaduras militares como en Guatemala (Martínez Rosón, en este libro); como resultado de cruentas guerras civiles como en Costa Rica (Cascante Matamoros, en este libro) o en El Salvador (Martínez, en este libro; Dix, 1991: 24-25), o fueron producto de las decisiones de las élites de la transición como en Ecuador (Freidenberg, en este libro) o en Bolivia (Romero Ballivián, en este libro), lo que dificulta la aplicación de este argumento teórico.

De las líneas de división clásicas que dieron origen a los sistemas de partidos de Europa Occidental, la división territorial entre centro-periferia (Argentina, Colombia, Ecuador), la posición frente al mercado internacional y el intervencionismo estatal (Argentina, Uruguay, Colombia, Perú) y la que enfrenta a los que defienden el Estado laico *vs.* la intervención de la Iglesia en el Estado (Colombia, Ecuador), fueron muy importantes en la configuración originaria de los enfrentamientos de los grupos políticos de varios países de la región, aunque con diversa intensidad y resultados concretos en la formación del sistema de partidos y del Estado-nación. En países como Ecuador (Freidenberg, en este libro) o Bolivia (Romero Ballivián, en este libro), un *cleavage* como el étnico se ha terminado de incorporar a la comunidad nacional recientemente, estructurado en torno a una organización partidista a fines del siglo XX, lo que significa que esas demandas no se encontraban representadas o estaban mal representadas en grupos que competían en elecciones y sólo recientemente se han canalizado a través de un nuevo partido político de base indígena, con la ampliación de los procesos de democratización e inclusión institucional.

Estos son buenos ejemplos que discuten los presupuestos básicos de la política comparada más de corte europeo, ya que dan cuenta de que una fractura social puede pasar mucho tiempo sin manifestarse en organizaciones o comportamientos políticos (Bartolini y Mair, 1990) y pone en duda la tesis clásica del *freezing party system* (Mair, 1990), al mostrar que las divisiones sociales son dinámicas, que existen sectores que originariamente no fueron tomados en cuenta como parte del Estado o lo nacional y se autopercebían como excluidos a pesar de formar parte de lo social o de que sus derechos hubieran estado reconocidos formalmente en leyes o Constituciones.

El hecho de que no se traduzca políticamente esa tensión social, que no se organice un nuevo partido en torno a la defensa de esos intereses o que no se politice en el sistema de partidos no significa que el conflicto no exista. Países como Ecuador, Guatemala, Perú,

Brasil o Bolivia son buenos ejemplos de cómo los conflictos regionales aún continúan cruzando la competencia política, sin que se organicen partidos con demandas eminentemente regionalistas que compitan en el sistema de partidos, lo que genera dinámicas perversas para el procesamiento de las demandas locales y regionales. Esto es lo que cuestiona el carácter determinista de la teoría clásica de los *cleavages*, desarrollada por Lipset y Rokkan (1992), si se la evalúa a partir de la experiencia latinoamericana.

La cuestión está en poder determinar *cómo* y *cuándo* las tensiones sociales dan la oportunidad de estructurar nuevos partidos y con ello cambiar la estructura y la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos. Es decir, poder identificar qué factores hacen que un *cleavage* que ha permanecido latente durante mucho tiempo sea reconocido como importante por los individuos, éstos impulsen la creación de una organización política que defienda sus intereses y, a su vez, se convierta en una línea de competición electoral relevante en el sistema de partidos (o, en su caso, que lo transforme en un sistema de partidos nuevo). Además, las estructuras de oportunidades que dan espacio para los cambios tienen diferente ritmo e intensidad. La literatura comparada llama la atención de dos clases de dinámicas de cambio (Sartori, 1992: 320): los *cambios continuos*, que suponen transformaciones graduales en algunos de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica) y se pueden expresar cada vez que haya modificaciones en las normas, en los procedimientos constitucionales o en las prácticas y comportamientos políticos de la ciudadanía o de las élites, y los *cambios discontinuos*, por el derrumbamiento del sistema de partidos anterior, en el que se da una transformación radical de todas sus dimensiones, lo que se suele denominar como “colapso del sistema de partidos”.¹³

El cambio radical del sistema de partidos puede revelar problemas de legitimidad del régimen de carácter profundo, ya que resulta muy probable que los electores no hayan rechazado sólo uno o más

¹³ El colapso del sistema de partidos se da cuando: 1) todas las unidades partidistas competitivas que sostienen al sistema de partidos son abandonados por el electorado de manera simultánea y 2) esas unidades (o un número significativo de ellas) no son capaces de realinearse o recomponerse a sí mismas (Dietz y Myers, 2002: 6). Sobre una discusión respecto a la definición de colapso y su aplicación a los sistemas de partidos latinoamericanos véase Roberts (2002); Mainwaring *et al.* (2006), Cyr (2012), Seawright (2012), y Lupu (2014).

partidos políticos, sino al sistema de partidos como tal, a la manera de hacer política o al modo en que se articulan las relaciones entre Estado y sociedad en un determinado momento del sistema político (Dietz y Myers, 2002: 6). La mayoría de las élites partidistas de los sistemas políticos andinos no pudieron (o no supieron) adaptarse exitosamente a los cambios exigidos por la ciudadanía ni tampoco pudieron dar respuestas estratégicas satisfactorias a los cambios en las reglas electorales que se fueron aprobando en diferentes momentos del desarrollo democrático, a diferencia de otros países como Uruguay, Brasil, Panamá, Chile o El Salvador, donde los partidos han ido sorteando desafíos institucionales, la polarización ideológica, las crisis económicas, los escándalos de corrupción o las intensas movilizaciones sociales.¹⁴

Esto quiere decir que no todos los partidos y sistemas de partidos han colapsado (como muchos pronosticaban que iba a ocurrir en la década de 1990) y que donde hubo recambio, otros partidos ocuparon el lugar de los partidos tradicionales (como en Venezuela, Ecuador, Bolivia o Perú) (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). Sólo un puñado de dirigentes de los viejos partidos tradicionales pudieron *aggionarse* y cambiarse de ropa, generando nuevos partidos, nuevas visiones y nuevas estrategias, como una manera de garantizar su supervivencia. La mayoría de las viejas élites tradicionales regresó a sus negocios y otras élites ocuparon su lugar (los casos de Ecuador y Venezuela parecen claros en este sentido).

Diferentes factores pueden explicar las transformaciones graduales y radicales que se dan en un sistema de partidos: *a*) los cambios en las instituciones políticas (enfoque institucional); *b*) los cambios en la composición del electorado (enfoque sociológico); *c*) la emergencia de nuevos problemas sociales, valores políticos y temas conflictivos (enfoque actitudinal); *d*) la incapacidad de las élites dominantes de dar respuestas a crisis económicas y/o políticas relevantes para la ciudadanía, y/o *e*) las presiones de nuevas élites que, apoyadas por la ciudadanía, buscan ocupar espacios de representación y reemplazar

¹⁴ Como, por ejemplo, Izquierda Democrática, Democracia Popular, Concentración de Fuerzas Populares o el Partido Roldosista Ecuatoriano en Ecuador; el Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia; Acción Democrática Nacional y COPEI en Venezuela. El caso del Partido Social Cristiano en Ecuador es diferente porque consiguió concentrarse en pocos distritos y “cantonizar” en Guayaquil y Guayas sus políticas y su base social, a diferencia de lo que pretendían una década antes (Freidenberg, en este libro).

a las élites que controlaban el *status quo* del sistema de partidos previo (Daadler, 1990; Mair, 1990).

Si bien las reformas electorales permisivas, los conflictos internos de los partidos, las crisis económicas o la propia coyuntura política ayudan a que se creen nuevos partidos políticos, aún se carece de investigación comparada sistemática en América Latina para poder establecer cuáles son las condiciones necesarias que hacen que un conflicto social se politice al punto de dar origen a nuevos partidos políticos o, en su caso, no resulte necesario politizar un conflicto para que se cree una nueva organización, ya que su emergencia responde más a la presencia de un liderazgo que movilice a la ciudadanía (vínculos personalistas) que la presencia de temas o asuntos que hagan que la ciudadanía se organice para defenderlos (vínculos programáticos).

Esto no es una cuestión menor. En las últimas décadas han surgido nuevos partidos en muchos países de la región (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014), de diferente naturaleza organizativa (como partidos empresas, franquicias o de movilización), con estrategias diversas (regionalistas, antisistema, temáticos o tradicionales) y resultados electorales también disímiles (algunos sólo ganan en un distrito mientras otros tienen implantación nacional). Los datos de la investigación que se presenta en este libro son claros y apoyan esta posición de manera robusta. El número de partidos se ha incrementado desde 1978, siendo interesante la transformación de sistemas que tradicionalmente eran bipartidistas en otros de pluralismo limitado (Costa Rica, Uruguay u Honduras, El Salvador, Panamá), con ello cambió la lógica de la competencia al menos en el nivel legislativo.

Si bien la delimitación de los factores que llevaron a un incremento del multipartidismo en la región son difíciles de establecer en perspectiva comparada, en particular porque hay un problema de “tiempo” (no todos los cambios de la estructura de la competencia se dieron en el mismo momento en los sistemas de partidos latinoamericanos ni fueron con la misma intensidad ni las mismas características), resulta factible esbozar en términos analíticos algunos elementos que han contribuido al incremento en el número de partidos que compiten en los sistemas de partidos latinoamericanos en la actualidad y que han supuesto cambios en la estructura de la competencia.

Los incrementos de la fragmentación se podrían pensar a raíz de diferentes causas que ilustran diferentes experiencias: *a*) como la representación natural de diversas tendencias ideológicas e intereses

sociales en cada sistema de partidos (entre ellos nuevas demandas que no estaban plenamente representadas por los partidos ya constituidos, dando con ello la posibilidad a la creación de nuevos partidos) (como en Uruguay con el Frente Amplio); *b*) como la incorporación de nuevos actores a la política institucionalizada (guerrilla, indígenas, paramilitares, afrodescendientes, entre otros) (como sucedió en Colombia con el AD-M19, en Bolivia con el MAS o en Ecuador con el MUPP-NP), o *c*) como el resultado del uso de los partidos como vehículos personales de líderes caudillistas o de coaliciones electorales volátiles que crean partidos como una manera de resolver su descontento con los resultados generados por conflictos internos de los partidos (por ejemplo, en torno a la definición de candidaturas) (como ha ocurrido en diversos momentos preelectorales en Perú, en Ecuador o en Guatemala).

IV. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y LA ESTRUCTURA DE LA OBRA

Este libro describe las características de la estructura y la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos de América Latina desde que se dieron los procesos a transición a la democracia en la región. Se trata de identificar el ritmo de los cambios que se han dado en diferentes dimensiones de esos sistemas de partidos, en torno a su estructura (orientación de las preferencias, fragmentación y o concentración de los apoyos) y la dinámica de la competencia (competitividad, volatilidad electoral agregada, polarización ideológica e institucionalización) y explora las razones de las transformaciones sistémicas que se han dado en los sistemas de partidos de la región.

La investigación que se presenta pretende llenar el vacío existente en el conocimiento politológico de los cambios de los sistemas de partidos desde una perspectiva comparada y desde un mismo andamiaje analítico. Se buscó que los capítulos se ajustaran a una pregunta de investigación básica, que tiene que ver con identificar los patrones de estabilidad o cambio que han experimentado la estructura y la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos de la región en el periodo postransición (1978-2015), así como identificar las razones que llevaron a unos sistemas de partidos a colapsar en sus dimensiones críticas (cambio radical en el nivel de apoyo a los partidos, fragmentación o competitividad) mientras otros sistemas han podido permanecer estables en dichas dimensiones o con modificaciones tenues (cambios graduales) en las mismas dimensiones de análisis.

Este libro presenta evidencia empírica robusta respecto a porqué los sistemas de partidos andinos colapsaron mientras otros no lo hicieron, relativizando los argumentos que vaticinan la muerte de los partidos políticos en América Latina. Esta obra supone un esfuerzo importante para conocer cómo han cambiado los sistemas de partidos de la región, con la intención de identificar *qué, cómo y por qué* se transformó la política partidista en América Latina. Los dieciocho capítulos, desarrollados por veintisiete investigadores, profesores y estudiantes de posgrado del Grupo de Investigación de “Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina” (GIPSAL), perteneciente a la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP),¹⁵ fueron seleccionados por un Consejo Evaluador integrado por tres miembros del Grupo de Investigación, quienes resolvieron la selección inicial de las propuestas recibidas.

Los capítulos han sido discutidos en diversos eventos internacionales. Una primera versión de los borradores fue presentada en el Seminario Internacional “Cambios en los Sistemas de Partidos y Nuevos Actores Políticos en América Latina (1978-2011)”, organizado por GIPSAL y el Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca, en Salamanca (España), el 10. de diciembre de 2011. Una segunda versión de otros doce capítulos se presentó en dos paneles de trabajo organizados en el marco del VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, en Quito, entre el 12 y el 14 de junio de 2012. En diversas reuniones posteriores, se trabajaron de manera individual las actualizaciones de los diversos capítulos, que fueron cerrados a enero de 2016, tras recibir los comentarios de dos dictaminadores externos anónimos, quienes con sus sugerencias mejoraron el contenido general de la obra.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de una serie de instituciones que facilitaron el desarrollo del mismo así como también del trabajo voluntario de los colegas participantes, quienes dedicaron varios años en el diseño y desarrollo de la investi-

¹⁵ El grupo ha sido coordinado por Manuel Alcántara Sáez, de la Universidad de Salamanca de España (desde 2009-2013), Flavia Freidenberg, de la UNAM (entre 2009-2015), Oswaldo E. Do Amaral, de la Universidade Estadual de Campinas de Brasil (desde 2013) y Margarita Batlle, de la Universidad Externado de Colombia (desde 2015) y reúne a más de 150 especialistas en partidos latinoamericanos de América Latina, Europa y Estados Unidos.

gación que se publica. En este sentido, nuestra gratitud a la ALACIP, que nos da el espacio y la cobertura institucional para desarrollar el trabajo científico en red, un aspecto clave para poder impulsar proyectos de esta magnitud; al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, donde se gestó y desarrolló gran parte del trabajo vinculado a esta investigación; al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por generar el espacio desde donde canalizar los esfuerzos para la edición final y la discusión sustantiva de diversos aspectos de este proyecto y al Instituto Nacional Electoral de México, responsable de la edición final y publicación de esta obra.

Quiero agradecer además a nuestros estudiantes la oportunidad de haber podido pensar con ellos sobre diversos elementos de estos manuscritos. Sus inquietudes teóricas y metodológicas así como su constante exigencia crítica han sido fundamentales para poder retroalimentar los diversos capítulos y, en particular, destacar la labor de Karina Cáceres, Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, por su dedicación y esfuerzo en el apoyo a la edición inicial del manuscrito de este libro. Sin dudas, esta obra muestra que a pesar de los agoreros y de quienes se dedican a pronosticar la desaparición de la política partidista en la región, los partidos continúan siendo centrales en la política latinoamericana.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2001), *Los partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALDRICH, John (1995), *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- AUYERO, Javier (1999), "From the Clients Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism", *Theory and Society*, vol. 28, pp. 297-334.
- BARTOLINI, Stefano (1986), "Partidos políticos y sistemas de partidos", en PASQUINO, Gianfranco (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, pp. 217-264.
- BARTOLINI, Stefano y MAIR, Peter (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability*, Cambridge, Cambridge University Press.

- BRAGA, María do Socorro, AMARAL, Oswaldo y PIÑEIRO, Pedro (2016), “El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización, 1982-2014”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- CARAMANI, Daniele (2008), “Party Systems”, en CARAMANI, Daniele (ed.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 319-347.
- CASCANTE MATAMOROS, María José (2016), “Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CYR, Jennifer (2012), *From Collapse to Comeback? The Fates of Political Parties in Latin America*, tesis doctoral, Northwestern University, Estados Unidos.
- DAADLER, Hans (1990), “The Reach of the Party System”, en MAIR, Peter (ed.), *The West European Party System*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 78-90.
- DAHL, Robert (1971), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- DIETZ, Henry y MYERS, David (2002), “El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela”, *Cuadernos del Cendes*, año 19 (50), mayo-agosto, pp. 1-33.
- DIX, Robert (1991), “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 22 (1), pp. 23-37.
- DOŠEK, Tomáš (2016), “Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015): entre la estabilidad y el desencanto”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- DUVERGER, Maurice (1992) [1951], *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DOWNES, Anthony (1992), “Teoría económica de la acción política”, en BATLLE, Albert (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, pp. 93-112.

- FREIDENBERG, Flavia (2016), “El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- FREIDENBERG, Flavia (2014), “Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)”, en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2014), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- FREIDENBERG, Flavia y CASULLO, María Esperanza (2014), “The Rise of Outsider Politicians in Latin America and Europe”, *The Monkey Cage*, 16 de septiembre, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/09/16/the-rise-of-outsider-politicians-in-latin-america-and-europe/>.
- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven (2007), “Organización informal de partidos políticos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, enero-marzo, pp. 539-568.
- GIBSON, Edward L. y SUÁREZ-CAO, Julieta (2010), “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”, *Comparative Politics*, vol. 43 (1), pp. 21-39.
- HUNTINGTON, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.
- INGLEHART, Ronald (1984), “The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society”, en RUSSELL, Dalton, FLANAGAN, Scott y BECK, Paul (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, Princeton University Press.
- KITSCHELT, Herbert y WILKINSON, Steven (2007), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979), “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12 (1), pp. 3-27.
- LAPOP (2015), *Barómetro de las Américas*, Universidad de Vanderbilt.

- LINZ, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1 (1), winter, pp. 51-69.
- LIPSET, Seymour Martin y ROKKAN, Stein (1992), "Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en BATTLE, Albert (eds.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- LUPU, Noam (2014), "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", *World Politics*, vol. 66 (4), pp. 561-602.
- MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.) (2006), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, pp. 141-173.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MAIR, Peter (1990), "Parameters of Change", en MAIR, Peter (eds.), *The West European Party System*, Nueva York, Oxford University Press.
- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (2016), "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino, 1983-2015", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar (2016), "La institucionalización del cambio en el sistema de partidos de Guatemala, 1985-2015", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MORENO, Alejandro (1999), *Political Cleavages: Issues, Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder, Co., Oxford University Press.
- OTERO FELIPE, Patricia (2016), "El sistema de partidos de Honduras del bipartidismo tradicional al incipiente multipartidismo (1980-2015)", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- ROBERTS, Kenneth (2002), “Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 36 (4), winter, pp. 3-33.
- ROKKAN, Stein (1970), *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Nueva York, David McKay Company.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2016), “El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- RUBIO, Julia (2016), “El sistema de partidos de Perú (1980-2015)”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SAGARZAZU, Iñaki (2011), “Nación vs. región: las tensiones del sistema de partidos venezolano postcolapso”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 58, pp. 121-142.
- SAGARZAZU, Iñaki (2016), “Institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos en Venezuela (1978-2015)”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- SCHAKEL, Arjan H. (2013), “Nationalisation of Multilevel Party Systems: a Conceptual and Empirical Analysis”, *European Journal of Political Research*, vol. 52, núm. 12, pp. 212-236.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. (1942), *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston [*Régimen de Partidos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964].
- SEAWRIGHT, Jason (2012), *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia (2013), “La agenda de investigación sobre la nacionalización de la política: una evaluación de sus aportes y dilemas”, Trabajo presentado en el Workshop “La nacionalización política en perspectiva comparada. aspectos teóricos y metodológicos”, Buenos Aires, Argentina, 15 y 16 de julio.

- SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia (2014), “Sistemas de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos”, en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2014), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- TANAKA, Martin (2008), “De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela”, en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Norma.
- VAN COTT, Donna (2003), “Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica”, *Análisis Político*, vol. 48, enero-abril, pp. 26-51.
- YASHAR, Deborah (1998), “Indigenous Protest and Democracy in Latin America”, en DOMÍNGUEZ, Jorge y LOWENTHAL, Abraham (eds.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and Caribbean in the 1990s-Themes and Issues*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Bases de datos

- Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.
- Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

CONO SUR

¿TODO SIGUE IGUAL QUE AYER?
CONTINUIDAD Y RUPTURA
EN EL SISTEMA DE PARTIDOS ARGENTINO (1983-2015)

Andrés MALAMUD*
Miguel DE LUCA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto de la política argentina*. III. *Las reglas de juego: estabilidad y cambio institucional*. IV. *Evolución de la estructura de competencia partidaria*. V. *Causas de los cambios y continuidades en la estructura de competencia*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema partidario argentino desafía la capacidad analítica de observadores y especialistas. En primer lugar, la inestabilidad y multiplicación de las etiquetas partidarias contrastan con la estabilidad de los líderes políticos. Segundo, Argentina sobresale porque pese a sufrir reiteradas crisis sociopolíticas, su sistema partidario no se ha derrumbado como en otros países latinoamericanos. Finalmente, el sistema de partidos se destaca por la variedad de pareceres respecto de su caracterización y perspectivas.¹

Este capítulo describe la evolución del sistema de partidos de Argentina desde la apertura democrática en 1983 hasta 2015. El trabajo se centra en los patrones de estabilidad y de cambio, proporcionando un análisis empírico, comparado y sistemático. El estudio busca superar cinco errores frecuentes: contar votos en vez de bancas, con-

* Universidad de Lisboa, Portugal.

** UBA-CONICET, Argentina.

¹ Véase los trabajos de Abal Medina y Suárez-Cao (2003); Adrogué (1995); Cheresky y Blanquer (2004); Di Tella (1998); Echegaray (1993); Malamud (2004); Zelaznik y Rovner (1995).

centrarse en una única elección más que en la tendencia histórica, pronosticar en lugar de analizar, examinar la competencia nacional relegando las arenas provinciales y explicar los resultados a partir de las dinámicas intrapartidarias en vez de las interpartidarias.

II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA ARGENTINA

El sistema de partidos argentino se debe entender como una combinación de tres sistemas simples más uno compuesto. Los tres sistemas refieren a las arenas autónomas de competencia nacional: la presidencial, la senatorial y la de la Cámara de Diputados. El cuarto alude a la agregación y articulación de los veinticuatro sistemas de partidos provinciales. El modelo clásico de Sartori (1976) estaba pensado para sistemas partidarios en regímenes parlamentarios y unitarios, por lo que una única arena electoral podía explicar la formación del parlamento y del gobierno. En cambio, bajo diseños presidenciales, federales y con bicameralismo fuerte, los partidos compiten en múltiples arenas cuyas dinámicas se influyen mutuamente. Argentina es uno de los cuatro países en el mundo, junto con Estados Unidos, Brasil y México, que reúne estos rasgos institucionales, y entre ellos es el único cuya legislación obliga a los partidos a registrarse en las provincias para competir en el plano nacional.

Esta característica, sumada a los mecanismos de nominación de candidatos y de financiamiento partidario, ha transformado a las provincias en el *locus* donde se deciden las carreras de los líderes políticos y, por ende, en los pilares de la política nacional (Jones *et al.*, 2002; Leiras, 2004; Malamud y De Luca, 2005). Desde hace tres décadas, los tiempos de la política argentina han estado sujetos a las votaciones para cargos nacionales pero también a las convocadas para la renovación de cargos subnacionales como gobernadores y legisladores provinciales, configurando un calendario electoral con ciclos bienales y dos niveles de competencia anidados (tabla 1).

Tabla 1
Argentina: calendario electoral 1983-2015

AÑO	TIPO DE ELECCIÓN Y CARGOS EN JUEGO	
	Nacional	Provincial
1983	Presidente y Congreso	22 gobernadores y 22 legislaturas
1985	Congreso	13 legislaturas
1987	Congreso	22 gobernadores y 22 legislaturas
1989	Presidente y Congreso	13 legislaturas
1991	Congreso	23 gobernadores y 23 legislaturas
1993	Congreso	13 legislaturas
1995	Presidente y Congreso	24 gobernadores y 23 legislaturas
1997	Congreso	14 legislaturas
1999	Presidente y Congreso	24 gobernadores y 24 legislaturas
2001	Congreso	1 gobernador y 13 legislaturas
2003	Presidente y Congreso	23 gobernadores y 24 legislaturas
2005	Congreso	2 gobernadores y 13 legislaturas
2007	Presidente y Congreso	22 gobernadores y 23 legislaturas
2009	Congreso	2 gobernadores y 12 legislaturas
2011	Presidente y Congreso	22 gobernadores y 23 legislaturas
2013	Congreso	2 gobernadores y 13 legislaturas
2015	Presidente y Congreso	22 gobernadores y 23 legislaturas

Nota: Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires adquirieron estatus provincial a principios y mediados de la década de 1990 respectivamente. Por simplicidad, unas pocas elecciones transcurridas excepcionalmente en años pares fueron contabilizadas en los impares subsiguientes.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral.

Otro factor distintivo de la política argentina es el peronismo, que desde su irrupción en la década de 1940 se ha transformado en el eje alrededor del cual giran los demás actores, sean civiles o militares. A pesar de las profundas transformaciones experimentadas desde entonces, la división entre peronismo y no peronismo persiste como factor estructurante de las identidades políticas (Ostiguy, 1997; Torre, 2003). En el ciclo democrático abierto en 1983, el voto mantuvo a la organi-

zación electoral del peronismo, el Partido Justicialista (PJ), como el más relevante de los partidos argentinos. De los treinta y dos años transcurridos, veinticuatro fueron bajo presidentes de esa filiación. El PJ exhibe una notable capacidad para adaptar su orientación política (del intervencionismo estatal al neoliberalismo y viceversa) y salir indemne de graves crisis como las de 1989 y 2001. En diciembre de 2011, Cristina Fernández de Kirchner inauguró el tercer gobierno peronista consecutivo, logro no conseguido por Juan Domingo Perón (presidente en 1946-1955 y 1973-1974) ni por Carlos Menem (1989-1999).

La Unión Cívica Radical (UCR o radicales), fundada en 1891, es el otro actor tradicional. Hasta 2015, los radicales —solos o en coalición— habían sido los únicos capaces de derrotar al peronismo en comicios presidenciales: en 1983 con Raúl Alfonsín y en 1999 con Fernando de la Rúa a la cabeza de una alianza electoral. El desempeño de los radicales en las urnas ha dependido, en buena medida, de su capacidad para aglutinar el apoyo de los votantes no peronistas. Entre los factores que han erosionado tal destreza se destacan especialmente dos: primero, el acuerdo con el peronismo para reformar la Constitución Nacional en 1994, denominado Pacto de Olivos, que habilitó la posibilidad de reelección inmediata para Carlos Menem y, segundo, la crisis política de 2001, detonante de la renuncia de Fernando de la Rúa.

Mientras la persistencia del peronismo y, en menor medida, del radicalismo ha sido el principal rasgo de estabilidad política, los cambios han provenido de dos tipos de partidos que completan el sistema partidario: por un lado, una sucesión de organizaciones singulares llamadas genéricamente “terceras fuerzas nacionales” y, por el otro, una docena de agrupaciones con la etiqueta común de “partidos provinciales”.

Desde 1983, diferentes partidos emergieron con el propósito de desafiar el duopolio peronista-radical. El escenario nacional presenció el súbito surgimiento, apogeo y colapso de fuerzas tales como el PI, la UCeDé, el MODIN, el FREPASO, la APR, RECREAR y la CC-ARI. Estos partidos registraron durante una o dos elecciones un importante caudal de votos —fundamentalmente en la región metropolitana de Buenos Aires— pero luego se diluyeron, en general por limitaciones organizativas y programáticas. Ninguno de los anteriores consiguió coronar su apoyo en las elecciones legislativas con victorias para cargos ejecutivos provinciales, cruciales fuentes de poder político

en la Argentina. Ninguno superó su dependencia extrema respecto del líder fundador del partido y ninguno fue capaz de evitar su declive cuando, tras forjar algún acuerdo electoral o parlamentario con el PJ o la UCR, dejaron de ser identificados por el elector como alternativa de gobierno u oposición efectiva.

Eso cambió en 2007, cuando una nueva tercera fuerza, el PRO, bajo el liderazgo del empresario Mauricio Macri conquistó el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tras ese triunfo, el PRO exhibió cierta capacidad para extender su organización electoral por la geografía del país, evitando un destino similar al de las terceras fuerzas precedentes. En 2015, al frente de Cambiemos, una coalición integrada por el PRO, la UCR y la CC-ARI, Macri ganó la elección presidencial, aumentando la relevancia de este partido en el plano nacional.

La etiqueta de partidos provinciales se aplica a una miríada de agrupaciones con influencia en un solo distrito, en el cual solían gobernar o desempeñarse como principal partido de la oposición, quebrando el duopolio peronista-radical.² Sin embargo, tras un periodo de auge en las décadas de 1980 y 1990, la mayoría de estas fuerzas declinó en forma progresiva o se evaporó. En la actualidad, sólo el Movimiento Popular Neuquino conserva su bastión territorial.

Desde 2001, la UCR ha descendido en apoyos electorales en los distritos centrales y en los principales núcleos urbanos del país, aunque resiste en baluartes del interior (Zelaznik, 2013). Así, y aunque la brecha entre ambos se agrandó tanto en términos numéricos como de alcance territorial, peronistas y radicales retienen su condición de primera y segunda fuerza nacional. De hecho, hasta la consolidación del PRO, las terceras fuerzas nacionales no habían logrado ampliar sus apoyos más allá de la región metropolitana de Buenos Aires, por lo que jamás fueron una amenaza a la preeminencia nacional de peronistas y radicales.

² Entre los más importantes partidos provinciales se destacaron Acción Chaqueña (ACH), Cruzada Renovadora-San Juan (CR), Fuerza Republicana-Tucumán (FR), Movimiento Popular Fueguino (MOPOF), Movimiento Popular Jujeno (MPJ), Movimiento Popular Neuquino (MPN), Partido Autonomista-Corrientes (PA), Partido Bloquista-San Juan (PB), Partido Demócrata-Mendoza (PD), Partido Liberal-Corrientes (PL) y Partido Renovador de Salta (PRS).

III. LAS REGLAS DE JUEGO: ESTABILIDAD Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Entre 1983 y 2015, cambios significativos en las reglas electorales nacionales se produjeron en dos oportunidades: la reforma constitucional de 1994 y la introducción de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en 2009. Hasta 1994, la Constitución disponía la proclamación del presidente y vicepresidente por un colegio electoral conformado sobre la base de una representación federal y poblacional a la vez, es decir, por un cuerpo de electores de carácter transitorio, creado para preservar equilibrios políticos y regionales, constituido especialmente para un fin determinado y disuelto en forma inmediata tras cumplir su cometido.

Tabla 2
Reformas en las reglas electorales nacionales

<i>Año de reforma</i>	<i>Institución</i>	<i>Reglas vigentes</i>	<i>Reforma</i>
1994	Presidente y vicepresidente	Elección indirecta por Colegio Electoral. Mandato de 6 años. Reección no inmediata	Elección directa con mayoría de 45% o 40% y 10 puntos de diferencia. Mandato de 4 años. Reección inmediata
1994	Senado	Elección indirecta por legislatura provincial. Mandato de 9 años. Renovación por tercios	Elección directa mayoritaria en lista incompleta cerrada y bloqueada. Mandato de 6 años. Renovación por tercios
2009	Partidos políticos	Elecciones internas para seleccionar candidatos a cargos públicos limitadas a los afiliados, de celebración voluntaria, con calendarios definidos por cada partido	Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)

Fuente: elaboración propia.

Aunque una mayoría de la ciudadanía consideraba que votaba directamente por candidatos y no por electores, los principales partidos tomaban en cuenta su existencia y desplegaban estrategias *ad hoc* previendo —o tratando de evitar— la ausencia de mayoría. Sus maniobras procuraban que los votos populares fueran acompañados en cada provincia por la mayor cantidad de electores. Una diferencia importante entre votos populares y electores era probable porque, como consecuencia de la legislación dictada por el gobierno militar, la distribución de bancas sobrerrepresentaba a los distritos menos poblados (presumiblemente de orientación política conservadora). Y las dificultades para formar una mayoría en el colegio electoral se veían aumentadas porque la distribución de los electores por provincia se practicaba por fórmula proporcional y no por un principio mayoritario, como había sido común antes de 1963.

En el nuevo periodo democrático, si bien tanto Alfonsín como Menem fueron proclamados por mayorías partidarias propias en el Colegio Electoral, de un total de 600, los electores no identificados con el PJ o con la UCR ascendieron de 24 en 1983 a 75 en 1989. Además, dos elecciones de gobernador por vía indirecta tuvieron desenlaces problemáticos (Tucumán en 1987 y Corrientes en 1991). Con estos antecedentes, no existieron abogados de peso para mantener el Colegio Electoral. En 1994 se estableció entonces la vía directa a doble vuelta, pero no en su forma clásica. El balotaje se practicaría únicamente en el caso de que no existieran postulantes con el apoyo de una pluralidad del 45% de los sufragios, o una de cuarenta con más de diez puntos porcentuales de diferencia respecto a su inmediato competidor. Este cambio ha provocado consecuencias de variado alcance (Cabrera, 1996; Riz, 1994; Tula y De Luca, 2001).

En primer lugar, la reforma fijó reglas más simples para la elección presidencial y clausuró la posibilidad de bloqueos institucionales por falta de mayorías en el colegio electoral. La legitimidad de origen de los futuros mandatarios quedó libre de potenciales cuestionamientos. Segundo, la elección directa reajustó el peso político de los distritos más poblados —la ciudad y la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— hasta hacerlos casi determinantes en la votación presidencial. Estas cuatro provincias reunían el 46.6% de los miembros del colegio electoral y hoy comprenden casi dos tercios del padrón de votantes. En este contexto, los candidatos presidenciales tienen más incentivos para orientar su campaña hacia estos distritos.

Y el efecto concentrador se podría extender a otros aspectos de la política nacional, desde el proceso de *policy making* (por ejemplo, qué provincias favorecer en el programa de gobierno para ganar apoyo electoral) hasta el procedimiento para la selección de candidatos (qué postulantes nominar para captar más votos).

Estas cuatro provincias más populosas han constituido la base electoral de las sucesivas terceras fuerzas políticas nacionales: el Partido Intransigente, la UCeDé, el MODIN, el FREPASO, Acción por la República y PRO. De este modo, la reforma empujó una ligera reconfiguración del sistema partidario ya que terceras agrupaciones de carácter “nacional” (con base electoral de tipo urbano-moderna) desplazan en importancia a los partidos de arraigo “provincial” (con apoyo en sociedades tradicionales). Tras el cambio de reglas, los primeros y no los segundos podrían inclinar la balanza en un eventual balotaje.

Por último, la elección directa, por los requisitos exigidos para la segunda vuelta, abre un abanico de estrategias tanto para los partidos y candidatos como para los votantes. El balotaje argentino no estimula automáticamente una multiplicación de la oferta política (como la doble vuelta tradicional), ni fomenta de manera mecánica la conformación de dos grandes bloques o coaliciones partidarias (como los sistemas a simple pluralidad de votos). Más bien admite un multipartidismo moderado, donde las oportunidades de la tercera opción están limitadas por la capacidad de los partidos mayoritarios de conservar sus apoyos electorales y por su propia aptitud para trabar acuerdos políticos y de gobierno con éstos. Asimismo, la conducta de los votantes puede variar entre emitir un “voto sincero” (aunque no con la misma libertad ofrecida por los sistemas de mayoría absoluta) y un “voto útil” (pero no tan constreñidos como en los sistemas de mayoría relativa) (Castiglioni, 1995).

El segundo cambio en las reglas electorales nacionales se introdujo en el Senado. La cámara federal del Congreso, donde las provincias poseen representación igualitaria, estuvo integrada entre 1983 y 1994 por dos representantes por distrito (46 en total hasta 1991 y luego 48) designados por las legislaturas provinciales —con la sola excepción de la capital federal, donde intervenía un colegio electoral—. El mandato de los senadores era de nueve años con posibilidad de reelección ilimitada, y la renovación del cuerpo se hacía por tercios cada trienio. La reforma de 1994 aumentó a tres la cantidad

de senadores (72 en total), redujo su mandato a seis años y fijó un método de elección directa, aunque mantuvo intacta la renovación por tercios. Sin embargo, estableció que el sistema directo por “lista incompleta” (dos senadores para el partido con más votos y uno para el siguiente en número de sufragios) sólo entraría en vigencia a partir de 2001. En consecuencia, para el periodo 1995-2001 se acordó un mecanismo provisorio *ad hoc* por el que la designación de los senadores recaería en las respectivas legislaturas, de acuerdo con mayorías y minorías partidarias conformadas previamente, pero con la condición de que ningún partido se podría adjudicar más de dos senadores por provincia.

En 2009 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner impulsó una reforma denominada de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y de Equidad Electoral”. La iniciativa proponía: 1) la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para todos los partidos, con un umbral de participación del 1.5% del padrón electoral como requisito para presentar candidatos en la elección general; 2) la exigencia, para lograr el reconocimiento jurídico como partido político, de un número de afiliados equivalente al cuatro por mil de los empadronados del distrito correspondiente; 3) la prohibición de financiamiento a los partidos por parte de empresas; 4) la distribución exclusiva de los espacios en radio y TV para la propaganda electoral por parte del Estado; 5) la prohibición a los partidos de toda forma de contratación de espacios de publicidad electoral radiotelevisiva.

El gobierno declaró que la propuesta buscaba fortalecer a los partidos, democratizar los procesos de selección de candidatos, promover un sistema de partidos más estructurado, terminar con la proliferación de microempresas electorales (“sellos de goma” en la jerga política vernácula) y garantizar condiciones más equitativas en la competencia por el poder. Sin embargo, desde la oposición descalificaron al paquete de reformas por considerar que favorecía a los tradicionales PJ y UCR, perjudicaban a las organizaciones políticas minoritarias, y obstaculizaban la consolidación de nuevas agrupaciones partidarias.

A pesar del rechazo de los principales bloques parlamentarios opositores, el gobierno reunió el apoyo de la mayoría absoluta de cada Cámara, cumpliendo el requisito constitucional para la sanción de leyes modificatorias del régimen electoral y de partidos políticos.

Apenas tres elecciones han sido celebradas bajo las nuevas reglas, las de 2011, 2013 y 2015. En este corto periodo la reforma ha provocado una simplificación de la oferta electoral: por ejemplo, las seis fórmulas presidenciales presentadas en 2015 se convirtieron en la cantidad más baja desde 1983, seguida por los siete binomios que compitieron en 2011. Un fenómeno similar se registró en la categoría de diputados nacionales: la cantidad de 106 listas en competencia en 2015 es la más baja desde 1983 y una tercera parte de la marca más alta (350 listas en 2007). El impacto de la obligatoriedad de celebrar elecciones primarias ha sido más modesto. Por caso, en las PASO definitivas de la oferta presidencial de 2011 ningún partido o coalición registró disputa interna, mientras que en 2015 las dos principales coaliciones opositoras, Cambiemos y UNA, tuvieron procesos de selección de candidatos con competencia entre dos o más fórmulas.

IV. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE COMPETENCIA PARTIDARIA

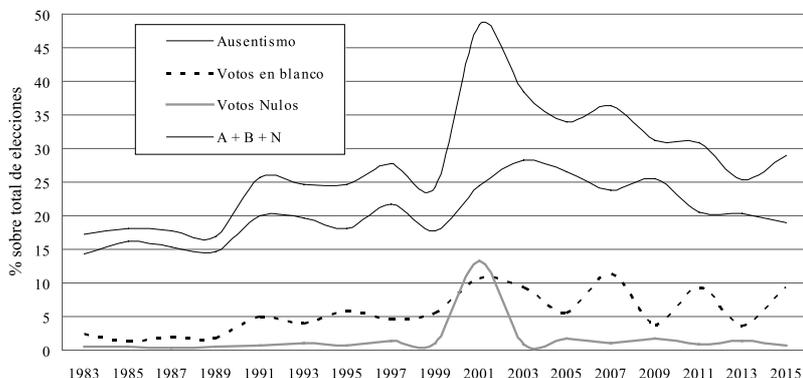
1. *Orientación del voto*

Las elecciones han sido consideradas mayormente libres y limpias y se han celebrado sin violencia. Con sufragio obligatorio para los mayores de 18 y hasta los 70 años, la tasa de participación promedio ha alcanzado el 79.6%. Los ausentes en las urnas han aumentado en forma progresiva entre 1983 y 2009, pasando de un promedio de 15.1% en la década de 1980 a 19.4% en los años noventa y a 25.8% en la década de los años 2000 (gráfico 1). En cambio, entre 2011 y 2015 el ausentismo ha descendido, registrándose un promedio del 19.9%. Las elecciones legislativas concurrentes con las presidenciales han registrado un mayor presentismo que las realizadas únicamente para renovar el Congreso, con excepción de 2003 (probablemente porque en esa oportunidad sólo tres provincias votaron en forma simultánea para ambos cargos y el resto de los comicios legislativos se distribuyeron en una decena de fechas diferentes en, como se verá más adelante, un caso extremo de desdoblamiento).

Gráfico 1

Argentina: participación electoral, voto blanco y nulo. 1983-2015

Ausentismo, Voto en blanco y Voto nulo.
Elecciones para Diputados Nacionales, 1983-2015



Fuente: elaboración propia.

Hubo un caso aún más atípico. En los comicios legislativos de 2001, casi la mitad del electorado saltó la obligación de sufragar, anuló el voto o votó en blanco. Este fenómeno de cuestionamiento electoral masivo a la dirigencia política recibió la denominación de “voto bronca”, obtuvo una amplia repercusión en los medios masivos de comunicación y constituyó el prelude de la crisis político-institucional de 2001-2002. En su zenit, en diciembre de 2001, las multitudes coreaban “¡Que se vayan todos, que no quede ni uno solo!”, en un clima de generalizado repudio a los partidos y a los líderes políticos. Sin embargo, los procesos sociales, institucionales y electorales desencadenados tras la crisis no llevaron a una renovación integral de la dirigencia política ni al colapso del sistema partidario, sino sólo a una reestructuración parcial (Torre, 2003).

A diferencia de lo sucedido en otros países tras coyunturas similares, como Ecuador o Venezuela, los movimientos de protesta y cuestionamiento a la dirigencia tradicional no forjaron fuerzas políticas de tipo *qualunquista*, revolucionaria u orientadas hacia la rebelión cívica, sino que se terminaron disipando o vinculando con las organizaciones partidarias existentes. Los comicios posteriores a 2001 no volvieron a registrar fenómenos similares a lo que se ha conocido como el uso del voto bronca.

2. Evolución de la oferta partidaria

Los sistemas electorales nunca son neutros, pero en el caso argentino generan un fuerte sesgo partidario que favorece al PJ y, en menor medida, a la UCR. Esa desproporcionalidad desalienta la consolidación de terceros partidos nacionales. La desproporcionalidad tiene tres fuentes: el umbral efectivo, el *malapportionment* y la distribución geográfica del electorado (Grofman *et al.*, 1997). El umbral efectivo es el porcentaje mínimo de votos que un candidato o partido debe recibir para ser electo, y resulta de la combinación de la fórmula electoral con la magnitud de distrito. *Malapportionment* es cualquier distribución de bancas que viole el principio de igual representación a igual población. El *malapportionment* sólo es posible en sistemas electorales que comprenden más de un distrito electoral. La distribución heterogénea del electorado puede ser consecuencia de intentos deliberados para influenciar los resultados (*gerrymandering*) o de una combinación demográfica y geográfica espontánea, pero su consecuencia es que la misma cantidad de votos puede obtener diferente representación si éstos se encuentran territorialmente concentrados en lugar de dispersos.

Antes de la reforma constitucional de 1994, cuando el presidente y el vicepresidente eran elegidos indirectamente, nunca se conformó una mayoría distinta a la decidida por el voto popular. Desde 1995, el balotaje modificado buscó limitar la fragmentación electoral: para ganar en la primera vuelta un candidato necesita obtener el 45% de los votos, aunque también gana si alcanza el 40% más una diferencia de 10% con el segundo. Consecuentemente, los partidos tienen incentivos para aliarse desde la primera vuelta, ya sea para alcanzar uno de estos umbrales o para evitar que el candidato mejor posicionado lo consiga (Castiglioni, 1995). Como resultado, las elecciones presidenciales han funcionado efectivamente como lo harían bajo un sistema de mayoría simple (o mayoría relativa). Los efectos del *malapportionment* y de la distribución heterogénea del electorado son inexistentes en esta elección porque es celebrada en un distrito único.

Los senadores son elegidos en el ámbito de las provincias, correspondiendo dos por distrito hasta 1995 y tres desde entonces. Estos tres senadores son electos por un sistema de voto limitado, por lo que el máximo de legisladores que puede conseguir una lista es dos. El umbral efectivo varía de acuerdo al rendimiento, pero dadas las características del sistema, siempre dos y no más de dos listas obtienen

representación por cada provincia.³ El *malapportionment* es una característica intrínseca del Senado, que está intencionalmente diseñado para representar unidades territoriales en vez de población. En consecuencia, cada senador de la provincia de Buenos Aires representa alrededor de cuatro millones de habitantes, mientras que cada senador de Tierra del Fuego lo es por cada 40,000. Este factor sobrerrepresenta a las provincias con escasa población, que constituyen la gran mayoría. La distribución del electorado es de suma importancia en esta categoría, dado que los distritos más pequeños son usualmente menos competitivos y más proclives a votar por el PJ (tal como mostraremos más adelante). Los peronistas obtienen una cuota altamente desproporcional del Senado con respecto a su proporción de votos.

Los diputados nacionales también son electos por cada provincia mediante listas partidarias plurinominales cerradas y bloqueadas, que en Argentina reciben el nombre de “sábana”. Pero, a diferencia del Senado, los distritos electorales varían desde los más pequeños (ocho provincias que eligen dos miembros en cada renovación parcial) a los más grandes (Buenos Aires vota 35). La ley establece que la representación debe ser proporcional utilizando la fórmula electoral D’Hondt, con un umbral legal del 3% del padrón. Esto ha llevado a algunos autores a esperar altos niveles de fragmentación partidaria (McGuire, 1995). Sin embargo, el umbral efectivo es notablemente más alto, ya que veinte distritos son pequeños (cinco bancas o menos), dos medianos (de seis a diez) y sólo dos son grandes (más de diez): por lo tanto, la mayoría de los distritos, en la práctica, funcionan con un sistema mayoritario (Cabrera, 1993, 1996). Es más, el promedio de magnitud de distrito es de 5.3, pero la mediana es de 3.25. El *malapportionment* acentúa la desproporción, ya que los distritos más mayoritarios obtienen un *bonus* o premio (en bancas sobre población) respecto a los más proporcionales (Calvo *et al.*, 2001).

Finalmente, numerosos análisis sobre la distribución del electorado muestran que los votantes leales se concentran en los distritos más pequeños, mientras los grupos más volátiles residen en los grandes (Escolar *et al.*, 2002; Escolar y Calvo, 2003). Esto representa una ventaja para el PJ, ya que sus lealtades se aglutinan en las provincias

³ Una excepción puede ocurrir cuando un partido se divide y presenta candidatos en dos listas, cada una reuniendo más votos que un tercer partido. En 2005, y siguiendo esta estrategia, el PJ obtuvo tres senadores por Buenos Aires, La Rioja, Misiones, San Luis y San Juan.

sobrerrepresentadas (Calvo *et al.*, 2001), pero también ha beneficiado a la UCR, si bien no *vis-à-vis* el PJ, sí en comparación con los otros partidos nacionales. El *malapportionment* también tiene efectos dinámicos cuando los votantes comprenden este fenómeno: tal como muestra Benton (2005: 417), “los ciudadanos sancionan a sus representantes votando por candidatos de otros partidos tradicionales cuando las reglas electorales reducen las oportunidades disponibles para los partidos chicos, aun cuando los partidos tradicionales también sean considerados responsables de los problemas económicos”. Este hallazgo, que puede ser negativo para la *accountability*, resulta tranquilizador para los partidos establecidos.

En suma, la combinación de magnitudes variables con un alto umbral efectivo y un profundo *malapportionment* convierten al sistema electoral en un *continuum* complejo: las elecciones presidenciales se pueden definir por mayoría simple o absoluta, depende de la distribución de los votos; las elecciones senatoriales se definen de modo mayoritario, y las elecciones para la Cámara de Diputados varían entre la proporcionalidad en los distritos grandes y la mayoría simple en los pequeños. Como resultado, la traducción de votos en bancas manufactura regularmente mayorías en el Senado, con frecuencia a nivel presidencial y sólo de forma esporádica en la Cámara de Diputados. Por ende, la categoría senatorial provee un mecanismo estable y predecible para repartir las bancas, mientras que los otros niveles descansan en la contingencia (el presidencial) o en factores demográficos, geográficos y distritales (la Cámara de Diputados).

Además del sistema electoral, existen tres factores temporales que influyen los resultados electorales: el escalonamiento de las elecciones para renovar las cámaras legislativas nacionales, la concurrencia o no de las elecciones (entre las nacionales y con las provinciales) y el desdoblamiento de las elecciones que pertenecen a la misma categoría. El resultado es que el efecto arrastre, esto es, el impacto electoral de un nivel sobre los otros, es variable de una elección a la otra y depende de múltiples actores, sobre todo del presidente y de los gobernadores.

Las elecciones legislativas son escalonadas para las dos cámaras, así como para la mayoría de las legislaturas provinciales. El Senado se renovaba por tercios cada tres años hasta 2001, cuando comenzó a renovarse cada dos años, también por tercios. La Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años. Entre las provincias, catorce tienen elecciones escalonadas, siendo nueve unicamerales y

cinco bicamerales. La principal consecuencia de las elecciones escalonadas es la inercia: la composición de las cámaras no refleja la configuración del electorado al momento de la última elección, sino la combinación de dos o tres elecciones espaciadas por varios años.

Debido al escalonamiento, la concurrencia es siempre parcial: cada vez que un presidente es electo, también se elige la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. La mayoría de las provincias presenta un cuadro similar. Como resultado, las elecciones concurrentes tienden a concentrar el voto popular en la categoría del ejecutivo, produciendo efectos de arrastre en el nivel legislativo, mientras que las no concurrentes (elecciones intermedias) son proclives a producir una votación más fragmentada.

La tercera variable, el desdoblamiento, es un fenómeno difícil de encontrar en otros países; éste puede adoptar dos formatos (Oliveros y Scherlis, 2004). El más simple es la desconcentración temporal de las elecciones provinciales: a este mecanismo han recurrido usualmente algunos gobernadores para separar su destino del de los candidatos de su partido a nivel nacional, o bien ha sido utilizado por el gobierno nacional con el objetivo de producir un efecto acumulativo o de “bola de nieve”. Ampliamente aplicado desde 1991, el desdoblamiento tiene sus raíces en la naturaleza federal del país y es alimentado por la autonomía de las organizaciones provinciales de los partidos políticos. La segunda forma de desdoblar una votación consiste en dispersar en el tiempo las elecciones de los miembros de una determinada asamblea legislativa. En la Argentina, esta práctica fue utilizada durante la década de los noventa y alcanzó su pico en 2003, cuando los diputados nacionales fueron electos en once fechas diferentes a lo largo de siete meses, comenzando el 27 de abril y finalizando el 23 de noviembre.

Los resultados combinados de estos tres factores son múltiples, pero se destacan la inercia y el control de los gobernadores sobre el calendario electoral —ya sea para producir o para evitar efectos de arrastre—. Lo fundamental es que benefician la reelección y, por ende, a los partidos tradicionales. Además, la coordinación de los tiempos y las secuencias electorales sostenidas a nivel provincial han contribuido a reducir el número efectivo de partidos a nivel nacional (Jones, 1997b). Dado que los gobernadores (o los líderes partidarios provinciales) manejan no sólo la selección de candidatos sino también el comportamiento de sus legisladores nacionales, la política provincial termina influenciando la formulación de políticas públicas, más allá de las electorales (De Luca *et al.*, 2002; Jones *et al.*, 2002). En con-

traste con otros países, las elecciones argentinas no están centradas en el candidato ni en el nivel nacional de los partidos (nacionales), sino en su nivel provincial. Y esto tiene un impacto favorable a la estabilidad del sistema nacional de partidos, porque lo autonomiza del desempeño del gobierno nacional y de sus crisis cíclicas.

En contrapartida, la provincialización de la política tiene un impacto desfavorable sobre la contabilización de los partidos. Como muchos politólogos saben por sufrimiento propio, en Argentina es imposible llegar a un acuerdo respecto del número efectivo de partidos electorales o parlamentarios, y más aún usar un índice de nacionalización partidaria. Aunque los partidos mantienen sus nombres legales, las coaliciones cambian de una provincia a la siguiente y entre una elección y la otra, e incluso los nombres de los grupos parlamentarios suelen ser diferentes a los de las listas en que fueron electos los legisladores. Por eso, la relativamente alta estabilidad de los dirigentes partidarios coexiste con una alta inestabilidad de las etiquetas partidarias.

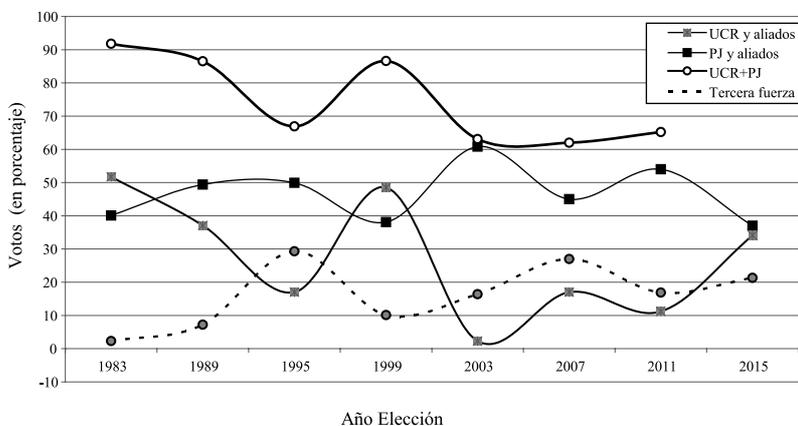
Buena parte de los expertos coincide, sin embargo, en que dos grandes familias políticas subyacen esa aparente fluidez: los peronistas y los no peronistas, cuya frontera es más porosa que en el pasado pero sigue visible para protagonistas y analistas entrenados. Por ejemplo, en agosto de 2014 la Cámara de Diputados —de 257 miembros— estaba dividida en 35 bloques partidarios. Sin embargo, esta fragmentación formal oculta la diferencia entre el gobernante Frente para la Victoria (FPV) y los demás partidos. Mientras el FPV contaba con el grupo más grande de legisladores (119), seguido por la UCR con 37 y Unión PRO con 18, existían seis bloques con apenas dos integrantes y 15 bloques unipersonales.

3. Nivel de competitividad e incertidumbre en los resultados

La primera categoría electoral nacional es la presidencial. Desde 1983 hasta 2015 se celebraron ocho elecciones presidenciales: el PJ, solo, dividido o en alianza, ganó cinco de ellas mientras que la UCR participó en las otras tres victorias, con candidatos propios en dos —sola en 1983 y como parte de una coalición con el Frepaso en 1999—, y como apoyo de Cambiemos en 2015. Hasta 2001, los dos partidos demostraban capacidad de recuperación frente a la derrota. Desde entonces, la competitividad del radicalismo se redujo y sus candidatos solían llegar terceros (gráfico 2).

Hasta 2015 la oscilación bipolar en la obtención de la presidencia era profundamente asimétrica, ya que uno de los partidos demostraba mayor estabilidad electoral que el otro: el PJ nunca recibía menos del 38% de los votos,⁴ mientras que el apoyo a la UCR variaba entre el 52 y el 2%. En este periodo, terceros partidos o coaliciones alcanzaban el segundo lugar en 1995 (FREPASO), 2007 (ARI) y 2011 (FAP), pero la virtual desaparición de algunos (FREPASO y ARI) o la limitación organizativa de otros (FAP), contrastaba con la notable supervivencia de la UCR gracias a su arraigo en provincias y municipios. En 2015 el peronismo prácticamente replica su marca, 37% en la primera vuelta, pero el triunfo presidencial del PRO en el balotaje, incluso como parte de una amplia coalición como Cambiemos, constituye una novedad en la política argentina.

Gráfico 2
Argentina: elecciones presidenciales. 1983-2015



NB: En este gráfico y en los próximos, la tercera fuerza es aquella que, no siendo PJ ni UCR, haya obtenido el porcentaje más alto en las elecciones nacionales. En 2015 se grafica sólo la primera vuelta electoral, y no se ofrece la suma de UCR y PJ porque la UCR apoyó como socio menor una fórmula integrada por otro partido, el PRO. Fuente: salvo aclaración en contrario, todos los gráficos están elaborados a partir de datos disponibles en Molinelli *et al.* (1999) o provenientes del Ministerio del Interior.

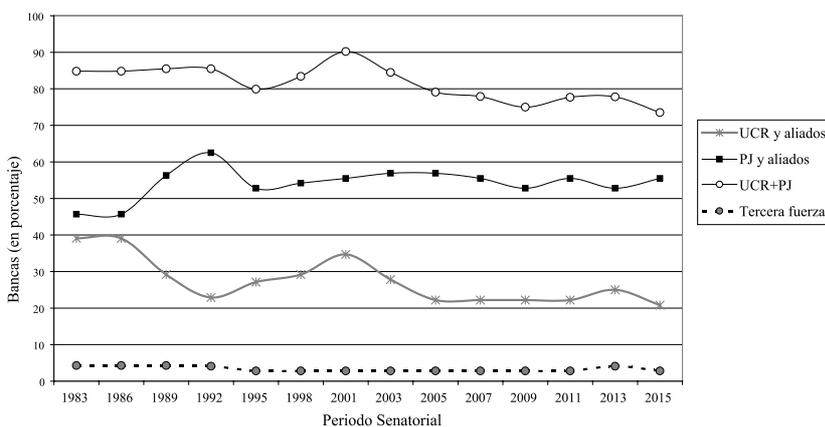
⁴ Las elecciones de 2003 fueron atípicas, ya que el PJ presentó tres candidatos que obtuvieron, en conjunto, el 60% de los votos.

La segunda categoría electoral nacional es la senatorial. En el Senado, el mecanismo de renovación por tercios y trienal, en vigencia entre 1983 y 2001, generó ocho composiciones legislativas diferentes en el término de dos décadas. La reforma constitucional de 1994 incrementó el número de senadores —de 48 a 72— y modificó el periodo de duración de cada mandato —de nueve a seis años— así como los intervalos para las elecciones de renovación —de tres a dos años—. ⁵ Asimismo, la reforma estipulaba que desde 2001 en adelante la elección de los senadores ya no estuviera a cargo de las legislaturas provinciales sino de los electores de cada una de estas provincias. A partir de 1995, dos de los tres senadores por provincia provienen del partido ganador, y el tercero corresponde al partido que lo sigue en cantidad de votos.

Sorprendentemente, todos estos cambios casi no han alterado el balance de poder en el Senado. El PJ conservó entre el 50 y el 60% de las bancas —la única excepción fue bajo el gobierno de Alfonsín (1983-1989) cuando sólo poseía el 45% de la Cámara—. Además, peronistas y radicales juntos sistemáticamente mantuvieron entre el 80 y el 90% de los escaños (gráfico 3). En suma, en la categoría del Senado, el duopolio partidario nunca ha presentado alternancia sino que ha permanecido como un sistema de partido (cada vez más) predominante.

Gráfico 3

Argentina: distribución de bancas en el Senado, elecciones. 1983-2015



Fuente: elaboración propia.

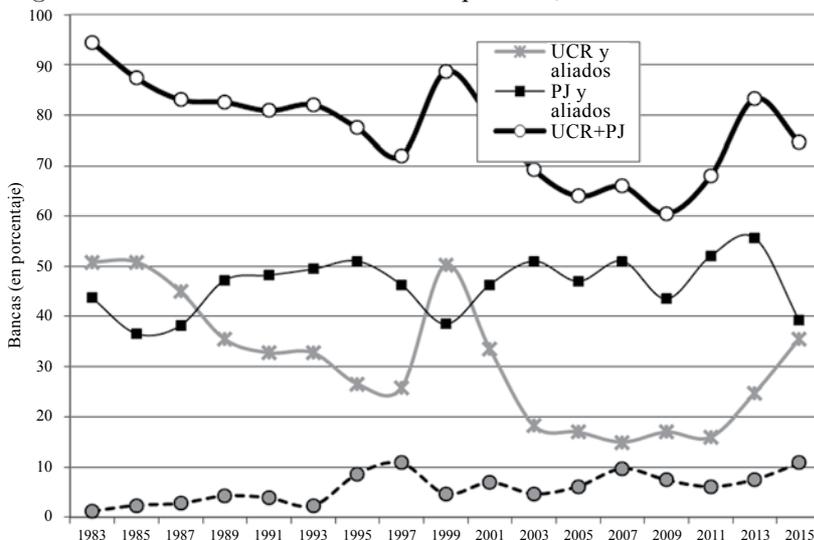
⁵ Las últimas dos modificaciones se hicieron efectivas recién en 2001.

La tercera categoría nacional es la elección de la Cámara de Diputados. Esta difiere de las otras dos categorías. En esta Cámara, la alternancia en la posición mayoritaria fue más común, las mayorías absolutas fueron menos frecuentes, y los terceros partidos han podido incursionar moderadamente. La renovación por mitades, cada dos años, dio como resultado doce periodos legislativos y, por lo tanto, doce composiciones distintas de la Cámara. Mientras que el PJ conservó una mayoría absoluta en dos periodos, y una mayoría simple en seis, la UCR (y sus aliados) obtuvo una mayoría absoluta de bancas en tres periodos, y una mayoría simple en uno (véase gráfico 4). En el transcurso de las dos décadas que aquí se analizan, cinco partidos o coaliciones diferentes se han turnado en ocupar el tercer lugar. Hasta 2015, el mayor bloque parlamentario más allá de peronistas o radicales fue la coalición del FREPASO en 1997, con casi el 11% de las bancas. Dos años más tarde se diluyó, formando parte del bloque de la Alianza. Luego, el peso de los terceros partidos se mantuvo cercano a su promedio tradicional del 5% hasta 2015, cuando el bloque del PRO desplazó a la UCR al tercer lugar por primera vez en la historia.

Desagregando la Argentina en cada una de sus dimensiones, esta exhibe un bipartidismo en la categoría presidencial, un sistema de partido predominante en la categoría senatorial, y un sistema de pluralismo limitado en la Cámara de Diputados. Así y todo, sin embargo, el sistema de partidos nacional muestra una imagen de concentración más que de fragmentación. Hasta 2015, sólo dos partidos se habían alternado en la presidencia mientras lograban más del 80% de los escaños del Senado y más del 70% de la Cámara de Diputados —aunque el PJ haya logrado más victorias electorales, obtenido más bancas, y registrado un desempeño más estable que la UCR—. Las tendencias electorales de la última década, en la cual se registra un incremento de la volatilidad electoral así como una mayor dispersión de los votos, sólo se manifestaron en la arena institucional a partir de 2015, cuando un tercer partido llegó a la presidencia. Su extensión territorial, sin embargo, se limita a dos gobernaciones sobre 24 y seis bancas senatoriales sobre 72.

Gráfico 4

Argentina: distribución de bancas en diputados, elecciones. 1983-2015



Fuente: elaboración propia.

El grado de competencia de los sistemas de partidos provinciales varía ampliamente. Cuatro de las seis provincias más pobladas y ricas (Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza y Entre Ríos) se caracterizan por sistemas partidarios competitivos, junto con las más chicas de Chaco, Corrientes, San Juan, Catamarca y Tierra del Fuego. Buenos Aires, la provincia más grande, se destaca por tener un sistema de partido predominante parecido al de provincias más chicas y menos desarrolladas, aunque en 2015 el peronismo fue sorpresivamente derrotado. En un cuarto de las provincias del país un mismo partido gana ininterrumpidamente la gobernación desde 1983: cinco son bastiones peronistas y una del MPN.

La consolidada posición que el PJ mantiene en casi la mitad de las provincias argentinas le confiere una serie de ventajas a nivel nacional: en primer lugar, una base electoral estable le garantiza al partido un desempeño regular que actúa como amortiguador, previniendo caídas rotundas en momentos adversos; en segundo lugar, el control del Senado, cuyos miembros son electos en una base provincial, y

tercero, le provee de recursos vitales para financiar el partido y las campañas. Si la principal región bajo control del peronismo fue alguna vez etiquetada como el “Sólido Noroeste”, parafraseando el otrora predominio del partido demócrata en el *Sólido Sur* en Estados Unidos, lo cierto es que recientes incursiones de los radicales han, de alguna manera, disipado esta dominación peronista. Este fenómeno tiene una faceta que vale la pena remarcar: allí donde el PJ ha sido desplazado de modo más o menos duradero en alguno de sus bastiones históricos, su lugar fue ocupado por UCR antes que por terceros partidos.

No sólo los partidos tradicionales controlan la mayoría de los cargos nacionales y provinciales, sino que también controlan la mayoría de las municipalidades. Entre 1983 y 2003, el PJ y la UCR no han conseguido nunca menos que el 42 y el 33%, respectivamente —y 84% sumados—, de los municipios argentinos. Esta es todavía una fuente para la estabilidad de los partidos (aunque no nos detendremos en este punto aquí). Es suficiente con remarcar que los intendentes tienen un índice de supervivencia similar al de los gobernadores, con cambios de partido poco frecuentes y una tasa de reelección alta.

La fragmentación partidaria en el nivel subnacional está reducida como consecuencia de condiciones institucionales y de comportamiento similares a aquellas existentes en el plano nacional. Como resalta Föhrig (2004: 26): “La mayoría de los sistemas electorales provinciales contiene dispositivos que incentivan la producción de gobiernos unificados al nivel provincial”. El incentivo principal es la combinación de fórmulas mayoritarias con magnitudes efectivas de distrito bajas (Calvo *et al.*, 2001). Asimismo, la serie de reformas constitucionales que tuvieron lugar desde la democratización de 1983 no ha hecho más que intensificar estos rasgos, ya que las legislaturas provinciales han sistemáticamente aprobado reformas pro-mayoritarias (Calvo y Micozzi, 2005; Corbacho, 1998).

Adicionalmente, la implementación del voto doble simultáneo (DSV o ley de lemas) en más de once provincias ha evitado que los disidentes abandonen los partidos, permitiéndoles postularse en diferentes fracciones, pero siempre se mantuvo a todos bajo el mismo paraguas partidario (Tula, 1997). Este mecanismo tuvo tres consecuencias principales: en primer término, ayudó al partido que buscaba la reelección (sin excepción, el PJ) a mantener muchas de las gobernaciones, más allá de cualquier áspera disputa al interior del partido;

en segundo término, ha evitado que muchos candidatos desafiantes llegaran al poder, sin importar cuán buenos resultados hayan obtenido para llegar a la mayoría absoluta; en tercer lugar, ha contribuido a que el PJ forme amplias mayorías en el Congreso Nacional, ya que si bien la ley de lemas no era aplicable a la elección nacional, en ésta usualmente todas las fracciones provinciales se unían para apoyar a una misma lista.

4. *Evolución de las demandas ciudadanas*

Los resultados muestran la estabilidad electoral del PJ, la permanencia —si bien irregular— de la UCR y la inestabilidad de las terceras fuerzas (tabla 3).

Tabla 3
Porcentaje de votos en elecciones presidenciales. 1983-2015

Partido Político	1983 ^a	1989 ^a	1995	1999	2003	2007	2011	2015 ^b
Partido Justicialista (PJ) ^c	40.16	47.49	49.94	38.27		45.29	54.11	37.08
FL ^d					24.45			
FPV ^d					22.24			
Unión Cívica Radical (UCR) ^e	51.75	37.04	16.99	48.37	2.3	16.91	11.14	
PI	2.33							
ADC		6.87						
Frepaso			29.3					
APR				10.22				
Recrear					16.3			
CC						23.04		

Tabla 3 (continuación)
 Porcentaje de votos en elecciones presidenciales. 1983-2015

Partido Político	1983 ^a	1989 ^a	1995	1999	2003	2007	2011	2015 ^b
FAP							16.81	
Cambiamos								34.15
UNA								21.39
Otros partidos	5.76	8.6	3.77	3.14	34.71	14.76	17.94	7.38
Total tres primeros candidatos	94.24	91.4	96.23	96.86	62.99	85.24	82.06	92.62
Competitividad (Diferencia 1ro.-2do.)	11.59	10.45	20.64	10.1	2.21	22.25	37.3	2.93
Número de candidatos presidenciales	12	9	14	10	18	14	7	6
Candidatos con menos de 3% de votos	10	6	11	7	13	10	2	2

^a En 1983 y 1989 las elecciones fueron indirectas, vía colegio electoral

^b En 2015, en segunda vuelta Cambiamos obtuvo 51.4% y el PJ 48.6%.

^c En 1989, FREJUPO. En 2003 el PJ habilitó a tres candidatos con sus propios sellos electorales: FL, FPV y FMP.

^d En 2007, 2011 y 2015, FPV.

^e En 2003 los candidatos del FL renunciaron a competir en la segunda vuelta.

^e En 1989, incluye UCR y CFI. En 1999, Alianza UCR-FREPASO y otros partidos pequeños (Alianza).

^e En 2007, UNA. En 2011, UDESO.

Los totales corresponden a los candidatos de cada partido, incluyendo los votos obtenidos por otras listas partidarias que también los apoyaron.

Fuente: elaboración propia.

La distribución de bancas en el Congreso mantuvo gran regularidad. El peronismo tuvo la mayoría simple en el Senado entre 1983 y 1989, y la mayoría absoluta a partir de entonces. En la Cámara de Diputados, el radicalismo logró la mayoría simple o absoluta (y, dada la tradición parlamentaria, la presidencia del cuerpo) durante los ocho años en que también presidió el país. El resto del tiempo, el peronismo controló la Cámara (gráficos 3 y 4). En las elecciones presidenciales de todo el periodo, la volatilidad electoral aumentó progresivamente entre 1983 y 2003, pero inició una tendencia descendente desde esa elección crítica hasta el presente (tabla 4).

Tabla 4

Volatilidad electoral en elecciones presidenciales. 1983-2015

Periodo	%
1983 - 1989	24.79
1989 - 1995	34.46
1995 - 1999	43.12
1999 - 2003	72.28
2003 - 2007	49.92
2007 - 2011	33.50
2011-2015	56.47
Promedio 1983-2015	44.93

Nota: en 1999 se considera a la Alianza como continuación de la UCR (no del FREPASO ni de la suma de ambos en los comicios de 1995). En 2003 se toma al FPV como continuación del PJ. En 2015 se estima a Cambiemos como una coalición nueva.

Fuente: actualizado sobre datos de Alcántara Sáez (2013).

A lo largo de treinta años, las demandas ciudadanas han ido variando y esa evolución se ha reflejado en el plano electoral, especialmente a través de la emergencia y declive de las terceras fuerzas. Los partidos tradicionales no han sido ajenos a estas variaciones en las preferencias de la ciudadanía y ajustaron sus discursos y posicionamientos a los cambios en la opinión pública. El peronismo ha exhibido una extraordinaria capacidad para sintonizar con los vaivenes del electorado.

En los albores de la transición fueron comunes las reivindicaciones relativas al respeto de los derechos humanos y los reclamos por la

revisión del pasado. Más tarde se hicieron sentir las posiciones proclives a las políticas de mercado, la reforma del Estado y la desregulación de la economía. A comienzos de la década de 1990, se destacaron las aspiraciones de estabilidad económica y seguridad pública, y hacia fines de la misma surgieron demandas de transparencia en la administración pública y de reversión de las políticas neoliberales. En los últimos quince años resurgieron reclamos de justicia respecto de la represión durante la dictadura y demandas por una mayor intervención del Estado en la economía. Y a partir de 2007, primero con el aval de Cristina Fernández de Kirchner y después en su contra, creció la demanda por mayor calidad institucional.

5. *Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos*

Hace ya casi veinte años Mainwaring y Scully (1995) calificaban al sistema partidario argentino como de “institucionalizado”, aunque en menor medida que, por ejemplo, Chile y Uruguay. Tal caracterización se mantiene, pero la erosión de las raíces de los principales partidos entre los electores ha provocado un descenso en el grado de estructuración del sistema. La identificación de los votantes con los partidos ha disminuido, especialmente en los sectores medios, tradicional base de apoyo de la UCR. En cambio, el reconocimiento en el peronismo se muestra más resistente, en particular en los sectores más bajos de la escala social y en los de menor nivel de instrucción. En consecuencia, la apelación de los partidos a la lealtad partidaria, la invocación a los orígenes históricos, los símbolos y rituales de la organización son cada vez menos frecuentes en las campañas electorales.

La emergencia de liderazgos descollantes —como el de Raúl Alfonsín entre los radicales y los de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en el PJ— ha permitido a ambos partidos aglutinar y movilizar nuevas generaciones de seguidores, cimentando su vigencia. Si esta identificación con los líderes partidarios es significativa entre peronistas y radicales, al punto de resultar comunes en la jerga política los términos “alfonsinismo”, “menemismo” y “kirchnerismo”, se torna aún más relevante entre las terceras fuerzas y los partidos provinciales, que en el plano electoral giran casi exclusivamente en torno a un dirigente o candidato prominente. La gran excepción al personalismo de los nuevos partidos terminó siendo el PRO, que surgió en la Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001 pero

consiguió extenderse por el territorio e institucionalizarse más allá del liderazgo de Mauricio Macri. Un indicador de expansión territorial es la presencia legislativa del PRO en la mitad de las provincias, logro jamás alcanzado por terceras fuerzas nacionales; un indicador de institucionalización es la incorporación de Gabriela Michetti a la fórmula presidencial, pese a haber desafiado y perdido en una primaria contra el delfín de Macri en Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta. La llegada de Macri a la presidencia implica, por lo tanto, la consolidación de un partido y no el éxito de un *outsider*.

En algunos sectores del electorado argentino son comunes los vínculos clientelares, el apoyo del votante como reconocimiento a la recepción de un beneficio material personal y excluyente. El despliegue de redes clientelares es habitual en el aparato peronista, pero el radicalismo, las sucesivas terceras fuerzas y los partidos provinciales también han apelado a tal recurso, en forma especial, pero no únicamente, para movilizar y obtener apoyo electoral. Vínculos personalistas y clientelares también son usuales en países vecinos como Chile y Uruguay. Sin embargo, ahí también existe vinculación programática entre políticos y votantes, que es poco frecuente en Argentina: no existen lazos estables basados en la posición partidaria en cuestiones de políticas públicas.

6. Nivel de polarización de las élites

Los partidos políticos mayoritarios, el PJ y la UCR, constituyen organizaciones heterogéneas y albergan a dirigentes partidarios de orientaciones diversas. Entre 1983 y 2013 los principales líderes en el gobierno no han exhibido —en promedio— notables diferencias ideológicas en materia de política fiscal o económica sino que, por el contrario se han manejado con una gran dosis de pragmatismo y flexibilidad. La cercanía de las posiciones de peronistas y radicales sobre el eje izquierda-derecha no implica, sin embargo, ausencia o bajo nivel de polarización entre las élites del PJ y la UCR. Precisamente, porque durante gran parte de los últimos sesenta años, la política argentina se caracterizó por una alta polarización basada en el eje peronismo-antiperonismo. Tales diferencias, sin embargo, han ido menguando a partir de 1983.

Como partidos heterogéneos, peronistas y radicales también albergan diferencias entre sus dirigentes políticos, las que se han mani-

festado tanto a través de líneas de orientación intrapartidaria como de ejes de referencia territorial. Las diferencias entre líneas internas fueron comunes en la década de 1980 y 1990 en las disputas por la conducción de los respectivos liderazgos partidarios: el Movimiento de Renovación y Cambio, por un lado, y la Junta Coordinadora Nacional, por el otro, en la UCR, y los “ortodoxos” y “renovadores” en el PJ. Sin embargo, desde mediados/fines de la década de 1990 las corrientes minoritarias en cada partido tendieron a escindirse de la organización matriz, a fundar otros partidos y a competir en las elecciones generales (“ir por afuera” en la jerga política vernácula). Como ejemplos de tal fenómeno se pueden mencionar al Frente Grande (década de 1990) y al Peronismo Federal o “disidente” (desde 2005 en adelante) en el PJ, y a ARI y al GEN (desde 2000 y 2007, respectivamente) como desprendimientos de la UCR. Estas escisiones, empero, no han sido definitivas: varios dirigentes del FG han regresado o apoyado al PJ bajo el gobierno de los Kirchner, mientras que ARI y GEN han construido coaliciones electorales con la UCR (por ejemplo, el ACyS en 2009).

Los contrastes basados en el territorio persisten y se manifiestan en orientaciones más progresistas entre dirigentes provenientes de los núcleos urbanos y posiciones más conservadoras entre líderes oriundos de regiones rurales o periféricas. Estas divergencias se exteriorizan, entre otros aspectos, en las diferentes políticas provinciales de coalición electoral y de gobierno, al punto que las organizaciones nacionales del PJ y la UCR funcionan como confederaciones de sus ramas provinciales. Sin embargo, tanto peronistas como radicales han mostrado un alto nivel de disciplina partidaria en el Congreso Nacional (Jones, 2001).

V. CAUSAS DE LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA

Las principales continuidades en la estructura de la competencia nacional están enraizadas en la política provincial. A ese nivel, sucesivos cambios institucionales han fomentado la concentración del poder en el gobernador, generalizando la reelección consecutiva y facilitando el control provincial de las carreras políticas.

El gobernador es el titular del Poder Ejecutivo provincial. Después del presidente de la República y, quizá, de los miembros más

importantes del gobierno nacional —como el ministro de economía o el de interior—, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país en razón de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuentan. Aunque su influencia suele ser proporcional a la riqueza y al padrón electoral de la provincia, han sido mandatarios de provincias menores Menem y Kirchner, los que se abrieron camino a la presidencia en detrimento de gobernadores teóricamente más poderosos.

En la práctica, los gobernadores no sólo son titulares del Poder Ejecutivo y jefes de la administración pública provincial, sino también líderes de su partido a nivel local, con gran influencia sobre los intendentes municipales, la legislatura provincial y los diputados y senadores nacionales del mismo partido correspondiente al distrito. El método de elección y la duración del mandato de los gobernadores están regulados por las respectivas Constituciones y leyes provinciales. En este periodo, casi el 90% de ellos fueron elegidos en forma directa a simple mayoría de sufragios, mientras que su mandato se ha mantenido invariablemente en cuatro años.

En los comienzos de la transición democrática, todas las Constituciones provinciales inhabilitaban al titular del Poder Ejecutivo para permanecer en el cargo durante dos mandatos consecutivos. Sin embargo, a lo largo de este periodo la gran mayoría de los gobernadores —tanto de uno como de otro partido y tanto bajo la gestión de Alfonsín como bajo las de Menem— lideraron con éxito un proceso de reforma constitucional para habilitar sus propias reelecciones (Almaraz, 2010; Cardarello, 2011). En consecuencia, de los 24 distritos electorales del país únicamente las provincias de Mendoza y Santa Fe prohíben la reelección inmediata del gobernador. Los restantes admiten una reelección (17 provincias), dos reelecciones consecutivas (San Juan y Salta) o la reelección indefinida (Catamarca, Formosa y Santa Cruz).

Desde 1983, los gobernadores con posibilidad de ser reelegidos en forma inmediata y que efectivamente compitieron tuvieron un 90% de eficacia. La perspectiva de un segundo mandato consecutivo, sumada a altas probabilidades de éxito en la pelea por la reelección, reforzó aún más el poder de los gobernadores, cargo que —junto con el de senador nacional— ha sido durante el periodo un escalón previo para la postulación a la presidencia.⁶

⁶ Por ejemplo, en los comicios presidenciales de 1989, 1995, 1999 y 2003, los postulantes que obtuvieron el primer y el segundo lugar habían sido gobernadores

En el plano político-partidario, el peronismo mantiene una significativa supremacía (tabla 5). Desde 1983 hasta el presente, el PJ siempre ha gobernado en más de la mitad de las provincias del país, mientras que la UCR, aliada con otras fuerzas, apenas ha gobernado —en promedio— en poco más del 20% de los distritos. En el mismo periodo, el peronismo jamás perdió la gobernación en seis provincias; en cambio, el radicalismo perdió su único invicto en Río Negro en 2011. En las demás, estos partidos practican la alternancia entre sí o con otros de carácter provincial, excepto en Neuquén donde el MPN ha resultado imbatible.

en algún momento de su carrera política o se desempeñaban como tales al tiempo de la votación. Los dos principales candidatos presidenciales en 2015 ejercían el cargo de gobernador: Daniel Scioli (PJ, Buenos Aires) y Mauricio Macri (PRO, Ciudad de Buenos Aires).

Tabla 5 (continuación)
Elecciones para gobernador, Argentina 1983-2019

Provincia	1983-87	1987-91	1991-95	1995-99	1999-2003	2003-07	2007-11	2011-15	2015-19
Formosa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Chubut	UCR	PJ	UCR	UCR	ALIANZA	PJ	PJ	PJ	PJ
San Luis	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Catamarca	PJ	PJ if	UCR	UCR	Alianza	Alianza	UCR	PJ	PJ
La Rioja	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
La Pampa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santa Cruz	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Tierra del Fuego	---	---	MPF	MPF	PJ	UCR	ARI	PSP	PJ

Nota: if: intervención federal; FCS: Frente Cívico por Santiago; FR: Fuerza Republicana; FRC: Frente Renovador de la Concordia; JSRN: Juntos Somos Río Negro; MPN: Movimiento Popular Neuquino; MPF: Movimiento Popular Fueguino; PACH: Partido Acción Chaqueña; PAL: Partido Autonomista Liberal; PBSJ: Partido Bloquista de San Juan; PN: Partido Nuevo; PRS: Partido Renovador Salterio; PSP: Partido Socialista Patagónico.

Fuente: elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES

Luego del colapso político de diciembre de 2001, varios analistas sostuvieron que el rechazo popular a la élite política acarrearía el fin de los partidos tradicionales. Sin embargo, hasta 2015 el PJ conservó la Presidencia de la República, el 55% del Senado, el 51% de la Cámara de Diputados y el 66% de las gobernaciones provinciales. El segundo partido, la UCR, ocupó hasta diciembre de ese año el 28% del Senado, el 17% de la Cámara de Diputados y, a pesar de alinear sólo un gobernador, un tercio de las ciudades capitales de provincia. Entre los dos partidos había un abismo, pero detrás de ellos también. Las fuerzas que habían superado a la UCR en las elecciones presidenciales de 2003, 2007 y 2011 (RECREAR, ARI y el FAP) no consiguieron más que un senador, un gobernador y un puñado de diputados entre las tres. A fines de 2015 esta historia iba finalmente a cambiar... un poco.

El PRO, que gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde 2007 pero no presentó candidato presidencial en 2011, obtuvo en 2013 tres senadores y una veintena de diputados. En 2015 realizó una alianza con la UCR, denominada Cambiemos, que le permitió ganar las elecciones presidenciales con la fórmula propia Mauricio Macri-Gabriela Michetti. Por primera vez en un siglo, un partido que no era radical ni peronista lograba ese objetivo. En los otros niveles del sistema de partidos, sin embargo, esta irrupción es atenuada. El PRO cuenta hoy con seis senadores contra nueve de la UCR y 40 del PJ-FPV, y su bloque de diputados llega al 16% de la Cámara (41 integrantes sobre un total de 257). La alianza Cambiemos aglutina, en total, 91 diputados. A nivel provincial, el radicalismo tiene tres gobernadores y el PRO dos, aunque en este último caso importe más la calidad: ciudad y provincia de Buenos Aires representan casi el 50% del padrón electoral. En otras palabras, la novedad al nivel presidencial convive con gran continuidad en el Congreso y las gobernaciones.

En treinta años, terceros partidos habían hecho esporádicas incursiones electorales pero nunca se lograron consolidar, en contraste con los dos partidos tradicionales que mostraron resiliencia y capacidad de recuperación —si bien asimétrica—. El PRO constituye, por eso, el primer intento exitoso de quebrar la histórica diarquía partidaria. Los próximos años dirán si se suma al sistema de partidos o sustituye a uno de los actores tradicionales, en cuyo caso confirmará la observación de Mair (1996: 99-100) de que “cambios masivos al

nivel del electorado y del formato del sistema de partidos pueden dar por resultado un sistema de partidos que refleje más continuidad que cambio”.

Para determinar si una estructura de competencia es abierta (cambiante) o cerrada (previsible), Mair (1996) considera tres dimensiones: el patrón de alternancia, la fórmula gubernamental y el acceso a los cargos de gobierno. Las elecciones de 2015 señalaron un cambio en el patrón de alternancia (de bipartidista asimétrico a bipolar coalicional); dado el estilo presidencial de formación del gabinete, aún no está claro si la fórmula gubernamental será de coalición o monopartidaria con adornos; pero el acceso duopólico a los cargos ejecutivos ha terminado. Lo que permanece es el PJ como partido predominante en las arenas legislativa y provincial.

La estabilidad (o el cambio) electoral se puede relacionar con la estabilidad (o inestabilidad) del sistema partidario, pero no son equivalentes (Mair, 1996). Esto significa que un realineamiento electoral no afecta necesariamente la estructura de la competencia. En Argentina, el cambio electoral ha sido territorialmente limitado, pero la consecuencia es que la UCR y los partidos provinciales pesan menos que antes. En contraste, el PRO pasó de partido distrital a nacional, en perjuicio inicial del radicalismo pero también del peronismo —sobre todo en la provincia de Buenos Aires—. Y, sin embargo, el sistema partidario ha mantenido notables grados de continuidad. Ello se debe a dos factores: la estabilidad de la competencia a nivel provincial y la capacidad adaptativa del Partido Justicialista.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan Manuel y SUÁREZ-CAO, Julieta (2003), “Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, pp. 121-150.
- ADROGUÉ, Gerardo y ARMESTO, Melchor (2001), “Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa”, *Desarrollo Económico*, vol. 160, núm. 40, pp. 619-652.
- ADROGUÉ, Gerardo (1995), “El nuevo sistema partidario argentino”, en ACUÑA, Carlos (ed.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 27-70.

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2013), “Elecciones en América Latina: un análisis comparado”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (coords.), *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, México, IFE-Porrúa, pp. 9-70.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2001), “Los partidos políticos en América Latina”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27, pp. 17-35.
- ALMARAZ, Gabriela (2010), “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 4, núm. 2, noviembre, pp. 191-226.
- BENTON, Allyson Lucinda (2005), “Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions, and Voting Behavior in Latin America”, *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 4, pp. 417-442.
- BURDMAN, Julio (2010), “Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina”, *Post-Data*, vol. 15, núm. 1, pp. 33-74.
- CABRERA, Ernesto (1993), “Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional”, *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130, pp. 281-294.
- CABRERA, Ernesto (1996), “Multiparty Politics in Argentina? Electoral Rules and Changing Patterns”, *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 477-495.
- CABRERA, Ernesto (2001), “La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina”, en CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP, pp. 113-140.
- CALVO, Ernesto, SZWARCEBERG, Mariela, MICOZZI, Juan Pablo y LABANCA, Juan Facundo (2001), “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP, pp. 53-98.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (eds.) (2001), *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP.

- CALVO, Ernesto y MICOZZI, Juan Pablo (2005), "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races", *Journal of Politics*, vol. 67, núm. 4, pp. 1050-1074.
- CANTÓN, Darío (1973), *Elecciones y partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CARDARELLO, Antonio (2011), *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*, Montevideo, Universidad de la República.
- CARRIZO, Carla (2011), "La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo", en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 85-94.
- CASTIGLIONI, Franco (1995), "Ingeniería política, reforma constitucional y ballottage", en SIDICARO, Ricardo y MAYER, Jorge (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Carrera de Ciencia Política-Oficina de Publicaciones (CBC), Universidad de Buenos Aires, pp. 103-117.
- CATTERBERG, Edgardo (1988), "La transición y el sistema de partidos políticos en la Argentina", *Plural*, vol. 10, núm. 11, pp. 182-185.
- CAVAROZZI, Marcelo (1988), "De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos", *Plural*, vol. 10, núm. 11, pp. 4-8.
- CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean-Michel (eds.) (2003), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Rosario, Homo Sapiens.
- CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean-Michel (eds.) (2004), *¿Qué cambió en la política argentina?*, Rosario, Homo Sapiens.
- CORBACHO, Alejandro (1998), "Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994", *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm. 148, pp. 591-616.
- CORTÉS, Hugo y PIERO, Sergio de (2007), "Allá lejos y hace tiempo: El desarrollo electoral de los partidos provinciales", *Cuadernos de la Argentina Reciente*, vol. 5, pp. 58-69.
- DE LUCA, Miguel, JONES, Mark P. y TULA María Inés (2002), "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 35, pp. 413-436.
- DE RIZ, Liliana y ADROGUÉ, Gerardo (1991), "Democracia y Elecciones en la Argentina: 1983-1989", en NOHLEN, Dieter y RIZ, Liliana de

- (eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa, pp. 237-295.
- DI TELLA, Torcuato (1986), "Evolución del sistema de partidos en Argentina, Brasil y Perú (1960-1985)", *Cuadernos Simón Rodríguez*, vol. 1, pp. 12-25.
- DI TELLA, Torcuato (1998), "El futuro de los partidos políticos en la Argentina", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, pp. 343-350.
- ECHEGARAY, Fabián (1993), "¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina", *Nueva Sociedad*, vol. 124, pp. 46-52.
- ESCOLAR, Marcelo y CALVO, Ernesto (2003), "Las tres reformas: personalización, eficiencia y gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina", *Política y Gestión*, vol. 5, pp. 107-135.
- ESCOLAR, Marcelo, CALVO, Ernesto, CALCAGNO Natalia y MINVILLE, Sandra (2002), "Últimas imágenes antes del naufragio. Las elecciones del 2001 en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 165, pp. 25-44.
- FÖHRIG, Alberto (2004), "Intra-Party Decision-Making in Argentina: Factions, Careers, Federalism and the State", Doctoral proposal, University of Oxford.
- GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2001), "Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP, pp. 179-204.
- GROFMAN, Bernard, KOETZLE, William y BRUNELL, Thomas (1997), "An Integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences, and the Geographic Distribution of the Party Vote Shares", *Electoral Studies*, vol. 16, núm. 4, pp. 457-470.
- JONES, Mark P. (1997a), "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, pp. 259-299.
- JONES, Mark P. (1997b), "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections", *Journal of Politics*, vol. 59, pp. 538-549.

- JONES, Mark P. (2001), "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina", *POSTData*, vol. 7, pp.189-230.
- JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián, SPILLER Pablo y TOMMASI, Mariano (2002), "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, vol. 46 (3), pp. 656-669.
- JONES, Mark P. y MAINWARING, Scott (2003), "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", *Party Politics*, vol. 9, pp. 139-166.
- LEIRAS, Marcelo (2004), "Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina", *Revista SAAP*, vol. 1, pp. 515-560.
- LEVITSKY, Steven (2005), *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- LUCARDI, Adrián (2010), "La fórmula D'Hondt y la integración de la Cámara de Diputados argentina, 2005-2009", *Desarrollo Económico*, vol. 49, núm. 196, enero-marzo, pp. 629-651.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MAIR, Peter (1996), "Party Systems and Structures of Competition", en LEDUC, Lawrence, NIEMI, Richard G. y NORRIS, Pippa (eds.) *Comparing Democracies*, Thousand Oaks, Sage, pp. 83-106.
- MALAMUD, Andrés (2004), "El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)", *Revista Colección*, vol. 15, pp. 13-43.
- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (2005). "The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003", en *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, Granada, 14 al 19 de abril.
- MANSILLA, César (1983), *Los partidos provinciales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- MCGUIRE, James W. (1995), "Political Parties and Democracy in Argentina", en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 200-246.

- MOLINELLI, N. Guillermo, PALAUZA, Valeria y SIN, Gisela (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: Materiales para su Estudio*, Buenos Aires, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad-Temas Grupo Editorial.
- MORA Y ARAUJO, Manuel (1991), “El cuadro político y electoral argentino”, en NOHLEN, Dieter y RIZ, Liliana de (eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa, pp. 207-235.
- NOVARO, Marcos (2003), “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”, *Revista SAAP*, vol. 1, núm. 2, pp. 341-376.
- OLIVEROS, Virginia y SCHERLIS, Gerardo (2004), “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003”, en CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean-Michel (eds.), *¿Qué cambió en la política argentina?* Rosario, Homo Sapiens, pp. 179-211.
- OSTIGUY, Pierre (1997), “Peronismo y antiperonismo: bases socioculturales de la identidad política en la Argentina”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, pp. 133-215.
- PALANZA, Valeria y SIN, Gisela (1997), “Partidos provinciales y gobierno nacional en el Congreso (1983-1995)”, *Boletín SAAP*, vol. 3, núm. 5, pp. 46-94.
- REYNOSO, Diego (1999), “La desigualdad del voto en Argentina”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 15, pp. 73-97.
- SARTORI, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRE, Juan Carlos (2003), “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, vol. 168 (42), pp. 647-665.
- TULA, María Inés (1997), “Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales: los casos de La Rioja, Santa Fe y Santa Cruz”, *Boletín SAAP*, vol. 3 (5), pp. 3-25.
- TULA, María Inés y DE LUCA, Miguel (2001), “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina”, en MALLO, Susana y SERNA, Miguel (comps.), *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Montevideo, Editorial Banda Oriental, pp. 84-105.
- ZELAZNIK, Javier (2011), “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 277-327.

ZELAZNIK, Javier (2013), “Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia”, *Revista SAAP*, vol. 7, núm. 2, noviembre, pp. 423-431.

ZELAZNIK, Javier y ROVNER, Helena (1995), “Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina: probables escenarios”, en SIDICARO, Ricardo y MAYER, Jorge (comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Carrera de Ciencia Política-Oficina de Publicaciones del CBC-UBA, pp. 199-216.

Abreviaturas de partidos y coaliciones

ACH	Acción Chaqueña.
APR	Acción por la República.
ARI	Afirmación para una República Igualitaria.
CC-ARI	Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria.
CJS	Cambio con Justicia Social.
CL	Confederación Laborista.
CR	Cruzada Renovadora.
CP	Concertación Plural.
FG	Frente Grande.
FR	Fuerza Republicana.
GEN	Generación para un Encuentro Nacional.
IS	Izquierda Socialista.
MFP	Movimiento Federalista Pampeano.
MID	Movimiento de Integración y Desarrollo.
MODIN	Movimiento por la Dignidad y la Independencia.
MOPOF	Movimiento Popular Fueguino.
MPJ	Movimiento Popular Jujeño.
MPN	Movimiento Popular Neuquino.
PA	Partido Autonomista de Corrientes.
PACH	Partido Acción Chubutense.
PAIS	Política Abierta para la Integridad Social.
PB	Partido Bloquista de San Juan.
PCP	Conservador Popular.
PD	Partido Demócrata de Mendoza.
PDC	Partido Demócrata Cristiano.

PDP	Partido Demócrata Progresista.
PF	Partido Federal.
PI	Partido Intransigente.
PJ	Partido Justicialista.
PL	Partido Liberal de Corrientes.
PN	Partido Nuevo de Corrientes.
PO	Partido Obrero.
Pro	Propuesta Republicana.
PRS	Partido Renovador de Salta.
PS	Partido Socialista.
PSP	Partido Socialista Patagónico.
PTS	Partido de Trabajadores por el Socialismo.
UCR	Unión Cívica Radical.
UCeDÉ	Unión del Centro Democrático.
UP	Unión Popular.
ACyS	Acuerdo Cívico y Social (UCR, CC-ARI, PS).
ADC	Alianza de Centro (UCEDÉ, PDP).
ALIANZA	Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia (UCR, FREPASO, PDP, PDC, PI, MID).
CAMBIEMOS	(PRO, UCR, CC).
CFI	Confederación Federalista Independiente (PF, PRS, MFP, MPJ, PACH).
FAP	Frente Amplio Progresista (PS, GEN).
FIT	Frente de Izquierda y de los Trabajadores (PTS, PO, IS).
FL	Frente por la Lealtad (PCP-CJS).
FMP	Frente Movimiento Popular (CL-UP) .
FPV	Frente para la Victoria (en 2005 de la Victoria, PAIS; en 2007 PJ, FG, PI, de la Victoria, PCP, CP, PDC, en 2011 PJ, FG, PI, de la Victoria, PCP, en 2015 PJ, FG, PI, PC, de la Victoria).
FREJUPO	Frente Justicialista de Unidad Popular (PJ, PI, MID, PDC, PCP).
FREPASO	Frente del País Solidario (FG, PAIS, PDC, PI).
PAL	Pacto Autonomista-Liberal (PA, PL).
RECREAR	Recrear el Crecimiento (PDP, PF, ACH, PRS, PD, PL, PA).
UDESOS	Unión para el Desarrollo Social (UCR, PF).
UNA	Una Nación Avanzada (UCR, MID) en 2007.
UNA	Unidos por una Nueva Alternativa (MID, PDC, UP) en 2015.

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN BRASIL:
ESTABILIDAD E INSTITUCIONALIZACIÓN (1982-2014)

Maria do Socorro SOUSA BRAGA*

Pedro FLORIANO RIBEIRO**

Oswaldo E. DO AMARAL***

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El contexto del surgimiento y de la institucionalización del sistema de partidos brasileño.* III. *Las reglas de juego.* IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos a partir de las principales dimensiones de análisis.* V. *Estabilidad e institucionalización: ¿rumbo a la cartelización del sistema de partidos?* VI. *Elecciones de 2014.* VII. *Consideraciones finales.* VIII. *Bibliografía.* IX. *Anexos.*

I. INTRODUCCIÓN

En 2010, Brasil celebró la sexta elección presidencial desde la vuelta a la democracia en el país, en 1985. No obstante, la elección inaugural de su nuevo sistema partidista fue en 1982, lo que significa que algunos de los principales partidos políticos estructuraron la competencia político-electoral hace más de 30 años, constituyendo la más larga experiencia democrática de la historia política brasileña. Sin embargo, cuando se compara dicha longevidad con la de los partidos de las democracias consolidadas o de algunos países del Cono Sur, la vida partidista brasileña resulta todavía reciente. Aún así, es tiempo suficiente para que los partidos cuenten con experiencia en la arena gubernamental así como en la construcción de un perfil definido frente al electorado.

* UFSCar, Brasil.

** UFSCar, Brasil.

** Unicamp, Brasil.

El objetivo de este capítulo es evaluar las características del sistema de partidos brasileño en el presente contexto democrático. Se trata de verificar cuál es el grado de estabilidad o de cambios en la estructura y en la dinámica de la competencia del sistema de partidos nacional. Se argumenta que, a diferencia de los pronósticos hechos desde 1980 a 1990, el sistema partidista brasileño presenta estabilidad en el formato de la competencia política y un grado creciente de institucionalización. Desde mediados de la década de 1990, son los mismos grupos, organizados alrededor de la polarización entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el PSDB, quienes controlan la dinámica política nacional.

Los factores que contribuyeron a la estabilidad y a la institucionalización del sistema de partidos son el mantenimiento de los mismos actores en el escenario político, la relativa preservación de las reglas del juego —que han conferido previsibilidad al sistema político— y la función estructurante de las elecciones presidenciales, incrementada por la conexión entre las disputas nacionales y estaduais, para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde 1994.¹ Esto significa que la estabilidad de las reglas del juego ha contribuido para la institucionalización del sistema de partidos.

El texto se estructura de la siguiente manera. En las dos secciones siguientes, se discute el contexto político de la creación e institucionalización del sistema de partidos y se describe el ambiente institucional que orienta las disputas electorales. En la cuarta sección, se investiga el estado del sistema representativo brasileño, tanto en lo que respecta a la participación y estructuración de las preferencias y demandas del electorado como también en lo relacionado con el formato y el nivel de competitividad de los partidos en la arena electoral. En la quinta sección, se evalúa la hipótesis de la cartelización del sistema, siguiendo a Katz y Mair (1995: 6; 2009: 753). Finalmente, el capítulo discute los resultados encontrados en el análisis de las principales continuidades y cambios en la evolución de la competencia del sistema de partidos brasileño.

¹ Se sigue el concepto de institucionalización de Norris (1996). De acuerdo con este concepto, la rutinización de los procedimientos y la “infusión de los valores” aumentan la previsibilidad y la seguridad de los actores.

II. EL CONTEXTO DEL SURGIMIENTO Y DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS BRASILEÑO

El golpe de estado de 1964 puso fin a la primera experiencia importante del sistema de partidos en Brasil (1946-1964).² El régimen militar-autoritario que se instaló tenía características singulares: combinación de mecanismos de cuño marcadamente autoritario, represivo y desmovilizador, con los de una estructura democrático-representativa. Ello hizo emerger un proceso complejo, heterogéneo y marcado por periodos de compresión y descompresión política, consecuencia tanto de la dinámica de interacción entre los actores relevantes al interior del círculo dominante como también de la intervención de actores políticos que, aunque disminuidos en su capacidad de acción efectiva, en coyunturas específicas asumieron un papel importante en la definición del curso seguido. La oposición, representada por el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), acabó teniendo un papel más importante que el formal al que estaba asociado inicialmente.

Los partidos existentes se extinguieron en 1965, tras una crisis política iniciada después de las elecciones para gobernador. A partir de entonces, se procuró la reorganización del sistema de partidos, con la creación de partidos cuya exigencia formal crucial era el apoyo de un tercio de los senadores y un tercio de los diputados. De esta manera, se configuró un sistema bipartidista obligatorio, con la formación de

² De acuerdo con Kinzo (1993), Brasil cuenta con ocho configuraciones de partidos a lo largo de su historia política. El primer experimento se ha producido en el periodo imperial (1837-1889), cuando liberales y conservadores estaban en contra. El segundo se caracterizó por las máquinas de partido controlado por las oligarquías del Estado de la Primera República (1889-1930). El tercero tuvo varias formaciones que se originó con la Asamblea Nacional Constituyente de 1934 y fueron desarticulados con el golpe de 1937. La configuración del cuarto fue la primera experiencia democrática de la competencia, 1945-1964. La Constitución de 1946 amplió la ciudadanía política, la creación del Tribunal Electoral, que estableció la libertad de organización del partido y las prerrogativas de la Asamblea Legislativa. En estas condiciones surgió un sistema de partidos eficaz y una legislatura activa. El quinto sólo duró desde 1964-65, en los últimos mantenidos bajo un régimen militar autoritario, que fue anulado por el Acto Institucional N02. El sexto fue el bipartidismo obligatorio (Arena X MDB) impuesta por el régimen militar después de 1965. La configuración del séptimo resultado de la reforma de 1979 del partido, del lado de los PDS y el PMDB, sustitutos, respectivamente, de la Arena y el MDB, otros tres partidos: el PTB, PDT y el PD. Por último, la formación es la octava fuerza pluripartidaria, y con la Nueva República salió de la Enmienda Constitucional núm. 25 mayo de 1985.

la Alianza Renovadora Nacional (Arena) y del MDB, agregando legisladores provenientes de los partidos del antiguo régimen.

Las elecciones legislativas realizadas periódicamente condujeron en 1974 a una disputa que representó un momento de inflexión en el sistema de partidos brasileño. En esas elecciones (celebradas en un clima menos represivo, con el inicio de la descompresión del régimen efectuada por el presidente Ernesto Geisel), el MDB ganó 16 de las 22 bancas del Senado y creció del 28 al 44% su representación en la Cámara. A partir de esos resultados, las elecciones pasaron a tener un carácter plebiscitario, de rechazo o aprobación al gobierno militar. Se configuró una tendencia electoral con la continua caída de Arena y el crecimiento del MDB, principalmente en las áreas urbanas. Observándose, a su vez, una diferenciación en las bases sociales de los dos partidos, con un apoyo proporcionalmente mayor del segmento de trabajadores al MDB.

En consecuencia, el gobierno militar pasó a recurrir sistemáticamente a la manipulación de la legislación electoral (*Ley Falcão*, el senador biónico, entre otros). En 1979, con el proceso de redemocratización bastante avanzado, el gobierno militar disolvió a Arena y al MDB y moderó las exigencias organizativas para la formación de nuevas agrupaciones.³ Además de avanzar en el proceso de descompresión del régimen, a partir de la ampliación de los márgenes para la fundación de nuevos partidos, la estrategia pasaba también por divi-

³ La Ley núm. 6767/79 revocaba y modificaba importantes puntos de la LOPP (*Lei Orgânica dos Partidos Políticos*), reduciendo las barreras para la creación de nuevos partidos. Se ha reducido el número de miembros necesarios para constituir un Directorio Municipal; para formar un Directorio Estadual, el partido debería tener directorios en al menos 20% de los municipios del estado (antes eran 25%). La creación del Directorio Nacional tenía como requisito previo la formación de Directorios Estaduales en al menos nueve estados (antes eran 12). Tales requisitos aún representaban una grande barrera a los partidos nuevos, que no poseían bases organizacionales previas (sólo el PDS y el PMDB tenían tal estructura en el inicio de los años 1980). Cumplidos los requisitos organizacionales, la Justicia Electoral concedería el registro definitivo si el partido tuviese al menos 10% de los parlamentares del Congreso Nacional. Para los demás, habría una cláusula de desempeño: 5% de los votos en la próxima elección para la Cámara, lo que sólo PMDB y PDS lograron superar en la disputa de 1982. Los demás partidos sólo pudieron seguir en el proceso de legalización porque el gobierno militar suspendió la cláusula poco antes de la votación. La Ley núm. 6767/79 poco alteraba la regulación de la LOPP sobre las estructuras de los partidos: era una ordenación estricta, que hacía muy semejantes las reglas formales de los partidos, y que estuvo en vigor hasta 1995.

dir al partido de oposición para evitar la deslegitimación del gobierno en las siguientes disputas electorales.

A partir de ese momento se produjo la formación de un nuevo sistema de partidos, compuesto por el ex MDB, que se transformaría en el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y por el Partido Democrático Social (PDS), heredero del partido de apoyo al gobierno militar, la Arena. En un primer momento incluso fueron organizados el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Democrático Trabalhista (PDT), el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) y el Partido Popular (PP).⁴ Ese sistema fue ampliado después de la *Emenda Constitucional* de 1985, que estableció la libertad total de organización partidista, impulsando la creación de los partidos comunistas, del Partido Socialista Brasileiro (PSB) y de varias otras agrupaciones pequeñas, con sus orígenes en grupos del PMDB y del PDS, así como en ciudadanos anónimos (Kinzo, 1993: 20; Nicolau, 1996: 20).

El realineamiento partidista pos 1979 tuvo como puntos de referencia a Arena y al MDB y no a los partidos del régimen de 1946.⁵ Otros factores también ejercieron su influencia sobre dicho proceso, como el tipo de transición del régimen autoritario, gradual y controlada por los militares, que redundó en una solución negociada involucrando a la oposición moderada del PMDB y a disidentes del partido del gobierno (que formarían, por escisión, el Partido del Frente Liberal [PFL] en 1985), conformando la Alianza Democrática así como también la inesperada muerte del entonces primer presidente civil de la República, Tancredo Neves, electo por el Colegio Electoral en 1985, que sorprendió a todos los actores participantes del proceso político.

Otro elemento importante fue la Asamblea Constituyente de 1987-1988 y las desavenencias surgidas en aquel ambiente, que resultaron en la organización, a partir de la ruptura de diversos legisladores del PMDB, del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) en 1988. Un último factor crucial fue la continua presencia del Estado en la reorganización y desarrollo de los partidos políticos

⁴ El PP, como consecuencia de los obstáculos creados por el llamado “Paquete Electoral” de noviembre de 1981, resolvió incorporarse al PMDB, teniendo como finalidad aumentar sus posibilidades electorales.

⁵ De acuerdo con Kinzo (1993: 39), varios diputados federales *arenistas*, al momento de la reorganización del multipartidismo, se afiliaron a otros partidos: 28 fueron para el PP, tres lo hicieron para el PTB y seis para el PMDB.

por medio de incentivos públicos directos, como el horario electoral gratuito (HGPE) y el fondo partidista.

El sistema de partidos naciente se caracterizaba por partidos que ostentaban perfiles diferenciados, expresando posiciones político-programáticas definidas en el espectro ideológico, dotados de recursos políticos y organizacionales muy desiguales para ser utilizados en las disputas políticas (Braga, 2006: 145). Así, al lado de partidos efectivamente estructurados nacionalmente, que concentraban la mayoría de los recursos públicos y de los cuadros políticos, como el PDS y el PMDB (que mantuvieron sus estructuras montadas durante la dictadura), el PTB, el PDT y el PT no disponían de base organizacional previa ni de grandes cantidades de legisladores.

Las primeras disputas en el PMDB y el PDS supusieron la posibilidad de competir abiertamente y desarrollar una estructura organizativa ya existente; el PTB y el PDT, con un número de diputados con mayor inserción histórica en la vida política nacional, realizaron un trabajo de articulación de estructuras organizativas a nivel estatal y local. Para el PT, las elecciones de 1982 significaron la necesidad de organizar un partido nacional a partir de bases muy precarias, pues los recursos provenientes de los pocos legisladores que consiguió reunir todavía se concentraban básicamente en el estado de São Paulo. Además, el partido enfrentaba un escenario político caracterizado por el tono plebiscitario: la postura de rechazo al régimen autoritario y el apoyo a la redemocratización hizo que muchos sectores de la clase política identificados con los ideales de la izquierda y de la sociedad civil organizada continuaran apoyando al PMDB.

El desgaste del PMDB a lo largo del gobierno de José Sarney (1985-1990), con sus actuaciones contradictorias e ineficaces en la conducción de la política económica nacional al lado del PFL, proporcionó las condiciones para que se dieran cambios sustanciales en la correlación de las fuerzas partidistas. En la disputa presidencial de 1989, el PT, a través de la primera candidatura a presidente de Luis Inácio “Lula” da Silva, inició su marcha hacia la conquista de una posición hegemónica en el campo de la izquierda brasileña. La llegada de Lula a la segunda vuelta, la victoria de Fernando Collor de Mello, perteneciente a un partido casi inexistente (Partido de la Reconstrucción Nacional-PRN) y las elecciones legislativas de 1990, representaron las etapas finales en el proceso de quiebre de la dinámica bipartidista (PMDB x PDS) que aún existía en la década de 1980.

Tras el *impeachment* a Collor de Mello en 1992, el gobierno de Itamar Franco (1993-1995) lanzó las bases para la resolución del principal problema de la economía brasileña: la superinflación. El éxito de la nueva moneda, el *Real*, catapultó al ex senador y entonces ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), al puesto de candidato preferencial de las fuerzas de centro-derecha, contra las candidaturas de izquierda (principalmente la de Lula). A partir de estas elecciones generales de 1994, la dinámica del sistema pasaría a estar polarizada alrededor de dos grandes bloques políticos: uno de centro-derecha, liderado por el PSDB, y teniendo como socio principal al PFL/DEM, y otro liderado por el PT, y poseyendo como aliados principales al PSB, PDT y PC do B.

Dichos bloques estuvieron en lados opuestos en las elecciones de 1998 (reelección de Cardoso), 2002 (elección de Lula), 2006 (reelección de Lula) y 2010 (elección de Dilma Rousseff), liderando también a las bancadas de gobierno y oposición en el Congreso Nacional durante todo el periodo —con las otras fuerzas políticas relevantes, como PMDB, PTB y PPB/PP (ex PDS), casi siempre adhiriendo a los gobiernos, tanto del PT como del PSDB—. Esta polarización poco a poco se fue extendiendo a otros niveles y disputas, transformándose en una característica fundamental del actual periodo democrático.

III. LAS REGLAS DE JUEGO

Los orígenes del sistema de partidos brasileño están relacionados con el fin del régimen autoritario y el proceso de construcción de la democracia representativa en el país. El arreglo político-institucional fue consolidado con la Constitución Federal de 1988, que mantuvo una estructura federal, la forma presidencial del sistema de gobierno y el Congreso Nacional bicameral.

El sistema electoral mantuvo sus líneas generales así como la conservación de una doble dinámica: los Legislativos municipales, estaduais y la Cámara de los Diputados son elegidos a partir del principio proporcional con lista abierta, y las disputas para los Ejecutivos en todos los niveles y para el Senado se dan mediante el principio mayoritario. Para los Legislativos estaduais y municipales y para la Cámara, el elector puede votar a un candidato directamente o a un partido. El presidente de la República, los gobernadores estatales y los

intendentes de los municipios con más de 200,000 electores necesitan obtener más del 50% de los votos para ser electos, lo que implica la posibilidad de realizar una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Mientras que en las ciudades con menos de 200,000 electores y en las elecciones para el Senado entra en vigor el sistema de mayoría simple.

Las elecciones para los Legislativos y Ejecutivos estatales y nacional se llevan a cabo de manera simultánea cada cuatro años. En tanto que los comicios municipales ocurren dos años después de las elecciones generales y la duración de los mandatos es también de cuatro años. En lo que respecta al calendario electoral, hubo un importante cambio en la década de 1990. A partir de 1994, los comicios presidenciales pasaron a desarrollarse junto con las elecciones estatales y para el Congreso Nacional. La concurrencia de los comicios ha tenido un impacto significativo en la formación del Legislativo nacional, ya que las elecciones para el Congreso pasan a reflejar un complejo juego político que envuelve las disputas para la Presidencia de la República y de los 27 gobiernos estatales (Braga y Kinzo, 2007: 159).

La competencia político-partidista ocurre en distritos —o circunscripciones electorales distintas—, una vez que, con excepción de los comicios presidenciales, el contexto de las elecciones se da en los estados, que difieren entre ellos considerablemente tanto en tamaño poblacional como en la magnitud de su representación (el número de bancas en disputa para la Cámara de Diputados en los estados varía de un mínimo de ocho a un máximo de 70, mientras que para las Asambleas Legislativas varía entre 24 y 94 bancas). No hay barreras para la participación de los partidos en la esfera legislativa, aunque el escaso número de bancas en algunos distritos acabe limitando, incluso indirectamente, la posibilidad de participación de los pequeños partidos.

Otro elemento importante en el contexto electoral brasileño es la posibilidad de realizar coaliciones partidistas tanto en las disputas mayoritarias como en las proporcionales. De esta manera, los partidos se alían para las elecciones y compiten como si fuesen apenas una única agrupación. Este dispositivo sufrió alteraciones a partir de 1994, cuando, por legislación del Congreso, se estableció la obligatoriedad de la vinculación de las alianzas partidistas entre la elección para el Ejecutivo estadual y para los cargos legislativos. También en 2002, pero ahora por reglamentación del Tribunal Superior Electoral (TSE), fue instituida la llamada verticalización de las alianzas, de-

terminando que las coaliciones realizadas en la elección presidencial deberían repetirse en los contextos estatales. Esa regla valió para los comicios realizados en 2002 y 2006, siendo revocada ese año por el Congreso Nacional.

La principal novedad de la Constitución de 1988 fue el cambio de estatus jurídico de los partidos políticos. En la tradición jurídica brasileña, los partidos han sido siempre considerados entidades de derecho público interno, sujetos a regulación por leyes federales. No obstante, en la Carta de 1988, los partidos asumieron la condición de entidades jurídicas de derecho privado, con libertad para su autorregulación. Sin embargo, la ausencia de reglamentación del dispositivo constitucional mantuvo las estructuras partidistas, hasta 1995, subordinadas a las rígidas normas de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de 1971.

En 1995, la promulgación de la nueva Ley de Partidos Políticos⁶ finalmente reglamentó los dispositivos constitucionales, inaugurando una nueva era en la estructuración de los partidos en Brasil. Primero, la nueva ordenación concedía autonomía a las agrupaciones para definir su estructura, organización y funcionamiento interno, únicamente estableciendo que todas las normas internas deberían constar en sus estatutos. Por otro lado, garantizaba un crecimiento sustancial de los recursos públicos transferidos a los partidos, acompañado por un refuerzo igualmente relevante de los mecanismos estatales de control sobre la vida financiera de los partidos y de sus candidatos. El fondo partidista estatal sería compuesto, a partir de entonces, por las multas y penalidades sancionadas por la Justicia Electoral y por aportes presupuestarios anuales de la Unión.

La nueva reglamentación liberó la contribución efectuada por empresas privadas: así como las personas físicas, ellas pasaron a poder entregar recursos directamente a las secciones partidistas de cualquier nivel (local, estatal y nacional). Por no haber un límite para las contribuciones de personas jurídicas a los órganos partidistas, muchas de las empresas pasaron a emplear este camino para burlar la legislación electoral, ya que ésta impone un techo para las donaciones a las campañas y candidatos; así, los órganos reciben la contribución, y la transfieren a sus campañas electorales.⁷ A pesar de haber facilitado las

⁶ Ley núm. 9096, del 19 de septiembre de 1995.

⁷ La Ley núm. 9504, de septiembre de 1997, determina el límite de las contribuciones para campañas y candidatos: 2% de la facturación bruta de la empresa en el año anterior a la donación.

contribuciones privadas, la ampliación en el aporte de recursos estatales fue tan significativa que el fondo partidista se consolidó como la principal fuente de financiamiento de los partidos brasileños, como veremos más adelante.

Los recursos estatales se entregan sólo a los directorios nacionales de los partidos, quienes deciden sobre las transferencias para las secciones locales y estatales, candidatos y campañas. El criterio de repartición de los recursos se basa en la fuerza legislativa, favoreciendo a los partidos con más representación en la Cámara de los Diputados. Inicialmente, la legislación preveía que sólo las agrupaciones que superasen una cláusula de desempeño participarían de la división del 99% de los recursos del fondo. No obstante, dispositivos de la propia Ley de Partidos y de leyes subsecuentes, aplazaron la implantación de esta regla en 2007, determinando normas provisorias para la distribución del dinero del fondo —siempre basadas en la votación obtenida en las elecciones generales (Cámara)—.

Tras la decisión del Supremo Tribunal Federal que juzgó inconstitucional la aplicación de la cláusula de desempeño, una regla definitiva fue aprobada en 2007: 5% de los recursos del fondo son divididos igualmente entre todas las agrupaciones registradas y el 95% son distribuidos en proporción a la votación recibida en la última elección para la Cámara.⁸ Con tales reglas, incluso los micro-partidos, sin representación en el Congreso, aseguraron su acceso a montos nada despreciables de recursos estatales.

El Estado brasileño también financia directamente el acceso de los partidos a la radio y a la televisión, con la legislación que prohíbe la compra directa de espacios en estos medios por partidos y candidatos. El tiempo comprado por el Estado se divide entre partidos y coaliciones (y sus candidatos) según criterios que privilegian la fuerza legislativa. En las campañas electorales, un tercio del tiempo se reparte igualmente entre todos los partidos/coaliciones con candidatos, con el resto siendo dividido proporcionalmente según el tamaño de las bancadas de los partidos o coaliciones (sumándose las bancadas partidistas) en la Cámara de los Diputados.⁹

Los partidos están obligados a contar con bases de apoyo social a nivel nacional. Esa exigencia, que supone que los partidos cuentan

⁸ Ley núm. 11459, de marzo de 2007.

⁹ Ley núm 9504/97.

con bases organizativas en un gran número de estados, estimula la competición con partidos de perfil ideológico semejante y la integración en coaliciones electorales de las más variadas, con la intención de asegurarse representación en el Legislativo nacional. De ese modo, con la finalidad de ampliar (en el caso de los partidos menores) o de mantener (en el caso de los partidos mayores) su base nacional, los partidos buscan apoyos estatales diversificados y heterogéneos.

Dos mecanismos institucionales relacionados con la dinámica del proceso representativo instituido en la década de 1990 ejercieron influencia sobre la competición política. El primero fue el dispositivo de la reelección, por medio del cual, después de 1997, todos los políticos electos para cargos ejecutivos pasaron a tener el derecho de ser candidatos por otro mandato de cuatro años. El segundo fue la homologación de la política de cuotas de género a partir de 1998, estableciendo que los partidos debían reservar un mínimo del 25% y un máximo del 75% de los lugares de las listas partidistas a las mujeres.

Desde el punto de vista de la extensión de la ciudadanía política, fue en la década de 1980 cuando el sufragio se universalizó en Brasil, con la ampliación del derecho de voto a los analfabetos (1985). La Constitución de 1988 rebajó la edad mínima para votar de 18 a 16 años. Actualmente, es obligatorio el voto para todos los brasileños alfabetizados que tengan entre 18 y 70 años. El voto es facultativo para los brasileños analfabetos, mayores de 16 y menores de 18 años y para los mayores de 70 años. El aprovechamiento de la ampliación del electorado se extendió a partir de las elecciones de 2000, cuando la urna electrónica pasó a ser usada en todo el territorio nacional, facilitando el acto de votar.

IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS A PARTIR DE LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE ANÁLISIS

1. *Participación electoral*

En este apartado se evalúa el grado de participación electoral en Brasil desde el retorno a la democracia. Para ello, se utilizan indicadores tradicionales como el tamaño del electorado, el nivel de participación y la proporción de votos en blanco y nulos. Actualmente, el electorado brasileño está integrado por el 71% de la población del país. En 2010,

más de 135 millones de brasileños estaban habilitados para votar. Un indicador generalmente empleado por la literatura para medir el grado de adhesión a los procesos electorales es la tasa de participación del electorado. En el caso brasileño, al ser el voto obligatorio, esa es una medida que debe ser observada con cuidado, dado que puede dejar de ilustrar con precisión el nivel de rechazo hacia los partidos y los candidatos. Entre 1982 y 2010, la abstención media fue del 15.9%, lo que coloca a Brasil con una tasa de participación semejante a la de otros países democráticos en los que el voto es también obligatorio (Castro, 2007: 30).

Tabla 1
La participación electoral en Brasil. 1982-2010

	Electorado	A (%)*	Votos en blanco y nulos con relación a los votantes (%)		Votos válidos con relación al electorado (%)	
			Presidencia	Cámara	Presidencia	Cámara
1982	58,871,378	17.7	-	15.1	-	69.9
1986	68,576,451	5.0	-	28.2	-	68.3
1989	82,056,226	14.4	6.4	-	82.4	-
1990	83,820,556	14.2	-	43.7	-	48.3
1994	94,743,043	18.0	18.8	41.7	66.8	48.0
1998	106,053,106	21.5	18.7	20.0	63.8	62.8
2002	115,184,176	17.7	10.4	7.7	73.7	75.9
2006	125,827,049	16.7	8.4	10.5	76.2	74.5
2010	135,604,041	18.1	8.6	11.7	74.8	72.3

* A = Abstención

Fuente: datos organizados por los autores a partir de TSE y Nicolau (1998).

Un análisis más detallado muestra incluso un relativo grado de estabilidad en los niveles de abstención en el periodo (tabla 1). La única excepción fue 1986, cuando el 95% de los brasileños fueron a las urnas para escoger gobernadores, diputados estatales y, principalmente, a los miembros del Congreso Nacional Constituyente. Es necesario recor-

dar, sin embargo, que el nuevo registro electoral realizado en aquel año probablemente tuvo injerencia sobre el alto índice de asistencia, reduciendo el número de credenciales de voto falsificadas y duplicadas.

Debido a la obligatoriedad del voto, un indicador más preciso para medir el nivel de participación electoral es la proporción de votos válidos con relación al conjunto del electorado, se excluye así a los que se abstuvieron o no sufragaron a ningún partido o candidato. De esta manera, se consiguió evitar eventuales desvíos provocados por aquellos que rechazan los procesos de competencia política y sus actores, pero que comparecen a las urnas. Esa medida permite comparar el caso brasileño con países en los que el voto no es obligatorio. El análisis de los datos relativos a la Cámara de Diputados exhibe que los comicios de 1990 y 1994 fueron los que presentaron un nivel más bajo de adhesión a la oferta partidista.

Las turbulencias políticas y económicas del periodo así como también los fracasos de los gobiernos de Sarney y Collor, ejercieron un gran impacto sobre el elevado número de votos blancos y nulos. Además, el exceso de partidos y candidatos volvió más complejo al sistema y de más difícil inteligibilidad para el elector de lo que lo fue en la primera mitad de la década de 1980. A partir de 1998, no obstante, hubo un crecimiento y una posterior estabilización, en torno al 75%, en el porcentaje de votos válidos con relación al electorado — tasa que no difiere mucho de la encontrada en países como España y Reino Unido, donde el voto no es obligatorio—.

En 2006, cuando los analistas preveían el crecimiento de la abstención y la reducción del número de votos válidos debido a la crisis política del Congreso en los meses anteriores, el nivel de adhesión al proceso electoral se mantuvo elevado (tabla 1). Medidas como el nuevo calendario de votación, que coloca las elecciones para el Legislativo en primer lugar, y la introducción de la urna electrónica, facilitaron el acto de votar, impactando en la reducción del porcentaje de votos nulos o en blanco. Además de eso, el calendario de elecciones con características semejantes acabó por ampliar la inteligibilidad del proceso como un todo, a pesar de los altos costos de información generados por la permanencia de la fragmentación partidista. En los cuatro comicios nacionales de 1998, 2002, 2006 y 2010 tuvo lugar la reconversión de una tendencia histórica que indicaba un mayor grado de adhesión a las elecciones para cargos del Ejecutivo. Entre 1998 y 2010, prácticamente la misma proporción de electores parti-

ció tanto para la Presidencia de la República como para la Cámara de Diputados, colocando en jaque la idea de que el elector brasileño se involucra más en las elecciones para el Ejecutivo que en las del Legislativo.

2. La oferta partidista a nivel presidencial y legislativo

Desde la reorganización del sistema multipartidista en 1982, se han celebrado 15 elecciones en Brasil (tabla 2). Para evaluar al sistema de partidos a lo largo de esas disputas, se examina la estructura de competencia por medio del número de partidos nominales, de las estrategias partidistas y del número efectivo de partidos en las competencias presidenciales y para la Cámara de Diputados. Una simple observación del número de partidos nominales que participaron en cada uno de esos comicios revela que la estructura de la competencia política es bastante abierta a la inclusión de nuevos actores. De acuerdo con la tabla 2, el mayor número de partidos se dio en las elecciones de 2000, cuando 34 agrupaciones participaron en los comicios municipales y el menor fue precisamente en 1982, con cinco.

Cuando se examina la entrada de nuevos partidos en el sistema, resulta posible verificar un grado cada vez menor de inclusión a partir de las elecciones de 1996. La estructura de competencia electoral actual comenzó a ser rediseñada por las esferas estadual y municipal. Cuatro procesos electorales se realizaron en los subsistemas estaduais antes de la primera elección presidencial directa en 1989. En este periodo, el mayor porcentaje de entrada de nuevos partidos en el sistema se dio en 1985, cuando llegaron al 82%. Una legislación partidista más flexible a las ansias de libertad política de la población en un contexto de transición política explica, en gran parte, esa ampliación del número de actores partidistas. Ese porcentaje cayó vigorosamente en las elecciones de 1986, pasando a casi un 3%, y tuvo un pequeño aumento en las elecciones municipales de 1988, llegando a casi el 6%, retornando a dos dígitos en las elecciones presidenciales de 1989.

Tabla 2
 Conformación de la estructura de la competencia 1982-2010 (%)

	1982	1985	1986	1988	1989	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Porcentaje de nuevos partidos por comicios		82	3.4	6.4	22.2	33.3	32.4	8.7	0	0	0	0	0	6.9	0	3.7
Porcentaje partidos con candidatura presidencial					77.8			34.8		36.4		20		24.1		33.3
Porcentaje de partidos miembros de la coalición presidencial					22.2			34.8		21.2		30		17.2		52.2
Total de partidos en cada elección	5	28	29	31	27	33	34	23	27	33	34	30	27	29	27	27

Fuente: elaborado por los autores a partir de datos del Tribunal Superior Electoral.

La estructura se mantuvo abierta en las elecciones de 1990 y 1992, llegando los nuevos partidos a representar el 33 y el 32% del total, respectivamente. A partir de las elecciones de 1994, cuando comenzó a entrar en vigor otro calendario electoral, cuya principal alteración fue la realización en los mismos comicios de la elección presidencial junto a las demás disputas para la esfera estadual (gobernador, senador, diputado estadual y federal), se constata que no se dio más la entrada de nuevos partidos al sistema. Después de este periodo de relativa estabilidad de la oferta partidista, aparecieron pequeñas nuevas agrupaciones en las elecciones de 2006 y 2010.¹⁰

A pesar del gran número de partidos que participan en cada uno de los comicios, resulta factible identificar un proceso de reducción en la oferta partidista. Ese aspecto apunta hacia la estabilidad en el comportamiento de las principales elites políticas brasileñas, que parecen cada vez estar más empeñadas en mantener un grado de acomodación intrapartidista capaz de garantizar la supervivencia de sus partidos en la compleja estructura de la competencia político-partidista. Esta última afirmación se puede evaluar mejor si se examinan dos maneras de participación de los partidos en las elecciones: presentando candidato o componiendo una coalición electoral. Para eso, se analizan los patrones de competencia de las elecciones presidenciales, pues son las más importantes para averiguar si el sistema de partidos posee una estructura de partidos cerrada (previsible) o abierta (imprevisible) (Mair, 1997: 304).

Tal consecuencia devendría del hecho de que esas elecciones dependen de los patrones de alternancia en el gobierno, del grado de innovación o de persistencia en los procesos de formación del gobierno, y de la gama de partidos que obtiene acceso al mismo. Además de esto, tales comicios serán analizados más detalladamente debido a la importancia cada vez mayor en la organización de las estrategias de

¹⁰ Es importante resaltar que esos nuevos partidos resultaron algunas veces del cambio de nombre de sus etiquetas, otras veces de fusiones entre partidos muy pequeños y pocas veces de escisiones resultantes de conflictos intrapartidistas en los partidos mayores. En las elecciones de 2006, los dos nuevos partidos fueron el PMR/PRB y el PSOL. El PMR (Partido Municipalista Renovador) fue creado en 2005, cambiando su nombre a PRB (Partido Republicano Brasileiro) en 2006. El PSOL fue creado en 2005 a partir de una escisión en el PT. En las elecciones de 2010 sólo un nuevo partido fue incorporado al sistema de partidos, el Partido de la República (PR), resultado de la fusión de Prona y PL.

coordinación electoral de los líderes partidistas en las competiciones por los diversos cargos electivos.¹¹

De acuerdo con la tabla 2, en 1989, casi el 78% de los partidos que participaron en aquellos comicios presentaron candidatura a la Presidencia de la República. Una de las explicaciones para el número elevado de partidos tiene que ver con el hecho de haber sido esa una primera elección nacional directa después de 20 años. Independientemente de la magnitud del partido, los líderes partidistas evaluaron que era un buen momento para presentarse en el ámbito nacional. Otro 22% participó montando una de las tres coaliciones electorales impulsadas. Ese porcentaje fue un poco mayor que el obtenido en las elecciones de 2006, cuando el 17% de las agrupaciones resolvieron seguir esa misma estrategia. En el caso de 1989, aquel porcentaje se explica, en parte, por el hecho de que eran “comicios solteros”, o sea, realizados en forma diferenciada, lo que permitió mayor grado de libertad a los dirigentes partidistas.

En los comicios de 1994, los primeros con un nuevo calendario electoral, se dio una caída de cerca de la mitad del número de partidos que presentaron candidato presidencial, llegando casi al 35% de las agrupaciones que disputaron aquella elección general. El mismo porcentaje de partidos conformó diversas coaliciones en dicha disputa. Tal cifra se mantuvo prácticamente estable en 1998, con un 36%. En tanto que el número de partidos que participó por medio de una coalición cayó a 21%. En las elecciones de 2002, Brasil fue escenario de la primera gran alternancia de grupo político en el control del país. El porcentaje de partidos que presentó candidatos se redujo todavía más, llegando al 20%.

En contrapartida, el número de partidos formando parte de coaliciones electorales aumentó al 30%, lo que se debió, al menos en parte, al hecho de que el PSB y el PPS lanzaron candidatos competitivos. En los comicios de 2006, se observó un pequeño incremento del número de partidos con candidatos presidenciales y una gran reducción en el número de partidos coaligados. En este caso, se observa el efecto directo —y contrario a lo deseado— del dispositivo de la verticalización. Los partidos no se aliaron nacionalmente debido a la preocupación de perder margen de maniobra en las disputas estatales (Limongi y Cortez, 2010: 30). Finalmente, en 2010 se observa

¹¹ Sobre la importancia de los comicios presidenciales en la organización de las demás disputas locales y estatales en el actual sistema partidista, véase Braga (2006).

que el número de partidos con candidatos se incrementó, mientras que el número de partidos coaligados en esas disputas presentó el mayor porcentaje de toda la serie histórica analizada, llegando al 52%. Las causas de ese crecimiento fueron la continuidad del patrón bipartidista en la disputa presidencial, la súper ampliación de la política de alianzas del PT, el aumento de su poder de atracción política así como también el final de la regla de la verticalización.¹²

A partir de estos datos, resulta evidente que la estructura de la competencia partidista brasileña fue más abierta a la entrada de nuevos actores hasta la primera mitad de la década de 1990. En las elecciones siguientes, la tendencia fue la de la estabilidad de los patrones de la competencia, resultado tanto de la continuidad de un cierto número de partidos —que fueron poco a poco controlando las mayores parcelas del electorado y, consecuentemente formando la mayoría de los gobiernos, al ocupar la mayor parte de los cargos electivos y de los Ministerios—, como de la menor entrada de nuevos partidos en el sistema político. Es importante destacar que, debido a la baja expresión electoral y parlamentaria de esos últimos partidos, poco afectaron los patrones de la estructura de las competiciones nacionales.

El análisis del número efectivo de partidos es otro indicador importante en este sentido. El sistema de partidos brasileño caminó hacia una estructura de competencia más cerrada en el nivel de las elecciones mayoritarias, lo que en parte se explica por las estrategias políticas de las élites partidistas tanto en relación con el electorado como en lo que respecta a las alteraciones en los dispositivos que regulan la alternancia en el poder. En este último aspecto, un elemento crucial fue la institución de la reelección a partir de los comicios de 1994. Desde entonces, los partidos que asumieron el gobierno federal acabaron estando no menos de ocho años en el poder, lo que muestra que parte considerable del electorado aprobó los programas desarrollados por los respectivos grupos gobernantes, contribuyendo al fortalecimiento de las estructuras organizativas del PT y del PSDB en el sistema político. Como consecuencia de ello, la estructura de la competencia gira cada vez más en torno a dos fuerzas políticas (al menos para el Ejecutivo nacional), formando un sistema bipartidista en la disputa por la presidencia. Eso es lo que muestra la tabla 3.

¹² En 2002, la regulación del Tribunal Superior Electoral (TSE) estableció las llamadas alianzas verticales (es decir, el requisito de que las coaliciones para las elecciones presidenciales tienen que repetir en las elecciones para otros cargos).

Tabla 3

Número efectivo de partidos en las elecciones presidenciales. 1989-2010

	1989	1994	1998	2002	2006	2010
Norte	3.3	2.4	2.4	3.3	2.2	2.7
Nordeste	4.4	2.3	2.8	3.2	1.9	2.2
Sudeste	6.1	2.6	2.4	3.1	2,5	2.9
Sur	4.5	3.7	2.5	2.9	2.3	2.6
C. Oeste	4.2	2.3	2.3	3.3	2.4	2.9
Brasil	5.7	2.7	2.5	3.2	2.4	2.7

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales de Nicolau (1998) y Tribunal Superior Electoral.

De acuerdo con los datos,¹³ el mayor número de partidos efectivos se dio en 1989, cuando superó los cinco. En las elecciones siguientes, el número de partidos relevantes se fue reduciendo, alcanzando cerca de 2.5 puntos en las dos últimas. En lo que respecta al desempeño de los partidos por regiones del país, se observa un patrón semejante de reducción del número efectivo de partidos, habiendo pequeñas diferencias en el grado de competición entre algunos comicios.

Tabla 4

Número efectivo de partidos en las elecciones para la Cámara de Diputados. 1982-2010

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Norte	2.1	3.0	9.1	6.1	6.9	9.2	8.9	9.4
Nordeste	1.9	2.9	7.1	6.5	6.6	7.6	9.8	10.6
Sudeste	3.2	4.2	9.9	8.3	8.3	9.5	11.1	11.4
Sur	2.4	2.8	7.1	7.2	7.1	7.4	8.3	9.5
C. Oeste	2.0	3.1	9.2	7.5	6.2	7.0	8.3	9.3
Brasil	2.6	3.6	9.8	8.5	8.1	9.3	10.6	11.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales de Nicolau (1998) y Tribunal Superior Electoral.

¹³ Fue calculado el número efectivo de partidos, según Laakso y Taagepera (1979).

Según la tabla 4, en la Cámara se observa un consistente grado de fraccionamiento del sistema en torno a un número efectivo de partidos bastante significativo, configurándose una estructura de competición multipartidista. Al contrario de las elecciones mayoritarias nacionales, las disputas por el Legislativo comenzaron concentradas en casi dos fuerzas y media hasta los comicios de 1986, pasando a casi diez partidos efectivos al inicio de la década de 1990. Desde entonces, se da la permanencia de un elevado nivel de fragmentación en la Cámara. En lo que atañe a las regiones geográficas en que el electorado brasileño está dividido, la región Sudeste, con los mejores indicadores de bienestar social, es la que presenta un mayor número de partidos efectivos durante prácticamente todo el periodo analizado, siendo, por lo tanto, la más competitiva.

Otra constatación importante fue el aumento de la competición de tipo multipartidista en la región Nordeste, acompañando la mejoría de los indicadores socioeconómicos. En las demás regiones, el aumento en el número efectivo de partidos se dio casi de manera uniforme, no habiendo mucha variación entre ellas. En las últimas elecciones aquí analizadas, las regiones Norte, Centro-Oeste y Sur, llegaron a un número efectivo de nueve, lo que también evidencia cierto grado de nacionalización de los patrones de competencia por la Cámara.

3. Nivel de competitividad e incertidumbre en los resultados de las elecciones

Para identificar el grado de competitividad de los partidos brasileños se emplean dos procedimientos. Primero, los partidos políticos son clasificados por franjas de votos obtenidos nacionalmente, tanto para la competencia por la Presidencia de la República como por la Cámara. Segundo, la fuerza electoral y legislativa de los partidos es evaluada de acuerdo con los bloques ideológicos a los que pertenecen. De esa manera, se busca identificar posibles cambios tanto en la fuerza electoral y parlamentaria de los partidos como en la dirección de las preferencias partidistas por el electorado brasileño a lo largo de esa segunda experiencia de multipartidismo.

De acuerdo con el primer procedimiento, los partidos fueron clasificados en: no competitivos: de 0 a 5% de los votos nacionales; grado bajo de competitividad: de 5 a 10% de los votos nacionales; grado medio de competitividad: de 10 a 20% de los votos nacionales; com-

petitivos: de 20 a 30% de los votos nacionales, y altamente competitivos: por encima del 30% de los votos nacionales. Esta información está organizada en las tablas 5 y 6.

Tabla 5

Distribución de los partidos por franja de desempeño electoral en las elecciones presidenciales. 1989-2010

	1989	1994	1998	2002	2006	2010	Total ^c
>50%		PSDB	PSDB				1
40-50				PT	PT, PSDB	PT	2
30-40	PRN		PT			PSDB	3
20-30		PT		PSDB			2
10-20	PT, PDT, PSDB		PPS	PSB, PPS	PSOL	PV	7
5-10	PDS	PRONA					2
<5%	PL, PMDB, PPD ^a , PPE ^b	PMDB, PDT, PPR, PRN, PSC	PPD, PPE	PSTU, PCO	PDT, PRP, PSDC, PSL	PSOL, PSDC, PSTU, PRTB, PCB, PCO	41
Total	21	8	12	6	7	9	58

^a (Pequeños Partidos en la Derecha) = PFL, PSD, PTB, PRONA, PSP, PP, PCN, PN, PLP, PPB, PDCdoB (1989); PRONA, PT do B, PSDC, PSC, PSN (1998). PPE.

^b (Pequeños Partidos en la Izquierda) = PCB, PV, PMN (1989); PMN, PV, PSTU (1998).

^c El total de partidos en cada franja. Cuando es el mismo partido fue contado una única vez.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Nicolau (1998) y TSE. PPD.

Las organizaciones partidistas más competitivas en las disputas por la Presidencia de la República fueron el PSDB y el PT, que alcanzaron (junto con sus coaliciones electorales), más de una vez, votaciones por encima del 30%. Desde las elecciones de 1994, esos dos partidos definen la competencia por el Ejecutivo Nacional y a su alrededor se sitúan

otros partidos menores. El PSDB atrajo para su campo de influencia al PFL (actual DEM), su principal aliado, y más recientemente también al PPS. Asimismo, el PT tuvo como aliados preferenciales al PSB, el PC do B y el PL/PR. El resultado de esta alta concentración de votos en los dos partidos viene desafiando la lógica del sistema electoral mayoritario de dos vueltas. De acuerdo con Duverger (1970), una estructura de competición regida por ese tipo de sistema electoral llevaría a una configuración multipartidista. Aún así, la fragmentación inicial, ocurrida en 1989, fue abandonada en los comicios siguientes, manteniéndose el patrón bipartidista hasta los comicios de 2010.¹⁴

Otros partidos, como PDT, PSB, PPS, PV y el PSOL presentaron un grado medio de competitividad, aunque la participación de la mayoría de éstos se hubiera dado en apenas uno de los comicios, lo que nos conduce a tener más cuidado a la hora de clasificarlos. Los demás partidos no se mostraron competitivos en las disputas presidenciales. Como podemos observar, es en esa franja de clasificación que se encuentra la mayoría de los partidos brasileños en lo que concierne a la competición por la Presidencia de la República. Nótese que no se trata apenas de partidos pequeños y medios, sino también de organizaciones consideradas grandes en comicios proporcionales, como el PMDB.¹⁵

¹⁴ Una de las explicaciones de este formato está relacionada con el hecho de que los dos partidos se configuraron como organizaciones capaces de agregar líderes y cuadros políticos en torno de un programa nacional. Además de programáticos, son también partidos ideológicos, que defienden proyectos distintos para el país.

¹⁵ Una de las razones para el bajo rendimiento electoral del PMDB en las elecciones presidenciales apunta al hecho de la ausencia de un proyecto político para el país, que sea al mismo tiempo dador de líderes políticos menos pragmáticos y más comprometidos con las cuestiones nacionales. El partido se configura como una gran confederación de grupos políticos de los estados, lo que lo torna bastante descentralizado e incapaz de componer un grupo político que lo organice en carácter y ámbitos nacionales.

Tabla 6

Distribución de los partidos por franja de desempeño electoral en las elecciones para la Cámara de Diputados. 1982-2010

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	Total ^c
>50%									
40-50	PDS, PMDB	PMDB							2
30-40									
20-30				PMDB					1
10-20		PFL	PMDB, PFL, PT, PDT	PSDB, PFL, PT	PSDB, PFL, PMDB, PT, PPB	PT, PSDB, PFL, PMDB	PT, PMDB, PSDB, PFL	PT, PMDB, PSDB	6
5-10	PDT	PDS, PT, PDT	PDS, PSDB, PRN, PTB	PPR, PDT, PP, PTB	PDT, PTB	PPB, PSB, PDT	PP, PSB, PDT	PR, DEM, PP, PSB	11
<5%	PTB, PT	PTB, PL, PPD ^a , PPE ^b	PL, PDC, PPD ^a e PPE ^b	PL, PPD ^a , PPE ^b	PSB, PL, PPD ^a , PPD ^b	PTB, PL, PPS, PPD ^a , PPE ^b	PTB, PL, PPS, PV, PPD ^a , PPE ^b	PDT, PTB, PV, PSC, PC do B, PPS, PPE ^a , PPD ^a	158
Total	5	29	33	23	29	29	29	27	178

^a PPD = Pequeños Partidos en la Derecha, (1986) PDC, PSC, PMB, PH, PMC, PASART, PPB, PTR, PND, PRT, PNR, PCN, PTN, PN, PJ, PDI, PRP; (1990) PST, PRS, PSD, PTdoB, PAS, PD, PRONA, PLH, PNT, PSU, PAP, PEB, PBM; (1994) PSD, PTRB, PT do B (1998) PGT, PRTB.

^b PPE = Pequeños Partidos en la Izquierda, (1986) PSB, PCB, PCdoB, OS, PMN; (1994) PPS, PSTU (1998) PCO.

^c El total de partido en cada franja. Cuando es el mismo partido fue contado una única vez.

Fuente: elaboración propia a partir de datos Nicolau (1998).

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el partido más competitivo hasta 1994 fue precisamente el PMDB (tabla 6). El PDS presentó

un alto grado de competitividad apenas en los comicios de 1982, lo que se debe en gran parte a los dispositivos creados por el gobierno militar para beneficiarlo con el objetivo de mantenerlo como el partido controlador de la transición política. A partir de 1998 se dio una mayor equiparación del poder electoral entre los principales partidos en la disputa para la Cámara. Como podemos ver, fue el primero de los comicios en que los partidos más competitivos aparecieron, como máximo, en la categoría de grado medio de competición. Entre ellos se encuentran: PMDB, PSDB, PFL/DEM, PT y PPB.

En las elecciones de 2002 y 2006 apenas los cuatro primeros partidos se mantuvieron en esa franja de competitividad y, en el último de los comicios analizados, en 2010, apenas PT, PMDB y PSDB permanecieron en la misma franja de competitividad, demostrando un grado razonable de estabilidad de esos partidos en el control del mayor apoyo del electorado. Ya el DEM, con un nivel de apoyo en caída desde 2002, pasó a ser parte del grupo de partidos con bajo grado de competitividad: PR, PP y PSB. Los demás partidos, o sea, la gran mayoría, tampoco son competitivos a nivel nacional para la Cámara de Diputados.

De la evolución de la fuerza de los partidos por bloque ideológico y de los cambios en las preferencias partidistas en las disputas por la Presidencia de la República, se da cuenta de la información en la tabla 7 mostrando algunas constataciones. En la izquierda, el PT fue el partido que consiguió el mejor desempeño electoral en la secuencia histórica analizada, aumentando paulatinamente su fuerza hasta llegar a la Presidencia de la República en 2002, constituyéndose en el principal agente de estructuración de este campo del sistema de partidos. Segundo, en el centro del espectro político, el PSDB fue el partido con la mayor fuerza electoral a lo largo del periodo, llegando a la Presidencia de la República en las elecciones de 1994, para eso contó con el apoyo del mayor partido de la derecha, el PFL/DEM. En la derecha, ningún partido consiguió proyección nacional en las elecciones presidenciales desde 1989, resultante del acentuado declive de ese campo en la política brasileña. En cuarto lugar, hubo un cambio significativo tanto de las estrategias electorales de los partidos como de las preferencias del electorado brasileño.

Tabla 7
Evolución de la fuerza electoral de los partidos
en las elecciones presidenciales, 1989-2010

Partidos	1989	1994	1998	2002	2006	2010
Izquierda						
PT	17.2	27	31.7	46.4	48.6	46.9
PDT	16.5	3.2	-	-	2.6	-
PSB	-	-	-	17.9	-	-
PSOL	-	-	-	-	6.8	0.9
PV	-	-	-	-	-	19.3
Total por bloque	33.7	30.2	31.7	64.3	51.2	67.1
Centro						
PSDB	11.5	54.3	53.1	23.2	41.6	32.6
PMDB	4.7	4.4	-	-	-	-
PPS	-	-	11.0	12.0	-	-
Total por bloque	16.2	58.7	64.1	35.2	41.6	32.6
Derecha						
PRN	30.5	0.6	-	-	-	-
PDS/PPR/PPB/PP	8.9	2.7	-	-	-	-
PL/PR	4.8	-	-	-	-	-
PFL/DEM	0.9	-	-	-	-	-
PRONA	0.5	7.4	2.1	-	-	-
Total por bloque	45.6	10.7	2.1	-	-	-
Otros	5.0	0.4	4.3	0.5	0.3	0.2
Total de votos	67,613,337	63,285,633	67,701,559	84,914,015	95,957,656	101,590,153

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales de Nicolau (1998) y Tribunal Superior Electoral.

Como es posible apreciar, si en un comienzo los partidos del campo de la derecha consiguieron sumar la mayor parte del apoyo electoral, alcanzando la Presidencia de la República en 1989, los partidos de la izquierda conquistaron la segunda mayor porción de apoyo del electorado, siendo precedido por los partidos del centro. En las elecciones de 1994 y 1998, el PSDB, en coalición con partidos de derecha, concentró los mayores contingentes del apoyo electoral, gobernando el país por ocho años. Y, a partir de 2002, el PT, aliado con partidos de la izquierda y de la derecha pasó a tener preferencia de la mayor fracción del electorado brasileño, administró desde entonces el gobierno federal.

El desempeño electoral de los partidos por bloques ideológicos así como la composición de la Cámara de Diputados dan cuenta de una serie de cuestiones importantes (anexo 1). Los datos más importantes a destacar en este análisis son:

- a) Los partidos del campo de la derecha, a pesar de mantenerse controlando las mayores proporciones de votos en la mayor parte del periodo investigado, presentan un acentuado declive en su representación en la Cámara. En 1982 juntaban casi el 52% de la representación y en 1990 se mantuvieron relativamente estables, con el 51%. En los últimos dos comicios redujeron su franja de poder a cerca del 35%. Entre los partidos de este campo, se observa la marcada caída del partido que avaló al Régimen Militar, PDS/PPR/PPB/PP, a partir de las elecciones constituyentes de 1986. El PFL/DEM comienza a reducir su representación a partir de las elecciones de 2002, cuando su grupo político pierde el control del gobierno federal.
- b) El segundo bloque con mayor representación en la Cámara de Diputados está formado por los partidos de centro. Entre ellos, se observa el fuerte declive del PMDB a partir de las elecciones de 1990. Mientras, en la década de 1980 el partido concentra en promedio más del 74% de las bancas de la Cámara, en los comicios de 1990 y 1994 se reduce respectivamente al 21.5 y 20.9% de su representación, cayendo a cerca del 15% a partir de las elecciones de 1998. El segundo mayor partido de centro es el PSDB, cuya mayor representación llegó apenas al 19% en las elecciones de 1998, manteniéndose razonablemente estable en otros comicios.

- c) En lo que se refiere al campo de la izquierda, se observa el continuo crecimiento de su votación, llegando a presentar la mayor votación en los comicios de 2006 y 2010. En lo que compete a la representación, estos partidos, al contrario de los bloques de derecha y centro, se mantuvieron subrepresentados a lo largo de todo el periodo. El hecho más relevante en ese sentido ocurrió en las elecciones de 2010, cuando aunque consiguieron obtener la mayor votación entre los bloques, la izquierda no alcanzó la mayor cantidad de bancas de la Cámara de Diputados. Entre los partidos de izquierda, el PT también se mantuvo como el partido estructurador de las preferencias electorales y, consecuentemente, aseguró un aumento continuo de su bancada, que pasó del 1.7% de la representación, en 1982, al 9.7% en 1994, 18% en 2002 y 17% en 2010.
- d) Un aspecto más general del sistema de partidos indica su anteriormente mencionada elevada fragmentación a partir de las elecciones de 1990, aumentando considerablemente el número de partidos participantes de las elecciones y siendo representados en la Cámara de Diputados.
- e) A partir de los comicios de 1994, se observa una razonable estabilización de la representación de los principales partidos a la izquierda y al centro y el declive de los partidos a la derecha del espectro político brasileño.

4. *Cambio en las preferencias electorales y en los temas en disputa*

Brasil ha transitado en los últimos años por muchas transformaciones económicas y sociales, conservando, sin embargo, algunas características negativas que siempre marcaron la historia del país. La estabilidad económica y política de los últimos años, acompañada de la reducción en los niveles de pobreza, convive con una profunda desigualdad social e índices elevados de criminalidad, especialmente en los grandes centros urbanos, además de una persistente corrupción en la esfera política.

Ante esta compleja relación entre continuidad y cambio, nuestro objetivo, en esta sección, es evaluar la evolución de las demandas de los ciudadanos y de los temas que movilizaron las últimas disputas para la Presidencia de la República. Para eso, se analizan los datos de estudios de opinión realizados entre 1989 y 2010 y de dos ediciones

del Estudio Electoral Brasileño (Eseb),¹⁶ realizadas en 2006 y 2010. Se dio preferencia a las investigaciones que se desarrollaron en años de elecciones presidenciales con el objetivo de indicar, aunque indirectamente, los temas más importantes para el electorado en los periodos de disputa por el *Palácio do Planalto*. Las diferentes metodologías aplicadas a los estudios aquí utilizados imposibilitan la realización de comparaciones sistemáticas entre los números presentados. De esta manera, se optó por trabajar con el orden de clasificación —y su variación a lo largo del tiempo— de los principales problemas del país según la indicación de los electores.

Tabla 8

Principales problemas del país (1989-2010) (más citados, en %)¹⁷

	1989	1994	1998	2002	2006	2010
Inflación	56	23.8	-	10	1	4
Desempleo	41.6	72.6	43.6	69	27	29
Salud	41.5	69	33.6	38	17	66
Educación	39.6	50.2	12	24	9	31
Corrupción	22.8	-	-	-	6	15
Salario	-	54.6	-	32	2	12
Menores de edad abandonados	-	46.1	-	-	-	3
Violencia/ Seguridad Pública	15.8	38.8	20.6	42	16	42
Hambre/Miseria	-	-	16.3	36	8	20
Drogas	-	-	16	-	-	-
N	(3650)	(3000)	(3000)	(2000)	(2178)	(2002)

Fuentes: Datafolha e Ibope.

¹⁶ Los autores agradecen al Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) de la Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) por facilitar la base de datos de los Esebs 2006 y 2010.

¹⁷ Los datos para 1989, 1994, 1998, 2002 y 2010 fueron extraídos de encuestas realizadas por el Ibope. Los datos de 2006 fueron obtenidos del Instituto Datafolha. Metodologías utilizadas: en 1989, la encuesta fue motivada y con tres opciones; en 1994, motivada y con cinco opciones; en 1998, motivada y con dos opciones; en 2002, motivada y con tres opciones; en 2006, espontánea y con una opción, y en 2010, motivada y con tres opciones.

Los datos reunidos en la tabla 8 demuestran que los temas económicos están cada vez menos presentes entre las mayores preocupaciones de los brasileños. Desde 1994, la inflación no aparece más entre los cinco problemas con mayor número de menciones entre los entrevistados. Lo mismo aconteció, a partir de 2002, con el ítem Salario, que no figura más entre los cinco problemas más citados. Es interesante notar también que el desempleo, a pesar de estar aún entre los problemas más indicados, dejó de ser el más mencionado en 2010, figurando en cuarto lugar. Las transformaciones en la percepción del electorado sobre las cuestiones económicas reflejan tanto el éxito del Plan Real en el combate de la inflación, a mediados de la década de 1990, como el crecimiento económico verificado en el gobierno de Lula. Esos éxitos en la gestión económica fueron, inclusive, importantes tanto para las victorias electorales de FHC en 1994 y 1998 como para los triunfos petistas (con Lula y Dilma Rousseff) en las carreras presidenciales de 2006 y 2010 (Meneguello, 2007: 89; 2011: 380).

Si los temas económicos perdieron espacio en los estudios de opinión sobre los problemas brasileños, ganaron importancia cuestiones como “Hambre/Miseria” y “Violencia/Seguridad”, que pasaron a estar entre las más citadas desde 1998. Estos datos indican que el electorado brasileño es sensible al tema de la desigualdad social y que, aún después de algunos avances en esa área en los últimos años, todavía se aprecian las disparidades económicas existentes en el país como un problema grave. Mientras que con relación a la “Violencia/Seguridad”, es importante destacar que, desde 1998, dicho problema estuvo entre los tres con mayor número de indicaciones, lo que refleja tanto el aumento de la violencia en grandes centros urbanos como la persistente dificultad de los gobiernos nacional y estaduais en lidiar con el tema de forma articulada y eficaz.

Tabla 9
Asuntos más importantes en las elecciones de 2006 y 2010
(más citados, en %)¹⁸

	2006	2010
Corrupción	21.2	4.4
Desempleo	8.9	10.4
Compra expediente	8.7	-
Escándalos involucrando al gobierno	7.4	-
Educación	6.1	14.4
Salud	6.1	27.1
Seguridad Pública	5.5	9.5
Salario Mínimo	-	7.7
No sabe/responde	29.3	20.4
N	(1000)	(2000)

Fuente: Eseb (2006; 2010).

La salud y la educación han sido los problemas más citados. El primero aparece en todas las investigaciones analizadas, siendo el más mencionado en 2010. El predominio del tema durante los últimos comicios presidenciales fue confirmado por los datos recolectados en el Eseb (2010). Cuando fueron consultados sobre los dos asuntos más importantes ante las elecciones de 2010, el 27.1% de los entrevistados indicaron la salud. En tanto que la educación estuvo entre los cinco problemas más mencionados en cuatro de los seis estudios de opinión analizados, apareciendo también entre los asuntos más importantes de las elecciones de 2010 (tabla 9). La persistencia de estos problemas entre los más mencionados indica que, a pesar de los avances significativos en algunas políticas públicas, como la social, el país todavía se encuentra lejos de resolver las demandas básicas de su electorado.

Finalmente, la corrupción no se encuentra entre los problemas del país más citados por los electores en los estudios de opinión (tabla 9). Aún así, los Esebs realizados en 2006 y 2010 identificaron que la

¹⁸ Datos agregados para los dos asuntos considerados más importantes, de forma espontánea, por los entrevistados.

corrupción es vista como el principal problema político del país. En 2006 y 2010, respectivamente, 39.7 y 27.1% de los entrevistados indicaron que la corrupción era el gran “mal” de la política en Brasil. En 2006, inclusive, asuntos vinculados a escándalos de corrupción que involucraron al gobierno de Lula y al PT monopolizaron la disputa electoral para la Presidencia de la República. Los rebotes de esos escándalos fueron sentidos en las urnas. Lula fue castigado por una parte de los electores en la primera vuelta de las elecciones de 2006, perdiendo votos importantes que llevaron a la disputa de una segunda vuelta con el candidato del PSDB, Geraldo Alckmin (Rennó, 2007: 270).

5. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos

La interacción competitiva entre los partidos en las elecciones revela la importancia del sistema de partidos tanto en la legitimación del régimen democrático representativo como en la estructuración de las elecciones y de la participación popular. Esto, por su parte, redundaría en la institucionalización del conflicto social y en la estabilidad política. En esta dimensión es crucial medir en cuánto el sistema de partidos confiere coherencia y regularidad a los patrones de competición entre los partidos, esto es, en cuánto el sistema institucionaliza la participación y, de esa manera, se institucionaliza a sí mismo. Según Przeworski (1975: 88), Pedersen (1983), Bartolini y Mair (1990: 33) y Mainwaring (2001), la institucionalización de los sistemas partidistas debe ser verificada por el análisis del índice de volatilidad electoral agregada¹⁹ así como también por la membresía de los partidos y el nivel de preferencia partidista (Mainwaring y Scully, 1994: 50; Kinzo, 2005: 72; Katz y Mair, 2009: 760).

La tabla 10 revela los patrones de volatilidad electoral agregada en el periodo de 1990 a 2010 para la Cámara de Diputados por región geográfica. La comparación entre las cinco regiones revela que, en cuatro de ellas, la tendencia fue la caída de la volatilidad electoral. Apenas en la región Centro-Oeste hubo un ligero aumento en la última elección analizada. El análisis de la evolución de la volatilidad nacional muestra que la inestabilidad ha ido disminuyendo. La tasa

¹⁹ Este índice mide la transferencia de votos de un partido para otros entre dos elecciones consecutivas. Sobre el cálculo del índice de volatilidad electoral ver el estudio de Bartolini y Mair (1990).

de volatilidad partidista de Brasil logró su grado más alto en la primera mitad de la década de 1990 —que era de casi 17— precisamente cuando el sistema de partidos amplió de forma considerable la fragmentación del poder político con diversos partidos alcanzando partes significativas del electorado nacional.

Tabla 10

Volatilidad electoral partidista, Cámara de Diputados. 1990-2010

	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
Norte	21.0	34.6	19.4	19.0	12.0
Nordeste	23.0	9.6	12.0	14.2	14.4
Sudeste	20.3	16.2	23.0	14.6	10.4
Sur	17.2	13.7	14.1	13.9	13.5
C. Oeste	15.4	22.8	17.7	17.7	17.0
Brasil	16.8	12.9	15.3	10.3	9.9

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales de Nicolau (1998) y Tribunal Superior Electoral.

La volatilidad electoral agregada de 1994-1998 cayó a 13 puntos, tuvo un pequeño aumento en 1998-2002 debido a la alternancia del grupo político en el gobierno federal, llegando a 15, hasta caer a 10 en 2002-2006 y manteniéndose prácticamente en el mismo nivel en 2006-2010, cuando las principales fuerzas políticas en el poder central desde 2002 fueron electas por más de un mandato. Este declinar en el grado de volatilidad de los patrones de competición interpartidista en tan poco tiempo revela que el sistema de partidos es cada vez más viable, contradiciendo los diagnósticos tradicionales de que estaríamos predestinados a constituir un sistema débil y amorfo. Una manera de verificar esa aseveración de forma más segura es por la comparación con las tasas de volatilidad de otros sistemas de partidos tenidos como más estables hasta ese momento.²⁰

²⁰ La comparación entre Brasil y 38 democracias ubicadas en diferentes regiones continentales muestra que el sistema de partidos brasileño presenta una tasa de volatilidad electoral más elevada apenas que los ocho primeros países de la tabla anterior: Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Alemania, Grecia, Suiza, Bélgica y Dina-

Después de evaluar el nivel de estructuración de las preferencias partidistas por medio de la volatilidad electoral, se examina en qué medida el sistema de partidos posee consistencia ideológica y, a partir de ese *cleavage*, se verifica si está estructurando el comportamiento electoral. Para eso, los partidos fueron colocados en bloques ideológicos en el continuo izquierda-derecha, de acuerdo con la clasificación hecha por Kinzo (1993) y Figueiredo y Limongi (1999). La tabla 11 presenta los datos de volatilidad ideológica en Brasil en el periodo analizado.

Tabla 11
Volatilidad electoral ideológica, Cámara de Diputados. 1990-2010

	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
Norte	8.75	4.35	7.2	7.9	4.7
Nordeste	7.9	5.05	5.9	8	2.2
Sudeste	9.35	6	12.8	2.1	5.6
Sur	6.4	2	10.8	3.6	8.3
C. Oeste	7.9	12.6	8.3	5.2	7.7
Brasil	6.7	1.6	10.0	2.6	4.9

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales de Nicolau (1998) y Tribunal Superior Electoral.

La volatilidad ideológica para la Cámara de Diputados es menor con relación a la volatilidad electoral partidista, lo que muestra que el sistema de partidos estructura las preferencias políticas de los actores de acuerdo con esa línea demarcatoria. En el periodo analizado, se verifica que la tasa de volatilidad ideológica se redujo drásticamente en dos momentos —1994-1998 y 2002-2006—, precisamente cuando se dio la reconducción del mismo grupo político al control del gobierno por medio de la reelección. Las mayores tasas de inconsistencia ideológica del sistema de partidos se produjeron cuando hubo alternancia del

marca. Siendo así, el grado de institucionalización del sistema de partidos brasileño se aproximó al patrón observado en democracias seculares europeas y quedó por encima de otras, como la francesa. Ello significa también que el patrón de competición entre los partidos pasó a tener un grado de estabilidad mucho más alto de lo que se da en la mayoría de las recientes democracias latinoamericanas y pos-soviéticas.

grupo político en la dirección del país. Y, en este caso, la tasa más alta fue alcanzada en 1998-2002, cuando la coalición de centro-izquierda liderada por el PT venció en las elecciones presidenciales de 2002.

A partir de los datos examinados de la volatilidad tanto partidista como ideológica, existen evidencias de una dinámica gradual de institucionalización del sistema de partidos en Brasil, como lo han apuntado Lima Jr. (1997), Peres (2002) y Braga (2010). Esto significa que la evaluación del grado de regularidad de los patrones de competición, mediante el uso del indicador tradicionalmente usado por la literatura, muestra una evolución lineal en dirección a la mayor estabilidad sistémica.

Los datos sobre la afiliación también son interesantes. En Brasil, el proceso de afiliación está formalizado y los partidos están obligados a enviar regularmente a la Justicia Electoral sus registros de afiliados. Sin embargo, los siguientes datos, obtenidos a partir de tales registros, organizados por el TSE, deben ser analizados con cuidado.²¹ A pesar de que las agrupaciones están obligadas a informar tanto de las afiliaciones como de las desafiliaciones, muchas sólo informan de la llegada de nuevos miembros, y no de la salida —aún porque muchos afiliados simplemente dejan de participar de las actividades partidistas, y se alejan de la política, sin solicitar su desafiliación formalmente—.²² Los registros están, por tanto, desactualizados, y muchas veces contienen los nombres de electores que ya solicitaron la desafiliación hace años, o electores muertos, entre otras distorsiones. Así, los datos oficiales aún se encuentran, en general, sobreestimados, especialmente para los partidos que no poseen un control preciso de su membresía.

²¹ El TSE no dispone de informaciones sistematizadas anteriores a 2002.

²² En Brasil, es más sencillo afiliarse a un partido que salir de uno: para asociarse es necesario sólo rellenar y firmar el formulario del partido, en cualquier directorio local o estadual; para salir, es necesario solicitar la desafiliación formalmente al partido y a la Justicia Electoral.

Tabla 12

Afiliados de los partidos en Brasil: principales partidos y total. 2002-2010

	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PMDB	2,217,027	2,079,398	2,039,233	2,032,290	2,025,781	2,063,793	2,044,629	2,315,651
PT	828,781	989,399	1,054,671	1,048,160	1,110,323	1,161,375	1,249,211	1,394,292
PPB/PP	1,410,864	1,316,815	1,284,727	1,268,563	1,230,395	1,264,600	1,258,809	1,369,716
PSDB	1,049,902	1,110,050	1,101,759	1,096,753	1,142,588	1,189,202	1,166,051	1,315,527
PTB	823,178	1,020,692	997,149	990,645	955,588	1,029,425	1,034,121	1,159,871
PDT	974,030	985,431	956,759	958,053	975,401	1,017,059	1,021,507	1,129,867
PFL/DEM	1,022,275	1,057,672	1,035,619	1,028,460	944,507	1,001,820	992,486	1,102,825
PL/PR	503,891	680,178	667,454	651,646	682,051	718,192	713,894	731,771
PSB	351,970	349,208	340,121	332,721	361,488	419,800	437,419	492,705
PPS	300,151	409,875	407,503	405,235	383,798	407,990	410,725	445,390
PV	96,069	173,487	181,673	182,553	219,610	250,085	259,794	273,875
PC DO B	151,620	183,237	189,652	187,312	209,908	237,892	251,198	270,745
PSOL	-	-	-	5,579	22,764	29,969	38,948	41,247
Otros partidos	1,401,377	1,438,805	1,411,952	1,395,107	1,495,497	1,676,285	1,730,167	1,842,096
Total afiliados	11,131,135	11,794,247	11,668,272	11,583,077	11,759,699	12,467,487	12,608,959	13,885,578
Total electorado	115,253,834	121,270,419	123,130,246	125,689,656	126,842,494	130,378,807	131,695,030	135,804,430
Afiliación sobre electorado (%)	9.7	9.7	9.5	9.2	9.3	9.6	9.6	10.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales del TSE.

Los partidos políticos brasileños tienen una buena capacidad para atraer regularmente a nuevos miembros: los principales partidos han conseguido aumentar continuamente el tamaño de su membresía (lo que no garantiza que esta capacidad sea suficiente para compensar las desafiliaciones o alejamientos) (tabla 12). El PMDB, con más de dos millones de afiliados, y el PT son ciertamente las agrupaciones con las mayores cantidades de miembros —siendo que, para este último, los datos de la tabla son los más confiables entre los grandes partidos, ya que el PT ejerce un control rígido en los registros de su afiliación—. En términos generales, se constata una situación de estabilidad en el nivel de afiliación: alrededor de un 10% del electorado, llegando a casi 14 millones de miembros en 2010. Es un valor bastante elevado, sobre todo si lo comparamos con las tasas en declive verificadas en los sistemas europeos desde la década de 1980: en el inicio del siglo, sólo Austria y Finlandia tenían niveles comparables de afiliación (Scharrow y Gezgor, 2010: 3).

Conclusiones semejantes pueden extraerse de los niveles de preferencia partidista (con la diferencia que los datos aquí son más confiables): hay una relativa estabilidad de la tasa general de identificación entre la población y los partidos en los últimos veinte años, con un promedio del 45% para el periodo. Analizando por partido, las oscilaciones más relevantes ocurren a mediano o largo plazo, con poca influencia de las suertes individuales de los caciques de las agrupaciones —como ya señalaron Carreirão y Kinzo (2004: 155), Kinzo (2005: 76) y Santos y Vilarouca (2008: 70)—. Entre estas oscilaciones, la más importante fue la fuerte y constante ascensión de la identificación con el PT: el partido lidera las preferencias desde 1999, cuando superó al PMDB, y representa aproximadamente la mitad del total de la identificación desde 2003, primer año del gobierno de Lula (con la excepción del periodo entre 2005 y 2007, cuando la agremiación sufrió los efectos de escándalos seguidos de corrupción).

Una fuerte inversión de recursos en la construcción de una imagen sólida junto al electorado desde 1980, la enorme popularidad del presidente Lula en sus ocho años de mandato, los esfuerzos de expansión organizativa hacia el interior del Brasil (principalmente a partir de 2000), además de la moderación ideológica, que capacitó al PT para llegar a los electores de centro, son factores que ayudan a explicar este ascenso (Ribeiro, 2010a; Samuels, 2008: 312). La disminución de la preferencia por el PMDB también fue constante. El

partido, que tenía una imagen fuerte y consolidada en la década de 1980, relacionada con la lucha por la redemocratización, ve su segundo puesto amenazado por un partido que posee una estrategia nacional más unificada, y que polariza (con el PT) la dinámica de la política nacional desde 1994: el PSDB.

Tabla 13

Tasas de identificación partidista en Brasil (en %)

	PT	PMDB	PFL/ DEM	PSDB	Otros partidos	Total Id. partidista	Sin preferencia
1989	10	15	5	1	13	44	56
1990	10	12	4	2	16	44	56
1991	11	16	5	1	15	48	52
1992	14	18	5	2	14	53	47
1993	14	19	5	3	11	52	48
1994	15	17	4	4	8	48	52
1995	13	17	4	4	7	45	55
1996	12	15	6	5	8	46	54
1997	13	16	7	5	10	51	49
1998	12	14	5	5	7	43	57
1999	14	12	5	4	6	41	59
2000	15	12	6	3	9	45	55
2001	17	11	5	4	6	43	57
2002	18	9	6	4	6	42	58
2003	22	8	4	3	5	42	58
2004	22	8	4	5	6	45	53
2005	18	9	4	5	6	42	58
2006	17	7	3	6	6	39	61
2007	19	9	2	7	6	42	58
2008	21	8	2	5	7	43	57
2009	23	8	1	5	6	43	57
2010	23	6	1	6	11	46	54

Fuente: Kinzo (2005), hasta 2002, con datos del Instituto Datafolha. Para los años entre 2003 y 2010: elaborado por los autores, con el cálculo de los promedios anuales de las encuestas del Datafolha.

La erosión de la identificación con los partidos más claramente de derecha, que surgieron como escisiones del partido que sustentaba al régimen militar (Arena), también llama la atención. El PDS/PPR/PPB/PP, que tenía un 5% de preferencias en 1989, pasaron a contar con valores insignificantes a partir de 2000, en cuanto al PFL/DEM, que ostentaba una tasa estable de identificación hasta 2002, con un promedio de 5, vive una tendencia de caída a partir del comienzo del gobierno de Lula, acentuada a partir de 2007, tras un proceso de refundación en el que cambió su denominación de PFL por *Demócratas* —cambio que demostró ser un gran error estratégico—.

El hecho de que las oscilaciones entre los partidos se dan a largo plazo, y la estabilidad en la tasa total de identificación, alrededor de un 45% del electorado (bajo en comparación con los países europeos, pero nada despreciable frente a los obstáculos institucionales señalados por la literatura), también son factores que apuntan hacia una relativa estabilidad de los vínculos entre electores y partidos en Brasil.

6. *Nivel de polarización ideológica del sistema de partidos*

A inicios de la década de 1990, trabajos como los de Linz (1994: 70) y Mainwaring (1993: 223) indicaron la difícil combinación institucional entre sistemas presidencialistas con fragmentación partidista. Entre los problemas apuntados por los autores, estaban precisamente la tendencia a la polarización ideológica que esa combinación provocaría, resultando en inestabilidad política y dificultades tanto en el desarrollo de políticas públicas como en la propia consolidación de la democracia. De esta manera, evaluar el nivel de polarización ideológica de un sistema de partidos puede dar pistas importantes tanto con respecto a su desarrollo como de la propia estabilidad del régimen democrático.

El nivel de polarización ideológica en el sistema de partidos brasileño en el actual periodo democrático, a partir de los datos de percepción de la elite política (miembros del Congreso Nacional) con relación al posicionamiento en el espectro izquierda-derecha de 11 partidos en el periodo comprendido entre 1990 y 2009, permite aproximarse a la configuración de la estructura de la competencia ideológica.²³ El análisis de los datos relativos a la ubicación de los par-

²³ Los autores agradecen a Timothy Power la posibilidad de acceder a los datos del Proyecto *Pesquisa Legislativa Brasileira* (PLB). Los 11 partidos analizados son: PFL/

tidos en el espectro izquierda-derecha, en el cual 1 significa izquierda y 10 derecha, muestra que el sistema de partidos brasileño como un todo presenta cierta estabilidad en torno al centro. La media ponderada por la proporción en el número de escaños ocupados por cada partido muestra poca variación en el periodo 1990-2009, oscilando entre 5.2 (2001) y 4.4 (2009).²⁴

El análisis individual de algunas agrupaciones revela algunos cambios interesantes. El PPS (ex PCB) fue el partido que más transitó a la derecha en el periodo analizado, ubicándose, actualmente, más a la derecha del PDT y PSB. El PSDB también fue otro partido que se desplazó consistentemente hacia la derecha en el periodo analizado. Entre tanto, el PP, heredero del PDS, se movió hacia la izquierda entre 2001 y 2009, dejando el puesto de partido más a la derecha de Brasil para el PFL/DEM.²⁵

Para evaluar la polarización ideológica se aplican dos indicadores comunes en la literatura. El primero de ellos deriva del índice desarrollado por Taylor y Herman (1971: 30) y mide la polarización ideológica del sistema de partidos como un todo, llevando en consideración el posicionamiento de las agrupaciones en la escala izquierda-derecha y a su fuerza en el Congreso Nacional. El segundo está basado en Sani y Sartori (1983: 312) y es capaz de indicar la distancia ideológica

DEM, PC do B, PCB/PPS, PDS/PPR/PPB/PP, PDT, PL/PR, PMDB, PSB, PSDB, PT e PTB. Para más detalles sobre la PLB, véase Power y Zucco (2009); Zucco (2011).

²⁴ La ponderación fue realizada teniendo como denominador el total de bancas de los 11 partidos incluidos en los seis estudios (1990, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009).

²⁵ Resulta necesario realizar algunas consideraciones de naturaleza metodológica: *a*) la utilización de los datos de la PLB se da por el hecho de posibilitar una amplia comparación diacrónica, recorriendo casi todo el actual periodo democrático brasileño; *b*) la investigación cubre seis legislaturas y fue realizada en 1990, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009; *c*) los 11 partidos contemplados en la PLB ocuparon siempre más del 85% de las bancas en el Congreso Nacional en las legislaturas analizadas; *d*) los datos de localización en la escala izquierda-derecha utilizados aquí fueron corregidos para evitar desvíos provenientes de diferentes utilizaciones de la escala por los legisladores y alteraciones en la propia percepción de lo que significa izquierda y derecha a lo largo del tiempo. Esa es una medida importante que da a los datos mayor grado de precisión y torna a las comparaciones a lo largo del tiempo más confiables. Para más detalles sobre la metodología usada en los ajustes, véase Power y Zucco (2009), Zucco (2011); *e*) preferimos utilizar, en este análisis, apenas las clasificaciones efectuadas sobre un partido por legisladores de otras agrupaciones. Esta medida busca neutralizar la tendencia, hace tiempo apuntada en la literatura (Mainwaring, Meneguello y Power, 2000; Power, 2008), de los legisladores en localizar a sus agrupaciones a la izquierda del posicionamiento indicado por los otros legisladores.

entre dos polos políticos (partidos o grupos de ellos).²⁶ El Índice de Polarización Ideológica (IPI) señala que el sistema se mantuvo estable en el periodo analizado, oscilando entre grados de polarización moderado y bajo (tabla 15). Los puntos de menor polarización ideológica acontecieron en 1993, durante el gobierno de Itamar Franco, y en 2009, en la administración de Lula. Igualmente, es interesante señalar que hay una tendencia a la reducción de la polarización ideológica en el sistema de partidos brasileño desde 2001.

Tabla 14
Índice de polarización ideológica (IPI). 1990-2009

1990	1993	1997	2001	2005	2009
2,27	1,23	2,03	3,30	2,21	1,79

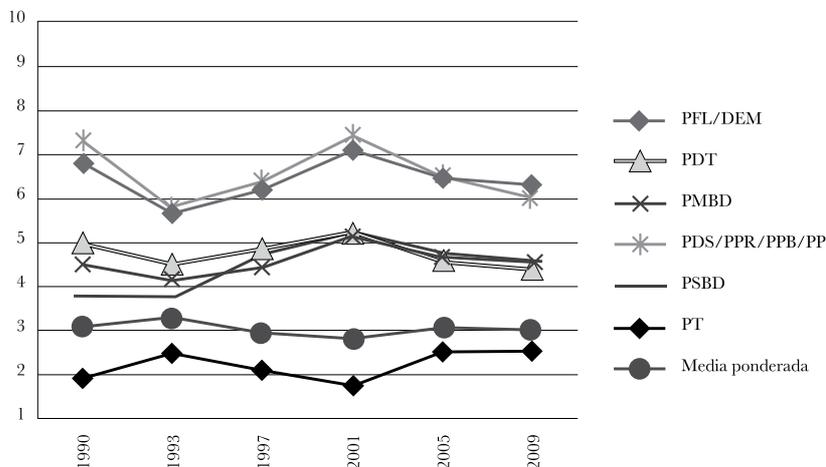
Fuente: PLB (1990-2009).

Los análisis de las distancias ideológicas entre algunos pares de partidos confirman la visión general sobre el sistema. El PT y el PSDB, principales competidores en las disputas presidenciales, presentaron un distanciamiento entre 1993 y 2001, en gran medida provocado por el desplazamiento del segundo hacia la derecha, y volvieron a quedar más próximos durante el gobierno de Lula, también, en parte, gracias al desplazamiento del PT para la derecha en el periodo 2001-2009. La distancia entre el PT y el PMDB, principales aliados en la coalición que dio sustento al gobierno del presidente Lula durante buena parte de su administración, también cayó entre 2001 y 2009, repitiendo el movimiento que sucediera entre el PSDB y el PFL/DEM, que formaron la base de apoyo del gobierno FHC y se aliaron, posteriormente, en la oposición a Lula. De tal manera, la distancia entre el PT y el PFL/DEM, los dos principales partidos a la izquierda y a la derecha, respectivamente, cayó entre 2001 y 2009 como resultado de la movili-

²⁶ El Índice de Polarización Ideológica (IPI) utilizado aquí es el resultado de la suma de las diferencias del posicionamiento de cada partido en la escala izquierda-derecha, con relación a la media de la posición de los 11 partidos analizados, elevada al cuadrado y ponderada por la fuerza de los partidos (medida en lugares en el Congreso Nacional) en el conjunto analizado. El Índice Sani-Sartori varía de 0 a 1 y es calculado a partir de la diferencia entre dos posicionamientos, dividida por el máximo posible: 9.

zación de ambos partidos rumbo al centro del espectro político (tabla 14 y gráfico 1).

Gráfico 1
Posicionamiento ideológico de los principales partidos brasileños según la élite política 1990-2009



Fuente: PLB (1990-2009).

Los datos aquí presentados otorgan importantes pistas sobre el sistema de partidos brasileño. La primera de ellas es que tanto el PSDB como el PT se desplazaron hacia la derecha luego de que asumieran la Presidencia de la República. Esto puede indicar un menor margen de maniobra para los gobiernos a partir de la década de 1990, especialmente en cuestiones macroeconómicas (Power, 2008: 102). Las reformas pro-mercado iniciadas en el gobierno de Collor y profundizadas en el gobierno de FHC establecieron límites para la gestión de la economía sin colocar en riesgo la posibilidad de victorias electorales. Esto habría obligado a los gobiernos de FHC y de Lula a adoptar medidas vistas por la elite política como conservadoras, resultando en el desplazamiento de sus partidos a posiciones más centristas.

Tabla 15

Distancia ideológica entre partidos de acuerdo
con el Índice Sani-Sartori 1990-2009

	1990	1993	1997	2001	2005	2009
PT-PSDB	0.20	0.14	0.29	0.39	0.25	0.22
PT-PMDB	0.29	0.19	0.26	0.38	0.24	0.22
PSDB-PFL/DEM	0.34	0.21	0.17	0.21	0.19	0.20
PT-PFL/DEM	0.54	0.35	0.46	0.60	0.44	0.42

Fuente: PLB (1990-2009).

Ya la segunda, en contraposición a lo que propusieron Linz (1994) y Mainwaring (1993), indica que la dinámica del “presidencialismo de coalición” (Abranches, 1988: 20) ejerce efectos moderadores sobre el nivel de polarización ideológica en Brasil, especialmente cuando hay un elevado grado de heterogeneidad en las coaliciones construidas por el presidente. Tales parecen ser los casos de los gobiernos de Itamar Franco y de Lula. Ambos contaron, en la mayor parte de sus gobiernos, con gabinetes formados por partidos ubicados en puntos opuestos del espectro izquierda-derecha y fue durante sus administraciones que el sistema de partidos presentó los menores niveles de polarización ideológica en el reciente periodo democrático.

La necesidad de negociar puntos en común en coaliciones ideológicamente heterogéneas hace que las distancias entre los miembros de las alianzas disminuyan, repercutiendo así sobre el nivel de polarización del sistema como un todo. En este sentido, parece haber gran convergencia entre nuestro análisis y la opinión de la propia elite política brasileña. Interrogados, en la edición de 2009 de la PLB, sobre los efectos del “presidencialismo de coalición”, el 72.8% de los congresistas concordaron con la afirmación de que esta práctica “atenúa la polarización ideológica en la política brasileña” (Power, 2011: 121).

V. ESTABILIDAD E INSTITUCIONALIZACIÓN:

¿RUMBO A LA CARTELIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS?

El sistema de partidos de Brasil posee un grado elevado de estabilidad, sea cual sea la dimensión considerada. Los actores más relevantes son

prácticamente los mismos desde el comienzo de la década de 1990, siendo que desde 1994 se nota una dinámica polarizada y estable en las disputas nacionales, que poco a poco pasó a afectar a los niveles subnacionales. Tal estabilización llevó a la formación de una élite compuesta por cuatro grandes partidos (PMDB, PT, PSDB y PFL/DEM), y otras cuatro o cinco agrupaciones menores (dependiendo del criterio clasificatorio), que giran alrededor de las principales. Este proceso pone de relieve una cuestión: ¿estaría ocurriendo, en Brasil, un proceso de cartelización del sistema de partidos?

La tesis del partido cartel, acuñada por Katz y Mair (1995: 16), constituye uno de los conceptos más provocadores para el análisis tanto de sistemas de partidos como de partidos considerados individualmente.²⁷ Siguiendo una reciente revisión hecha por los autores, que esclareció muchos de los equívocos presentes en las discusiones sobre el modelo, se puede definir un sistema de partidos cartelizado como aquel en el que los principales partidos a menudo entran en colusión (velada o explícita) para garantizar su posición dominante y su acceso privilegiado a los recursos que son decisivos para la supervivencia de todos: los recursos estatales, sean directos (financiamiento) o indirectos (como el patronazgo). Cada día más alejados de la sociedad, los partidos cartel no son sólo dependientes de los recursos estatales: ellos se encuentran entrelazados con el Estado.

En el nivel de las organizaciones, la dependencia crónica de los recursos estatales desequilibra la correlación interna de poder a favor de la “cara pública” del partido (ocupantes de cargos públicos, electivos o no), que pasa a dominar los órganos partidistas principales. El liderazgo partidista, buscando maximizar su autonomía directiva para perseguir libremente los objetivos inherentes a un sistema cartelizado (colusión con otros partidos para mantener sus posiciones privilegiadas), intenta reforzar su posición a través de estrategias de concentración del poder interno que perjudican las bases del partido (Katz y Mair, 2009: 752). Aunque muchos autores insisten en ignorar las cuestiones relativas a las organizaciones partidistas consideradas aisladamente, Katz y Mair (2009: 757) advierten que no se puede

²⁷ Sobre la conceptualización del partido cartel, ver sobre todo: Katz y Mair (1995, 1996, 2007, 2009); Koole (1996); Kitschelt (2000); Wolinetz (2007) y Detterbeck (2005).

trabajar con el concepto sin tener en cuenta tanto el componente sistémico como el organizativo.²⁸

La hipótesis de cartelización de los sistemas latinoamericanos ya fue sustentada por Alcántara Sáez (2004: 20), y, para Brasil, Nicolau (2010: 109), examinó el tema sólo en la dimensión concerniente a la dependencia estatal de los partidos, sin realizar una prueba más sistemática de la tesis. Sin pretender hacer una comprobación exhaustiva de la hipótesis, se propone un análisis exploratorio a partir de algunos de los indicadores sugeridos por Katz y Mair (2009), divididos en cuatro grandes bloques.

1. *Vínculos entre electores y partidos*

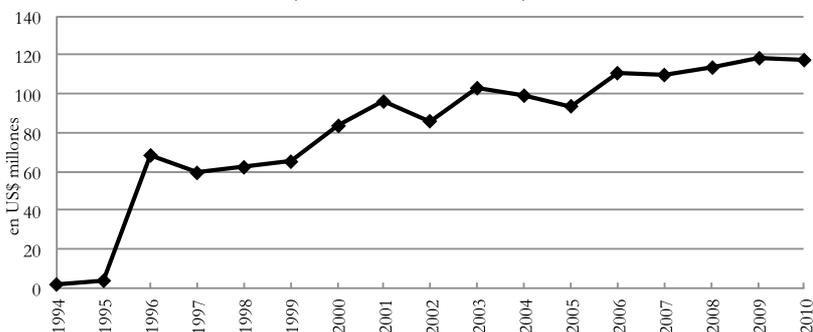
Como apuntamos, los niveles de volatilidad y de identificación sugieren cierta estabilidad de los vínculos entre los partidos y el electorado: si no es posible distinguir una tendencia clara de refuerzo del nivel de institucionalización, tampoco se puede hablar de una erosión de estos lazos. Si en la mayor parte de Europa se percibe un reflujó de estos vínculos, tal vez el sistema de partidos de Brasil todavía se encuentre en una trayectoria opuesta, o en un escenario estable, lo que contraría la tesis de la cartelización.

2. *Vínculos entre los partidos y el Estado*

La implantación de la nueva reglamentación partidista en 1995 (Ley núm. 9096/95) trajo un aumento gigantesco del financiamiento estatal a los partidos. Como señala el gráfico 2, el monto total de recursos transferidos por el Estado aumentó casi veinte veces entre 1995 y 1996 (en valores actualizados); en 2010, los 27 partidos registrados recibieron, en conjunto, casi 120 millones de dólares.

²⁸ “Thus, even if analytically separable, the idea of a party cartel as a system-level characteristic and the idea of a cartel party as a type analogous to the mass party or the catch-all party, are closely intertwined” (Katz y Mair, 2009: 757).

Gráfico 2
Total del fondo partidista, en valores actualizados
(millones de dólares)



Fuente: TSE. Los valores originales fueron actualizados para diciembre de 2010 según el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor), índice de inflación del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística); después, fueron convertidos para el dólar americano según el tipo de cambio del 31 de diciembre de 2010.

El peso del financiamiento público directo hizo a los partidos brasileños claramente dependientes del Estado —como demuestra la tabla 16, que exhibe la proporción representada por el dinero estatal en relación con el total de ingresos obtenidos por los directorios nacionales de los partidos en los últimos años—.²⁹ En 2007 y 2009, la proporción media de los recursos estatales sobrepasó el 80%. En 2008, año de elecciones locales, la tasa media bajó al 63.5%, indicando un fenómeno ya apuntado en la literatura: en años electorales, los partidos brasileños consiguen recoger recursos privados (contribuciones de grandes empresas) en cantidades que se acercan al dinero del fondo partidista.³⁰ Si consideramos los nueve mayores partidos (PT, PMDB, PSDB, PFL/DEM, PP, PSB, PDT, PL/PR y PTB), la dependencia media llega al 90% en 2007 y 2009, y al 61.6% en 2008. Analizando sólo los cuatro más grandes (PT, PMDB, PSDB y PFL/DEM), el peso del fondo par-

²⁹ Además de estos recursos concentrados en los órganos centrales, los directorios partidistas en estados y municipios así como los candidatos de todos los niveles, pueden recoger sus propias contribuciones de empresas y personas.

³⁰ Véase, por ejemplo: Braga y Bourdoukan (2009), Krause y Silva (2010) y Ribeiro (2009). Los principales financiadores privados de la política en Brasil son: bancos, constructoras, empresas de manufacturas de exportación, la agroindustria, y empresas que asumen servicios públicos por medio de concesiones o tercerizaciones.

tidista disminuye para 43.7% en 2008: estas agrupaciones disponen de una amplia capacidad de atracción centralizada de recursos privados, que serán después transferidos a sus miles de candidatos.³¹

Tabla 16

Participación del fondo partidista sobre el total de ingresos de los directorios nacionales de los partidos, 2007-2009 (en %)

	2007	2008	2009		2007	2008	2009
PT	59.6	27.3	61.1	PSDC	sin datos	38.6	sin datos
PMDB	93.6	73.4	92.8	PTN	sin datos	19.8	81.4
PSDB	84.4	37.5	87.5	PSC	99.7	93.1	99.9
PFL/DEM	98.3	36.6	94.7	PTC	94.2	91.6	90.9
PP	99.1	81.5	99.8	PHS	92.8	sin datos	91.8
PSB	91.0	46.2	97.8	PT do B	91.7	84.4	44.8
PDT	sin datos	92.1	94.4	PMN	90.4	83.6	96.7
PL/PR	95.1	69.8	90.3	PRP	88.9	sin datos	84.3
PTB	100.0	90.1	95.6	PSOL	86.5	sin datos	99.0
PV	97.1	84.1	95.1	PRTB	67.4	56.8	81.5
PPS	94.9	72.4	90.8	PSTU	63.6	3.6	27.5
PC do B	43.1	sin datos	58.9	PCB	53.3	99.7	98.1
PRB	88.3	sin datos	43.1	PSL	51.4	50.9	sin datos
				Media general	83.7	63.5	83.3

Fuente: declaraciones de ingresos y gastos de los directorios nacionales, entregados anualmente al TSE.

La dependencia estatal alcanza indistintamente a los partidos grandes (con las mayores participaciones en los recursos del fondo) y pequeños, y de todos los colores ideológicos; la tradición de la izquierda de sustentarse a partir de las contribuciones de sus militantes sobrevive sólo en

³¹ Respetando algunos límites, el directorio nacional tiene autonomía para la aplicación de los recursos obtenidos (estatales o privados): puede aplicar en la propia organización central del partido, transferir recursos para directorios subnacionales, o destinar para candidatos y campañas de todos los niveles.

el PC do B y en el PSTU. El PT, que por mucho tiempo intentó basar su supervivencia en las contribuciones de militantes y poseedores de cargos públicos, desde la segunda mitad de la década de 1990 pasó a tener en el fondo partidista una fuente importante de financiamiento; a partir de 2000, empezó a buscar, de manera sistemática, las contribuciones de grandes empresas (Ribeiro, 2010a). En 2007 y 2009 el Directorio Nacional *petista* obtuvo, junto a grandes empresas, aproximadamente 21 y 24%, respectivamente, de su total de ingresos, con las contribuciones de los poseedores de cargos públicos llegando a un 7%; en 2008, las contribuciones de las corporaciones representaron el 65% del total. Ya la contribución voluntaria de los militantes se transformó en una fuente residual de recursos.

El peso estatal se hace sentir también de modo indirecto. La Justicia Electoral compra los espacios en radio y televisión destinados a la difusión de la propaganda durante las campañas para las elecciones locales (donde haya estaciones emisoras), estatales y nacionales (en las disputas para los cargos Ejecutivos y Legislativos), y también en los periodos no electorales, con la propaganda partidista institucional. Los espacios son cedidos a los partidos y coaliciones, y las empresas son resarcidas por medio de mecanismos de exención fiscal. De acuerdo con datos de Campos (2011: 18), en 2010 esta renuncia fiscal ultrapasó los 500 millones de dólares, es decir, cerca de cuatro veces el valor total del fondo partidista.

Además, el patronazgo es otra estrategia a través de la cual los partidos brasileños usan al Estado como fuente de recursos vitales. Sólo el gobierno federal dispone actualmente de casi 22,000 cargos de libre designación, sobre todo en las estructuras de los ministerios, altamente ramificadas por todo el país. En 2010, casi tres mil de estos puestos (por lo menos) eran ocupados por miembros de los partidos (Praça *et al.*, 2011). La participación en este botín ha sido fundamental para el desarrollo organizativo de los partidos, que demarcan *territorios políticos* tras la ocupación regular de algunas áreas de la administración (Meneguello, 1998).

3. *Relaciones internas de poder*

La estructura intrapartidista de toma de decisiones es una dimensión imprescindible del modelo de partido cartel. Sobre esto, algunos traba-

jos exploratorios han señalado un proceso de concentración de poderes en los principales partidos brasileños. En el PT, el PMDB, el PSDB y el PFL/DEM, varias atribuciones han sido transferidas (formalmente o sólo en la práctica) de los directorios —inflados, y con dificultades de reunión, articulación y decisión— para las comisiones ejecutivas, más pequeñas y cohesionadas que aquellos, pero constituidas con criterios menos democráticos, transparentes y directos; éstas se transformaron en los principales órganos partidistas, sobre todo a nivel nacional. Además, PSDB y PFL/DEM inflaron sus ejecutivas nacionales con miembros natos, no elegidos por la base, principalmente ex mandatarios y líderes “notables”;³² así como el PMDB, también crearon instancias supremas en el organigrama únicamente compuestas por miembros natos, con poderes significativos. La centralización de recursos financieros también ha ocurrido en los últimos años: con la excepción del PMDB, los otros tres grandes partidos han concentrado el dinero del fondo partidista en la cúpula nacional, transfiriendo cada vez menos recursos a las secciones estatales (Ribeiro, 2010b).

4. Cooperación y colusión

Para comprobar patrones regulares de acción concertada entre los principales partidos brasileños, sería necesario analizar una serie extensa de datos sobre el comportamiento de los partidos en el Congreso Nacional en las votaciones de cuestiones sensibles: las concernientes al acceso de las agrupaciones a los recursos estatales, a la imposición de barreras de entrada a nuevos competidores, etcétera. Como un planteamiento exploratorio, elegimos aquí sólo un evento, aunque es bastante significativo y simbólico.

Una cláusula de desempeño, prevista en la legislación desde 1995 (Ley núm. 9096), entró en vigencia a partir de las elecciones generales de 2006, con el apoyo de los partidos mayoritarios. El dispositivo establecía que sólo los partidos que alcanzaran un 5% de los votos en las elecciones legislativas podrían participar de la división del 99% de los recursos del fondo partidista; para los demás —que perderían

³² En PSDB, por ejemplo, son miembros natos el ex presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, y todos los ex presidentes del partido, como los ex gobernadores José Serra y Tasso Jereissati. En PFL/DEM, los ex presidentes del partido —como Marco Maciel— también son miembros natos.

también el derecho de funcionamiento legislativo, y mucho del tiempo en la televisión— restaría sólo el 1%. En diciembre de 2006, tras diversas reclamaciones de las agrupaciones menores, el Supremo Tribunal Federal juzgó inconstitucional la aplicación de la cláusula (que sería superada únicamente por siete partidos). Tras la revocación de ésta, y con la ausencia de criterios para la distribución de los recursos estatales, en febrero de 2007, el TSE determinó que un 42% del fondo sería dividido igualmente entre los 27 partidos, siendo el restante distribuido según criterios de representación parlamentaria.

La regla, que iba a favorecer de manera inédita a los partidos pequeños, motivó una reacción más que rápida, no sólo de las agrupaciones grandes, sino también de las medianas. Dos días después de la publicación de la nueva regla del TSE (y 15 días después de la apertura de la legislatura), los líderes de las bancadas del PMDB, PSDB, PFL/DEM, PT, PP, PDT, PTB y PR (ocho de los nueve mayores partidos) encaminaron un proyecto de ley que establecía la división igualitaria del 5% de los recursos del fondo, y 95% según la votación en la última elección para la Cámara de Diputados. Con la excepción del PDT, las otras siete bancadas votaron en bloque y aprobaron la propuesta, con los partidos pequeños votando en contra.³³

Como estrategias de colusión no siempre pueden ser explícitas, los líderes y diputados de PDT y PSB, partidos claramente perjudicados por la regla del TSE, tuvieron un comportamiento ambiguo en la ocasión: aprobaron en masa el pedido de urgencia para la tramitación de la propuesta (fundamental para la rápida aprobación); pocas horas después, entraron en situación de obstrucción durante la votación del proyecto.³⁴ Estos partidos integraban un recién inaugurado bloque legislativo en conjunto con partidos pequeños (PMN, PAN, PHS, y PC do B), y una posición explícitamente favorable a una regla que perjudicaba a los socios menores pondría en riesgo la asociación. Así, pocos meses después de una disputa electoral bastante crispada, partidos de apoyo y de oposición al segundo gobierno de Lula emprendieron una acción concertada para proteger su posición, frente a los menores competidores, de acceso privilegiado a los recursos estatales.

³³ El proyecto fue aprobado el 15 de febrero de 2007, con 292 votos a favor, 16 en contra, seis abstenciones y 51 diputados en obstrucción. En el Senado, fue aprobado con 54 votos favorables, y cuatro contrarios, transformándose en la Ley núm. 11459.

³⁴ Información obtenida en el sitio de la Cámara (www.camara.gov.br) y en periódicos de la época.

Aparte de indicar una estrategia de tipo cartel, la votación también demuestra nítidamente uno de los posibles frenos a la cartelización señalados por Katz y Mair (2009: 759): la actuación del Poder Judicial. Los partidos cartelizados pudieron aprobar una norma más favorable que la impuesta por el TSE; pero no tan buena como la que había hasta 2006. Entre 1996 y 2006, los diez partidos más pequeños obtenían, juntos, valores residuales del fondo, no llegando al 0.5% del total, en cuanto los nueve mayores alcanzaron siempre por lo menos un 97% (más que la suma de sus bancadas). Con los criterios aprobados de modo concertado en 2007, los diez menores consiguen alrededor del 4%, con los nueve grandes sumando cerca de un 80% —con pérdidas significativas para los cuatro mayores (PMDB, PT, PSDB y PFL/DEM), pero también para las agrupaciones medianas—. ³⁵

Los indicadores acerca de la dependencia de los partidos al Estado y de la concentración de las estructuras internas de toma de decisiones, sumados a las evidencias de colusión entre los mayores partidos en la votación de las normas para el fondo partidista, plantean la posibilidad de emergencia real de un proceso de cartelización del sistema de partidos brasileño.

VI. ELECCIONES DE 2014

En 2014, en Brasil se realizó una nueva ronda de elecciones generales. En este epílogo, se comentan los resultados de la elección y, brevemente, se discute sobre sus implicaciones para la dinámica del sistema de partidos. Las elecciones presidenciales de 2014 fueron las más feroces desde 1989. El accidente aéreo que mató al candidato Eduardo Campos (PSB) e hizo aparecer a su vice en la fórmula, Marina Silva, una ex PT, hizo que la primera ronda de disputa estuviera marcada por la incertidumbre sobre quién se enfrentaría a la presidenta y candidata a la reelección, Dilma Rousseff (PT), en la segunda ronda.

Después de un meteórico ascenso en las encuestas sobre intención de voto entre los meses de agosto y septiembre, la candidatura de Ma-

³⁵ El PMDB aumentó su votación para la Cámara de 13.4 a 14.5% del total entre 2002 y 2006 y, al mismo tiempo, experimentó una reducción de su fracción del fondo, de alrededor de un 15 a un 14%. Del mismo modo, el PDT fue de 5.1 a 5.3% de los votos, pero bajó su participación en el fondo de 5.7 a 5.3% con los nuevos criterios (TSE). Véase, también, Braga y Bourdoukan (2009) y Ribeiro (2009).

rina Silva fue perdiendo fuerza de cara a los ataques de los opositores y la falta de una fuerte estructura del partido en todo el país. El 5 de octubre, en la segunda vuelta se presentaron los candidatos: Dilma Rousseff (PT), y Aécio Neves (PSDB), repitiendo de esta manera, la polarización partidista que caracterizó las elecciones presidenciales desde 1994 (tabla 17). Los candidatos del PT y del PSDB totalizaron el 75% de los votos de los brasileños, número ligeramente inferior al de 2010 (80%).

La segunda ronda fue marcada por una agresiva competencia entre las dos candidaturas. Por un lado, el candidato de la oposición criticó los escándalos de corrupción que involucran gobierno, el desempeño económico de bajo crecimiento y la inflación del año pasado, también tratando de sacar provecho de la sensación generalizada de cambio que surgió después de los acontecimientos de junio de 2013 en todo el país. Por otro lado, la candidata oficial mantuvo un sólido apoyo entre la clase baja brasileña y buscó destacar la alta tasa de empleo y beneficios sociales realizados en los doce años de gobiernos del PT. Al final, Dilma Rousseff, ganó con el 51.6% de los votos (la diferencia más pequeña en una elección presidencial después de la democratización).

Tabla 17

Resultados de la elección presidencial de 2014 (%)

	1a. Vuelta	2a. Vuelta
Dilma Rousseff (PT)	41.6	51.6
Aécio Neves (PSDB)	33.6	48.4
Marina Silva (PSB)	21.3	
Otros	3.5	

Fuente: TSE (2014).

En la Cámara de Diputados se repite la lógica que apuntaba este texto: se amplía la fragmentación partidaria. El PT y el PMDB perdieron escaños y el número efectivo de partidos en el Congreso llegó a 13.2, con un total de 28 partidos políticos representados. Esto impone la continuidad del presidencialismo de coalición, es decir, la estrategia del gobierno necesaria para superar el estancamiento producido por

la combinación del sistema presidencial y la existencia de un Congreso fragmentado (tabla 18).

Tabla 18
Porcentaje de escaños por partido en las elecciones
para la Cámara en 2014

Partidos	% escaños
PT	13.6
PMDB	12.9
PSDB	10.5
PSD	7.2
PP	7.0
PR	6.6
PSB	6.6
Otros	35.6

Fuente: TSE (2014).

Las elecciones de 2014 demostraron la estabilización gradual del sistema de partidos como se sugiere en este artículo. A pesar del alboroto que rodea la muerte de Eduardo Campos y la novedad representada por el ascenso de Marina Silva, candidata para el puesto durante la carrera presidencial, finalmente los brasileños optaron por candidatos de los partidos (PT y PSDB) que gobernaron el país durante 20 años y tienen fuertes estructuras organizativas a nivel nacional. Por otra parte, la fragmentación persistente en el Congreso indica que las prácticas de gobierno vinculadas a la lógica del presidencialismo de coalición, como la distribución de ministerios entre los partidos aliados, continuarán en los próximos años.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Frente a las evidencias encontradas parece claro que, contrariando muchos pronósticos realizados a fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente, el sistema de partidos brasileño presenta un patrón de estabi-

lidad en el formato de la competencia política y una creciente institucionalización. Desde mediados de la década de 1990, son básicamente los mismos actores —PMDB, PSDB, PT, PFL/DEM— quienes controlan la dinámica política nacional, con relevancia del PT y PSDB, que constituyen, desde 1994, polos opuestos y estructuradores de tal dinámica. Esta estabilización, iniciada en el nivel presidencial (expresada en la disminución del número efectivo de partidos en las elecciones presidenciales), poco a poco se irradió en las disputas a nivel estadual.

La disminución constante de la volatilidad electoral agregada en las votaciones por la Cámara refleja ese proceso de estabilización: se construyeron lazos un poco más duraderos entre el electorado y los partidos. Los niveles todavía más bajos de la tasa de volatilidad ideológica sugieren que los partidos poseen consistencia ideológica, así como las opciones de los electores: cuando cambian sus preferencias de un partido a otro, raramente traspasan los límites de los bloques ideológicos. Así, la fragmentación aún elevada del sistema (según el número efectivo de partidos en la Cámara) no impidió que una elite de partidos estableciera lazos más o menos institucionalizados con el electorado.

Si estos vínculos son débiles en comparación con los de los sistemas de partidos europeos, no dejan de ser promisorios frente a algunas instituciones que actuarían en dirección opuesta. Al lado de factores históricos (como la ausencia de una tradición democrática en el país, producto de los continuos regímenes autoritarios), la inusitada combinación entre presidencialismo, multipartidismo, y un sistema electoral proporcional con lista abierta y votación nominal, con sus efectos previsiblemente nocivos, llevó a muchos autores a pronósticos bastante pesimistas acerca de las posibilidades de institucionalización del sistema de partidos brasileño, con consecuencias incluso para la consolidación de la democracia en el país.³⁶

Este escenario sombrío, que parecía encaminarse hacia la fragilidad crónica e inevitable del sistema, no se confirmó. Las previsiones que apuntaban hacia la polarización de las fuerzas políticas y la creciente dificultad de gobernar, fruto de la combinación entre la permanencia de un presidente minoritario y una elevada fragmentación partidista, tampoco se concretizaron. Desde mediados de la década

³⁶ Véase Lima Júnior (1983; 1993); Lamounier y Meneguello (1986); Lamounier (1989); Mainwaring (2001).

de 1990, la dinámica establecida por el presidencialismo de coalición se muestra capaz de superar obstáculos institucionales y aparece como importante agente estructurador de una acción ordenada entre los bloques partidistas.

La pregunta que cabe aquí es: ¿por qué este escenario más pesimista no se confirmó? La discusión de este capítulo apunta hacia algunos de los factores más relevantes. En primer lugar, la propia rutinización de la vida democrática desempeñó su papel, en términos de aprendizaje para todos: electores, clase política, etcétera. El *factor tiempo*, sin embargo, no sería suficiente sin otras condiciones. La dinámica política nacional, que se estabilizó alrededor de los polos liderados por el PT y el PSDB, jugó un papel decisivo como estructuradora del sistema, principalmente por el hecho de que las elecciones están “casadas” desde 1994: las elecciones de diputados federales y estaduais, senadores y gobernadores ocurren al mismo tiempo que la disputa presidencial, la más movilizadora de todas.

La relativa estabilidad en las reglas del juego (comparada a la tradición brasileña, y latinoamericana en general, de manipulaciones de las reglas a favor de los gobernantes) también contribuyó en la institucionalización del sistema, al conferir cierto grado de previsibilidad y de confianza en las instituciones —algo que es decisivo para la formación de vínculos entre sistema y electores—. La permanencia de los mismos actores desde la década de 1980 también favoreció a la institucionalización del sistema: la clase política brasileña no ha optado por crear nuevos partidos, ya que la libertad para el transfuguismo interpartidos es bastante elevada, lo que ha cambiado en los últimos años, tras decisiones del TSE que han apuntado que los mandatos pertenecen a los partidos, y no a los elegidos.

El sistema de partidos de Brasil se muestra cada vez más consistente en lo que respecta a los agentes partidistas que vienen estructurando la dinámica competitiva, como respecto a la creación de vínculos con los diversos segmentos sociales que conforman la sociedad. Es un sistema que permite que la democracia sea plural, abierta, con amplias posibilidades de participación tanto de los electores como de las minorías de la clase política. Los problemas existentes no demandan una amplia reforma política, como las que a veces se proponen en el Congreso.

Medidas puntuales, como la prohibición de las alianzas en las elecciones proporcionales, podrían contribuir para institucionalizar

aún más el sistema, al elevar la inteligibilidad del juego político al electorado. Pero otros problemas pueden originarse, paradójicamente, de esta propia estabilización. La cartelización del sistema entre los partidos hegemónicos es, en la actualidad, una posibilidad, tanto por las instituciones que garantizan el acceso de los partidos a los recursos estatales, como por la propia formación progresiva de una sólida elite de partidos en la línea de frente del sistema.

Finalmente, el caso brasileño pone de manifiesto importantes cuestiones teóricas acerca del propio concepto de institucionalización (Zucco, en prensa; Luna y Altman, 2011). La creciente institucionalización de nuestro sistema no ha ocurrido de manera uniforme en las cuatro dimensiones que componen el concepto, según las definiciones clásicas de Mainwaring y Scully (1994) y Mainwaring y Torcal (2005): regularidad en los patrones de competencia, raíces en el electorado, legitimidad pública, y fuerza de las organizaciones partidistas. La mayor estabilidad en los patrones de competencia (volatilidad) no fue acompañada, por ejemplo, por un incremento en los niveles de identificación partidista, como advierte Zucco (en prensa); además, los *surveys* apuntan una clara erosión de la legitimidad de los partidos como actores centrales del proceso democrático para amplias parcelas del electorado. La ausencia de *cleavages* partidistas claros y el propio desarrollo del sistema bajo la dinámica del presidencialismo de coalición pueden representar obstáculos para que el sistema brasileño siga el camino imaginado en la concepción clásica, que es claramente unidimensional y evolucionista.

Así, o bien experimenta un proceso de institucionalización atípico e incompleto, o la teoría ya no sirve a la realidad contemporánea. En este sentido, hay una amplia gama de autores (Katz y Mair, 1995; 2007; 2009; Dalton y Wattenberg, 2002; Mair, 2006) para quienes ya ha sido superada la época de competencia estable, con partidos ideológicamente coherentes, disponiendo de fuertes vínculos con los electores y con estructuras robustas. Tanto en democracias nuevas como antiguas, el papel desempeñado por los medios de comunicación, el surgimiento de nuevos *issues*, actores y canales de expresión, articulación y participación, y la reducción de las márgenes de acción y de opciones político-ideológicas (sea por la crisis del socialismo, sea por las dificultades fiscales de los Estados), son algunos de los factores que llevan a considerar si la etapa áurea de los partidos volverá. Así, una revisión del concepto de institucionalización se hace necesaria, a

lo mejor para mantener sólo su núcleo central, como defiende Mair (2006): la estructura de competencia entre los partidos.

Las peculiaridades de casos como el brasileño o el chileno (Luna y Altman, 2011) abren importantes cuestiones: debemos esperar que las nuevas democracias desarrollen patrones de institucionalización de sus sistemas de partidos como los presentados (antes, pero no ahora) en los países europeos? Este descompás entre las dimensiones tiene alguna implicación para la calidad y vitalidad de la democracia y para la elaboración de políticas públicas? Las respuestas a tales cuestiones pueden traer importantes contribuciones para el conocimiento del funcionamiento de las democracias latinoamericanas, además de enriquecer la propia teoría sobre los sistemas de partidos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio (1988), “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”, *Dados*, vol. 31, núm. 1, pp. 5-33.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2004), *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- BARTOLINI, Stefano y MAIR, Peter (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa (2010), “Eleições e Democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 4, pp. 43-73.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa (2006), *O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de Competição Política (1982-2002)*, São Paulo, Humanitas-FAPESP.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa y BOURDOUKAN, Adla (2009), “Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público”, *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 35, pp. 117-148.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa y KINZO, Maria D’Alva (2007), *Eleitores e Representação Partidária no Brasil*, São Paulo, Humanitas/CNPq.
- CAMPOS, Mauro M. (2011), “Sinais de estabilidade partidária no Brasil: indícios apontados pelo custeio dos partidos e das eleições”, en

- IV Congresso Latinoamericano de Opinião Pública (Wapor), Belo Horizonte.
- CARREIRÃO, Yan de Souza y KINZO, Maria D'Alva (2004), "Partidos políticos, preferênciapartidária e decisãoeleitoral no Brasil (1989/2002)", *Dados*, vol. 47, núm. 1, pp. 131-168.
- CASTRO, Monica Mata Machado (2007), "Eleitorado brasileiro: composição e grau de participação", en AVELAR, Lúcia y CINTRA, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*, São Paulo, Unesp, pp. 25-42.
- DALTON, Russel y WATTENBERG, Martin (2002), *Parties without Partisans – Political Changes in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- DETTERBECK, Klaus (2005), "Cartel Parties in Western Europe?", *Party Politics*, vol. 11, núm. 2, pp. 173-191.
- DUVERGER, Maurice (1970), *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Zahar.
- FIGUEIREDO, Argelina y LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, São Paulo, FGV.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 5-28.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter (1996), "Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder", *Party Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 525-534.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter (2007), "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas", en MONTERO, José R., GUNTHER, Richard y LINZ, Juan J. (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 102-125.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter (2009), "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics*, vol. 7, núm. 4, pp. 753-766.
- KINZO, Maria D'Alva (1993), *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*, São Paulo, Konrad Adenauer.
- KINZO, Maria D'Alva (2005), "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, núm. 57, pp. 65-81.
- KITSCHOLT, Herbert (2000), "Citizen, politicians, and party cartelization", *European Journal of Political Research*, vol. 37, núm. 2, pp. 149-179.

- KOOLE, Ruud (1996), “Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 507-523.
- KRAUSE, Silvana y SILVA, Josimar G. (2010), “Esquerda rica e direita pobre? O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2007-2008)”, en 34º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.
- LAAKSO, Marku y TAAGEPERA, Rein (1979), “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, num. 1, pp. 3-27.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989), *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Loyola.
- LAMOUNIER, Bolívar y MENEGUELLO, Rachel (1986), *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*, São Paulo, Brasiliense.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1983), *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*, Rio de Janeiro, Graal.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1993), *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*, São Paulo, Loyola.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1997), *O Sistema Partidário Brasileiro*, Rio de Janeiro, FGV.
- LIMONGI, Fernando y CORTEZ, Rafael (2010). “As eleições de 2010 e o quadro partidário”, *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 88, pp. 21-37.
- LINZ, Juan (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (ed.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins, pp. 43-72.
- LUNA, Juan Pablo y ALTMAN, David (2011), “Uprooted, but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”, *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 2, pp. 1-28.
- MAINWARING, Scott (1993), “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, pp. 198-228.
- MAINWARING, Scott (2001), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre-Rio de Janeiro, Mercado Aberto-FGV.
- MAINWARING, Scott, MENEGUELLO, Rachel y POWER, Timothy (2000), *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*, São Paulo, Paz e Terra.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1994), “A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina”, *Dados*, vol. 37, pp. 43-79.

- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), “Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização”, *Opinião Pública*, vol. 11, núm. 2, pp. 249-286.
- MAIR, Peter (1997), *Party System: Approaches and interpretations*, Oxford, Oxford University Press.
- MAIR, Peter (2006), “Party system change”, en KATZ, Richard y CROTTY, William (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, pp. 302-305.
- MENEGUELLO, Rachel (1998), *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra.
- MENEGUELLO, Rachel (2007), “Tendências eleitorais ao fim de 21 anos de democracia”, en MELO, Carlos Ranulfo y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (orgs.), *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XXI*, Belo Horizonte, UFMG, pp. 34-55.
- MENEGUELLO, Rachel (2013), “Las elecciones de 2010 y los rumbos del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (eds.) *América Latina: Política y Elecciones del bicentenario (2009-2010)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, pp. 367-404.
- NICOLAU, Jairo (1996), *Multipartidarismo e Democracia*, Rio de Janeiro, FGV.
- NICOLAU, Jairo (1998), *Dados Eleitorais do Brasil: 1982-1996*, Rio de Janeiro, Revan.
- NICOLAU, Jairo (2010), “Democracy in Brazil, 1985-2006: Moving toward Cartelization”, en LAWSON, KAY y LANZARO, Jorge (eds.), *Political Parties and Democracy-Volume 1: The Americas*, Santa Barbara, Praeger, pp. 101-126.
- NORRIS, PIPPA (1996), “Legislative Recruitment”, en LEDUC, L., NIEMI, R. y NORRIS, P. (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage Publications, pp. 184-216.
- PEDERSEN, Mogens (1983), “Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: Explorations in Explanation”, en DAALDER, Hans y MAIR, Peter (eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Londres, Sage, pp. 82-98.
- PERES, Paulo S (2002), “Sistema Partidário e Instabilidade Eleitoral no Brasil”, en PINTO, Céli R. y MARENCO, André (orgs.), *Partidos no*

- Cone Sul. Novos ângulos de pesquisa*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, pp. 5-22.
- POWER, Timothy (2008), "Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class", en POWER, Timothy y KINGSTONE, Peter (eds.), *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburgh, Universidad de Pittsburgh Press, pp. 81-106.
- POWER, Timothy (2011), "O Presidencialismo de Coalizão na Visão dos Parlamentares Brasileiros", en POWER, Timothy y ZUCCO, César (orgs.), *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*, Belo Horizonte, UFMG, pp. 131-164.
- POWER, Timothy y ZUCCO, Cesar (2009), "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: a Research Communication", *Latin American Research Review*, vol. 44, pp. 218-246.
- PRAÇA, Sérgio, FREITAS, Andrea, HOEPERS, Bruno y BELMAR Thiago *et al.* (2011), "Political appointments and coalition management in Brazil, 2005-2010", *IPSA-ECPR Joint Conference*, São Paulo.
- PRZEWORSKI, Adam (1975), "Institutionalization of Voting Patterns", *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 82-98.
- RENNÓ, Lúcio (2007), "Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006", *Opinião Pública*, vol. 13, núm. 2, pp. 260-282.
- RIBEIRO, Pedro Floriano (2009), "Financiamento partidário no Brasil: propoundou uma nova agenda de pesquisas", *Sociedade e Cultura*, vol. 12, pp. 33-44.
- RIBEIRO, Pedro Floriano (2010a), *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*, São Carlos, EdUFSCar/FAPESP.
- RIBEIRO, Pedro Floriano (2010b), "Organização e estrutura decisória dos maiores partidos brasileiros: uma análise dos estatutos", en 34º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2010b.
- SAMUELS, David (2008), "A evolução do petismo (2002-2008)", *Opinião Pública*, vol. 14, núm. 2, pp. 302-318.
- SANI, Giacomo y SARTORI, Giovanni (1983), "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies", en DAALDER, Hans y MAIR, Peter (eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London, Sage, pp. 307-340.
- SANTOS, Fabiano y VILAROUCA, Marcio (2008), "Political Institutions and Governability from FHC to Lula", en POWER, Timothy y KINGSTONE, Peter (eds.), *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh, Universidad de Pittsburgh Press, pp. 57-80.

- SCARROW, Susan y GEZGOR, Burcu (2010), “Declining memberships, changing members? European political party members in a new era”, *Party Politics Online First*, pp.1-21.
- TAYLOR, MICHAEL y HERMAN, V. M. (1971), “Party Systems and Government Stability”, *The American Political Science Review*, vol. 65, núm. 1, pp. 28-37.
- WOLINETZ, Steven (2007), “Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en MONTERO, José R., GUNTHER, Richard y LINZ, Juan J. (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 127-164.
- ZUCCO, Cesar (2011), “Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros”, en POWER, Timothy y ZUCCO, César (orgs.), *O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira*, Belo Horizonte, UFMG, pp. 37-60.
- ZUCCO, Cesar (2013), “Estabilidad sin raíces: la institucionalización del sistema de partidos brasileño”, en TORCAL, Mariano (org.), *Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina*, Barcelona, CIDOB, pp. 1-44.

Siglas de partidos políticos

PDS	Partido Democrático Social
PPR	Partido Progressista Reformador
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PP	Partido Progressista
PFL	Partido da Frente Liberal
DEM	Demócratas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PC DO B	Partido Comunista do Brasil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PC	Partido Comunista
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PPS	Partido Popular Socialista

P-SOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PV	Partido Verde
PCN	Partido Comunitário Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristão
PAN	Partidos dos Aposentados da Nação
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PR	Partido da República
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PLP	Partido Liberal Progressista
PMB	Partido Municipalista Brasileiro
PMC	Partido Municipalista Comunitário
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAB	Partido Nacional dos Aposentados do Brasil
PND	Partido Nacionalista Democrático
PNR	Partido da Nova República
PNT	Partido Nacionalista dos Trabalhadores
PNTB	Partido Nacionalista dos Trabalhadores do Brasil
PPN	Partido Parlamentarista Nacional
PMR/PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PS	Partido Socialista
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDC	Partido Social Demócrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PTC	Partido Trabalhista Cristão

IX. ANEXOS

Desempeño de los partidos por bloque ideológico para la Cámara de Diputados. 1982-2010 (%)

Partidos	1982		1986		1990		1994		1998		2002		2006		2010	
	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E
Izquierda																
PT	3.5	1.7	6.9	3.3	10.2	7	13.1	9.7	13.2	11.3	18.4	17.7	15	16.2	16.8	17.2
PSB			1.0	0.2	1.9	2.2	2.1	2.9	3.4	3.7	5.3	4.3	6.1	5.3	7	6.6
PC do B			0.6	0.6	0.9	1	1.2	1.9	1.3	1.4	2.2	2.3	2.1	2.5	2.8	1.9
PDT	5.8	4.8	6.5	4.9	10	9.1	7.1	6.6	5.7	4.9	5.1	4.1	5.2	4.7	5	5.5
PPE			0.1		0.6	0.2	0.8	1	1.3	0.6	2.0	1.2	5.9	3.7	6.3	4.3
Total por bloque	9.3	6.5	15.1	9	23.6	19.5	24.3	22	24.9	21.9	33	29.6	34.3	32.4	37.9	35.5

Desempeño de los partidos por bloque ideológico para la Cámara de Diputados. 1982-2010 (%) (continuación)

PTB	4.4	4.5	5.6	5.2	5.7	4.6	4.7	4.2
	2.7	3.5	7.6	6	6	5.1	4.3	4.1
PPD		3.9	17	10.2	4.8	6.1	6.6	8.5
		1.0	15.2	8.6	1.4	3.1	3.8	7.9
Total por bloque	47.6	36.8	48.2	40.9	41.4	36.2	33.7	34.9
	51.8	36.7	50.,8	44.5	41.9	39.3	33.3	36.4
Total de votos/ diputados	41,125,008/ 479	47,311,158/487	40,498,769/503	45,447,744/513	66,600,077/513	87,549,923/513	93,184,687/513	98,051,868/513

V = votos. E = escaños.

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales de Nicolau (1998) y Tribunal Superior Electoral.

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL SISTEMA
DE PARTIDOS DE CHILE (1989-2015):
ENTRE LA ESTABILIDAD Y EL DESENCANTO

Tomáš DOŠEK*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El contexto: principales rasgos de la política en el periodo 1989-2015.* III. *Reglas de juego: evolución del sistema electoral.* IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio en las principales dimensiones de análisis.* V. *Conclusiones: principales continuidades, cambios y desafíos del sistema de partidos chileno.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Chile ya no es lo que una vez fue.¹ El país vivió recientemente importantes cambios que se plasmaron en el aumento de los niveles de movilización social y el surgimiento de nuevas demandas, el decreciente apoyo y confianza en los partidos tradicionales y el incremento de la oferta electoral más allá de las dos coaliciones principales. Asimismo, en las elecciones de 2009, el Partido Comunista logró ingresar a la Cámara de Diputados como parte del pacto “Concertación y Juntos Podemos por más Democracia” y un presidente de (centro) derecha volvió al poder democráticamente por primera vez desde 1958. Cuatro años más tarde, en las elecciones de 2013, Michelle Bachelet retornó a la presidencia como primera persona en ejercer el cargo presidencial dos veces tras la vuelta del país a la democracia. En la misma contienda

* Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

El autor agradece al Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002), desarrollado con aportes de la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

¹ Véase el artículo de Castiglioni (2010) titulado “Chile y el giro electoral: «La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser»”, retomando el nombre de un tango argentino de Carlos Gardel y Alfredo Le Pera.

electoral se vivió también el ingreso de nuevas generaciones de políticos en la Cámara de Diputados, al ser elegidos varios de los líderes del movimiento estudiantil como diputados.

El objetivo de este capítulo es describir los principales cambios y continuidades que vivió el sistema de partidos chileno en el periodo comprendido entre 1989 y 2013 y así dar cuenta de las más importantes transformaciones en el ámbito político-electoral. Este texto se centrará sólo en la dinámica política a nivel nacional.² Asimismo, el trabajo ofrecerá algunas posibles explicaciones de estas tendencias que apuntan a una mayor fragmentación partidista y debilitamiento de los partidos tradicionales.

El capítulo argumenta que el sistema de partidos de Chile ha experimentado el paso de un sistema institucionalizado y estable (Mainwaring y Scully, 1995; Scully, 1995; Payne, 2006) hacia un sistema estable pero sin raíces (Luna y Altman, 2011), que muestra altos niveles de desafección y alejamiento de los políticos respecto de los ciudadanos (Segovia, 2009; Luna y Rosenblatt, 2012), signos de una incipiente desinstitucionalización (Došek y Freidenberg, 2014), desestructuración ideológica (Ruiz Rodríguez, 2006) y una mayor incongruencia de los patrones de competencia entre el nivel nacional y subnacional (Došek, 2014a).³ Esto se muestra en una creciente fragmentación de la oferta partidista en las elecciones presidenciales (creciente número de candidatos), en una baja aprobación de ambas coaliciones y una mínima identificación con los partidos políticos.

La estructura del capítulo es la siguiente. En la sección II se repasa el contexto político de los últimos 25 años y sus principales hitos, especialmente respecto de la dinámica político-electoral. La sección III revisa los principales cambios en las reglas electorales, el calendario y las reformas propuestas. Posteriormente, en la sección IV, se da cuenta de los principales cambios y continuidades en el sistema de partidos a través de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos empleados para describir el formato y la dinámica del mismo. El capítulo cierra con una sección que destaca los principales desafíos

² Para un análisis multinivel del sistema de partidos chileno, con un énfasis en el nivel subnacional, véase Došek (2014a). Asimismo, el volumen de Morales y Navia (2012a) constituye el trabajo más completo sobre la política local en Chile.

³ Algunos autores hablan de crisis de representación de los partidos políticos (Valenzuela, 2012; Corvalán y Cox, 2012).

para los partidos y los posibles escenarios para la evolución del sistema de partidos chileno.

II. EL CONTEXTO: PRINCIPALES RASGOS DE LA POLÍTICA EN EL PERIODO 1989-2015

Chile reinstauró la democracia tras dos referéndums (sobre la permanencia de Augusto Pinochet en el poder y las reformas constitucionales democratizadoras) con las elecciones generales inaugurales de 1989 y la llegada de Patricio Aylwin (1990-1994) a la presidencia. La democracia se restauró a través de una transición pactada (tácita y explícita) o reforma del régimen militar con negociaciones entre las élites del régimen militar y los líderes de la Concertación.⁴ Esta transición trajo consigo una serie de “leyes de amarre” y “enclaves autoritarios”⁵ que no se eliminaron en su mayor parte hasta la reforma constitucional de 2005. El último enclave autoritario institucional,⁶ el sistema electoral binominal que condicionó el funcionamiento del sistema de partidos en el país hasta las elecciones de 2013, fue reformado gradualmente hacia uno más proporcional durante los gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014) y Michelle Bachelet (2014-2018).⁷

El sistema de partidos se ha mantenido muy estable a lo largo del periodo 1989-2013. Sin embargo, esta estabilidad y preferencia por la gobernabilidad del sistema ha tenido un creciente costo en el desarraigo social de los partidos, poca identificación hacia esos actores de la representación por parte del electorado, una creciente descon-

⁴ Hay cierto consenso respecto a que la transición chilena es difícil de clasificar (Karl 1990). Para mayores detalles sobre el pacto y la reforma, véase Godoy (1999), Karl y Schmitter (1991) y Valenzuela (1992).

⁵ Véase Valenzuela (1997) y Huneeus (1997) para la especificación de las “leyes de amarre” y Garretón (1989, 2001, 2004) para el concepto de “enclaves autoritarios” o Valenzuela (1992) para los “elementos perversos”. Por su parte, Siavelis (2009 y 2014a) acuñó el término “enclaves de transición” para referirse a los elementos del estilo político basado en las negociaciones de las élites de las coaliciones y es considerado como uno de los factores del desafección de los ciudadanos con la política en el país.

⁶ Desde una visión maximalista, tampoco se aprobó una nueva Constitución, aunque durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) se ha debatido esta opción y la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Véase Fuentes (2014a y 2014b) sobre los procesos de reformas constitucionales en Chile desde 1989.

⁷ Véase Došek y Miranda (2015) para mayor información sobre el proceso, la reforma y los principales cambios introducidos.

fianza y poca participación en las elecciones (Segovia, 2009; Luna y Altman, 2011; Luna y Rosenblatt, 2012; Došek y Freidenberg, 2014). Por tanto, se ha hecho evidente que no “todas las cosas buenas van juntas” como suponía la literatura sobre la institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Altman y Luna, 2011: 23-24).

Las dos coaliciones tradicionales —Concertación/Nueva Mayoría⁸ y Alianza/Coalición⁹— han dominado la competencia electoral durante todo el lapso analizado, tanto en el Poder Legislativo como por el cargo presidencial. La presencia y éxito de los candidatos independientes y de terceros partidos ha sido muy escasa (Navia *et al.*, 2010; Došek, 2014c). Esto se derivó básicamente del funcionamiento del sistema electoral binominal (herencia de la dictadura militar) que generaba un umbral muy alto para el ingreso de nuevos partidos que se presentaran por fuera de los dos pactos (véase sección III).

El país celebró seis elecciones presidenciales y siete elecciones legislativas (tabla 1). A nivel presidencial, la Concertación logró cuatro gobiernos seguidos entre 1989 y 2009. En las primeras dos ocasiones

⁸ La Concertación (el nombre completo ha ido variando a lo largo del periodo estudiado aquí) es la coalición de centroizquierda que se empezó a forjar ya en la década de 1980. El Partido Socialista no pudo participar de las elecciones de 1989. Sin embargo, a partir de 1993 el pacto se estructura en torno al Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). A partir de 2009 se incorporó a la coalición el Partido Comunista (PC) y para 2013 también el Movimiento Amplio Social (MAS). Asimismo, en las elecciones de 2009 se denomina Concertación y Juntos Podemos y cuatro años más tarde Nueva Mayoría. Para trabajos recientes sobre la Concertación, sus cambios y funcionamiento interno, véase Roberts (2011) y Siavelis (2014a).

⁹ Alianza es el pacto electoral de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y la Renovación Nacional (RN). Anteriormente se denominaba también Democracia y Progreso (1989), Unión por el Progreso de Chile (1993), Unión por Chile (1997). En 2009 asumió el nombre de Coalición por el Cambio, pero cuatro años después retornó a Alianza. A lo largo del tiempo ha incluido también diversos partidos pequeños de (centro) derecha. A finales de 2014 se comenzaba a debatir la creación de un “nuevo referente político” en la centroderecha que abarcaría la UDI, RN, Evópoli y el Partido Regionalista Independiente (CNN Chile, 2014). Éste se concretó finalmente en octubre de 2015 con el lanzamiento de Chile Vamos, conformado por esos cuatro partidos. Esta coalición participará en las elecciones por primera vez en los comicios municipales de octubre de 2016 y después en las elecciones nacionales a finales de 2015. Los recientes capítulos de Siavelis (2014b) y Navia y Godoy (2014) describen la creación, evolución y tensiones internas de Alianza. Véase Fuentes (1999) para la dinámica y las tensiones internas en ambas coaliciones en la década de 1990.

(1989 y 1993) los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei eran del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y sólo a partir de las elecciones 1999-2000 llegaron los presidentes socialistas Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (pertenecientes al Partido por la Democracia/Partido Socialista y al Partido Socialista, respectivamente). Asimismo, los presidentes democristianos fueron los únicos que fueron elegidos en la primera vuelta. A partir de la elección de Lagos, siempre se celebró una segunda vuelta para dirimir entre los dos candidato/as más votados.

La alternancia entre las coaliciones en la presidencia se dio sólo en 2009, cuando llegó al poder la Coalición/Alianza con Sebastián Piñera, candidato de la Renovación Nacional (RN). Así, el país culminó la transición con la “doble alternancia”, en términos de Huntington (1991). La Concertación volvió nuevamente al poder de la mano de Michelle Bachelet en 2013, tras una contundente victoria sobre la candidata de la Alianza, Evelyn Matthei, de la Unión Demócrata Independiente (UDI).

Tabla 1
Calendario electoral de Chile

Año	Presidencial		Diputados	Senadores
	<i>Primera vuelta</i>	<i>Segunda vuelta</i>		
1989	14 de diciembre		14 de diciembre	14 de diciembre
1993	14 de diciembre			
1997			11 de diciembre	11 de diciembre
1999	12 de diciembre			
2000		16 de enero		
2001			16 de diciembre	
2005	11 diciembre		11 de diciembre	11 de diciembre
2006		15 de enero		
2009	13 de diciembre		13 de diciembre	13 de diciembre
2010		17 de enero		
2013	17 de noviembre	15 de diciembre		

Fuente: elaboración propia.

En las elecciones legislativas, la Concertación siempre obtuvo la mayoría de los votos, aunque no de escaños, ya que en 2009 la Coalición obtuvo un diputado más pese a recibir menos votos. En todo caso, la coalición de centroizquierda no tuvo una mayoría propia en ambas cámaras del Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado) hasta las elecciones 2005/2006, debido a la presencia de los senadores no electos. Este instituto fue uno de los enclaves autoritarios heredados del régimen anterior de Pinochet. Su existencia fue eliminada por la reforma constitucional de 2005 promulgada por el gobierno de Lagos (véase sección III). Sin embargo, el gobierno de Bachelet (2006-2010) tampoco pudo retener mayorías en ambas cámaras debido a las escisiones y salida de algunos de los políticos de la Concertación (véase sección IV.5). Durante el mandato de Piñera (2010-2014), la Coalición tampoco tuvo mayoría propia. Por tanto, ha sido sólo a partir de las elecciones de 2013, del segundo gobierno de Bachelet cuando Nueva Mayoría contó con mayorías propias (aunque heterogéneas) en ambas cámaras.

El predominio de los dos pactos tradicionales en los cargos electivos ejecutivos y legislativos a nivel nacional¹⁰ y la poca permeabilidad e inclusividad del sistema político tuvo su contracara en el creciente descontento de los ciudadanos con la política. En otras palabras, mientras las élites y los partidos se han mantenido (casi) iguales, el contexto cambió notablemente en los últimos 25 años. Estas transformaciones se evidencian en las percepciones de los ciudadanos sobre la política y también en la baja participación en las elecciones.¹¹

Los principales actores políticos tradicionalmente considerados como la “columna vertebral” de la democracia chilena (Garretón,

¹⁰ El sistema es más abierto a nivel subnacional para los candidatos de los partidos pequeños y los independientes (Došek, 2014a y 2014c).

¹¹ Los datos de las encuestas tanto nacionales (Centro de Estudios Públicos, Auditoría de la Democracia del PNUD) como internacionales (Barómetro de las Américas de LAPOP) muestran un creciente desinterés en la política en comparación regional (Luna y Rosenblatt, 2012). Según los datos del CEP para la Auditoría de la Democracia, la mitad de los ciudadanos se muestra “nada interesado” en la política. Entre 2008 y 2012 este valor creció del 19 al 50% (CEP, 2014). En términos comparados, los datos de LAPOP muestran que Chile pertenece entre los países donde menos interés en la política hay. En el contexto chileno, esto se vio reflejado también en la cada vez más baja participación en las elecciones (véase apartado IV). Todos los datos aquí utilizados se encuentran disponibles en www.cepchile.cl (CEP) y www.vanderbilt.edu/lapop (LAPOP).

1983: 17), los partidos políticos, gozan de una cada vez menor confianza por parte de los ciudadanos. Los datos recientes del Centro de Estudios Públicos muestran que los partidos son la institución que menos confianza tienen entre los chilenos y que esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los últimos seis años. Sólo alrededor del 10% de los ciudadanos tiene mucha o bastante confianza en los partidos.

Esta tendencia se ve reflejada también en los datos sobre la simpatía con los partidos políticos. En la comparación regional, Chile se ubica entre los últimos países en la región de acuerdo a cuántos ciudadanos simpatizan con algún partido político. El país ocupa el penúltimo lugar sólo por encima de Guatemala con apenas el 14.34% de las personas (Luna *et al.*, 2012). Asimismo, casi la mitad de los chilenos no se identifica con ninguna posición en el espectro ideológico. Este porcentaje creció entre 2005 y 2013 del 25 al 50% de personas, de acuerdo a los datos del CEP. Esto es importante en un país que ha sido tradicionalmente considerado como uno donde estas categorías mejor funcionaban en la región latinoamericana.¹²

Las dos principales coaliciones tampoco despiertan altos niveles de aprobación. De hecho, ambas tocaron mínimos históricos durante el gobierno de Piñera (2010-2014). Según el CEP, Nueva Mayoría (ex Concertación) cayó hasta el 14% y Alianza al 18%. Esta tendencia mejoró levemente hacia el final del mandato del gobierno de la centroderecha, pero volvió a caer en el caso de la Alianza durante los primeros meses del segundo periodo presidencial de Bachelet (2014-2018) a cerca del 20%. En cambio, como muestran los datos del CEP, la llegada de la popular mandataria socialista al poder implicó una recuperación de la aprobación de la Nueva Mayoría al 30% en julio de 2014, aunque a lo largo de 2015 tanto la aprobación de la coalición de centroizquierda como de la propia Bachelet volvió a caer hacia el 20%. Todos estos cambios han sido más bruscos y pronunciados que en otros países de la región y a nivel mundial (Angell, 2003 y 2006).

III. REGLAS DE JUEGO: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

La vuelta a la democracia en Chile conllevó muchos cambios en el sistema y el régimen electoral respecto del periodo democrático anterior.

¹² Véase Dix (1989), Coppedge (1998), Rojas Morales (2009), Kitschelt *et al.* (2010), Gamboa *et al.* (2013) para la discusión al respecto.

Entre 1925 y 1973, el país elegía al presidente por medio de un sistema mayoritario de dos vueltas, en el caso de que ningún candidato obtuviera más del 50% más un voto en la primera vuelta. Sin embargo, la segunda vuelta a la que pasaban los dos candidatos más votados se decidía en el Congreso Pleno (reunión de ambas Cámaras).¹³ El Poder Legislativo se elegía a través de un sistema de representación proporcional, con 28 distritos electorales y la magnitud de cada uno entre uno y 18 escaños a asignar (Magar *et al.*, 1998).

El régimen autoritario ciertamente no esperaba perder el referéndum sobre la transición a la democracia en 1988 (Huneus, 1997; Montes y Vial, 2005). Sin embargo, una vez aceptados los resultados del mismo, los militares desarrollaron una intensa labor legislativa cuyo objetivo era amarrar el *status quo* e impedir que los nuevos gobiernos democráticos (de la Concertación) pudieran cambiar los principales componentes institucionales del régimen resultantes de la Constitución de 1980 o la Constitución misma.

En el plano de la competencia electoral esto fue patente en dos elementos. Por un lado, se diseñó y aprobó el sistema electoral binominal como uno de los enclaves autoritarios o elementos perversos heredados por la democracia del régimen autoritario. El objetivo, efectivamente, era reducir el número de partidos políticos en el sistema y sobrerrepresentar a la (centro) derecha (pos) pinochetista, creando artificialmente un escenario muy proclive hacia empates electorales. Además, el diseño de los nuevos distritos deliberadamente favorecía a la (centro) derecha (Pastor, 2004; Ruiz Rodríguez, 2008). Por el otro lado, la Constitución suponía la existencia de nueve senadores no electos (Huneus, 2005), cuya designación estaba básicamente en manos del régimen pinochetista.

La Constitución de 1980 no contenía el mecanismo del sistema electoral y remitía a una Ley Orgánica Constitucional que se aprobara posteriormente. Únicamente se establecía el número de representantes para ambas Cámaras: 120 diputados y 26 senadores. A lo largo de la década 1980, se estaba preparando la Ley Orgánica Constitucional para implementar el sistema electoral. No obstante, esto no sucedió hasta mayo de 1988 e incluso allí, la ley contenía sólo la forma de elegir al presidente. Las reglas exactas para regir la elección de los legisladores

¹³ En los cuatro casos (1946, 1952, 1958 y 1970) que se celebró la segunda vuelta se respetaron las preferencias de los ciudadanos de la primera vuelta tras los procesos de negociaciones respectivas (Huneus, 2008: 371).

se aprobaron sólo después del referéndum de 1988, donde los ciudadanos rechazaron la continuidad de Pinochet en el poder (Pastor, 2004).

El diseño del sistema electoral binominal para el Poder Legislativo fue aprobado en mayo 1989 a través de una de las “leyes de amarre” (Ley 18799), que modificaba la Ley Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (18700) y la Ley Constitucional de Partidos Políticos (18603). Esta reforma introducía la magnitud de dos representantes por cada distrito (para la Cámara de Diputados) y cada circunscripción (para el Senado) combinada con la aplicación de la fórmula D’Hondt para asignar los escaños.¹⁴ Las listas electorales cerradas y desbloqueadas debían contener dos candidatos para cada unidad electoral. Dada la magnitud de dos, se preveían 60 distritos para la elección de diputados con un mandato de cuatro años y 19 circunscripciones para elegir 38 senadores¹⁵ con un periodo de función de ocho años y la alternancia de la mitad de la cámara alta cada cuatro años.¹⁶

El funcionamiento establecía umbrales efectivos muy altos. Aunque teóricamente el umbral sería del 33.4%, un porcentaje de votos que garantiza uno de los dos escaños; en realidad, ese umbral es un poco más bajo debido a la presencia de terceros partidos en la competencia (Altman, 2006). Para obtener los dos escaños en un distrito es necesario obtener el doble de los votos que el segundo partido (coalición).¹⁷ Esto en realidad sucede relativamente poco, dada la dificultad de alcanzar ese porcentaje, y genera una serie de consecuencias sobre la competencia (además de los fuertes incentivos para aglutinarse en dos coaliciones grandes).

¹⁴ La clasificación del sistema binominal chileno ha estado siempre en discusión. De acuerdo a algunos especialistas se trata de un sistema proporcional (Boeninger, 2009; Huneus, 2005), según otros es un sistema mayoritario (Ensalaco, 1994) y todavía otros autores lo consideran de tipo *sui generis* (Rahat y Sznajder, 1998; Nogueira, 2008; Cumplido, 2006), cuyos resultados son hasta cierta medida arbitrarios. Por último, una clasificación doble entendería el sistema binominal como mayoritario cuando la coalición ganadora logra el “doblaje”; caso contrario se consideraría como proporcional (Navia y Sandoval, 1998).

¹⁵ El número de senadores fue aumentando como parte de las reformas negociadas por las élites concertacionistas y aprobadas en el referéndum de 1989. Seis regiones fueron divididos en dos y, consecuentemente, el número total de senadores se aumentó en 12.

¹⁶ Sólo en las primeras elecciones al Senado en 1989, los senadores en las regiones (circunscripciones) impares fueron elegidos por medio periodo de cuatro años.

¹⁷ En el lenguaje coloquial, ésta situación se llama “doblaje”.

Primero, la competencia política se traslada del ámbito inter-coalitional al ámbito intra-coalitional (Huneus, 2005; Altman, 2006; Navia y Godoy, 2014). Esto, a la vez, conlleva problemas para las coaliciones mismas, al generar tensiones internas, escisiones y problemas de cohesiones de los pactos, dado que los candidatos de la misma coalición se ven obligados a competir entre sí.¹⁸ Segundo, se refuerza el poder y la importancia de las élites partidistas sobre la selección de los candidatos (Huneus, 2005), dada la ausencia de la selección de candidatos abierta a los ciudadanos.¹⁹ Esta situación probablemente contribuya a la desafección de los ciudadanos chilenos. Tercero, el mecanismo de la elección de los representantes conlleva una certidumbre relativamente alta sobre los resultados electorales, lo cual nuevamente implica la posibilidad de desalentar la participación de los ciudadanos (Altman, 2008a). Cuarto, el empate en cada distrito/circunscripción se traslada básicamente a las cámaras y genera un cuasi-equilibrio de poder entre las dos coaliciones principales y, por ende, a la necesidad de una lógica cooperativa. Esto viene aunado a la presencia de los senadores designados, lo cual le otorgaba un virtual poder de veto a la coalición de centroderecha, en un contexto donde la mayoría de las leyes importantes (orgánicas constitucionales) se aprueba con una mayoría de 4/7 de los votos o más (3/5 o 2/3) en el caso de las reformas constitucionales.

En suma, a pesar de los intentos de reformas del sistema binominal, promovidos en su mayor parte por la Concertación (Gamboa, 2009), las opiniones y evaluaciones del mismo han sido contradictorias.²⁰ Por un lado, los autores rescatan su (relativamente) buena combinación de representatividad, gobernabilidad y la capacidad de representar de los políticos electos (Carey, 2006) y la necesidad de cooperar para promover los cambios políticos. Por el otro, se alude a la exclusión de los partidos pequeños (el más notable es el del Partido Comunista antes de 2009) con apoyo relativamente homogéneo en el territorio (Huneus, 2005), que no pueden ingresar al Legislativo debido a los altos umbrales efectivos.

¹⁸ Véase Carey y Siavelis (2003), Garrido y Navia (2005) y Navia (2008) para el debate sobre el carácter de los candidatos legislativos.

¹⁹ Véase Altman (2008b) y Navia (2008) para más detalles sobre la selección de candidatos nacionales para el Poder Ejecutivo y Legislativo.

²⁰ Véase al respecto de las reformas del sistemas electoral y el debate sobre sus consecuencias Huneus (2006), Fontaine *et al.* (2007 y 2009) y Campos (2009).

Asimismo, algunos candidatos no son electos aunque reciban el segundo número más alto de votos en el distrito (Valenzuela, 2005), debido a la mayor importancia de las listas. El funcionamiento del sistema también fomenta la desafección ciudadana (Altman, 2006). Por último, Siavelis (2006) argumenta que los costos del sistema binominal a largo plazo han sopesado los beneficios en términos de gobernabilidad, que se pueden considerar como positivos durante los primeros años después de la transición.

1. Los principales componentes del sistema electoral y sus reformas

Las elecciones presidenciales y legislativas en 1989 y 1993 tuvieron lugar de manera concurrente. Esto ocurre nuevamente a partir 2005. La reforma constitucional de 1989 preveía recortar el periodo presidencial de ocho (según la Constitución de 1980) a cuatro años de manera transitoria. Las terceras elecciones presidenciales se dieron de manera independiente debido a que en 1994, una nueva reforma recortó el mandato presidencial de ocho a seis años. Eso significó que las elecciones presidenciales tuvieron lugar a mitad del mandato de los legisladores electos en 1997. La reforma constitucional de Lagos en 2005 recortó nuevamente el mandato presidencial de seis a cuatro años. Eso permitió la concurrencia de las elecciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

La reforma constitucional de 2005 supuso el mayor paquete reformista en todo el periodo de análisis.²¹ Los cambios no se dieron solo en el ámbito político-electoral sino también en el área de los derechos humanos básicos, relaciones entre poderes institucionales y la posición de las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial o transparencia. Aparte del mandato presidencial, la reforma también suprimía la figura de los senadores designados y vitalicios (entre otros, los ex presidentes del país).²² Esto último implicó que el número de senadores (elegidos) se estabilizara en 38.

²¹ Véase Fuentes (2012) sobre el proceso de negociación de esta reforma constitucional.

²² Estos senadores vitalicios fueron el ex presidente Frei (desde 2000) y el general Pinochet en 1998 hasta su procesamiento judicial del mismo año (Ruiz Rodríguez, 2008). El primer presidente democrático, Patricio Aylwin, no cumplía con la condición de haber tenido un mandato de seis años.

Desde 2005, la reforma más importante ha tenido que ver con la participación electoral. La legislación estipulaba que la inscripción en los padrones electorales era voluntaria y dependía de los ciudadanos (véase el apartado IV.1). Asimismo, el voto era obligatorio (para los que estaban registrados en los padrones). Bajo esta combinación, había un creciente sector de la población (sobre todo entre los jóvenes) que no ingresaba en los padrones. La reforma de 2012 invirtió el sistema al hacer automática la incorporación en los padrones electorales y, al mismo tiempo, voluntario el voto. La repercusión en la participación electoral se evidenció en las elecciones municipales del mismo año (superó sólo levemente el 40%) y también en las elecciones generales de 2013 (que no llegó al 50%) (gráfico 1).

Durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), se ha comenzado a debatir nuevamente la posible reforma del sistema electoral hacia un sistema más proporcional con magnitudes de los distritos entre tres y ocho diputados y de las circunscripciones entre dos y siete senadores (Morales *et al.*, 2014). Así, el número de integrantes de la Cámara Baja se elevaría a 155 y del Senado a 50 (Cádiz y Álvarez, 2014).²³ Finalmente, se aprobó la mayoría de estas propuestas, introduciendo un sistema proporcional con la fórmula D'Hondt. Para las elecciones generales de 2017 se elegirán los diputados en 28 distritos, de tres a ocho escaños cada uno, conformando los 155 diputados. Por su parte, los senadores se elegirán en 15 circunscripciones, de magnitud entre dos y cinco, sumando los 50 integrantes de la Cámara Alta.²⁴

En el nivel subnacional, se había introducido de cara a las elecciones de 2013 la elección directa de los consejeros regionales (Emol, 2013) (de manera concurrente con las elecciones generales) y una nueva reforma de la legislación electoral está considerando la elección popular de los intendentes regionales y la posibilidad de partidos regionales (Emol, 2014; Navarrete, 2014).

²³ Véase más detalles sobre la evaluación de las reformas propuestas y sus alternativas en Morales y Navia (2014), Morales *et al.* (2014) o Altman (2014). Asimismo, la opinión pública (según los datos de la Auditoría a la Democracia recabados por el CEP) estaba más bien a favor de cambiar en lo esencial el sistema electoral, con una baja en el porcentaje de personas que opinaban que éste debía mantenerse y aumento de personas que no tenían opinión al respecto entre 2010 y 2012.

²⁴ La misma reforma incorporó también una cuota de género de 40% cuya aplicación se extenderá entre 2017 y 2029, incentivos económicos para las mujeres candidatas electas y relajó los requisitos para crear partidos políticos (Došek y Miranda, 2015).

Tabla 2
Sistema electoral para la presidencia

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección inmediata	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1989-1993	4 años	No	Sólo se elige candidatura a presidente	Absoluta	2	5 semanas	Absoluta	Sí (en primera)
1993-1999	6 años	No	Sólo se elige candidatura a presidente	Absoluta	2	5 semanas	Absoluta	Sí (en primera)
1999-2005	6 años	No	Sólo se elige candidatura a presidente	Absoluta	2	5 semanas	Absoluta	No
2005-2017	4 años	No	Sólo se elige candidatura a presidente	Absoluta	2	5 semanas	Absoluta	Sí (en primera)

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación electoral.

El sistema vigente para las últimas elecciones generales de 2013 fue el siguiente. En las elecciones presidenciales, el mandato era de cuatro años, con posibilidad de reelección no inmediata.²⁵ La legislación requería de una mayoría absoluta para ganar en primera vuelta (en el mes de noviembre), si no se celebraba una segunda vuelta (balotaje) entre los dos candidatos más votados de la primera. En Chile no existe la figura de vicepresidente.

Para las elecciones legislativas, las reglas se mantuvieron estables. El sistema binominal rigió los siete procesos electorales entre 1989 y 2013. En ambas cámaras, la magnitud del distrito/circunscripción era dos. Las listas eran cerradas y desbloqueadas, lo cual significaba que el ciudadano votaba por el partido/pacto y además podía marcar a uno de los dos candidatos que contenía la lista. La reelección es ilimitada. La Cámara de Diputados estaba conformada de 120 integrantes y el Senado de 38. El mandato de los diputados es de cuatro años y el de los senadores de ocho; la mitad de la Cámara Alta se renovaba cada cuatro años (20 y 18 senadores), respectivamente.

²⁵ Aunque actualmente se discute en los sectores oficialistas de la Nueva Mayoría la posibilidad de una reforma en el sentido de posibilitar una reelección inmediata, ésta no se efectuaría para Bachelet (Álvarez 2014).

Tabla 3
Sistema electoral para la Cámara de Diputados

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de cámara	M	Distritos electorales	Estructura de lista	Mandato	Posibilidad reelección
1989-2017	Binominal	D'Hondt	Nacionales	120	2	60	Cerrada y desbloqueada	4 años	Sí, ilimitada
2017-	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	155	3-8	28	Cerrada y desbloqueada	4 años	Sí, ilimitada

M = magnitud.

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación electoral.

Tabla 4
Sistema electoral para el Senado

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de cámara	M	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad reelección
1989-2017	Binominal	D'Hondt	Nacionales	38	2	19	Cerrada y desbloqueada	8 años	Sí, ilimitada
2017-	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	50	2-5	15	Cerrada y desbloqueada	8 años	Sí, ilimitada

M = magnitud.

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación electoral.

IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EVOLUCIÓN Y CAMBIO EN LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE ANÁLISIS

El sistema de partidos ha vivido importantes cambios a lo largo del periodo entre 1980 y 2015. Éstas transformaciones se pueden observar en tres niveles relacionados con los *cleavages* sociales y el comportamiento electoral de los votantes, los actores políticos y las tendencias de apoyo a los diversos partidos que conforman el sistema y éste que pese a mantenerse estable, estaría perdiendo sus raíces en la sociedad (Altman y Luna, 2011) y mostrando algunas evidencias de una incipiente desinstitucionalización (Došek y Freidenberg, 2014).²⁶

Las siguientes secciones ofrecen datos descriptivos sobre los principales cambios y continuidades en el periodo transcurrido entre 1989 y 2013 sobre el formato y la dinámica del sistema de partidos chileno y la relación entre los ciudadanos y los representantes que se ha ido transformando en los últimos años.²⁷

1. Orientación del voto de los electores a nivel presidencial y legislativo

A. Participación electoral

La participación electoral de los ciudadanos chilenos ha evidenciado un gradual descenso a lo largo de los últimos 25 años. Este fenómeno se vio agravado por la introducción del voto voluntario a partir de las

²⁶ La literatura comparada sobre estos tres temas es relativamente amplia. Ésta gira sobre varios temas relacionados con las continuidades y cambios en el sistema de partidos entre la época antes del golpe de estado en 1973 y el periodo actual pos 1989, la presencia y surgimiento de nuevos *cleavages* en la sociedad y en la política y la concomitante división del espectro político en los tres tercios (de la etapa anterior a la dictadura y que según algunos autores persiste) y en dos mitades (como es, según otros, actualmente) (véase apartado IV.6). Asimismo, los estudios recurrieron tanto al análisis de datos agregados (a nivel comunal) como a datos individuales de encuestas de opinión pública. También, se cuenta con varios trabajos que han reseñado particulares procesos electorales, en forma de artículos o libros. Para una revisión de esta literatura se puede ver, entre otros, a Luna (2008), Morales y Navia (2010, 2012b) o Navia *et al.* (2009).

²⁷ Las transformaciones recientes ha despertado un renovado interés y replanteamientos sobre el tema como se evidencia con los trabajos de Valenzuela *et al.* (2007), Alvarez y Katz (2009), Luna y Altman (2011), Bonilla *et al.* (2011), Luna y Rosenblatt (2012), Valenzuela (2012), Morales (2011 y 2014), Bargsted y Somma (2014), Raymond y Barros Felth (2014), Morgenstern *et al.* (2014).

elecciones municipales de 2012. De esta manera, en los comicios nacionales del 17 de noviembre de 2013 participó sólo el 49.36% de ciudadanos con derecho a votar mientras que, en los comicios locales, este número fue aún más bajo superando levemente el 40% del padrón.

En perspectiva de largo plazo, la introducción del voto voluntario e inscripción automática en el padrón electoral reveló y agravó la baja participación convencional de los ciudadanos chilenos. Antes de la reforma, los niveles de participación se movían entre el 85 y el 90%. Sin embargo, existía un gran sector de la población (sobre todo jóvenes) que no estaba registrado en el padrón electoral, dado que si bien el voto era obligatorio, el registro era voluntario.

De esta manera, para observar las tendencias de largo plazo, es más preciso considerar el porcentaje de voto sobre la población en la edad de votar (PEV). Los datos de participación electoral formalmente indican valores de entre el 80 y el 95%. Sin embargo, al tomar en cuenta los votantes respecto de todos los que podían votar si hubieran estado en el registro electoral (PEV), se nota que los valores de la participación han descendido del 86.85% en las elecciones generales de 1989 al 49.36% en los comicios nacionales en 2013. La diferencia es de casi 40 puntos porcentuales a lo largo de las seis contiendas presidenciales.

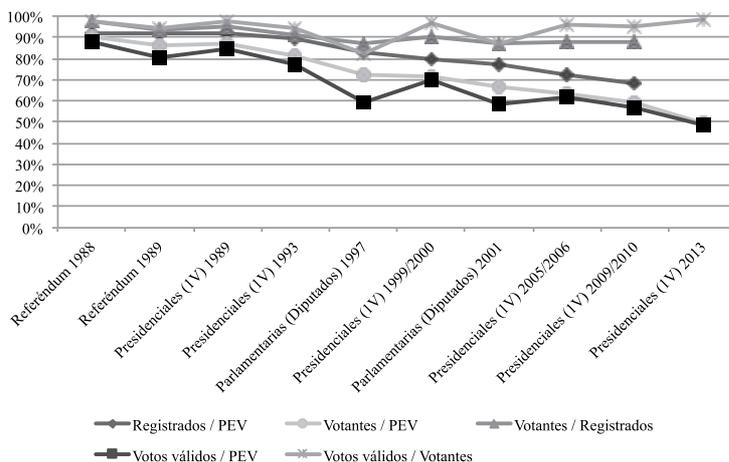
Varios trabajos han mostrado que la participación electoral en Chile muestra dos sesgos, ambos también más pronunciados a partir de la introducción del voto voluntario. Por un lado, la participación en las votaciones populares es notablemente más baja entre las generaciones más jóvenes (Toro Maureira, 2008; Corvalán y Cox, 2013) y refleja el relativamente bajo nivel de interés de estos sectores en la política, en general, y lo electoral, en particular, incluso en perspectiva comparada regional (Cooperativa, 2008).

La explicación de este fenómeno probablemente tiene diversas causas. Altman (2006) plantea que la baja incertidumbre y el alto grado de previsibilidad de los resultados electorales, como consecuencia del funcionamiento del sistema electoral binominal, incide negativamente en la participación electoral. Toro Maureira (2007 y 2008) argumenta por una explicación más sociológica en términos de socialización política de los jóvenes, la poca influencia del *cleavage* autoritarismo-democracia, la menor confianza en las instituciones de la democracia liberal y la influencia de los padres sobre su comportamiento. Contreras y Morales (2014) subrayan la importancia de una mirada más allá de lo institucional y destacan la ausencia de programas de educación cívica entre los jóvenes chilenos en la enseñanza

básica y media. Fuentes²⁸ menciona como las razones de la baja participación para las elecciones municipales de 2012 la limitada diversidad de los candidatos en los comicios, un alto porcentaje de ellos buscando reelección y la mínima presencia de jóvenes y mujeres entre los candidatos.²⁹

Por otro lado, la baja participación electoral también padece de un sesgo de clase. Diversos trabajos han puesto en evidencia tanto con datos agregados a nivel de comunas, como con datos individuales de encuestas de opinión pública, que manteniendo los demás factores estables, las personas con menores ingresos presentan niveles de participación más bajos (Contreras y Morales, 2013; Corvalán y Cox, 2013). De la misma manera, Corvalán *et al.* (2012) han mostrado que las tasas de participación en las comunas más ricas son más altas, respecto de las comunas con mayores niveles de pobreza con las demás características parecidas. Según los autores, esto se nota en las comunas predominantemente urbanas, aunque esa tendencia está ausente en las comunas rurales (Corvalán *et al.*, 2012).

Gráfico 1
Participación electoral. 1988-2013



²⁸ Citado en Saleh (2012).

²⁹ La baja participación ha incentivado un debate (en los sectores de la centroizquierda) sobre una posible reintroducción de la obligatoriedad del voto, junto con la inscripción automática.

Fuente: Tomado de Došek (2014b).

B. *Patrones de competencia*

La competencia política a nivel nacional ha estado marcada por una notable estabilidad, una alta institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Scully, 1995; Payne *et al.*, 2006) y bajos niveles de volatilidad electoral (Altman y Luna, 2011). Asimismo, la alternancia en el poder entre las dos principales coaliciones —Concertación y Alianza— no se dio hasta las elecciones de 2009, cuando ganó Piñera en la segunda vuelta al ex presidente Frei. No obstante ello, ya en las elecciones de 1999-2000, se dio el traspaso de los líderes democristianos a los socialistas y, además, marcó el comienzo de una mayor competitividad de las contiendas electorales.

Las dos coaliciones tradicionales dominaron la competencia tanto a nivel presidencial como a nivel legislativo. Los dos candidatos más votados para el Poder Ejecutivo siempre han sido representantes de Concertación o Alianza. En 1989 y en 1993 no se necesitó una segunda vuelta, ya que tanto Aylwin con el 55.17% como Frei con el 57.98% obtuvieron la mayoría necesaria en la primera vuelta. A partir de las elecciones de 1999-2000 no sólo se ha requerido de una segunda vuelta sino que hubo también cambios en la oferta de los candidatos. Lagos ganó en 1999 en la primera vuelta con un margen muy estrecho de 0.45% sobre Joaquín Lavín, ganando en la segunda con el 51.31%.

En las elecciones de 2005-2006, Bachelet enfrentó nuevamente a Lavín y también a Piñera, dado que la Alianza no acordó por una serie de razones internas un candidato común (Izquierdo y Navia 2007). La suma de los votos de los candidatos de la (centro) derecha superó el porcentaje recibido por Bachelet. No obstante y debido a que las transferencias de votos no son automáticas, Bachelet pudo triunfar en la segunda vuelta con el 53.50%.

Cuatro años más tarde, el escenario estuvo más complicado aún. Esta vez, la Concertación sufrió problemas internos que terminaron en escisiones y culminaron con la candidatura independiente de Marcos Enríquez-Ominami (ex diputado del Partido Socialista). Estos errores estratégicos en la nominación del candidato oficialista —la Concertación postuló al ex presidente Frei (1994-2000)— conduje-

ron, entre otros factores, a la derrota del oficialismo y la alternancia en el cargo presidencial (Morales, 2012; Došek y Freidenberg, 2014), con la llegada de la (centro) derecha democráticamente al poder por primera vez desde el mandato de Jorge Alessandri (1958-1964). Sebastián Piñera venció a Frei con el 51.61% de votos en la segunda vuelta celebrada en enero de 2010.

Las elecciones de 2013 se dieron en un contexto de descontento ciudadano y de desencanto con las dos coaliciones tradicionales. Asimismo, el número de candidatas creció notablemente. En ese escenario, Bachelet fue una de las pocas figuras políticas que contaba con niveles relativamente altos de aprobación, dado que además durante el mandato de Piñera estuvo fuera del país ejerciendo como directora de ONU Mujeres (Došek, 2014b). Bachelet enfrentó a Matthei, la cuarta opción electoral (candidata) de la Alianza,³⁰ y le ganó en la segunda vuelta por una mayoría de casi 25 puntos porcentuales. Así, estas elecciones evidenciaron la menor concentración de votos entre los candidatos de las coaliciones tradicionales y una mayor diferencia entre los dos en la segunda vuelta electoral.

2. Evolución de la oferta partidista: nivel de fragmentación, concentración y número efectivo de partidos a nivel presidencial y legislativo

Chile ha vivido una creciente fragmentación de la oferta de candidatos y de partidos a lo largo del periodo 1989-2013. Esto refleja el descontento de la ciudadanía con la política y el desempeño de las dos coaliciones predominantes y derivó en una incipiente incongruencia del sistema de partidos (Došek, 2014a). Asimismo, esto reflejó una creciente demanda por liderazgos alternativos, con un discurso anti-establishment y/o anti-partidista, y una mayor personalización de la política. Estas tendencias culminaron con una oferta de nueve candidatos presidenciales en las elecciones de 2013.

A. Fragmentación electoral

³⁰ Por diversas razones se retiraron o resignaron sus candidaturas: Laurence Golborne, Andrés Allamand y Pablo Longueira (Došek, 2014b).

La fragmentación del sistema de partidos se puede medir básicamente en dos niveles. Por un lado, la oferta partidista se estructura en coaliciones o listas electorales. Por otro lado, cada lista abarca uno o más partidos políticos y, en su caso, candidatos independientes que se pueden presentar en Chile también dentro de las listas de las coaliciones. Asimismo, el sistema cuenta con la presencia de candidatos independientes por fuera de las listas, sin apoyo de los partidos políticos.

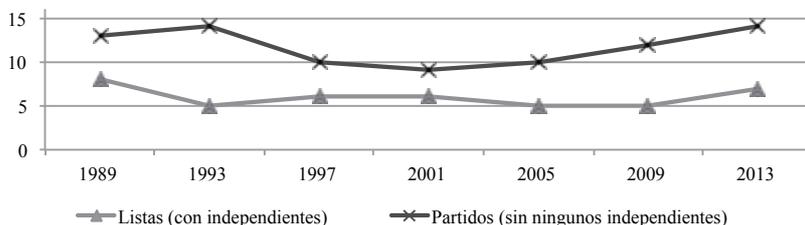
El sistema de partidos chileno se compone tradicionalmente de dos coaliciones (electorales y gubernamentales) —Concertación y Alianza— que han dominado la competencia en el periodo postransicional. A parte de éstas, siempre hubo tres o cuatro listas alternativas que competían por los escaños en el Congreso.³¹ En el periodo actual se han registrado dos picos que sobresalen de esta tendencia. El primero se dio en las elecciones inaugurales de la democracia en 1989 que registraron una alta fragmentación que aparentemente fue muy coyuntural y condicionada por el contexto transicional. El segundo pico tuvo lugar en las elecciones de 2013, donde el número de listas electorales ascendió a siete.

Esta misma tendencia hacia una mayor fragmentación del espectro partidista se refleja de manera más pronunciada en la oferta de partidos políticos individuales (gráfico 2).³² La tendencia ascendente se da a partir de las elecciones legislativas de 2001 hasta las de 2013. En ese lapso, el número de partidos que compiten por los votos sube de nueve a 14, igualando la fragmentación electoral de 1993. Esto refleja claramente una cada vez más intensa búsqueda de liderazgos alternativos a las dos coaliciones principales. Sin embargo, también da cuenta de la incapacidad de formar un tercer polo de competencia que aglutine a los actores desafiantes y la difícil construcción de nuevas organizaciones partidistas. Dada la manera de cómo funciona el sistema electoral chileno, esto perjudica sobre todo a los partidos más pequeños, que tienen menores niveles de apoyo distribuidos en el territorio como puede ser el caso del Partido Comunista (sobre todo antes de unirse a la Concertación).

³¹ A modo de simplificación, se incluye a todos los candidatos independientes como una lista tanto en la fragmentación de la oferta como en los cálculos del número efectivos de coaliciones/partidos.

³² Aquí no se incluye a ningún candidato independiente y se computan sólo partidos registrados oficialmente para cada contienda electoral.

Gráfico 2
Listas electorales y partidos políticos. 1989-2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

B. Número efectivo de partidos

Los niveles de fragmentación del sistema de partidos se pueden expresar también con el número efectivo de partidos, calculado a través de la fórmula de Laakso y Taagepera (1979). En el caso chileno, nuevamente, es posible medir la fragmentación a nivel de partidos individuales o de listas electorales. Asimismo, es posible observar la fragmentación tanto en la arena electoral como en la parlamentaria. La presencia de dos coaliciones grandes y estables oculta en cierta medida la alta fragmentación a nivel de partidos individuales. La fragmentación a nivel de coaliciones sugeriría un sistema bipartidista o más bien bicoalicial. Esto apunta a una lógica bipolar del funcionamiento del sistema (Siavelis, 2004; Caramani, 2011) o del bipactismo (Nohlen, 2001). El número efectivo de coaliciones supera levemente el valor de dos tanto en la arena electoral como en la parlamentaria. Los valores son más bajos en las elecciones al Senado. Nuevamente, hay un leve crecimiento en las elecciones de 2009 y 2013, cuando los valores superan 2.5. Estos reflejan la presencia de las nuevas coaliciones que logran arrastrar una parte del voto.

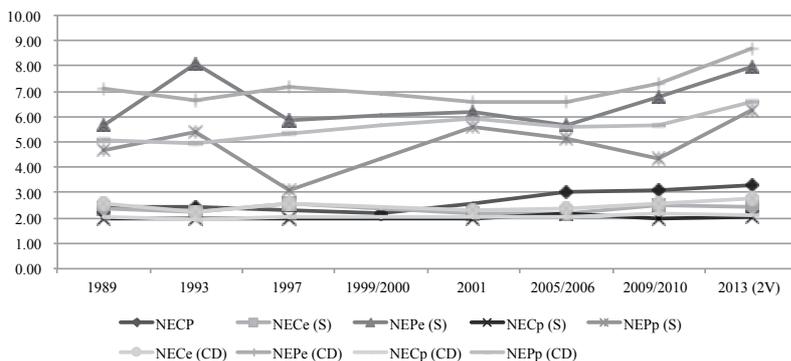
A nivel de partidos, el sistema de partidos chileno es altamente fragmentado. En las elecciones para la Cámara de Diputados el número efectivo de partidos no descendió por debajo de seis. En el Senado los valores son más bajos en general y en 1989 y en 1997 los valores no superaron el número de seis. Asimismo, los valores son más bajos en la arena parlamentaria debido al efecto reductor del sistema

electoral binominal que genera altos umbrales efectivos para el ingreso de los partidos pequeños en las cámaras.

Los últimos dos procesos electorales evidencian mayores grados de fragmentación (con la excepción de los comicios al Senado en 1993) y una tendencia ascendente. Esto se debe al debilitamiento de las dos coaliciones tradicionales y al surgimiento de nuevas alternativas partidistas. Por un lado, el desencanto y la desconexión de los partidos tradicionales implican el declive en los niveles de apoyo. En las elecciones de 2013 esto fue aún más pronunciado en el caso de la Alianza y resultado también del poco apoyo recibido por Matthei.³³

Gráfico 3

Número efectivo de coaliciones/partidos/candidatos (1989-2013)



Nota: NECP: Número Efectivo de Candidatos Presidenciales; NEC: Número Efectivo de Coaliciones; NEP: Número Efectivo de Partidos; e: electoral; p: parlamentario; S: Senado; CD: Cámara de Diputados

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

3. Nivel de competitividad e incertidumbre en los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas

³³ Cabe destacar que igualmente el apoyo hacia Matthei fue mucho más limitado y más de diez puntos porcentuales menos que el de Alianza en las elecciones legislativas.

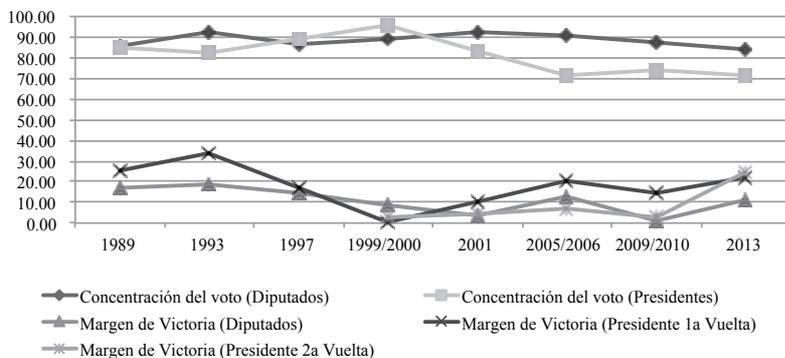
El sistema de partidos chileno ha mostrado diferentes niveles de competitividad en distintos tipos de elecciones. Tradicionalmente, las elecciones presidenciales han ido hacia una mayor competencia entre los candidatos de las dos coaliciones principales. Las elecciones legislativas mostraron diferentes niveles de competitividad a lo largo del periodo analizado aquí. No obstante, estos niveles no reflejaron una competitividad real, dado que el sistema binominal implica un alto nivel de certidumbre, debido a que el escenario más probable es que cada una de las coaliciones se lleve un escaño de los dos de cada distrito/circunscripción y los partidos pequeños se queden sin representación en las cámaras.

En las elecciones presidenciales, las primeras dos contiendas (1989 y 1993) no precisaron de una segunda vuelta y los márgenes de victoria superaron los 25 puntos porcentuales. Con la llegada de los candidatos socialistas dentro de la Concertación y la recuperación electoral de la UDI, las elecciones se volvieron mucho más competitivas. Lagos ganó tanto en la primera como en la segunda vuelta por un estrecho margen. Bachelet, pese a superar a Piñera en la primera vuelta por más de 20 puntos porcentuales (gracias a la presencia de dos candidatos de la Alianza, Piñera y Lavín), obtuvo en la segunda vuelta solo siete puntos porcentuales más que el candidato de la RN. Además, la suma de los votos en la primera vuelta de los dos candidatos de Alianza superaba el porcentaje de Bachelet.

Las elecciones de 2009-2010 y 2013 presentaron escenarios diferentes. Por un lado, en 2009, Concertación comete el error de presentar al ex presidente Frei y bloquear la candidatura de Enríquez-Ominami. En un momento, la candidatura de este último parecía tener chances de pasar a la segunda vuelta, dejando a Frei fuera (Morales, 2012). No obstante, Frei finalmente queda segundo en la primera vuelta y posteriormente pierde con Piñera por menos de cinco puntos porcentuales. Por otro lado, en 2013 no ganó en la primera vuelta al lograr sólo el 46.70% y pasó a la segunda vuelta con Matthei, en la que esta última pierde por un amplio margen de 25 puntos porcentuales. Evidentemente, la competitividad en 2013 era muy baja dada la alta popularidad de Bachelet, pocas chances de una candidata de la UDI en un contexto cada vez más con demandas de izquierda y presencia de dos candidatos desafiantes (Enríquez-Ominami y Parisi) que obtuvieron en conjunto más del 20% de votos en la primera vuelta.

En suma, la competitividad fue baja en los primeros dos comicios dado los bajos apoyos para los candidatos de la (centro) derecha. En las siguientes dos ocasiones, los candidatos de Alianza y Concertación concentran la gran mayoría de los votos y las elecciones fueron muy competitivas en las respectivas segundas vueltas. Las últimas dos elecciones presentan escenarios diferentes. En 2010 la segunda vuelta fue competitiva, ya que al parecer los apoyos de Enríquez-Ominami se trasladaron mayoritariamente a Frei. En 2013, las elecciones no fueron competitivas dadas las grandes ventajas de Bachelet sobre la otra candidata. Así, los niveles de competitividad dependen de lo que esté pasando al interior de las dos grandes coaliciones y cómo éstas seleccionan sus candidatos, aunque hay cada vez mayor espacio para terceras alternativas.

Gráfico 4
Concentración de voto y margen de victoria. 1989-2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

4. Evolución a nivel de las demandas ciudadanas: cambio en las preferencias electorales

El sistema de partidos muestra una alta estabilidad electoral en perspectiva regional (Mainwaring y Scully, 1995; Roberts y Wibbels, 1999; Payne, 2006; Mainwaring y Zoco, 2007; Carreras *et al.*, 2015). Ésta se ha medido a través de la volatilidad electoral agregada, medida con la

fórmula propuesta por Pedersen (1979). Los niveles bajos de la volatilidad electoral han sido utilizados como uno de los indicadores que permitía calificar originalmente el sistema de partidos como altamente institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1995; Payne 2006), aunque el sistema carezca de raíces en la sociedad (Luna y Altman, 2011). Los mismos datos han dado paso a clasificar el sistema de partidos como uno de alineamiento estable³⁴ (Carreras *et al.*, 2015).

Efectivamente, los niveles de volatilidad no superan a lo largo del período analizado los veinte puntos, lo cual es un dato comparativamente bajo (Payne *et al.*, 2006; Mainwaring y Zoco, 2007). Las diferencias entre los niveles para coaliciones y para partidos no son muy grandes. Hasta las elecciones de 2005, la volatilidad es mayor a nivel de partidos y en los últimos dos comicios la volatilidad es más marcada en coaliciones. Este cambio tiene que ver con una reconfiguración de las coaliciones y el cambio de posiciones de diferentes partidos respecto de su pertenencia a las listas partidistas. Por ejemplo, mientras el Partido Comunista se suma a la Concertación (Nueva Mayoría), el Partido Humanista se presenta solo en 2013 y rompe la coalición con el Partido Ecologista (Verde). Asimismo, en 2013 surge una nueva coalición alrededor del Partido Progresista (PRO) de Enríquez-Ominami. Las diferencias a nivel de partidos entre 2009 y 2013 son mínimas.

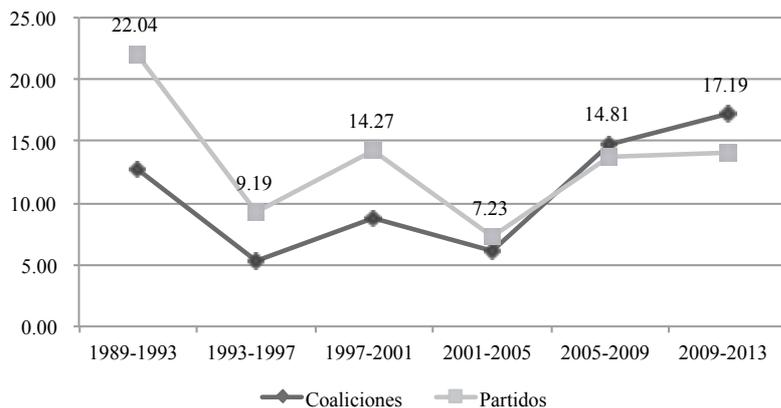
Los tres picos (gráfica 5) que tiene la volatilidad electoral agregada entre 1989 y 2013 se deben a diferentes razones. Primero, entre 1989 y 1993, hubo una alta fragmentación dada la reinstauración de la competencia electoral y los cambios importantes en la composición del espectro partidista con la aparición de los anteriormente proscritos partidos Comunista y Socialista y el consecuente decrecimiento de los candidatos independientes de la Concertación en 1993. Segundo, el salto para las elecciones de 2001 se debe básicamente al importante repunte de la Unidad Democrática Independiente y una menor caída del PDC.

Por último, y de manera consecuente con las tendencias en otros indicadores, hay un crecimiento a partir de las elecciones de 2009. Esto se debe a cierta apertura del mercado electoral y la aparición de

³⁴ Para la discusión y opiniones alternativas sobre el alineamiento estable, véase Bargsted y Somma (2014) que plantean la idea del dealineamiento; Raymond y Barros Felch (2014) que sostienen que se trata de un realineamiento y López (2004) y Morales y Navia (2012b) para el debate en general.

nuevos actores partidistas y nuevas coaliciones (mayor fragmentación de la oferta partidista). Entre ellos, probablemente los más importantes, el Partido Progresista (PRO), del candidato presidencial Enríquez-Ominami; el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), que surge tanto en las regiones del norte (Antofagasta, Atacama) como del (centro) sur (Araucanía, Los Lagos) y los partidos pequeños de izquierda (Partido Humanista, Ecologista [Verde], Igualdad). Ciertamente, hay también una baja en el apoyo a la UDI.

Gráfico 5
Volatilidad electoral agregada en Chile. 1989-2013



Fuente: elaboración propia utilizando la fórmula de Pedersen (1979) a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

A. Concentración de voto

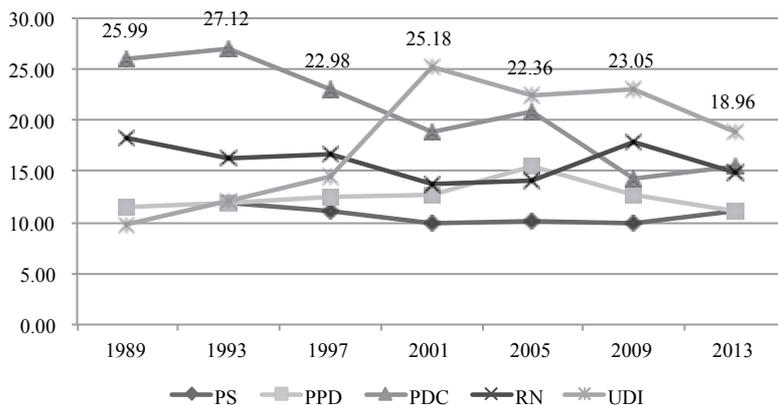
Estas tendencias son también visibles en la concentración del voto hacia las dos coaliciones más grandes y, más aún, en las elecciones presidenciales (gráfico 4). Esta diferencia se debe a la dificultad de los partidos desafiantes a competir en las elecciones legislativas de acuerdo al sistema binominal que crea altos umbrales efectivos. A nivel legislativo, la concentración bajó casi 10 puntos porcentuales y supera levemente el 80% de 2001 a 2013. En el ámbito presidencial, el conjunto de apoyo a los candidatos en 2013 ronda el 70%, niveles más bajos en todo el periodo analizado. Matthei recibió el 25.03% de todo los votos

válidos, el peor resultado de la Alianza de las contiendas donde se presentó un solo candidato de la coalición de (centro) derecha junto con de Alessandri en 1993. Más importante es que hay dos candidatos que compiten por fuera de las dos coaliciones (Enríquez-Ominami y Parisi) que conjuntamente superaron el 20%.

B. Evolución por partido

Estos cambios en la última década se pueden mostrar también por el desempeño de los partidos individuales (gráfica 6). De los cinco partidos más grandes (PS, PPD, PDC, RN, UDI), los socialistas y el Partido por la Democracia, mantuvieron el apoyo relativamente estable (aunque el PPD bajó en las últimas dos elecciones). RN permaneció también estable, salvo en las elecciones de 2009, donde tuvo cierto repunte debido a la llegada de Piñera a la presidencia y un posible efecto de arrastre.

Gráfica 6
Resultados electorales de los cinco partidos más grandes
en la Cámara de Diputados entre 1989-2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

Los dos partidos que registraron mayores altibajos son el PDC y la UDI (gráfica 6, tabla 6), que son precisamente los dos partidos con mayor presencia territorial (Luna *et al.*, 2013; véase también Huneeus,

2001 y 2003). Por un lado, el PDC fue el más fuerte en la década de 1990, pero fue perdiendo los apoyos desde el mandato de Frei y las elecciones legislativas de 1997 debido a su baja capacidad de adaptación, limitado recambio de élites, cierto desgaste histórico, tensiones internas y el repliegue territorial (Huneus, 2003; Del Pozo *et al.*, 2012; Luna *et al.*, 2013). Otro declive ocurrió con la candidatura presidencial de Frei en 2009.

Por otro lado, la UDI vivió un aumento importante en las elecciones legislativas de 2001, en parte importante beneficiado por las pérdidas del PDC, pero también su cohesión interna, estrategias electorales y vínculos segmentados y disponibilidad de capital material y simbólico (Huneus, 2001; Luna, 2010; Luna *et al.*, 2013), y desde ese momento ha ido bajando con una caída más pronunciada en 2013 con la candidatura de Matthei y la cada vez mayor desconexión de la UDI con las demandas sociales del votante mediano (Rovira Kaltwasser, 2013) y también con los escándalos de corrupción.³⁵

Estas tendencias generales se mantienen tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado (tablas 6 y 7). Ciertamente, en el Senado, la posición más fuerte de la UDI frente a los demás partidos no es tan marcada como en la Cámara de Diputados. Asimismo, el espectro partidista en la Cámara es más fragmentado, con mayor presencia de partidos pequeños alternativos a las dos grandes coaliciones y también con más candidatos independientes, tanto en las listas partidistas como por fuera de los pactos electorales.

Asimismo, este espacio, que es cada vez menos controlado por estos cinco partidos (más el PRSD),³⁶ está acompañado por la presencia de varios partidos pequeños, tradicionales y desafiantes, que obtienen entre el 2.5 y el 5% de los votos. Entre ellos está el Partido Comunista (desde 2009 parte de lo que anteriormente era la Concertación), el PRO (de Enríquez-Ominami), el Partido Humanista o el PRI en los comicios de 2009. Estos partidos enfrentan la dificultad de la permanencia en el tiempo y el desafío de la construcción partidaria. Asimismo, tienen que lidiar con las altas barreras de entrada creadas por el sistema electoral binominal y serían los relativamente más beneficia-

³⁵ Para más detalles sobre los “silencios” y la crisis de la derecha en general, véase Fernandois (2014) o Herrera (2014).

³⁶ En las últimas elecciones legislativas de 2013 concentraron solo el 71.57% de los votos.

Tabla 6
Resultados electorales en la Cámara de Diputados. 1989-2013

Partido	1989		1993		1997		2001		2005		2009		2013	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Partido Demócrata Cristiano	38	31,67	37	30,83	38	31,67	23	19,17	20	16,67	19	15,83	21	17,50
Partido por la Democracia	16	13,33	15	12,50	16	13,33	20	16,67	21	17,50	18	15,00	15	12,50
Partido Socialista			15	12,50	11	9,17	10	8,33	15	12,50	11	9,17	15	12,50
Partido Radical Socialdemócrata					4	3,33	6	5,00	7	5,83	5	4,17	6	5,00
Unión Demócrata Independiente	11	9,17	15	12,50	17	14,17	31	25,83	33	27,50	37	30,83	29	24,17
Renovación Nacional	29	24,17	29	24,17	23	19,17	18	15,00	19	15,83	18	15,00	19	15,83
Partido Radical	5	4,17	2	1,67										
Partido Humanista	1	0,83												
Partido Amplio de Izquierda Socialista	2	1,67												
Unión de Centro Centro			2	1,67										
Partido del Sur					1	0,83								
Unión de Centro Centro Progresista					2	1,67								
Partido de Acción Regionalista									1	0,83				
Partido Comunista											3	2,50	6	5,00
Partido Regionalista de los Independientes											3	2,50		
Partido Liberal de Chile													1	0,83
Independientes (en la lista de Concertación/ Nueva Mayoría)	9	7,50	1	0,83			3	2,50	2	1,67	1	0,83	3	2,50
Independientes (en la lista de Alianza/Coalición)	8	6,67	4	3,33	6	5,00	8	6,67	2	1,67	3	2,50	1	0,83
Independientes (Fuera de Pacto)	1	0,83			2	1,67	1	0,83			2	1,67	3	2,50
Total	120	100	120	100	120	100	120	100	120	100	120	100	120	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

Tabla 7
Resultados electorales en el Senado en Chile, 1989-2013

Año	1989		1993		1997		2001		2005		2009		2013														
	#	% Total																									
Partido Demócrata Cristiano	13	34,2	4	22,2	13	34,2	10	50	14	36,8	2	11,1	12	31,6	5	25,0	7	18,4	4	22,2	9	23,7	2	10,0	6	15,8	
Partido por la Democracia	4	10,5	2	11,1	2	5,3	-	-	2	5,3	3	16,7	3	7,9	1	5,0	4	10,5	3	16,7	4	10,5	3	15,0	6	15,8	
Partido Socialista	-	-	3	16,7	5	13,2	1	5	4	10,5	4	22,2	5	13,2	4	20,0	8	21,1	2	11,1	5	13,2	4	20,0	6	15,8	
Partido Radical (Socialdemócrata)	2	5,26	2	-	1	2,6	-	-	0	0,0	-	-	-	-	1	5,0	1	2,6	-	-	1	2,6	-	-	0	0,0	
Unión Demócrata Independiente	2	5,26	2	11,1	3	7,9	3	15	7	18,4	3	16,7	10	26,3	5	25,0	8	21,1	3	16,7	8	21,1	5	25,0	8	21,1	
Renovación Nacional	5	13,2	5	27,8	8	21,1	2	10	7	18,4	4	22,2	6	15,8	3	15,0	8	21,1	6	33,3	8	21,1	2	10,0	6	15,8	
Partido Unión de Centro Centro	-	-	1	5,56	1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Partido Unión de Centro Centro Progresista	-	-	-	-	-	-	1	5	1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Movimiento Amplio Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2,6	1	5,0	1	2,6	
Independientes (en la lista de Concertación/ Nueva Mayoría)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10,0	2	5,3
Independientes (en la lista de Alianza/ Coalición)	9	23,7	9	1	5,56	5	13,2	3	15	3	7,9	2	11,1	2	5,3	-	1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	
Independientes (Fuera de Pacto)	3	7,89	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5,0	1	2,6	-	-	2	5,3	1	5,0	3	7,9	
Total	38	100	38	18	100	38	100	20	100	38	100	18	100	38	100	20	100	38	100	18	100	38	100	20	100	38	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral (www.servel.cl).

dos con la implementación de un sistema más proporcional (al menos en términos de posibilidades).

5. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos

Los vínculos entre los representantes (gobernantes) y los representados (ciudadanos) pueden ser básicamente de tres tipos: programático, clientelar y personalista (Kitschelt, 2000; Kitschelt y Wilkinson, 2012). Los partidos políticos chilenos han sido tradicionalmente caracterizados por un vínculo predominantemente programático (Mainwaring *et al.*, 2006; Luna, 2008; Mainwaring y Torcal, 2005; Kitschelt *et al.*, 2010).³⁷ Este hecho daba paso a su clasificación como un sistema estructurado programáticamente (Mainwaring *et al.*, 2006; Kitschelt *et al.*, 2010). Sin embargo, recientemente esta categorización ha sido puesta en cuestión debido a la desestructuración ideológica (Ruiz Rodríguez, 2006), incongruencia programática entre los votantes y los partidos (Morales, 2014) y el alejamiento de los ciudadanos de las posiciones defendidas por los partidos de derecha (Rovira Kaltwasser, 2013).

Asimismo, los vínculos programáticos han convivido con las relaciones clientelares (Rehren, 2000; Barozet, 2004; Durston, 2005a y 2005b; Arriagada, 2013; véase también Valenzuela, 1977), sobre todo a nivel local y con una creciente personalización de la política chilena (Montes *et al.*, 2000; véase también Huneus, 1998; Angell y Polack, 2000; Luna y Rosenblatt, 2012; Došek y Freidenberg, 2014), que según algunos autores ha estado siempre presente en la vida política del país ya desde antes del régimen de Pinochet (Montes *et al.*, 2000). Algunos trabajos dan cuenta además de la convivencia de los vínculos programáticos y clientelares dentro de un partido político como el Unión Demócrata Independiente (Luna, 2010 y 2014).

Las clasificaciones originales destacaban la importancia de la estabilidad del voto hacia las dos coaliciones principales, la importancia de las etiquetas izquierda-derecha para la orientación del voto (que recogían las diferentes posiciones frente a las divisiones autoritarismo-democracia, estado-mercado, conservador-liberal) y la escasa presencia de los liderazgos independientes y la baja personalización de la política (véase Mainwaring y Torcal, 2005). De la misma manera, Altman *et al.* (2009) encuentran que la división respecto del régimen es importante y las diferencias entre los partidos sobre el papel del

³⁷ Véase Luna (2008) para una revisión de tipo de vínculos entre los ciudadanos y los políticos en perspectiva de largo plazo.

Estado en la economía son comparativamente menores, respecto, por ejemplo, del caso de Uruguay. Al mismo tiempo, la división liberal-conservador corta a las dos coaliciones principales de manera transversal, dejando de un lado al PDC y la UDI (más conservador) y el resto de los partidos del otro lado (más liberal).

Trabajos más recientes (Luna y Altman 2011) subrayan la cada vez menor identificación de los ciudadanos con las categorías de izquierda y derecha y con los propios partidos políticos y la baja participación electoral. El sistema sufre una incipiente desestructuración ideológica de los partidos (Ruiz Rodríguez, 2006), que implica el mantenimiento de las posiciones ideológicas pero, al mismo tiempo, su desvinculación de los *issues* programáticos, y la decreciente polarización programática. En el mismo sentido, Bargsted y Somma (2014) encuentran una creciente moderación ideológica y una convergencia hacia el centro³⁸ que dificulta la identificación de los ciudadanos con las posiciones de los partidos políticos y debilita los *cleavages* sociales. Luna y Rosenblatt (2012: 186) sostienen que “la estructuración programática de los partidos, así como la épica gestada de la transición, se han debilitado muy significativamente”, con la parcial excepción de la UDI.

Sin embargo, la centralidad de los candidatos no es una novedad en Chile. Montes *et al.* (2000) sostienen que tanto los candidatos presidenciales del periodo anterior al régimen de Pinochet, como los del periodo actual, han enfatizado sus características personales en las campañas, frecuentemente acompañadas con un discurso anti-partidista y/o la creación de vehículos personalistas en lugar de partidos institucionalizados. Investigaciones más recientes subrayan la débil organización partidista territorial y la competencia descentralizada en las elecciones legislativas, que dan paso a “liderazgos fuertemente personalistas”, a veces acompañadas por caudillismo (local) y clientelismo (Luna y Rosenblatt, 2012: 186-187).³⁹

³⁸ Véase Gamboa *et al.* (2013) para un argumento parecido a partir del análisis de los programas partidistas.

³⁹ El gobierno de Bachelet (2014-2018) está preparando una reforma descentralizadora (Emol, 2014) que podría profundizar estas tendencias, al introducir, entre otras cosas, la elección directa de los intendentes y la existencia de partidos regionales. Véase Navarrete (2014) sobre la evaluación y posibles consecuencias de estos cambios que podrían profundizar aún más la tendencia de los partidos al ser más bien unas “coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales” (Luna y Rosenblatt, 2012: 187) o conducir a su desintegración en algunos casos.

Las campañas electorales son altamente personalizadas, cuasi-independientes (Toro Maureira y Luna, 2011: 228). Los conflictos internos en los partidos conducen a escisiones de liderazgos fuertes que compiten como independientes o con nuevos partidos inestables. En este sentido son características las salidas de Navarro, Enríquez-Ominami, Zaldívar, Flores, Ominami, Schaulsohn o Arrate de la Concertación (Mardones, 2008; Luna y Mardones, 2010). La Alianza sufrió también importantes escisiones después de las elecciones de 2013 y la conformación de nuevos partidos como Evópoli o Amplitud (Došek, 2014b). Estas escisiones se deben a la falta de democracia interna y a un marcado elitismo dentro de los partidos políticos tradicionales (Luna y Mardones, 2010).

Estos fenómenos se manifiestan de manera contradictoria en el ámbito interno de los partidos políticos. Por una parte, hay una subida del número de militantes de más del 40% entre 2001 y 2011 (Došek, 2014d). Por otra, Luna y Rosenblatt (2012: 187) concluyen en su estudio basado en entrevistas a las élites político-partidistas chilenas que “la militancia se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y requerir *accountability* por parte de los líderes electos”. El dato también contrasta con la muy baja identificación de los ciudadanos con los partidos políticos. Asimismo, los propios diputados nacionales confirman que en perspectiva comparada regional, en los partidos políticos chilenos la toma de decisión es una de las más concentradas en las manos de las élites partidista sin tomar en cuenta la opinión de los cuadros partidarios de rango medio y los militantes comunes (Došek, 2014d).

A nivel local, estas tendencias se manifiestan también. Por un lado, los candidatos independientes han encarnado la demanda por liderazgos alternativos y es también allí donde el sistema ha sido más permeable debido a menores costos de entrada y al sistema proporcional. De esa manera, casi un tercio de alcaldes en las elecciones municipales de 2012 fueron independientes, sea en listas partidistas (en una mayor parte) o fuera de ellas (Došek, 2014c). Por otro lado, los vínculos a nivel local “son usualmente no-partidistas y altamente personalizados, en los que los candidatos locales ganan cada vez más autonomía y poder frente a los líderes partidistas (nacionales)” (Luna, 2012: 21).

El vínculo clientelar ha sido también observado en Chile. Aunque es comparativamente menor su presencia que, por ejemplo, en Argentina (Calvo y Murillo, 2013), su existencia ha sido documentada en las grandes urbes como Santiago o Iquique (Barozet, 2004 y 2005; Arriagada, 2013). La literatura subraya una mayor importancia del clientelismo en la UDI (Calvo y Murillo, 2013). Este caso ha sido descrito por Luna (2010) en su innovadora investigación, donde se muestra cómo este partido combina un vínculo ideológico con otro de tipo clientelar. En efecto, Luna (2010) da cuenta de cómo la UDI desarrolla un vínculo más programático con el sector de votantes conservadores, de empresarios, y un vínculo clientelar y/o carismático con los electores de estratos más bajos (herencia del pinochetismo y de las estrategias del partido).

En suma, se evidencia la presencia de diferentes tipos de vínculos que revisten una mezcla de lazos programáticos, personalistas (carismáticos) y clientelares. Los últimos años evidenciaron una creciente personalización (también) como consecuencia de la desafección ciudadana y desconexión de los representantes políticos con los ciudadanos. De manera importante, parece que las élites partidistas, aunque conscientes del problema a largo plazo, no tienen la voluntad y la capacidad necesaria para cambiar esta tendencia al preferir los intereses cortoplacistas (Luna y Rosenblatt, 2012).

6. Nivel de polarización de las élites chilenas

El sistema de partidos chilenos fue considerado como altamente polarizado en el periodo antes del golpe de estado de Pinochet en 1973. De

acuerdo a algunos autores (Valenzuela, 1994; Scully, 1995), el sistema presidencialista chileno, combinado con la alta polarización (en términos socioeconómicos) entre los partidos, reforzada a partir de 1958 (Valenzuela, 1995), y los altos niveles de movilización social, fueron causas de la violenta interrupción de la democracia en el país (Valenzuela, 1994). En términos de Sartori (1976), el sistema de partidos chileno pre 1973 era de pluralismo extremo y polarizado (Valenzuela, 1995; véase también Ruiz Rodríguez, 2005).

Esta experiencia, junto con el proceso de aprendizaje de los líderes de izquierda, sobre todo socialistas, llevaron a una importante moderación ideológica y discursiva a lo largo del periodo del régimen de Pinochet, aceptando la democracia como valor en sí mismo y transformando sus preferencias hacia reformas graduales y la aceptación del modelo neoliberal (Scully y Valenzuela, 1993; Roberts, 1995, 1998 y 2011; Gamboa *et al.*, 2013). Este escenario es lo que permitió que los socialistas y los demócratas cristianos negociaran un pacto conjunto llamado Concertación (de Partidos por el No/por la Democracia) frente, primero, al régimen de Pinochet y, segundo, a los partidos de derecha. Esta coalición sobrevivió con algunos cambios a lo largo de todo el periodo analizado.

En el periodo pos 1989, el sistema de partidos mantiene importantes continuidades con el de pre 1973 y la división en “tres tercios” (Scully, 1992; Valenzuela y Scully, 1997). Esta tesis ha sido criticada por otros autores que sostienen que la dinámica actual es diferente, toma forma de dos mitades (Tironi y Agüero, 1999),⁴⁰ a partir de la división autoritarismo-democracia, politizado por las élites políticas desde arriba (Mainwaring y Torcal, 2003). Aunque esta discusión académica todavía no está zanjada, lo cierto es que en el periodo pos 1989 los cinco partidos más importantes se mantuvieron en el espectro partidario. Esto permite analizar los niveles de polarización ideológica entre 1994 y 2010 con los datos del Proyecto PELA.

La operacionalización de la polarización ideológica puede ser doble y se pueden utilizar datos según la autoubicación en la escala

⁴⁰ Véase Valenzuela (1999) para una nueva respuesta y discrepancia con el argumento de Tironi y Agüero (1999) y las investigaciones recientes (nota a pie 28).

izquierda-derecha⁴¹ de los diputados⁴² (agregados por partido) o de acuerdo a la posición que a los partidos en cuestión adjudican los demás diputados entrevistados de los otros partidos.⁴³ Estos datos no necesariamente coinciden (tabla 8, gráfico 7).⁴⁴ Por un lado, se pueden hacer los cálculos a partir de la fórmula sencilla de diferencias entre los partidos ubicados más hacia la izquierda y más hacia la derecha (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 93-94⁴⁵). Por otro lado, se puede calcular la polarización ponderada.⁴⁶

Tabla 8
Posición ideológica de los cinco principales partidos políticos chilenos

	PS		PPD		PDC		RN		UDI	
	Auto	Otros								
1994	3.21	2.53	3.60	4.19	4.50	4.85	6.59	7.83	6.40	9.13
1998	2.50	2.47	4.09	3.71	4.52	4.62	6.71	7.85	7.94	9.58
2002	2.56	2.30	3.77	3.66	5.06	4.62	6.88	7.24	7.00	9.60
2006	2.73	2.51	3.31	3.82	4.63	4.95	6.36	7.70	7.13	9.53
2010	2.38	2.60	3.31	3.73	4.38	4.62	6.77	7.78	6.92	9.40

⁴¹ Los valores van de 1 a 10, correspondiendo el primer valor a la extrema izquierda y el segundo a extrema derecha.

⁴² La pregunta (64) es: “Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?”.

⁴³ La pregunta (14) es: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos?”.

⁴⁴ La ubicación por parte de los demás diputados de los partidos de (centro) derecha es más extrema que por los propios miembros de los partidos de la RN y la UDI.

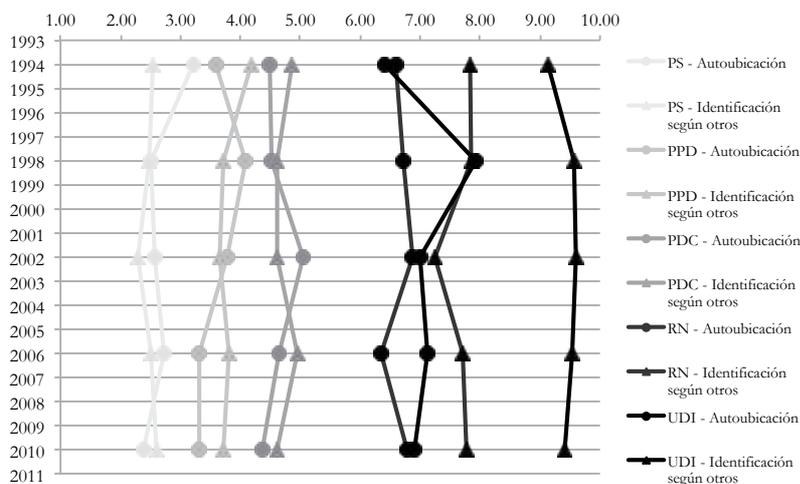
⁴⁵ La fórmula es adaptada de Sartori (1976).

⁴⁶ Véase Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013), Dalton (2008), Sartori (1976) y Sartori y Sani (1980) para las diferentes fórmulas. Para ponderar el cálculo se utilizan o bien escaños parlamentarios (Taylor y Herman, 1971; Knutsen, 1998) o porcentaje de votos (Dalton, 2008). En este capítulo se recurre a la segunda opción mediante el Índice de Polarización (Dalton, 2008). Para consultar la fórmula exacta, véase Dalton, (2008: 8-9) o Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 97-98).

Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1994-2010).

Los valores de la polarización del sistema de partidos muestran básicamente dos tendencias generales. Por un lado, correspondiente a los datos sobre la autoubicación ideológica y la identificación de la posición por los demás partidos, la polarización es más alta utilizando datos de acuerdo a esta segunda fuente, es decir, la identificación de la posición ideológica de los partidos por parte de los demás diputados.

Gráfico 7
Evolución histórica de la polarización del sistema de partidos en Chile



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

De los datos obtenidos no existe ninguna clara tendencia hacia una menor polarización del sistema de partidos, sino que ésta se mantiene básicamente estable en el tiempo. La disponibilidad de los datos de la ubicación ideológica de los diputados sólo para las elecciones de 2009 impide analizar los valores para las elecciones de 2013, lo que dificulta observar si esta tendencia se mantiene también durante el segundo mandato de Bachelet (2014-2018).

Tabla 9
Polarización ideológica (no) ponderada
del sistema de partidos en Chile

	No ponderada		Ponderada	
	Autoubicación	Identificación según otros	Autoubicación	Identificación según otros
1994	3.38*	6.6	2.56	4.35
1998	5.44	7.11	3.53	4.90
2002	4.44	7.3	3.23	5.39
2006	4.4	7.02	3.33	5.15
2010	4.54	6.8	3.48	5.06

* 1994 RN-PS, resto UDI-PS.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA (1994-2010).

V. CONCLUSIONES: PRINCIPALES CONTINUIDADES, CAMBIOS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS CHILENO

El sistema de partidos chileno ha mantenido una excepcional estabilidad en el periodo de 1989 a 2013 en términos comparados con otros países de América Latina. Esta estabilidad ha tenido su costo en la calidad del vínculo de los partidos con la ciudadanía, su desconfianza y el desencanto con la política. Esto se refleja sobre todo en la baja participación electoral, la mínima identificación con los partidos políticos y la reducida aprobación que los ciudadanos realizan del desempeño de las dos grandes coaliciones.

Una revisión más detallada de la etapa pos 1989 permitiría identificar tres periodos en la evolución del sistema de partidos chileno. En un primer momento, después de la transición, había una mayor fragmentación y mayor volatilidad como resultado de la recreación del sistema de partidos y la prohibición de algunos partidos como el PS y el PC. En un segundo momento, sobre todo a partir del mandato de Eduardo Frei y las elecciones de 1997 hasta las elecciones generales de 2005-2006 hay una importante estabilidad, tanto en términos

de actores como preferencias de los votantes (salvo el cambio entre el PDC y la UDI como la fuerza más votada). En un tercer momento, el sistema de partidos se convierte en más fragmentado e inestable (para los estándares chilenos) a partir de las elecciones generales de 2009-2010, con la presencia de nuevos actores tanto partidistas como candidatos en las elecciones presidenciales y la concomitante menor concentración del voto entre las dos principales coaliciones.

Chile se encuentra en un momento de mucha movilización y cambios. Aunque los partidos tradicionales no parecen darse cuenta de la gravedad de la situación, como ya ha ocurrido en otros sistemas de partidos latinoamericanos. En estos contextos surgen nuevas alternativas partidistas como el PRI, el PRO o Movimiento Amplio Social, que encuentran más espacio en las elecciones subnacionales. Estos partidos enfrentan el desafío de la construcción partidista y la inversión en capital ideológico y administrativo. No obstante, la recientemente aprobada reforma del sistema electoral podría facilitar el reforzamiento de estos y otros nuevos partidos, dado que se busca una mayor proporcionalidad del sistema electoral y una apertura del mercado electoral y, además, se relajaron las exigencias para la creación y supervivencia de nuevos partidos. Además, esto último podría fomentar la aparición de nuevas agrupaciones vinculadas a las importantes figuras regionales que hasta ahora pertenecen a los partidos tradicionales.

De la misma manera, aparecen nuevos liderazgos como el de Marco Enríquez-Ominami, Andrés Velasco o Franco Parisi, que son atractivos para los ciudadanos y no necesariamente buscan el apoyo o ser candidato de las dos grandes coaliciones. De esta manera, construyen liderazgos alternativos que pueden desafiar a los candidatos oficiales de la Nueva Mayoría y de la Alianza. Estos pueden o no adoptar un lenguaje anti-*status quo* (antipartidistas o antisistema) hasta conducir al surgimiento de liderazgos populistas como ha ocurrido en otros países de la región.⁴⁷

De hecho, la literatura comparada sobre la disolución de las marcas partidistas (Lupu, 2014) y de colapso de los sistemas de partidos

⁴⁷ Véase Bunker y Navia (2013) y Došek y Freidenberg (2014) para el debate sobre la naturaleza de la candidatura de Enríquez-Ominami y el populismo en Chile.

(Morgan, 2007 y 2012; Seawright, 2012) subraya la importancia de la calidad de los vínculos entre los ciudadanos y los representantes políticos como factor explicativo del colapso de partidos y sistemas de partidos. Lupu (2014) sostiene que una convergencia en las posiciones ideológicas o una actuación inconsistente de los partidos políticos conduce hacia la disolución de las etiquetas partidistas y la erosión de las simpatías con los partidos. En combinación con un mal desempeño en el gobierno (normalmente en forma de una crisis económica), se da una situación propicia al colapso de los partidos políticos.

En líneas similares, Morgan y Seawright subrayan la importancia de los vínculos entre los votantes y los políticos, la capacidad de los segundos de representar a los primeros y la identificación partidista. Morgan (2012) vincula el resultado a la capacidad del sistema de adaptarse y responder a las nuevas demandas y proveer al menos algún tipo de vínculo. Seawright (2012) argumenta que la subrepresentación ideológica y los escándalos de corrupción pueden, a través de la decisión de los votantes, conducir al colapso del sistema.⁴⁸

Los recientes hallazgos sobre los partidos y el sistema de partidos chilenos (Ruiz Rodríguez, 2006; Luna y Altman, 2011; Luna y Rosenblatt, 2012; Gamboa *et al.*, 2013; Rovira Kaltwasser, 2013; Barga-sted y Somma, 2014) evidencian los problemas en los vínculos con los votantes, la convergencia (ideológica y/o programática) de los partidos o el alejamiento de las posiciones ideológicas del votante mediano de los partidos de derecha. En combinación con un mal desempeño de los gobiernos, crisis económica o importantes escándalos de corrupción, como los que se han vivido a lo largo de 2015, podría ser un escenario proclive para el colapso de algunos partidos o del sistema en su conjunto.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David (2006), “Continuidades, cambios y desafíos, democráticos en Chile (2006-2009)”, *Colombia Internacional*, vol. 64, pp. 12-33.
- ALTMAN, David (2008a), “Régimen de gobierno y sistema de partidos

⁴⁸ Véase también Došek y Freidenberg (2014) para la discusión sobre la desinstitutionalización del sistema de partidos chilenos y su comparación con Venezuela y con Colombia.

- en Chile”, en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristián, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile, CEP-Cieplan, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD, pp. 41-74.
- ALTMAN, David (2008b), “Political Recruitment and Candidate Selection in Chile, 1990 to 2006: The Executive Branch”, en MORGENSTERN, Scott y SIAVELIS, Peter M. (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, pp. 241-270.
- ALTMAN, David (2014), *Propuesta Sistema Proporcional Compensatorio (60*1+1*60)*, Manuscrito no publicado, disponible en: https://www.academia.edu/1259094/Propuesta_Sistema_Proporcional_Compensatorio_60_1_1_60_.
- ALTMAN, David, LUNA, Juan Pablo, PIÑEIRO, Rafael y TORO MAUREIRA, Sergio (2009). “Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 (3), pp. 775-798.
- ÁLVAREZ, Ramon Michaely KATZ, Gabriel (2009), “Structural Cleavages, Electoral Competition and Partisan Divide: a Bayesian Multinomial Probit Analysis of Chile’s 2005 Election”, *Electoral Studies*, vol. 28 (2), pp. 177-189.
- ANGELL, Alan (2003), “Party change in Chile in Comparative Perspective”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 23 (2), pp. 49-66.
- ANGELL, Alan (2006), “¿Hechos o percepciones ciudadanas? Una paradoja en la evaluación de la democracia chilena”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia M. (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 165-198.
- ANGELL, Alan y POLLACK, Benny (2000), “The Chilean Presidential Elections of 1999-2000 and Democratic Consolidation”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 19 (3), pp. 357-378.
- ARRIAGADA, Evelyn (2013), “Clientelismo político y participación local rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile”, *Polis*, (36), pp. 1-17.
- BARGSTED, Matías A. y SOMMA, Nicolás M. (2014), “Social Cleavages and Political Dealignment in Contemporary Chile, 1995-2009”, *Party Politics*, en prensa.

- BAROZET, Emmanuelle (2004), “Elementos explicativos de la votación en los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares”, *Política*, (43), pp. 205-252.
- BAROZET, Emmanuelle (2005), “Los nuevos patrones del clientelismo en las urbes chilenas. Reflexión acerca el uso político de las organizaciones comunitarias en Santiago Centro e Iquique”, en ESPINOZA, Vicente y PORRAS, José Ignacio (eds.), *Introducción a la teoría y práctica del análisis de redes sociales (ARS)*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago y Universidad Bolivariana, pp. 361-400.
- BOENINGER, Edgardo (2009), “La visión política del sistema electoral chileno”, en FONTAINE, Arturo *et al.* (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD, pp. 167-175.
- BONILLA, Claudio A., CARLIN, Ryan E., LOVE, Gregory J. y SILVA MÉNDEZ, Ernesto (2011), “Social or political cleavages? A Spatial Analysis of the Party System in Post-Authoritarian Chile”, *Public Choice*, vol. 146 (1-2), pp. 9-21.
- BUNKER, Kenneth y NAVIA, Patricio (2013), “Latin American Political Outsiders, Revisited: The Case of Marco Enríquez-Ominami in Chile, 2009”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 5 (2) pp. 3-35.
- CÁDIZ, Pablo y ÁLVAREZ, Rosario (2014), “Reforma binominal: qué se aprobó y cuáles son los temas pendientes”, *La Tercera*, 14 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/08/674-591322-9-reforma-binominal-que-se-aprobo-y-cuales-son-los-temas-pendientes.shtml>.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, María Victoria (2013), “Cuando los partidos políticos se encuentran con sus votantes: Un análisis de los vínculos políticos a través de las redes partidarias y las expectativas distributivas en Argentina y Chile”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, (65), pp. 15-44.
- CAMPOS, Javiera (2009), “El sistema electoral binominal: duro de matar”, en NAVIA, Patricio, MORALES, Mauricio y BRICEÑO, Renato (eds.), *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 33-53.
- CARAMANI, Daniele (2011), “Party Systems”, en CARAMANI, Daniele (ed.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 237-258.

- CAREY, John (2006), “Las virtudes del sistema binominal”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (1), pp. 226-235.
- CAREY, John y SIAVELIS, Peter M. (2003), “El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación”, *Estudios Públicos*, (90), pp. 5-27.
- CARRERAS, Miguel, MORGENSTERN, Scotty SU, Yen-Pin (2015), “Refining the Theory of Partisan Alignments: Evidence from Latin America”, *Party Politics*, vol. 21 (5), pp. 671-685.
- CASTIGLIONI, Rossana (2010), “Chile y el giro electoral: ‘La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser’”, *Revista Ciencia Política*, vol. 30 (2), pp. 231-248.
- CNN Chile (2014), “Secretario general del PRI sobre nuevo referente político: «Comenzaremos una nueva oposición»”, *CNN Chile*, publicado el 20 de diciembre de 2014, disponible en: <http://cnnchile.com/noticia/2014/12/20/secretario-general-del-pri-sobre-nuevo-referente-politico-comenzaremos-una-nueva-oposicion>.
- CONTRERAS, Gonzalo y MORALES, Mauricio (2013), “Precisiones sobre el sesgo de clase con voto voluntario”, *Ciper*, publicado el 22 de noviembre, disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/11/22/precisiones-sobre-el-sesgo-de-clase-con-voto-voluntario/>.
- CONTRERAS, Gonzalo y MORALES, Mauricio (2014), “Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 12 (2), pp. 597-615.
- COOPERATIVA (2008), “Participación de jóvenes chilenos en política es la más baja de Iberoamérica”, *Cooperativa.cl*, publicado el 16 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/elecciones/participacion-de-jovenes-chilenos-en-politica-es-la-mas-baja-de-iberoamerica/2008-08-16/085834.html>.
- COPPEDGE, Michael (1998), “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”, *Party Politics*, vol. 4 (4), pp. 547-568.
- CORVALÁN, Alejandro y COX, Paulo (2012), “Crisis de representación en Chile”, *Revista Mensaje*, (607), pp. 6-9.
- CORVALÁN, Alejandro y COX, Paulo (2013), “Class-Biased Electoral Participation: The Youth Vote in Chile”, *Latin American Politics and Society*, vol. 55 (3), pp. 47-68.
- CORVALÁN, Alejandro, ZAHLER TORRES, Andrés y COX, Paulo (2012),

- “Voto voluntario:... ¡y votaron más los ricos!”, *Ciper*, 5 de noviembre, disponible en: <http://ciperchile.cl/2012/11/05/voto-voluntario-%E2%80%A6-%C2%A1y-votaron-mas-los-ricos/>.
- CUMPLIDO, Francisco (2006), “Reforma constitucional en Chile”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. 1, pp. 317-332.
- DALTON, Russell J. (2008), “The Quantity and the Quality of Party Systems Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences”, en *Comparative Political Studies*, vol. 41 (7), pp. 899-920.
- DIX, Robert H. (1989), “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 22 (1), pp. 23-37.
- DOŠEK, Tomáš (2014a), “Sistema de partidos multinivel en Chile (1989-2013): ¿Hacia una creciente incongruencia?”, en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- DOŠEK, Tomáš (2014b), “Všeobecné volby v Chile 2013: Staronová prezidentka na počátku zásadních politických reforem?”, *Politologická revue*, (1), pp. 181-198.
- DOŠEK, Tomáš (2014c). “La presencia y el éxito de los independientes en las elecciones subnacionales en Chile (2004-2012)”, *Ponencia presentada en el XIº Congreso Chileno de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Chile, 15 al 17 de octubre.
- DOŠEK, Tomáš (2014d), “Party membership in Latin American political parties: what is the role of the militantes?”, *Ponencia presentada en los ECPR Joint Sessions*, Salamanca, España, 10 al 15 de abril.
- DOŠEK, Tomáš y FREIDENBERG, Flavia (2014), “Voto hacia nuevos candidatos en sistemas de partidos (des)institucionalizados: el caso de Marco Enríquez-Ominami en Chile 2009”, *Revista SAAP* vol. 8 (1), pp. 11-42.
- DOŠEK, Tomáš y MIRANDA, Nicolás (2015), “La reforma chilena”, *Revista Voz y voto* (266), pp. 46-48.
- DURSTON, John (2005), “El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): la democratización cuestionada”, *Ciencias Sociales Online*, vol. II (1), pp. 1-30.
- DURSTON, John (2005), “El clientelismo político en el campo chileno (segunda parte): cambios en las formas predominantes de clientelismo”, *Ciencias Sociales Online*, vol. II (2), pp. 1-22.
- EMOL (2013), “Presidente Piñera promulga ley de elección directa de

- Consejeros Regionales”, *Emol.com*, publicado el 7 de junio de 2013, disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/06/07/602590/presidente-pinera-promulga-ley-de-eleccion-directa-y-universal-de-consejeros-regionales.html>.
- EMOL (2014), “Presidenta Bachelet confirma decisión de abrir elección directa y democrática de intendentes”, *Emol.com*, publicado el 7 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/10/07/683798/bachelet-recibe-informe-de-comision-asesora-para-la-descentralizacion-y-desarrollo-regional.html>.
- ENSALACO, Mark (1994), “In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 26 (2), pp. 409-429.
- FERMANDOIS, Joaquín (2014), “El silencio de la derecha”, *El Mercurio Blogs*, publicado el 24 de junio de 2014, disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/06/24/22954/El-silencio-de-la-derecha.aspx>.
- FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristián, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.) (2007), *Modernización del régimen electoral chileno*, Santiago de Chile, CEP, Cieplan, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y PNUD.
- FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristián, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.) (2009), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago de Chile, CEP-Cieplan-Libertad y Desarrollo-Proyectamérica-PNUD.
- FUENTES, Claudio (1999), “Partidos y Coaliciones en el Chile de los ‘90. Entre Pactos y Proyectos”, en DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván (comps.), *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*, Santiago de Chile, Lom, pp. 191-222.
- FUENTES, Claudio (2012), *El Pacto: Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- FUENTES, Claudio (2014a), “Democratizing Chile Through Constitutional Reform”, en SEHNBRUCH, Kirsten y SIAVELIS, Peter M. (eds.), *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 69-101.
- FUENTES, Claudio (2014b), “Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile”, *Latin American Politics and Society*, online first.
- GAMBOA, Ricardo (2009), “Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal: 1990-2007”, en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristián, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago de Chile, CEP, Cieplan, Libertad y

- Desarrollo, Proyectamérica y PNUD, pp. 245- 261.
- GAMBOA, Ricardo, (2013), “La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: de la polarización al consenso”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 (2), pp. 443-467.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1983), *El proceso político chileno*, Santiago de Chile, FLACSO Chile.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1989), *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago de Chile, FLACSO Chile.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2001), “La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy”, en LANZARO, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 189-202.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2004), “De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena”, *Política*, (42), pp. 179-206.
- GARRIDO, Carolina y NAVIA, Patricio (2005), “Candidatos fuertes en la Concertación. ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?”, *Estudios Públicos*, (99), pp. 165-194.
- GODOY, Óscar (1999), “La transición a la democracia: pactada”, *Estudios Públicos*, (74), pp. 79-106.
- HERRERA, Hugo Eduardo (1999), “La transición a la democracia: pactada”, *Estudios Públicos*, (74), pp. 79-106.
- HUNEEUS, Carlos (1997), “La autodisolución de la ‘democracia protegida’ en Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 19 (1), pp. 61-86.
- HUNEEUS, Carlos (1998), “Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición”, *Papeles de Trabajo. Programa de Estudios Prospectivos 54*, Santiago de Chile, Corporación Tiempo 2000.
- HUNEEUS, Carlos (2001), “La derecha en el Chile después de Pinochet: El caso de la Unión Demócrata Independiente”, *Documento de Trabajo #285*, Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- HUNEEUS, Carlos (2003), “A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile”, en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.), *Christian Democracy in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 121-161.
- HUNEEUS, Carlos (2005), “Chile: A System Frozen by Elite Interests”, en REYNOLDS, Andrew, REILLY, Ben y ELLIS, Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm, Internation-

- al IDEA, pp. 91-94.
- HUNEUS, Carlos (2008), "Reforma electoral en Chile", en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, pp. 353-389.
- HUNEUS, Carlos (comp.) (2006), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Santiago de Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*, London, University of Oklahoma Press.
- IZQUIERDO, José Miguel y NAVIA, Patricio (2007), "Continuidad y cambio en la elección de Bachelet", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, (46), pp. 75-96.
- KARL, Terry Lynn (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23 (1), pp. 1-21.
- KARL, Terry Lynn y SCHMITTER, Philippe C. (1991), "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, vol. 43 (2), pp. 269-284.
- KITSCHOLT, Herbert (2000). "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities", *Comparative Political Studies*, vol. 33 (6-7), pp. 845-879.
- KITSCHOLT, Herbert y WILKINSON, Steven (2012), "Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción", *Documento de Trabajo #11*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica.
- KITSCHOLT, Herbert, HAWKINS, Kirk A., LUNA, Juan Pablo, ROSAS, Guillermo y ZECHMEISTER, Elizabeth J. (2010), *Latin American Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- KNUTSEN, Oddbjørn (1998), "Expert judgments of the Left-Right location of political parties: A comparative longitudinal study", *West European Politics*, vol. 21 (2), pp. 63-94.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979), "The 'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12 (1), pp. 3-27.
- LÓPEZ, Miguel Ángel (2004). "Conducta electoral y estratos económicos: el voto de los sectores populares en Chile", *Política*, (43), pp. 285-298.
- LUNA, Juan Pablo (2010). "Segmented Party-Voter Linkages in Latin

- America: The Case of the UDI”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 42 (2), pp. 325-356.
- LUNA, Juan Pablo (2012). “Party System Institutionalization: The Case of Chile and Why We Need to Un-Pack The Concept and its Measurement”, manuscrito no publicado, disponible en: http://ilas.columbia.edu/images/uploads/workingpapers/Party_System_Institutionalization_Chile.pdf.
- LUNA, Juan Pablo (2014), *Segmented Representation Political Party Strategies in Unequal Democracies*, London, Oxford University Press.
- LUNA, Juan Pablo y ALTMAN, David (2011), “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”, *Latin American Politics and Society*, vol. 53 (2), pp. 1-28.
- LUNA, Juan Pablo y MARDONES, Rodrigo (2010), “Chile: Are the Parties Over?”, *Journal of Democracy*, vol. 21 (3), pp. 107-121.
- LUNA, Juan Pablo y ROSENBLATT, Fernando (2012), “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”, en DÍAZ, Francisco Javier y SIERRA, Lucas (eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos y la Corporación de Estudios para Latinoamérica, pp. 115-267.
- LUNA, Juan Pablo, MONESTIER, Felipe y ROSENBLATT, Fernando (2013), “Religious parties in Chile: the Christian Democratic Party and the Independent Democratic Union”, *Democratization*, vol. 20 (5), pp. 917-938.
- LUNA, Juan Pablo, TORO MAUREIRA, Sergio; JARAMILLO-BRUN, Valentina; Salas Ramos, Valentina y Seligson, Mitchell A. (2012), *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Nashville, Vanderbilt University.
- LUPU, Noam (2014), “Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America”, *World Politics*, vol. 66 (4), pp. 561-602.
- MAGAR, Eric, ROSENBLUM, Marc R. y SAMUELS, David (1998), “On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts: The Case of Chile”, *Comparative Political Studies*, vol. 31 (6), pp. 714-739.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (1995), “Introduction: Party Systems in Latin America”, en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 1-35.
- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), “La institucionaliza-

- ción de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, pp. 141-173.
- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano. 2003. “The Political Re-Crafting of Social Bases of Party Competition: The Case of Chile 1973-1995”, *British Journal of Political Science*, vol. 33 (1), pp. 55-84.
- MAINWARING, Scott y ZOCO, Edurne (2007), “Political Sequences and Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies”, *Party Politics*, vol. 13 (2), pp. 155-178.
- MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.) (2006), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.
- MARDONES, Rodrigo (2008), “Chile: transantiago recargado”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 28 (1), pp. 103-119.
- MONTES, J. Esteban y Vial, Tomás (2005), *The Role of Constitution-building Processes in Democratization: Case Study Chile*, Stockholm, IDEA Internacional.
- MONTES, J. Esteban, MAINWARING, Scott y ORTEGA, Eugenio (2000), “Rethinking the Chilean Party System”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 3 (32), pp. 795-824.
- MORALES, Mauricio (2011), “Identificación partidaria y crisis de representación. América Latina en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 17 (4), pp. 583-597.
- MORALES, Mauricio (2012), “The Concertación’s Defeat in Chile’s 2009-2010 Presidential Elections”, *Latin American Politics and Society*, vol. 54 (2), pp. 79-107.
- MORALES, Mauricio (2014), “Congruencia programática entre partidos y votantes en Chile”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 44, pp. 59-90.
- MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (2010), “El sismo electoral de 2009”, en MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (eds.), *El sismo electoral de 2009: Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 9-55 .
- MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (eds.) (2012a), *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (2012b), “Representación, instituciones y participación”, en MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (eds.), *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*, Santiago de Chile,

- Universidad Diego Portales, pp. 11-37.
- MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (2014), “Reforma al sistema binominal: fortalezas, debilidades e indicaciones”, *Claves de Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- MORALES, Mauricio, DÍAZ, Kevin y MARAMBIO, Alexis (2014), “Reforma al sistema electoral binominal. Análisis, Simulaciones y Actores”, *Documento de Trabajo ICSO #1*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- MORGAN, Jana (2007), “Partisanship During the Collapse of the Venezuelan Party System”, *Latin American Research Review*, vol. 42 (1), pp. 78-98.
- MORGAN, Jana (2012), *Bankrupt Representation and Party System Collapse*, University Park, Penn State University Press.
- MORGENSTERN, Scott, POLGA-HECIMOVICH, John y SIAVELIS, Peter M. (2014). “*Ni Chicha ni Limón*: Party Nationalization in Pre- and Post-Authoritarian Chile”, *Party Politics*, vol. 20 (5), pp. 751-766.
- NAVARRETE, Bernardo (2014), “Las elecciones de Consejeros Regionales en Chile: ¿una oportunidad para la descentralización política y electoral?”, *Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Estudios Electorales*, Lima, Perú, 27 al 29 de noviembre de 2014.
- NAVIA, Patricio (2008), “Legislative Candidate Selection in Chile”, en MORGENSTERN, Scott y SIAVELIS, Peter M. (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, pp. 92-118.
- NAVIA, Patricio y GODOY, Ricardo (2014), “The Alianza’s Quest to Win Power Democratically”, en SEHNBRUCH, Kirsten y SIAVELIS, Peter M. (eds.), *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 43-68.
- NAVIA, Patricio y SANDOVAL, José Miguel (1998), “Binomial Electoral Law and Multi-Party System: The Chilean Contradiction”, *Ponencia presentada en el Congreso de LASA*, Chicago, Estados Unidos, 24 al 26 septiembre.
- NAVIA, Patricio, MORALES, Mauricio y BRICEÑO, Renato (2009), “Prólogo”, en NAVIA, Patricio, MORALES, Mauricio y BRICEÑO, Renato (eds.), *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 11-31.

- NAVIA, Patricio, SCHUSTER, Martín y ZÚÑIGA, Javier (2010), "Candidatos presidenciales y parlamentarios independientes, 1989-2009", en MORALES, Mauricio y NAVIA, Patricio (eds.), *El sismo electoral de 2009: Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 219-243.
- NOGUEIRA, Humberto (2008), "La Evolución Político-constitucional de Chile 1976-2005", *Estudios Constitucionales*, vol. 6 (2), pp. 325-370.
- NOHLEN, Dieter (2001), "Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas electorales y el caso chileno", *Política*, vol. 41, pp. 9-25.
- PASTOR, Daniel (2004), "Origins of the Chilean Binominal Election System", *Revista de Ciencia Política*, vol. 24 (1), pp. 38-57.
- PAYNE, Mark (2006), "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática", en PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel y DÍAZ, Mercedes M. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA Internacional, pp. 165-196.
- PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel y DÍAZ, Mercedes M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA Internacional.
- PEDERSEN, Mogens N. (1979), "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", *European Journal of Political Research*, vol. 7 (1), pp. 1-26.
- RAHAT, Gideon y SZNAJDER, Mario (1998), "Electoral Engineering in Chile: the Electoral System and Limited Democracy", *Electoral Studies*, vol. 17 (4), pp. 429-442.
- RAYMOND, Christopher y BARROS FELTCH, Brian M. (2014), "Parties, cleavages and issue evolution: The case of the religious-secular cleavage in Chile", *Party Politics*, vol. 20 (3), pp. 429-443.
- REHREN, Alfredo (2000), "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile", *Documento de Trabajo 305*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- ROBERTS, Kenneth M. (1995), "From the Barricades to the Ballot Box: Redemocratization and Political Realignment in the Chilean Left", *Politics & Society*, vol. 23 (4), pp. 495-519.
- ROBERTS, Kenneth M. (1998), *Deepening Democracy?: The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford, Stanford University Press, 1998.
- ROBERTS, Kenneth M. (2011), "Chile. The Left after Neoliberalism", en LEVITSKY, Steven y ROBERTS, Kenneth M., *The Resurgence of the*

- Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 325-347.
- ROBERTS, Kenneth M. y WIBBELS, Erik (1999), “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: a Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations”, *American Political Science Review*, vol. 93 (3), pp. 575-590.
- ROJAS MORALES, Priscilla (2009), “La identificación política en el eje izquierda-derecha entre 1990 y 2005”, en NAVIA, Patricio, MORALES, Mauricio y BRICEÑO, Renato (eds.), *El genoma electoral chileno: dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 165-185.
- ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (2013), “Elecciones en Chile: Triunfo de la centro-izquierda y la encrucijada de la centro-derecha”, *Agenda Pública*, publicado el 22 de diciembre de 2013, disponible en http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Elecciones-Chile-Triunfo-centro-izquierda-centro-derecha_0_209979261.html.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia (2008), “Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005-2006 en Chile”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA DÍEZ, Fátima (eds.), *Elecciones y política en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Carolina, pp. 103-122.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia (2006), “El sistema de partidos chileno: ¿hacia una desestructuración ideológica?”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia M. (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 73-109.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia y OTERO FELIPE, Patricia (2013), *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SALEH, Felipe (2012), “Fuerte mensaje para mejorar la oferta de candidatos y contenidos. Me importa un voto: demoleadora abstención supera el 60% y deja en la UTI al sistema político”, *El Mostrador*, publicado el 22 de octubre de 2012 <http://www.elmostrador.cl/pais/2012/10/29/me-importa-un-voto-demoleadora-abstencion-supera-el-60-y-deja-en-la-uti-al-sistema-politico/>.
- SANI, Giacomo y SARTORI, Giovanni (1980), “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, *Revista del Departamento de Derecho Público*, vol. 7, pp. 7-37.

- SARTORI, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press.
- SCULLY, Timothy R. (1992), *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth & Twentieth Century Chile*, Stanford, Stanford University Press.
- SCULLY, Timothy R. (1995), "Reconstituting Party Politics in Chile", en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 100-137.
- SCULLY, Timothy R. y VALENZUELA, J. Samuel (1993), "De la democracia a la democracia. Continuidades y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partido en Chile", *Estudios Públicos*, vol. 51, pp. 195-228.
- SEAWRIGHT, Jason (2012), *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- SEGOVIA, Carolina (2009), "¿Crisis de la política en Chile? Percepciones y valoraciones de los partidos", en CORDERO, Rodrigo (ed.), *La sociedad de la opinión. Reflexiones sobre encuestas y cambio político en democracia*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 197-224.
- SIAVELIS, Peter M. (2004), "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la Concertación?", *Revista de Ciencia Política*, vol. 24 (1), pp. 58-80.
- SIAVELIS, Peter M. (2006), "Electoral Reform Doesn't Matter-Or Does It? A Moderate Proportional Representation System for Chile", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (1), pp. 216-225.
- SIAVELIS, Peter M. (2009), "Enclaves de la transición y democracia chilena", *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 (1), pp. 3-21.
- SIAVELIS, Peter M. (2014a), "From a Necessary to Permanent Coalition", en SEHNBRUCH, Kirsten y SIAVELIS, Peter M. (eds.), *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 15-41.
- SIAVELIS, Peter M. (2014b), "Chile. The Right's Evolution from Democracy to Authoritarianism and Back", en LUNA, Juan Pablo y ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (eds.), *The Resilience of the Latin American Right*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 242-267.
- TAYLOR, Michael y HERMAN, Valentine M. (1971), "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review*, vol. 65 (1), pp. 23-37.

LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE PARAGUAY (1989-2015)

Camilo FILÁRTIGA CALLIZO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contexto histórico.* III. *Las reglas de juego.* IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio en las principales dimensiones de análisis.* V. *Evolución de la oferta partidista: nivel de fragmentación, concentración y número efectivo de partidos a nivel presidencial y legislativo.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe y analiza la evolución del sistema de partidos paraguayo desde 1989. El objetivo es establecer en qué medida han cambiado las dimensiones centrales del sistema de partidos de este país, que ha vivido gran parte de su historia a la imagen de un único partido: el Colorado. La prolongada vigencia de gobiernos militares de rasgos autoritarios se extiende, casi sin interrupciones en Paraguay, entre 1940 y 1989. En esos 49 años, la institucionalidad electoral y el sistema de partidos tuvieron un denominador común: la preservación de un sistema hegemónico, con el protagonismo excluyente de un único actor en el conjunto de partidos existentes, el Partido Colorado, y la proscripción total por largos periodos en aquellos años de los demás partidos de oposición.

A partir de la instauración de la democracia en el país, se han hecho importantes esfuerzos por consolidar el sistema democrático. El fin del régimen autoritario en 1989 obligó a la sociedad paraguaya a aprehender los valores democráticos al mismo tiempo que se debía diseñar toda la institucionalidad requerida para hacer viable un sistema democrático, esto es, refundar la República. Al mismo tiempo de

* Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Asunción, Paraguay.

construir las instituciones y establecer las reglas de juego democráticas, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1992, los paraguayos tuvieron que aprender el juego de la democracia sin tener un manual a disposición que indicara cómo debía jugarlo.

En los últimos veinticinco años, el sistema de partidos paraguayos se ha caracterizado por la influencia dominante ejercida por el Partido Colorado, ganador de cinco de las seis elecciones nacionales posdictadura y con mayorías recurrentes en el Congreso Nacional en todos estos periodos, con el Partido Liberal Radical Auténtico como indiscutible segunda fuerza política, pero sin la fuerza aparente para enfrentar por sí solo al Partido Colorado, debiendo recurrir a alianzas con terceros actores para tener chances electorales, en cuanto al tercer espacio, en estos años desde la caída del Régimen, ese lugar lo han ocupado distintas fuerzas políticas, a comienzos de la transición aparece el Encuentro Nacional, de perfil socialdemócrata, que reemplaza en el protagonismo de ese espacio al Partido Febrerista.

Posteriormente, Unace, creado por el extinto general Lino Oviedo y, en menor medida, Patria Querida, de tendencia de centro derecha, liderado en sus inicios y con gran influencia posterior de parte del empresario Pedro Fadul. Estos dos últimos partidos actualmente han mermado notablemente su protagonismo, hecho que se refleja en la escasa tenencia de bancas en el Congreso en relación con periodos anteriores, bajo protagonismo en el debate público y divisiones y quiebres internos que debilitan aún más estos partidos. Como contraste a esto, se presenta un fenómeno llamativo, que coincide con la asunción de Lugo al poder en 2008, y que representa la aparición de organizaciones partidarias de izquierda más organizadas y que incluso, en las últimas elecciones han accedido a un número de bancas en el Congreso como nunca antes se había dado en la transición democrática. Estas fuerzas políticas reemplazan en la actualidad en el escenario político a sectores más conservadores que han venido a menos y a los que se hace mención en el párrafo anterior.

La característica estable del sistema de partidos es la vigencia de un bipartidismo histórico. Entre ambos partidos tradicionales se concentran el 84% de los votos, con uno de ellos, el Colorado, con carácter predominante. El tipo de competencia electoral está dada por mayores niveles de pragmatismo y menor grado de polarización ideológica entre los partidos en pugna, lo que se evidencia en la presentación de plataformas electorales similares. En los partidos paraguayos

prima la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática. Si bien existen otros partidos en el sistema, la influencia o relevancia de estos frente a los partidos tradicionales es muy escasa. Tanto en estructura como en cantidad de afiliados o simpatizantes, la relevancia de estos actores es limitada. En gran medida, la influencia de los partidos menores se da en áreas urbanas y de manera muy incipiente con alguna estructura y cantidad de votos muy menor a nivel nacional.

La estructura de este capítulo es la siguiente. Primero, se analiza el contexto histórico que condiciona el desarrollo del sistema de partido de Paraguay. Segundo, se detallan las reglas de juego a nivel nacional, para la elección del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Tercero, se describe la estructura de la competencia del sistema de partidos y se analizan las principales dimensiones del sistema de partidos (orientación de voto, fragmentación, concentración de voto y número efectivo de partidos y nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos, polarización de las élites, entre otras). Finalmente, se presentan una serie de conclusiones respecto a la estabilidad del sistema bipartidista paraguayo.

II. CONTEXTO HISTÓRICO

La creación de los dos primeros partidos políticos de Paraguay se remonta a 1887. Tras la derrota de Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza, el país se vio forzado a buscar nuevas alternativas de manera de reconstruir lo que había quedado en ruinas, provocando una ruptura radical con el régimen anterior. Ese mismo año, se sancionó la que sería la primera Constitución Nacional. Esta ley fundamental de tinte liberal¹ es la más importante al reconocer, por primera vez, el principio de la soberanía popular con la organización del gobierno de acuerdo al sistema de separación de poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, con la aparición de la figura jurídica del ciudadano con derechos y obligaciones, con la incorporación de la figura del sufragio (no universal puesto que mujeres e indígenas no tenían derecho al voto) y con la incorporación de libertades civiles.

¹ Esta Constitución estuvo inspirada principalmente en el pensamiento liberal de la Declaración de Virginia de 1776 y en la Constitución Argentina de 1853.

Ese texto constitucional contempla varios de los elementos que propiciarían el surgimiento, años más tarde, de los dos partidos con mayor caudal electoral y de los más antiguos de la región, el Partido Colorado y el Partido Liberal (Decoud, 1925). Es así que, hasta principios del siglo XX, no existían partidos políticos entendidos como “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y es capaz de colocar a través de elecciones, a candidatos para cargos públicos” (Sartori, 2009).

Los primeros partidos políticos paraguayos, el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal más tarde denominado como Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), surgieron en un momento en el que el país necesitaba una reconstrucción institucional. La importancia de conformar un nuevo sistema de legitimación del poder político, de establecer una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad y de encontrar alternativas para canalizar uno de los mayores problemas sociales que afectaba a varios sectores de la sociedad paraguaya, como era la venta de las tierras públicas (Morinigo, 1995), dio lugar al nacimiento de estas agrupaciones.

Los partidos se fueron conformando en torno a élites provenientes de un sector social parecido, que disputaban el control del poder. Nacen bajo las influencias ideológicas del liberalismo de la época, pero con un contenido más nacionalista y populista, la ANR, y un contenido más propiamente liberal, el PL. El Partido Colorado estaba representado por el sector conservador de la clase alta que se había beneficiado con la venta de tierras públicas. El Partido Liberal, sin embargo, conformado por el sector progresista de la clase alta, campesinos pertenecientes a grupos políticos, industriales y ganaderos afectados por la venta de dichas tierras.

De 1887 a 1922, el caudillismo y el padrinazgo constituyeron las características principales del sistema político, siendo elementos vinculantes en la relación entre líderes y afiliados. Durante la década de 1920, surgen grupos de intelectuales que empezaron a manifestar simpatía hacia las nuevas ideologías políticas surgidas en Europa como el nacionalismo, el fascismo, el comunismo y el corporativismo católico. En 1913 se fundó el Partido Obrero (PO), de inspiración expresamente marxista; luego el Partido Socialista Revolucionario (PSR) cuya disolución se da simultáneamente con la creación del Partido Comunista Paraguayo (PCP) en 1928.

En esta misma década, con el gobierno del Partido Liberal, se inicia el periodo de mayor cuestionamiento a la democracia liberal, con el argumento de que no era apropiada para promover el desarrollo económico y los cambios sociales que requería el país. El Partido Liberal intentó encaminar las transformaciones dentro del marco de la Constitución de 1870, pero fue rebasado en su esfuerzo. La Guerra del Chaco constituyó en ese contexto un paréntesis dentro del propio desmoronamiento del orden liberal. Esta fase se concretó con la Revolución de 1936, conducida por el coronel Rafael Franco, quien fuera fundador del Partido Revolucionario Febrerista y, posteriormente, con la adopción de una nueva Constitución en 1940 (Scavone Yegros, 2010).

A partir de este momento, el Estado adoptó un protagonismo estratégico, abandonando posicionamientos neutrales y tomando intervención decidida en la economía y en la promoción de derechos sociales. Entre 1936 y 1954, con el agregado de las Fuerzas Armadas como factor determinante en el equilibrio de poder, la convivencia política estuvo dominada por la intolerancia y el sectarismo. En esta etapa no se alcanzó ni el despegue económico ni la transformación sustancial de las condiciones de vida de la población. La Revolución febrerista de 1936 constituyó una sublevación militar que derrocó al gobierno en turno y marca el fin de la era liberal y el inicio de un largo periodo de regímenes, varios de ellos, militares. Las Fuerzas Armadas emergen como principales actores de la estructura política del Estado y se deroga la Constitución Nacional vigente desde 1870.

La vida política del Paraguay ha estado cruzada por dos grandes etapas. La primera que abarca entre 1870 y 1904, años en los que el Partido Colorado gobierna sin interrupciones. Y, la segunda, de 1904 a 1936, un periodo donde gobierna de manera ininterrumpida el Partido Liberal. En ambos casos, el lugar de la oposición fue muy complicado y su ejercicio bien limitado. Los conflictos sociopolíticos ocurridos desde la conformación de los partidos tradicionales (1887-1947) generaron un ambiente de inestabilidad e incertidumbre en Paraguay. Tanto así que entre 1870 y 1954 llegaron al poder 43 presidentes, lo que devela el grado de inestabilidad política de esa etapa.

A fines de la presidencia de Higinio Morínigo (1940-1948), uno de los tantos militares que llega al poder, anula la Constitución y prohíbe el funcionamiento libre de los partidos políticos, se desarrolla una de las guerras civiles más violentas que tuvo el Paraguay. Los

protagonistas fueron, por un lado, los aliados (Partido Liberal, Partido Febrerista, el Partido Comunista y gran parte de las Fuerzas Armadas) y, por otro, el ejército *pynandi*² de civiles colorados y la porción restante de las Fuerzas Armadas, en donde estos últimos resultaron vencedores. Posterior a este acontecimiento, se instaura nuevamente el Partido Colorado con distintos presidentes que ejercen periodos de corta duración, hasta la llegada al poder, mediante un golpe de estado, del general Alfredo Stroessner en 1954.

El régimen de Stroessner pudo permanecer en el poder durante 35 años porque, de manera muy hábil, logró combinar los intereses de tres estamentos: las Fuerzas Armadas, del que él era representante; la Asociación Nacional Republicana y la estructura gubernamental. Stroessner era, a la vez, el jefe de los tres sectores de poder. A diferencia de muchos otros dictadores, Stroessner no creó una nueva estructura política o partido para gobernar sino se valió del Partido Colorado para ese fin. Realizó una lenta pero continua tarea de adecuación y eliminación de sus opositores. De hecho, no estar afiliado al Partido Colorado afectaba a toda una sociedad permeando no sólo la vida sociopolítica sino la económica y por sobre todo, la privada. El partido fue legitimador del régimen ante la sociedad civil y sobre todo la vía de acceso a los cargos públicos y a las Fuerzas Armadas.

Con el Partido Colorado en el poder se instaló un sistema de partido hegemónico, que funcionó sin la participación de los partidos de oposición hasta casi diez años después de haberse iniciado su gobierno, tiempo en el cual el dictador entiende que para dar sostenibilidad al régimen debía instalar una “dictadura con espacio institucional político”. Bajo este esquema, en la década de 1960, el régimen decide llamar a los partidos políticos a participar en el Poder Legislativo y en las elecciones nacionales. Regía aún la Constitución autoritaria de 1940 y las leyes represivas impedían manifestaciones y reuniones públicas y la participación era fuertemente controlada (Colazo, 1990).

En el vértice de este sistema autoritario se situaba el único líder, quien con mano dura mantuvo firme el pacto entre parte de la sociedad civil y la milicia en donde las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado compartían el control del Estado (Caballero, 1998). El funcionamiento de este sistema de partido hegemónico autoritario se valía de una ley electoral que disponía de un sistema de mayoría con

² En guaraní, la segunda lengua oficial, *pynandi* significa “pies descalzos”.

prima para la elección de miembros del Congreso y la Junta Municipal, es decir, el ganador se llevaba el 66% de las bancas sin importar la proporción de votos que obtuviera. El 33% correspondía a las fuerzas minoritarias. Estas fuerzas tenían una posibilidad de ejercicio mínimo, por lo que poco a poco se fueron convirtiendo en cómplices del régimen por insignificantes privilegios. Bajo este sistema electoral, se realizaron las elecciones posgolpe de 1989, por lo que el primer gobierno de la democracia mantuvo las mismas reglas de juego, establecidas en la Constitución Nacional de 1967 en plena dictadura *stronista*.

Aunque en el largo periodo de dictadura *stronista* las elecciones se realizaban periódicamente cada cinco años, el fraude electoral era una rutina. Llenaban las actas de escrutinio con cifras imaginarias por lo que en muchos casos, votaba más gente de la que había en la localidad, inclusive los muertos. Tanto el Partido Colorado, como agentes del gobierno *stronista*, ejercían fuertes controles y presiones el día de las elecciones, sobre los representantes de los demás partidos de oposición que pretendían trabajar en las mesas electorales, impidiendo la conformación normal de cada mesa electoral y el control cruzado en el escrutinio final.

Por todos estos aspectos, el sistema era excluyente y represivo. El ejercicio de poder autocrático y autoritario sirvió para reprimir la disidencia. La tortura y el asesinato a dirigentes políticos de oposición —sobre todo los que comulgaban o eran sospechosos de comulgar con una ideología de izquierda—, líderes sindicales y campesinos eran prácticas muy conocidas y la exclusión de los círculos de poder para aquellos militares y colorados caídos en la desgracia era otra forma de castigar la deslealtad. No había respeto a los derechos civiles y políticos más elementales y tampoco garantías individuales de ningún tipo.

En 1967 se reunieron nuevamente los Convencionales Constituyentes —donde la mayoría estaba constituida por el Partido Colorado y la minoría por el Partido Liberal— para enmendar el artículo que establecía la reelección por un periodo más, reemplazando por el peligroso: “y podrá ser reelecto” (Caballero, 1998). Este hecho marca un quiebre, que a la larga debilitó al régimen político. A mediados de la década de 1970, los partidos políticos que venían participando y activando públicamente dejaron de hacerlo. Un sector importante del Partido Liberal Radical, tomando el nombre de Liberal Radical Auténtico, se niega a un nuevo intento de enmienda constitucional para imponer el “vitaliciado” (Colazo, 1990).

En 1979, este sector liberal, junto al Partido Revolucionario Febrerista, la Democracia Cristiana y un sector colorado disidente desde el exilio denominado el Mopoco (Movimiento Popular Colorado), forman lo que se conoce como el Acuerdo Nacional, que sin dudas constituye la única oposición de partidos agrupados dentro del país, con reconocimiento internacional. En la década de 1980, las dictaduras en América Latina habían llegado a su fin mientras que en Paraguay seguía operando, convirtiéndose en la dictadura más longeva de la región.

En cuanto a las causas que allanaron el camino para la caída del régimen *stronista* se pueden mencionar las siguientes. La primera, la fuerte abstención del Partido Liberal, quienes consideraban que si seguían participando perderían el liderazgo contra la dictadura dando espacio a otros grupos. Además, el estancamiento económico de los últimos años previos al fin de la dictadura que frenó la posibilidad de mantener la prebenda y los privilegios. La segunda razón se vinculó con la larga duración de la dictadura. El Paraguay estaba atravesando por un auge económico con los nuevos rubros agrícolas, como el trigo y la soja y el impulso a las actividades ganaderas. Pero fundamentalmente por la firma del Tratado de Itaipú, entre Brasil y Paraguay. Su puesta en marcha generó el ingreso de un flujo importante de divisas al país, produciendo un acelerado desarrollo de infraestructura reavivando el sector de la construcción. Esta situación mantenía en silencio a gran parte de la población y servía de “anestesia” ciudadana frente a los hechos de terrorismo estatal. Los problemas internos, como la división de bandos y descontentos dentro del partido en el poder, propiciaron la caída del régimen.

En febrero de 1989, un golpe militar, encabezado por el general Andrés Rodríguez, consuegro de Stroessner, puso fin a la dictadura. Rodríguez cumplió así un papel relevante en el periodo de transición democrática. Abolió la pena de muerte, retiró la ley marcial que regía desde hacía más de 30 años ininterrumpidamente, legalizó los partidos de oposición y, en 1992, comenzó la Asamblea que finalmente promulgó una nueva Constitución vigente hasta la actualidad, que reemplazaba a la de 1967 (tabla 1).

El general Andrés Rodríguez fue elegido presidente de la República apoyado por el Partido Colorado en las elecciones de 1989. Un indicio de buena fe de Rodríguez fue no aceptar tomar el poder por un periodo presidencial de seis años, sino terminar el mandato de

Stroessner, del que faltaban cuatro años. Por otra parte, mantuvo tres postulados básicos que cumplió: la recuperación de las libertades en el país, la instauración del progreso democratizador con posibilidades iguales para todos los ciudadanos y la convocatoria de una Asamblea General Constituyente para la elaboración de una genuina Constitución democrática. Se permitió que el Partido Comunista Paraguayo participara del proceso político emergente; el surgimiento de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y se eliminó la censura a la prensa. La legitimidad del nuevo régimen político que sustituyó a la dictadura *stronista* se realizó no solo desde dentro del sistema, sino que alcanzó su legitimidad posterior sin alterar las reglas de juego del proceso electoral diseñado en plena dictadura. En sus orígenes, las elecciones del 10. de mayo de 1989, tres meses después del golpe, se realizaron con las mismas reglas que daban fundamento a una dictadura que también utilizaba el rito electoral como justificación aparente del poder. No hubo ni siquiera una sensación de ruptura. La ciudadanía comprendió que no existía un cambio sustancial sino simplemente una recomposición de nombres, por eso es que el efecto más dramático de éste estreno de la transición fue el de haber permitido la continuidad del viejo esquema, con lo cual la ruptura entre el antes y el después de la caída de Stroessner quedó absolutamente diluida (Morinigo, 2002).

En 1991 se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales para escoger intendentes, donde el Partido Colorado perdió algunas ciudades, incluyendo Asunción, alcanzando un magro 43.4% de los votos, mucho menos de lo que estaba acostumbrado. También en ese año, con el apoyo logístico y de recursos humanos de las fuerzas militares y de un grupo de consulta brasileño, en las elecciones del 10. de diciembre de 1991 para la conformación de la Asamblea Constituyente, los colorados obtuvieron 122 (de los 198) escaños y una mayoría absoluta en la Asamblea. Las 76 bancadas restantes fueron distribuidas entre la oposición de la siguiente manera: el PLRA obtuvo 55.

Tabla 1
Resultados de las elecciones presidenciales. 1989-1998

Partidos	1989		1993		1998	
	Candidatos	votos % votos	Candidatos	Votos % votos	Candidatos	votos % votos
ANR	Andrés Rodríguez	894,374 74.35	Juan Carlos Wasmosy ^b	468,213 40.9	Raúl Cubas	884,294 53.75
PLRA	D. Laino	240,600 20.00	D. Laino	376,868 32.9	D. Laino ^d	700,835 42.60
EN			G. Caballero	271,421 23.7		
Otros		43,630 ^a 3.60		8,161 ^c 0.8		12,406 ^c 0.75
En blanco y nulos		24,222 2.01		48,120 1.7		
Total		1,202,826 100		1,172,783 100		1,597,535 100

^a En esta categoría se incluyen los candidatos de los siguientes partidos: Aniamiano D. Estigarribia del PLR con 14.849 votos (1.23 %), Fernando Vera del PRF con 11.041 votos (0.91%). Secundino Nuñez del PDC con 8.116 votos (0.67%), Carlos Ferreira Ibarra del PL con 5.051 votos (0.42%), el candidato del PLRU con 3.545 votos (0.29%) y el candidato del PH con 1.028 votos (0.08%).

^b Candidato de ANR-PC.

^c Se incluyen: Eduardo María Arce del PT con 2.025 votos (0.2%), Ricardo Canese del CDS con 1.998 (0.2%), Abraham Zapag Bazas del PL con 1.155 votos (0.1%), Joel Atilio Casal del MAPN con 1.091 votos (0.1%), Leandro Jesús Prieto del MPSP con 1.042 votos (0.1%) y Gustavo Bader Ibañez del PNS con 850 votos (0.1%)

^d Candidato de PLRA-PEN.

^e Se incluyen: Luis Campos del PRF con 8.090 votos (0.49%) y Gustavo Bader Ibañez del Partido Blanco con 4.316 votos (0.26%).
Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara Sáez (2003) y Alcántara Sáez y Freidenberg (2006).

Asimismo, el recién formado movimiento independiente Constitución Para Todos (CPT) consiguió 19 bancas; el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) 9.140 (1.2%) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) 6.313 (0.8%) de los votos respectivamente, obteniendo una cada uno. Entre los factores que contribuyeron a la abrumadora victoria del partido oficial, se debe destacar la apatía general del electorado, reflejada en la baja concurrencia de votantes (de 1,438,543 votantes inscritos sólo votaron 743,546, que representa el 51.7%); la fragmentación de la oposición y la organización deficitaria del partido de oposición más fuerte, el PLRA, cuya fuerza electoral disminuyó del 33.3% en las elecciones municipales a solamente 27% en las elecciones para la Asamblea Constituyente.

El proceso de reforma constitucional, que concluyó con la aprobación del nuevo texto el 22 de junio de 1992 por la Asamblea Constituyente, apenas introdujo modificaciones al texto de 1967 (la creación del puesto de vicepresidente electo por mayoría simple). En ella, el Partido Colorado tuvo una amplia mayoría recuperándose de la derrota sufrida en las elecciones municipales de 1991 en las que ganó la alcaldía de Asunción la coalición electoral “Asunción para Todos”, consolidándose la figura independiente de Carlos Filizzola y su movimiento, y como volvería a ocurrir en las siguientes elecciones municipales de noviembre de 1996 en las que venció el candidato de la coalición opositora formada por el Encuentro Nacional y el Partido Liberal Radical Auténtico, Martín Burt.

Las elecciones generales de 1993 fueron las primeras elecciones que no contaron con candidaturas militares, bajo la nueva Constitución que incorporaba ya un nuevo diseño de la institucionalidad electoral donde apareció un nuevo competidor frente a los tradicionales (ANR y PLRA), el Encuentro Nacional. Sin embargo, ese año, el Partido Colorado, nuevamente, se proclamó victorioso con la figura del ingeniero y empresario Juan Carlos Wasmosy. La elección de Wasmosy fue quizá la primera incursión de un candidato considerado *outsider* que utilizó la estructura del Partido Colorado para llegar a la Presidencia de la República.

Durante la campaña electoral un militar, Lino Oviedo, contaba cada vez más con mayor visibilidad, desoyendo los artículos del Código Electoral y de la Constitución que prohibían a los militares incursionar en política. Un indicador de esta presencia se manifiesta en las propias palabras de Oviedo en plena campaña: “Llore quien lllore,

chille quien chille, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado cogobernarán por los siglos de los siglos”. A pesar del triunfo electoral, el Partido Colorado no logró alcanzar la mayoría en la Cámara de Diputados ni en el Senado.

Entre los factores que pueden explicar la preferencia electoral decreciente para el partido oficialista, uno de los más importantes fue la purga del padrón electoral. La opinión generalizada de que la concurrencia menor de votantes en la contienda presidencial se debía al fraccionalismo interno, no fue corroborada en la elección de mayo. De hecho, se emitieron 456,627 votos para la selección del binomio partidario en las internas coloradas del 27 de diciembre de 1992 mientras que en la elección presidencial de 1993, la ANR obtuvo 468,213 votos. Dicho de otro modo, se emitieron tan solo 11,486 votos más para la chapa colorada en las elecciones nacionales de mayo que en su propia interna.

Wasmosy nombró al general Oviedo como comandante del Ejército ese año. Para poder gobernar, el presidente tuvo que alcanzar acuerdos importantes con los partidos de oposición, lo que tuvo su repercusión también en el Congreso a través de un “Pacto de Gobernabilidad”. Uno de los acuerdos más significativos fue el de enero de 1994, a partir del cual se estableció el consenso entre ambos poderes para el nombramiento de los jueces tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Electoral. Su propio proceso de puesta en marcha generó un serio conflicto de poderes en abril del mismo año entre el Poder Legislativo y el Judicial al estimar aquél que éste bloqueaba su creación. En otro orden de cosas, Wasmosy tuvo que enfrentarse a importantes movilizaciones de campesinos que clamaban por la reforma agraria, dirigidas fundamentalmente por la Organización Campesina del Norte, las que inflamaron la acción de los dos principales sindicatos del país: la Central Nacional de Trabajadores y la Central Unitaria de Trabajadores. También continuaba el enfrentamiento con Oviedo, quien acumulaba cada vez más poder a través de su posición en las Fuerzas Armadas.

A lo largo de 1995, en el seno del propio Partido Colorado, se gestó un conflicto a la hora de la nominación de jueces para el Tribunal Supremo. Los partidarios de Lino Oviedo se vieron derrotados, ya que no consiguieron colocar a sus candidatos en el alto tribunal. La tensión llegó hasta tal punto que el general Oviedo promovió un golpe de estado en abril de 1996, tras la reiterada petición presidencial

para que dimitiera como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Esta intentona golpista fracasó gracias a la presión internacional tanto de los socios de Mercosur como de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Rápidamente, este suceso mostró los nuevos beneficios para la estabilidad democrática que significaba la pertenencia a los marcos de integración subregional, un aspecto que hasta ese momento no se había percibido por las élites políticas y la opinión pública en general.

Las elecciones municipales del 17 de noviembre de ese año, también fueron un paso adelante en la democratización del país. Una serie de procesos judiciales contra Oviedo le impidieron ser candidato en las elecciones de 1998 pese a haber ganado la nominación del propio Partido Colorado en unas elecciones primarias celebradas en septiembre de 1997 frente al también tradicional candidato colorado Luis María Argaña que ya había perdido la nominación de su partido ante Wasmosy cinco años antes. En marzo de 1998, Oviedo fue condenado a diez años de prisión por un Tribunal Militar Extraordinario por intento de golpe de estado en abril de 1996, tras la autorización por parte de la Corte Suprema de que los militares retirados podían ser juzgados por tribunales militares.

En la elección interna de 1997 se dio una fuerte puja entre tres candidatas, que lideraban corrientes internas: la del ingeniero Faccetti (candidato del presidente Wasmosy y de la familia de los “barones de Itaipú”, enriquecidos durante la construcción de la represa); la del veterano Luis María Argaña (un político de larga tradición durante la antigua dictadura y dentro de su propio partido) y, finalmente, la del propio Oviedo, que rompió con los esquemas. Si bien fue el líder más votado en esa convención del partido, su liderazgo demostró la profunda heterogeneidad que mostraba este partido con sectores fuertemente antimilitares y, a su vez, escindidos entre el apoyo al presidente saliente, que había propugnado con claridad políticas neoliberales, y al otro líder civil que era Luis María Argaña más partidario de una visión estatista de la política.

Si bien ya entrados en democracia, la institucionalidad nunca se llegó a consolidar, y el periodo de 1993 a 1999, fue caracterizado por delicados momentos en donde la democracia se puso a prueba, desde intentonas de golpe de estado, hasta el asesinato en 1999 del vicepresidente de la República en aquel momento, el doctor Luis Ma. Argaña, caudillo importante de un sector interno del coloradismo, que dividió durante mucho tiempo al partido de gobierno en aquellos

años. En 1998, una alianza entre movimientos internos del coloradismo enfrentados entre sí, pero aliados para las elecciones nacionales, logra ganar las elecciones de ese año, la dupla Cubas-Argaña se impone holgadamente.

El general Lino César Oviedo tuvo un protagonismo excluyente en la política paraguaya en la década de 1990, fundando dentro del Partido Colorado un movimiento político, que luego se convirtió en partido, y que tuvo una importante trascendencia: el Partido Unión Nacional de Colorados Éticos (Unace). El Unace además se constituye en uno de los partidos ideológicos que surgen en el Paraguay a partir de la década de 2000. Tras este partido, luego se fundarían otros partidos ideológicos como Partido Patria Querida, el Partido País Solidario, el Partido del Movimiento al Socialismo (PMAS) o, más recientemente, el Partido Tekojoja.

Las elecciones del 10 de mayo de 1998 se celebraron bajo un clima confuso, en el que se contempló hasta las últimas semanas la posibilidad de su aplazamiento, aunque el nivel de participación del electorado alcanzó cerca del 80%. Dieron el triunfo a la candidatura formada por Raúl Cubas Grau, como candidato presidencial, y Luis María Argaña, como vicepresidente, ambos del Partido Colorado. Cubas había sido ministro de finanzas y hombre de confianza del general Oviedo y derrotó a la candidatura de la opositora “Alianza Democrática”, que presentaba como candidato presidencial a Domingo Laíno, del Partido Liberal Radical Auténtico y como vicepresidente a Carlos Filizzola, de Encuentro Nacional.

Prácticamente no hubo una campaña electoral formal. Los 120 días establecidos por el Código Electoral para hacer campaña no fueron tales. En la ANR, dependían de si Lino Oviedo era o no el candidato y la Alianza esperaba que la propia implosión de los colorados los llevara al poder. En este escenario, se realizó la campaña electoral más barata desde la caída de la dictadura y se llevaron a cabo las elecciones más limpias y libres de la historia del país. Los resultados dieron nuevamente el poder al Partido Colorado con un nivel del 54% de los votos, consiguiendo la oposición articulada a través de la coalición “Alianza Democrática” cerca del 43%.

Paralelamente, el Partido Colorado reinstauró su mayoría absoluta en ambas cámaras del Poder Legislativo. El Partido Revolucionario Febrerista, de corte socialdemócrata, desapareció ya que no obtuvo ni siquiera el 1% de los apoyos. El triunfo de Cubas abrió un periodo de

incertidumbre tanto en el seno de las relaciones cívico-militares como al interior del Partido Colorado, que trascendía al propio gobierno, al que llegaron los dos principales contendientes en la interna del partido. En este sentido, se pudo constatar inmediatamente una alianza entre los colorados argañistas y la oposición para frenar una eventual amnistía en favor de Oviedo.

Cubas reforzó su posición política personal al integrar en su primer gabinete a personajes de su propio círculo, entre ellos tres hermanos y un sobrino. La amnistía de Cubas a favor de Oviedo, a través del Decreto 117, abrió otra crisis que impregnó el final de 1998 al declararla nula la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Congreso, controlado por una mayoría de liberales, encuentristas y la fracción argañista del Partido Colorado inició inmediatamente los trámites para un juicio político. El presidente de la Corte Suprema afirmó en febrero de 1999 que el propio Cubas había roto con el Estado de derecho al no acatar la sentencia del tribunal. De esta manera se enfrentaban los poderes Ejecutivo y Judicial poniendo nuevamente en riesgo a la frágil democracia paraguaya.

El asesinato de Luis María Argaña el 23 de marzo precipitó una grave crisis política que aceleró el juicio político iniciado en el Congreso contra Raúl Cubas, quien presentó su dimisión en un clima de fuerte presión de la comunidad internacional. La crisis se fue resolviendo a pesar de la fuerte movilización social de los estudiantes y la huelga general convocada por las centrales sindicales, CUT y CNT. La ciudadanía tomó las calles y la plaza frente al Congreso. El presidente del Senado y titular del Congreso, el colorado argañista Luis Gonzalo Macchi, pasó a ocupar la Presidencia de la República. El presidente estableció un gobierno multipartidista que por primera vez rompía la hegemonía colorada en la política paraguaya y que recogía en su seno una extraña mezcla de cualificados seguidores del ex dictador Alfredo Stroessner con políticos del Encuentro Nacional y del Partido Liberal. Más tarde, la Corte Suprema anunció que este presidente debía terminar el periodo de cinco años de Cubas Grau.³

La precaria legitimidad de origen del nuevo presidente, le permitió hacerse cargo de la situación, pero nunca logró los apoyos necesarios para una buena administración, ni siquiera en su propio partido, que sufría una profunda división interna. Tampoco González Macchi

³ Véase sentencia núm. 191 del 27 de abril de 1999.

ayudó a estabilizar la situación política. Su mandato estuvo plagado de denuncias sobre corrupción, que incluyeron la utilización de un auto robado como vehículo presidencial y el desvío de fondos de bancos privados intervenidos por el Estado. Enfrentó seis procesos de juicio político y, aunque los sorteó con éxito, el último de ellos casi lo deja fuera del cargo.

La Corte Suprema de Justicia decidió convocar a elecciones para el cargo de vicepresidente de la República por el periodo constitucional 1998-2003. La campaña fue menos polémica y más tranquila que la de 1998. Se notó cierto cansancio electoral tanto en las autoridades como del electorado. El 64% de participación en las elecciones del 2000 fueron mucho menos que los niveles de 89% de la elección presidencial de 1998. Finalmente, Argaña obtuvo el 47% de los votos, mientras que Franco ganó sólo por una diferencia de 0.8%.

En las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003 se presentó el candidato del Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos, frente a los candidatos del Partido Liberal Auténtico, Julio César Franco y de Patria Querida, Pedro Fadul. Los resultados dieron un margen de victoria de casi 15 puntos porcentuales a Duarte, alcanzando el 38.7% de los votos, aunque con sospechas de fraude por parte de Transparencia Internacional. Bajo el lema de “Venimos para cambiar la historia del Paraguay”, pronunciado el día de asunción, Duarte comenzó su presidencia (tabla 2).

Sus objetivos de campaña eran encauzar una transformación profunda de la política y la economía; la lucha contra la corrupción y la impunidad, la recuperación de la confianza en las instituciones y la promoción de un nuevo modelo económico basado en la agroindustrialización que combatiera la pobreza e inequidad social. El objetivo de generar una “Mesa de Concertación Patriótica” integrada no sólo por dirigentes de los sectores políticos, sino de organizaciones gremiales, sindicales y ciudadanas en general, guió al nuevo gobierno nacional con el objetivo de conseguir un marco propicio de gobernabilidad.

Tabla 2
 Porcentaje de votos obtenidos para cada partido político
 Elecciones Generales de 2003, 2008 y 2013

	2003		2008		2013	
	Candidato a presidente	Votos [%]	Candidato a presidente	Votos [%]	Candidato a presidente	Votos [%]
Partido/Movimiento						
Partido Colorado (ANR)	Nicanor Duarte Frutos	37.1	Blanca Ovelar	30.7	Horacio Manuel Cartes Jara	45.83
Partido Liberal Radical Auténtico	Julio César Franco	24				
PDC-APC			Fernando Lugo	40.8		
Avanza País					Mario Anibal Ferreiro Sanabria	5.88
Alianza Paraguayo Alegre					Efraín Alegre Sasain	36.92
Partido Humanista Paraguayo					Carlos Ferreira Franco	0.18
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos					Lino César Oviedo	0.81
Patria Querida	Pedro Fadul	21.3			Miguel Carrizosa Galiano	1.12
UNACE	Guillermo Sanchez Bufántti	13.5	Lino Oviedo	22		
Partido Blanco					Ricardo Martín Almada	0.11
Partido de los Trabajadores					Eduardo María Arce Shaerer	0.12
Concertación Nacional Frente Guasu					Anibal Carrillo Iramain	3.30
Partido Patria Libre					Atanasio Galeano	0.10
Movimiento Kuña Pyrenda					Lilian Soto Badaui	0.16

Fuente: elaboración propia.

El 24 de octubre de 2003, el Partido Colorado y el bloque opositor acordaron iniciar juicio político a seis de los nueve magistrados. Éstos habían llegado al cargo a su vez por un acuerdo de gobernabilidad firmado a inicios de la década de 1990 y que establecía cuotas a cada partido. Para muchos se trataba de una Corte hecha a medida del poder político de turno. Fue la misma Corte que confirmó al senador González Macchi como presidente del país ante la acefalía del poder. Entre las acusaciones de mal desempeño contra los magistrados salientes figuraba el haberse declarado vitalicios, el haber alterado el proceso de selección de jueces y el haber utilizado su cargo para su conveniencia. En este contexto, el Senado de la República resolvió el 12 de diciembre de 2003 por mayoría absoluta separar de sus cargos a dos miembros de la Corte Suprema de Justicia por mal desempeño de funciones.

En la Cámara de Diputados se repitió la alianza entre la ANR y algunos sectores de la oposición, pero con mayorías holgadas: Víctor Bogado (ANR) fue elegido presidente con 44 votos quedando Francisco Rivas (PLRA) segundo con 30 votos, el colorado disidente Edmundo Rolón tercero con 4 votos, y hubo dos votos en blanco. Luis Neumann (liberal disidente) y Lino Agüero (País Solidario) son los nuevos vicepresidentes. En el ámbito económico, el 15 de diciembre de 2003, Duarte finalmente consiguió poner fin a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y aprobó un acuerdo de crédito para Paraguay por un valor de US\$ 73 millones con el objetivo de apoyar el programa económico del gobierno.

En 2008 surge la figura del obispo Fernando Lugo como candidato a la Presidencia de la República. Un *outsider* que consigue articular una coalición con partidos de izquierda y de centro-derecha denominada "Alianza Patriótica para el Cambio". Ese mismo año fue elegido presidente de Paraguay sacando de la sombra a estos grupos políticos, colocándolos como la tercera fuerza. Existen varios factores que influyeron directamente en este giro de timón. En primer lugar, tras largos años de permanencia colorada en el poder, la ciudadanía clamaba por un cambio. La fuerza del Partido Colorado se fue debilitando acentuada por las constantes denuncias de corrupción. Sumado a esto, la crisis interna que sufría el partido que ya se había manifestado con Cubas (1998-1999) pero que colapsa durante el gobierno de Duarte Frutos. En segundo lugar, el 89 por ciento de la población es católica y la investidura de obispo, de alguna manera, inspiró confian-

za y esperanza en los distintos sectores sociales consiguiendo incluso el voto de un importante número de simpatizantes colorados, hecho nunca antes registrado al menos en números significativos.

En este contexto surgen varios partidos ideológicos de izquierda como el P-mas y el primer movimiento político feminista —Kuña Pyrenda— que conforma una lista y se presenta a elecciones presidenciales. Esto constituye una novedad para una sociedad tan conservadora como la paraguaya ya que por primera vez un grupo político incorpora en el debate cuestiones vinculadas con la legalización del aborto, entre otros temas. Con relación al sistema electoral, se pueden hacer las siguientes consideraciones. En Paraguay no contamos con una ley específica de partidos políticos pero estas instituciones han estado reguladas jurídicamente por la Constitución Nacional sancionada en 1992 y las leyes electorales. En este sentido, es importante mencionar que una de las piedras fundamentales sobre las cuales se basó el sistema democrático paraguayo pos Stroessner tuvo que ver con el diseño institucional-electoral, que se fundamenta en la carta magna de 1992. Las reglas de juego electoral previas a la Constitución de 1992, no estaban en condiciones de garantizar resultados confiables, y por tanto la legitimidad democrática se resentiría.

En 2013, luego de la derrota en las elecciones generales de 2008, el Partido Colorado inició un trabajo interno de reorganización importante. El fracaso electoral significó una crisis sin precedentes para los Colorados, que desde el primer día posterior a la derrota trabajaron de forma sostenida para recuperar el poder en las siguientes elecciones generales. La figura de Horacio Cartes, potentado empresario, aparece en ese contexto, como un candidato atractivo, proveniente de fuera de la política se entendía que a los ya disciplinados votos colorados se le agregarían muchos independientes, con lo cual la victoria estaría asegurada. Cartes va sorteando instancias internas previas en el partido, asegurando primero la posibilidad de competir por la candidatura presidencial por el partido sin haber estado afiliado durante el tiempo que disponen los estatutos del mismo, posteriormente triunfa en las internas partidarias frente al oponente Javier Zacarias Irun por amplio margen, quedando allanado el camino para presentarse formalmente como candidato colorado.

En la oposición, luego del juicio político a Lugo, el panorama era de división y de gran rencor y desconfianza entre liberales y partidos de izquierda e independientes aglutinados en la APC, incluso entre los

mismos partidos y movimientos pertenecientes a la Alianza Patriótica se dio una ruptura llegando al punto de que siete partidos y movimientos disconformes con las decisiones y el liderazgo de Fernando Lugo, optan por crear la plataforma Avanza País y presentar como candidato a presidente de la República a Mario Ferreiro, conocido comunicador y presentador en televisión de noticieros y shows. Por su parte, el Frente Guazu postula como candidato a Aníbal Carrillo, médico, de reconocida trayectoria gremial y de lucha contra la dictadura *stronista*. El Partido Liberal Radical Auténtico, integra una chapa en alianza con el pequeño Partido Demócrata Progresista (PDP) conformada por Efraín Alegre y Rafael Filizzola, ambos ex ministros del gobierno de Lugo, y de una gestión destacada.

Los resultados finales no sorprendieron demasiado, Horacio Cartes del Partido Colorado logra el 45.8% de votos, todavía debajo de aquel histórico 54% obtenido por la dupla Cubas Argaña en 1998, pero por encima de los votos obtenidos por Lugo (41%) en 2008 y superando ampliamente a los votos obtenidos por la candidata colorada, Blanca Ovelar (30%) en dicho año. A diferencia de lo que ocurrió en 2008, en 2013 el Partido Colorado llega unido en torno a un candidato fuerte, atractivo, con un discurso en parte renovador en cuanto a la gestión pública, pero dejando escapar cada tanto un guiño al pasado autoritario, con algunas muestras de cierta nostalgia de tiempos pasados. No hubo ni por asomo, un éxodo de votos colorados hacia otras candidaturas, como sí ocurrió en 2008 y que, fue en parte, un factor determinante para el triunfo de Fernando Lugo.

El triunfo colorado en dichas elecciones fue total, manteniendo el control del Poder Legislativo, recuperando gobernaciones perdidas y ganando en gobernaciones históricamente pertenecientes al PLRA, como es el caso de Concepción. En cuanto al Partido Liberal Radical Auténtico, su candidato, Efraín Alegre obtuvo el 36.92% de los votos. El PLRA, pierde a manos del coloradismo, cuatro gobernaciones que estaban bajo su administración, además de las de Concepción, Misiones, San Pedro y Caaguazú.

III. LAS REGLAS DE JUEGO

En 1990 se promulga el primer Código Electoral por lo que previo al mismo los mecanismos de elección y toda la burocracia que cualquier

elección requiere se canalizaba, primero, a través de la Junta Electoral Central y luego a través del Congreso. La Constitución Nacional de 1992, incorpora en su sección V a la Justicia Electoral y define su competencia para la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos.

La “Constitución del 92” es la que establece la nueva arquitectura electoral en el país posdictadura. Respecto al Tribunal Superior de Justicia Electoral, la Constitución dispone su conformación por tres miembros, ordenando su elección y remoción por los mismos mecanismos dispuestos para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Entre los años 1995 y 1996, la Ley núm. 635 reglamentó el funcionamiento del TSJE, integrado por representantes de los partidos políticos que participaron del pacto de gobernabilidad. La Constitución, redactada por una histórica Asamblea Constituyente, estableció la democracia representativa, participativa y pluralista. El sistema institucional dispone que el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, elegido junto con un vicepresidente por un periodo de cinco años, sin poder ser reelegidos (artículo 229). El presidente y el vicepresidente de la República son elegidos conjunta y directamente por el pueblo por mayoría simple de votos (artículo 230).

En 1996, el Código Electoral sufre una modificación y es el que sigue vigente, creándose además un nuevo Registro Cívico Permanente. Ese año se dan, por primera vez, elecciones efectivamente democráticas en la historia del Paraguay. Se contó por primera vez con tribunales electorales imparciales, fruto de la nueva Constitución Nacional y de los cambios operados en las normativas electorales, por lo que se utilizaron padrones saneados y hubo una gran organización el día de los comicios.

En cuanto al Poder Legislativo, la Cámara de Diputados está integrada por un mínimo de ochenta miembros, elegidos directamente por la ciudadanía (artículo 221), por representación proporcional, distribuyendo los restos por el método D'Hondt. Los diputados son elegidos en circunscripciones departamentales (que al menos eligen a un diputado). El Tribunal Superior de Justicia Electoral es el que determina el número de escaños que corresponde a cada departamento de acuerdo con el número de electores.

La Cámara de Senadores está compuesta como mínimo por cuarenta y cinco miembros elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional (artículo 223). Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, son miembros vitalicios del Senado, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio políticos y hallados culpables y tienen voz pero no voto (artículo 189). Las elecciones al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Departamentos son coincidentes en la misma jornada cada cinco años y no así las elecciones municipales que, celebrándose también cada cinco años, se realizan en la mitad del periodo de mandato de las otras instancias.

IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EVOLUCIÓN Y CAMBIO EN LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE ANÁLISIS

1. *Orientación del voto de los electores a nivel presidencial y legislativo*

El poder ha estado en la mayor parte del periodo en manos de una sola fuerza política: el Partido Colorado. La alternancia del Poder Ejecutivo, como resultado de un proceso electoral, no se ha dado sino hasta 2008, año en el que la concertación nacional encabezada por Fernando Lugo se alía al Partido Liberal Radical Auténtico, a algunos movimientos sociales y a otros partidos de oposición minoritarios para hacer frente entre todos al Partido Colorado en las elecciones presidenciales de ese mismo año. Esa coalición que se reunió bajo el nombre de Alianza Patriótica para el Cambio (APC) quiebra la hegemonía colorada luego de sesenta años. La alternancia mencionada se da a nivel del Poder Ejecutivo ya que en el Congreso, se mantuvo el predominio de los partidos tradicionales.

El proceso de reformas y cambios introducidos en la normativa legal y electoral logró el objetivo de transformar el sistema de partidos en un sistema mucho más competitivo que el anterior, ello se puede notar comparando los resultados de las elecciones de 1989 a 1993 (con normas electorales y padrones aun poco confiables) y los resultados que se registran en las elecciones posteriores a estos años (1998, 2003, 2008) y, la última en 2013, con reglas de juego electorales competitivas. Entre las elecciones de 1998 y 2003 se dio un 36% de volatilidad electoral agregada.

En las elecciones de 2008, trepó a un 50%, con un Partido Colorado desgastado luego de 54 años de ejercicio del poder ininterrumpidos y una candidatura que no logró convencer internamente y un Partido Liberal Radical Auténtico, que había cedido la candidatura a la Presidencia de la República a favor del obispo Fernando Lugo. Este candidato, un *outsider* que irrumpe en la política paraguaya a fines de 2006, fue impulsado por referentes políticos de partidos de oposición, que veían en su figura un potencial candidato atractivo para captar el voto de sectores independientes y de izquierda y centro-izquierda.

En cuanto a los partidos que ocuparon el denominado “tercer espacio”, resulta notable la decadencia de los mismos en cuanto a los votos obtenidos. En el caso del Partido Patria Querida, de un histórico 21% obtenido en 2003 bajó estrepitosamente a un 2.37% en 2008, para luego obtener en 2013 apenas un 1.13%. Este caso es llamativo, pues la imagen política que habían generado desde la gestión legislativa era de las más respetadas entre la ciudadanía. En cuanto al Partido Unace, el retroceso no fue tan acelerado, pero el resultado final fue casi idéntico, ya que obtuvo el 13% de los votos en 2003, lo que en 2008 se transformó en un 22%, bajando a un 0.8% en las últimas elecciones de 2013.⁴

La evolución del sistema de partidos paraguayo supone dos grandes etapas. La primera es la “dictatorial”, comprendida entre 1954-1989. La segunda es la etapa de “transición democrática”, de 1989 hasta nuestros días. A pesar del golpe de estado, perpetrado por Andrés Rodríguez en 1989, consuegro del dictador, el Paraguay desarrolla la transición gobernado por el mismo partido y el mismo sistema de la dictadura hasta bien entrada la transición democrática. Abente (2010: 296) plantea la siguiente interrogante: ¿cómo conciliar la democracia con el principio de continuidad del Partido Colorado en el poder?

Esta contradicción central marcó todo el periodo del mandato de Rodríguez. Tanto es así que las elecciones del primero de mayo de 1989, tres meses después del golpe, se realizaron con las mismas reglas del juego que daban fundamento a una dictadura para la cual las elecciones no eran más que una fachada democrática. No hubo ni siquiera una sensación de ruptura. La ciudadanía comprendió que

⁴ La muerte del general. Oviedo en febrero de 2013, a tan sólo dos meses de las elecciones generales, fue clave para la caída de este nuevo partido.

lo más dramático de este estreno de la transición fue haber permitido la continuidad del viejo sistema (Morinigo, 2002).

Las elecciones presidenciales de mayo de 1993 ratificaron la posición mayoritaria del Partido Colorado al ganar la Presidencia de la República con su candidato, Juan Carlos Wasmosy. A pesar del triunfo electoral, el Partido Colorado no logró alcanzar la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Entre los factores que pueden explicar la preferencia electoral decreciente para el partido oficialista, uno de los más importantes fue la purga del padrón electoral. La necesidad de asegurar condiciones para un juego limpio obligó a la puesta en marcha de dos leyes de caducidad del Registro Cívico Permanente, una en 1989 y la otra en 1995, a fin de reconstruir el padrón.

La opinión generalizada de que la concurrencia menor de votantes en la contienda presidencial se debía al fraccionalismo interno, no fue corroborada en la elección de mayo. De hecho, se emitieron 456,627 votos para la selección del binomio partidario en las internas coloradas del 27 de diciembre de 1992 mientras que en la elección presidencial de 1993, la ANR obtuvo 468,213 votos. Dicho de otro modo, se emitieron tan solo 11,486 votos más para la chapa colorada en las elecciones nacionales de mayo que en su propia interna. En 1997, el escenario político se concentró en la interna política del Partido Colorado, protagonizada por el general Oviedo, inmerso en un proceso judicial por su participación directa en el intento de golpe de estado en 1996 al presidente Wasmosy; por Argaña y, finalmente, por el ingeniero Faccetti, candidato de Wasmosy. Las elecciones internas de la ANR se realizaron en diciembre de ese año, dando como ganador al general Oviedo.

El gobierno resolvió proceder con el juicio a Oviedo, pero en la jurisdicción militar, que lo condenó a diez años de prisión. El militar se encontraba prófugo en ese momento y prometió competir desde la prisión militar, pero apeló la sentencia del Tribunal Militar ante la Corte Suprema de Justicia. En marzo de 1998, la Corte denegó su pedido y confirmó la prisión dictada por la justicia militar, inhabilitando a Oviedo como candidato presidencial. En este escenario, lo reemplazó su candidato a vicepresidente, el ingeniero Raúl Cubas. A su vez, Argaña se convirtió en el aspirante a la vicepresidencia de la República por el Partido Colorado.

Tabla 3
Evolución de la composición de la Cámara de Diputados

Partido	1989	1993	1998	2003	2008	2013
ANR-PC	48	38	47	37	30	44
PLRA	21	33	33*	21	27	27
PRF	2	-	-			
PLR	1	-	-			
PEN	-	9	-			2
MPQuerida				10	3	
UNACE				10	15	2
PP Solidario				2		
APC					2	
TEKOYOYA					1	
MPT					1	
ADB					1	
Fuerza Guazú						1
PPQ						1
PCH						1
AP						2
Total	72	80	80	80	80	80
Fragmentación	0.47	0.59	0.49	0.69	0.71	0.58
NEP legislativo	1.89	2.45	1.97	3.18	3.42	2.39

* Escaños obtenidos por el PLRA-PEN

Fuente: Alcántara Sáez (2003), Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y Tribunal Electoral.

En 1998, una alianza entre movimientos internos del coloradismo enfrentados entre sí, pero aliados para las elecciones nacionales, logró ganar los comicios generales de ese año. La dupla Cubas-Argaña se impuso holgadamente, con un 54% de los votos frente a un 43% obtenido por la dupla de la alianza PLRA PEN, Laíno-Filizzola. La oposición

dilapidó en estas elecciones su mayoría legislativa y varias de las gobernaciones conquistadas en 1993. La derrota pagó un alto precio en la oposición, desactivando por completo el liderazgo que Laino mantuvo durante años en el PLRA, pasando esta organización de ser un partido disciplinado en torno a un liderazgo que concentraba, a una multiplicidad de liderazgos y facciones internas en disputa permanente por la hegemonía del partido que permanece hasta la actualidad.

En 1998 se inicia uno de los periodos más oscuros de la transición en Paraguay y en el cual la democracia se puso seriamente en riesgo. En 1999, con el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y la consecuente serie de protestas de opositores y adherentes a Lino Oviedo que culminan con la masacre del marzo paraguayo, empiezan a temblar los cimientos de un partido que se habría mostrado muy firme. Este episodio finalizó con la renuncia de Cubas en dicho año. Ante la renuncia del presidente Cubas, y la ausencia del vicepresidente Argaña (asesinado), siguiendo la cláusula de renuncia y acefalía prevista en la Constitución Nacional, asumió el presidente del Congreso, Luis Ángel Gonzalez Macchi, perteneciente al movimiento Reconciliación Colorada de Argaña y se convocaron elecciones nacionales para elegir al vicepresidente.

Los problemas estructurales que la carta magna presentaba para dicha situación, lo cual se sumaba al de por sí enrarecido clima político, producto de la muerte del vicepresidente de la República y la culminación abrupta de un gobierno legítimamente elegido en 1998. La cláusula de acefalía presidencial estipulaba para este caso una línea de sucesión y no la elección de un sucesor. Sin embargo, para el caso de acefalía vicepresidente en los primeros tres años de mandato, sí contemplaba la elección de un sucesor. Correspondía elegir un nuevo vicepresidente para acompañar a un presidente no electo para el cargo. Un liderazgo presidencial débil, vacilante, y las constantes presiones de sectores internos de ambos partidos tradicionales, con hechos groseros de corrupción en la administración pública, marcan esos años de gobierno de González Macchi.

Tabla 4
Evolución de la composición del Senado

Partido	1989	1993	1998	2003	2008	2013
ANR- PC	24	20	24	16	15	19
PLRA	11	17	20*	12	14	13
PRF	1	-	-			
PEN	-	8	-	1		1
PB	-	-	1			
MPQuerida				7		
Unace				7	9	2
PPS				2	1	
PPQ					4	
Tekoyoya					1	
PDP					1	2
Fuerza Guazú						5
AP						2
Total	36	45	45	45	45	44

* Escaños obtenidos por el PLRA-PEN.

Fuente: Alcántara Sáez (2003), Alcántara Sáez y Freidenberg (2006), Tribunal Electoral y página web del Congreso Nacional.

En 2003, el Partido Colorado se impone nuevamente en las elecciones nacionales con la candidatura de Nicanor Duarte Frutos quien, asume la presidencia con amplio respaldo de los partidos políticos. Sin embargo, el resultado electoral con el que se consagra presidente ha sido el peor de los que registró un candidato del Partido Colorado. Duarte Frutos ganó las elecciones con el 37.1% de los votos, contra el 53.8% obtenido por Raúl Cubas en 1998, el 39.9% de Wasmosy en 1993 y el 74.3% conseguido por Andrés Rodríguez en 1989. Este hecho constituye una prueba más de que en realidad el partido se encontraba bastante debilitado, en gran medida fruto de un feroz internismo que produjo, entre otras cosas, la fuga de uno de esos sectores internos y sus seguidores que fundan el Partido Unión Nacional de Colorados Éticos y que respondían al ex general Lino Oviedo, expulsado del Partido

Colorado, luego del asesinato del vicepresidente de la República Luis Ma. Argaña unos años antes.

Para dicho momento, el actor partidario que desde 1993 se había ganado el lugar como tercera fuerza, el Encuentro Nacional, se veía bastante debilitado, fruto del apoyo y la participación en el gobierno de González Macchi (1998/2003). El tercer espacio fue ocupado por el Partido Patria Querida, liderado por Pedro Fadul, un empresario devenido en político, que se constituyó en una fuerza política representativa de la derecha, quizás una de las primeras expresiones, en transición, de partido con un claro rasgo ideológico. A pesar de su inexperiencia y la falta de estructura partidaria, el PPQ alcanza un histórico 21% en aquellas elecciones, quedando apenas 3% por debajo del candidato del PLRA Julio César Franco.

Meses después de asumir, el apoyo de la ciudadanía a Duarte Frutos iba en aumento a pesar de haberse encontrado por muy poco frente a un fracaso electoral. El cambio en los niveles de apoyo al presidente en porcentaje equivale al 70% del total de la población (Lachi, 2008). Las razones de esta vuelta de timón aún deben ser indagadas. Pese a un inicio de gestión auspicioso, el gobierno de Duarte Frutos se vió condicionado por el comportamiento del propio presidente, que inició una campaña desesperada por acumular mayores espacios de poder, e incluso tentar la reforma constitucional a fin de buscar la reelección presidencial.

Esta ambición por concentrar el poder se extendió al control por parte del Poder Ejecutivo de la Corte Suprema de Justicia, que incluso le otorgó una medida cautelar que permitió a Duarte Frutos asumir la presidencia del Partido Colorado, siendo al mismo tiempo presidente de la República, algo taxativamente prohibido por la Constitución Nacional. Este hecho originó una reacción ciudadana extraordinaria, con manifestaciones espontáneas para protestar contra la manipulación del Poder Judicial y la ambición de concentración de poder por parte del presidente de la República.

Duarte Frutos, sorprendido, decidió pedir permiso al Partido Colorado y entregar la presidencia interina a su mano derecha, José Alderete. La intención de Duarte Frutos de imponer a su candidata en las internas del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de 2008 y su intención de candidatearse como senador número uno en abierta contravención a los estipulados en la Constitución, marcaron el final del Partido Colorado en el poder en ese momento.

2. *La ansiada alternancia de 2008*

El 20 de abril de 2008, el ex obispo Fernando Lugo, apoyado por una coalición de partidos opositores denominada Alianza Patriótica para el Cambio (APC), fue electo presidente logrando finalmente la ansiada alternancia en el poder luego de 61 años de gobierno ininterrumpido del Partido Colorado. Fernando Lugo, obtuvo el 41% de los votos, Blanca Ovelar (ANR), 30%, y Lino Oviedo del Unace, 22%. Con esta alternancia, el Paraguay experimenta por primera vez en sus casi doscientos años de historia independiente, el traspaso democrático y pacífico del poder de un partido a otro.

También existen otros factores en 2008 que contribuyen en la caída del Partido Colorado, que se había logrado mantener durante más de seis décadas en el poder. Analizar el motivo por el cual las personas votan de una manera y no de otra requiere considerar variadas situaciones y condiciones. Es evidente que, después de muchos años, se da un cambio importante en el comportamiento electoral del votante que hace que se interrumpa, de momento, una hegemonía partidaria en el poder que llevaba largos 61 años.

Dos factores principales lo explican. El Partido Colorado llegó dividido y debilitado a las elecciones, con una candidata impuesta por Duarte Frutos, y que además no gozaba del respaldo pleno de las bases del partido. En este sentido, se estima que cerca de 200,000 votos colorados beneficiaron el triunfo de Fernando Lugo. La oposición llegó realmente unida en torno a la figura de Lugo y sectores independientes lo apoyaron decididamente, estirando un importante caudal de votos colorados descontentos.

El trabajo preelectoral de la Alianza opositora resulta digno de destacar en un escenario como el paraguay, donde la práctica política ha estado monitoreada por los colorados. Los operadores de la Alianza se encargaron de diseñar una estructura para el día "D" con presencia de veedores, miembros de mesa, apoderados en todos los puntos del país, en cada mesa de votación para el control voto a voto. En este terreno, el Partido Colorado había sido siempre el que había controlado toda esta maquinaria en todas las elecciones anteriores.

El gobierno de Lugo estuvo marcado desde el inicio por un discurso reivindicativo en materia social hacia sectores históricamente excluidos. La democracia social y participativa era el rasgo que el go-

bierno de Lugo pretendió imponer priorizando acciones en materia de políticas públicas orientadas a la salud, la educación, la vivienda y la asistencia social. De hecho, uno de los ejes programáticos de la Alianza Patriótica para el Cambio fue la necesidad de combinar el desarrollo económico con la equidad social. Acciones tales como el fortalecimiento del gabinete social, dándole un protagonismo excluyente frente a otras secretarías y/o ministerios.

La instauración progresiva de la gratuidad en los centros de salud públicos así también en materia de salud pública es de destacar el aumento en la inversión pública realizada entre 2008 y 2010 con un incremento del 77% así como otras acciones en materia de educación pública como la promulgación, en 2009, de la Ley 4088, que declara la gratuidad de la educación media y que benefició a 184,000 estudiantes aproximadamente.

Contrario a esto, las permanentes tensiones con el vicepresidente Federico Franco y el PLRA, originados por falta de mayores espacios de poder concedidos a los liberales, así como también la misma inexperiencia política de Lugo, que hacía dilatar exageradamente la toma de decisiones en muchos casos, hizo que la relación entre Lugo y su principal sostén político en el gobierno, el PLRA, se fuera desgastando. El proceso orientado hacia una mayor democracia participativa, que Lugo y la APC pretendían consolidar, representaba eventualmente una amenaza para el propio sistema de partidos y sus dirigentes, acostumbrados a dirimir las cuestiones de Estado con un solo actor partidario (ANR) o a lo sumo compartiendo el poder con el Partido Liberal Radical Auténtico.

Las tensiones con la clase política fueron en aumento. La casi inexistente fuerza del Ejecutivo en el Congreso Nacional, integrado en su mayoría por legisladores del Partido Colorado y el Partido Liberal, que si bien formaba parte del gobierno, en muchas ocasiones no actuaba como tal. Esta manera de liderar ponía en aprietos al Ejecutivo en sus intentos de hacer aprobar leyes y a su vez generaba la permanente amenaza de un juicio político al presidente, se habla de unas 24 amenazas de juicio político a Lugo en sus cuatro años de gestión.

En junio de 2012, y luego de un enfrentamiento entre policías y campesinos, conocido como la masacre de Curuguaty, con saldo fatal de 17 personas muertas, entre policías y campesinos, el Congreso Nacional procedió a enjuiciar políticamente al presidente Lugo, apelando al artículo 225 de la Constitución Nacional y destituyéndolo por

mal desempeño de funciones. Asumió en su lugar Federico Franco, vicepresidente de la República, quien completó el mandato de Lugo hasta las elecciones generales de abril de 2013.

Tabla 5
Partidos electos en cada Gobernación Departamental.
Elecciones 2008 y 2013

Departamento	Partido político electo 2008	Partido político electo 2013
Concepción	PLRA	ANR
San Pedro	PLRA	ANR
Cordillera	PLRA	PLRA
Guairá	ANR	ANR
Caaguazú	PLRA	ANR
Caazapá	ANR	ANR
Itapúa	ANR	ANR
Misiones	PLRA	ANR
Paraguarí	ANR	ANR
Alto Paraná	ANR	ANR
Central	PLRA	PLRA
Ñeembucú	ANR	PLRA
Amambay	PLRA	PLRA
Canindeyú	ANR	ANR
Pdte. Hayes	ANR	Alianza Pasión Chaqueña
Alto Paraguay	Alianza Departamental Boquerón	ANR

Fuente: base en datos de TSJE (2013). Cerna (2014).

V. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA PARTIDISTA: NIVEL DE FRAGMENTACIÓN,
CONCENTRACIÓN Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS A NIVEL
PRESIDENCIAL Y LEGISLATIVO

1. *Orientación del voto*

El sistema de partidos hegemónico es aquel en el que un partido no permite una competencia oficial por el poder ni una competencia de facto (Sartori, 2009). En la dictadura *stronista* existían otros partidos, pero no podían competir con el partido hegemónico en pie de igualdad. No se producía la alternancia, dado que ni siquiera se contemplaba la posibilidad de la rotación en el poder. Si bien existían otros partidos y estos ocupaban bancas en el Congreso, la democracia era de fachada, al no existir libertades políticas plenas para la participación y el disenso con el régimen de turno, sumando a ello elecciones controladas y amañadas para forzar la elección de Stroessner. Esta dinámica hegemónico-autoritaria caracterizó al sistema de partidos en Paraguay hasta la caída de la dictadura en 1989.

El papel de partido hegemónico lo desempeñaba el Partido Colorado, produciéndose, además, una simbiosis entre partido y Estado. En tiempos de Stroessner, todos los funcionarios públicos o de colectividades locales tenían que estar obligatoriamente afiliados al partido. La afiliación era requerida cada vez que una persona debía cobrar su sueldo o pedir algún subsidio. Uno de los eslóganes famosos del Partido Colorado era: “Quien no está con nosotros está en contra de nosotros”, lo que marcaba el grado de intolerancia existente. Una vez caída la dictadura, los demás partidos políticos que habían estado agrupados en el “Acuerdo Nacional” entran a competir al juego democrático con mayores garantías, entre ellos el Partido Febrerista, el Demócrata Cristiano, Mopoco, Partido Comunista Paraguayo y el Partido de los Trabajadores.

Sin embargo, pese a la irrupción de otros protagonistas partidarios, la tendencia general se concentró entre ambos partidos tradicionales y fue el “tercer espacio” el disputado por estas agrupaciones minoritarias. El escenario político-partidario en el Paraguay se mantiene inalterable en cuanto a la preferencia electoral, repartiéndose entre colorados y liberales, el 80% del electorado. En relación con el tercer espacio, se puede notar una movilidad en el comportamiento

electoral muy interesante, teniendo en cuenta que desde caída la dictadura hasta la actualidad, distintos partidos y movimientos políticos (incluso de signo ideológico marcadamente diferente) se han posicionado como favoritos en ese espacio del espectro político, no pudiendo consolidarse ninguno de ellos, ni aumentado su caudal electoral.

En 1991, irrumpe el movimiento independiente “Asunción para todos”, triunfando en las elecciones municipales y confirmando la prevalencia, en aquellos tiempos, de un voto más crítico en la comuna capitalina. De este movimiento, surgen años más tarde las principales figuras de lo que sería el Partido Encuentro Nacional que se posicionó claramente como la tercera opción política disputando incluso las elecciones generales en 1993 y las de 1998 (en alianza con el PLRA) y perdiendo mucha fuerza ya posteriormente. En 2001 y 2002, aparecen el Partido Patria Querida, y el Partido Unace, quienes se reparten el protagonismo de ese tercer espacio por el término de 10 años hasta las elecciones de 2013 en donde ambas fuerzas políticas tuvieron un revés importante a nivel nacional tanto en las presidenciales como así también en el número de bancas ganadas para el Congreso.

2. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos

En una estructura democrática, la presencia de partidos institucionalizados y la relación con el electorado no sólo es un elemento articulador fundamental durante el periodo electivo y constitutivo de gobierno, sino también durante el propio gobierno. Los partidos políticos constituyen entonces, un papel clave en la representación política de una sociedad. Si bien, existe un marco democrático relativamente estable, la cuestión actual con América Latina está centrada en el debate sobre la calidad de dicha representación, la cual es cuestionada desde distintos sectores de la sociedad civil, a partir de las funciones y los roles que hoy desempeñan los partidos y actores políticos.

La desafección política se ha convertido en un hecho recurrente en la región; el individuo deviene apolítico, y la actitud ante el Estado de quien recibe un servicio, no es precisamente de participación política, sino de una genérica actitud reivindicativa, que espera asistencias sin querer imponer decisiones (Dalton, 1998). América Latina, por un lado, se ha fortalecido en la vinculación partidos-Estado, pero por otro, se ha debilitado en cuanto al vínculo partido-sociedad. Recien-

temente, esta última vinculación se logra en momentos puntuales, de retorno de democracias, manifestaciones en contra de posibles consolidaciones de régimen o propuestas antipolíticas. Podríamos decir que hoy los partidos se encuentran cada vez más institucionalizados pero también son más remotos a la sociedad, son más privilegiados pero así también, menos legítimos (Campo y Ramos Rollón, 1998).

Sin embargo, el nivel de institucionalización entre los partidos y los electores es relativamente alto, ya que esto está determinado por un contexto específico. La dictadura que sufrió el Paraguay en manos de Stroessner transformó al Partido Colorado (ANR) en un único vínculo mediante el cual la ciudadanía se relacionaba con el Estado. Por ejemplo, si uno deseaba ser maestra de una escuela o ingresar a las Fuerzas Armadas, debía estar afiliado al partido. Permeó todos los sectores de la sociedad y mediante una red de control como la de “las seccionales”, que desarrolló el Partido Colorado en todo el país. El PLRA, o Partido Liberal, ha sido el gran partido de oposición, organizado en comités políticos en el interior del país.

El estudio de Nichols (1968) constituye uno de los primeros intentos para analizar, utilizando el método de encuestas, los partidos políticos en Paraguay. Para Nichols (1968), los partidos en el Paraguay “no son asociaciones de intereses sino comunidades” siguiendo una distinción propuesta por Duverger, en la que los partidos-comunidades se caracterizan por la lealtad primordial de sus miembros, mientras que los partidos-asociaciones “promueven la búsqueda de un interés común”. La influencia de la tradición, expone Nichols (1968), es lo determinante en el comportamiento político de los paraguayos, aun cuando la gran mayoría de los encuestados consideraron que la mejor estrategia para aumentar el número de miembros de un partido consiste en desarrollar “una ideología que abarque todos los aspectos de la vida social”.

En este caso “la ideología no es, sino una justificación de las demandas dentro de la comunidad” y consiste básicamente en “una rusticación para la comunidad”. De otra manera, afirma el autor, no se podría explicar el escaso éxito de los partidos más ideologizados —el Partido Febrerista y el Demócrata Cristiano— en atraer a los afiliados o simpatizantes de los partidos tradicionales (Morinigo y Silvero, 1986). La relación política entre el partido y los ciudadanos e incluso de éstos con el Estado, se caracteriza por una relación que nace

del vínculo personal, producto de la vigencia de relaciones familiares, amistosas, nacidas por compartir un mismo grupo deportivo, religioso, vecinal o comunitario. La ciudadanía reconocida jurídicamente para que sea efectiva pasa por la relación entre socios vinculados por un sentimiento de lealtad y reciprocidad, que según el grado de compromiso, se puede situar incluso por encima de la ley (Morinigo, 2002).

3. *Nivel de polarización de las élites*

La importancia del rol de las élites varía según se trate de sistemas de partidos institucionalizados o partidos en gestación. En el primer caso, los electores serían menos maleables puesto que habría vínculos partidistas a nivel de masas. En el segundo caso, sin embargo, las cosas son diferentes ya que en el proceso de creación de sistemas de partidos, especialmente si están acompañados con un cambio de régimen, los valores políticos y preferencias de la población sólo sirven para establecer parámetros generales (Gunther *et al.*, 1986).

Dentro de esto el balance de fuerzas viene determinado de un modo más directo por las élites políticas. Por otra parte, la polarización e inestabilidad, no sólo de los partidos, sino de la vida política, puede ser explicada a través de las élites. Si las élites de los partidos conciben la política como una cuestión de vida o muerte, es muy probable que con su influencia sobre el electorado refuercen el nivel de polarización a nivel de masas. Contrariamente, si las élites partidistas buscan y practican consensos y compromisos, la moderación se abre camino (Artiga González, 2012).

Tabla 6
Polarización ideológica de las élites legislativas

Periodo	Grado de polarización
1993-1995	5.25
1998-2003	5.47
2003-2008	5.86

Fuente: PELA (1996- 2014).

Tanto ANR como el PLRA, no se encuentran en extremos opuestos en cuanto a ideologías refiere (tablas 6 y 7). En todo caso, tienen ideologías y propuestas muy similares, siendo los liberales ligeramente menos conservadores que los colorados. Prácticamente la diferencia está en los grupos a los que benefician durante sus gobiernos. Se presentará a continuación un cuadro comparativo en donde, en una escala de 1 a 10, el 1 significa “izquierda” y 10 “derecha”, se ha considerado como partido de izquierda a aquel que obtiene una media, en una de las dos legislaturas analizadas, menor o igual a 3.5 en la escala de ubicación ideológica del partido y como partido de derecha a aquel con una media mayor o igual a 7.5 en dicha escala (PELA 1996-2014).

Tabla 7

COMPARATIVO DE POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA ENTRE EL PLRA Y LA ANR

Periodo	Grado de polarización ideológica PLRA	Grado de polarización ideológica ANR
1993-1998	5.86	7.36
1998-2003	6.06	7.85
2003-2008	5.56	6.80

Fuente: PELA (1994- 2014).

La polarización de las élites de los partidos no ha variado drásticamente con el correr de los años. El PLRA se encuentra en una posición intermedia, teniendo más aceptación ante partidos políticos de izquierda, feministas y posibles alianzas. La ANR no ha mostrado indicios de abrirse a otros partidos, aunque tampoco lo necesitan ya que son dueños de los votos de la mayor cantidad de electores que cuenta el país (tabla 7). Asimismo, la orientación ideológica que tienen no ha variado, sino todo lo contrario, actualmente con el gobierno de Horacio Cartes, se encuentra más propicio hacia la derecha que hacia la izquierda.

VI. CONCLUSIONES

Haciendo un análisis de los 25 años de democracia en el Paraguay, tanto en el aspecto electoral como en cuanto al sistema de partidos,

se han producido cambios importantes que acompañan un proceso democrático que pretende consolidarse hacia un escenario de mayores garantías y acceso a derechos elementales para todos los ciudadanos sin distinción. En el ámbito electoral, podemos mencionar un avance notable en cuanto a las reglas de juego (códigos, leyes, disposiciones, registro cívico) que garantizan a los distintos competidores de cada proceso eleccionario normas claras e iguales para todos. Más allá de esto, la realidad indica el favoritismo indiscutible que el Partido Colorado sigue teniendo en cada proceso eleccionario, sea a nivel de gobiernos locales o nacionales (presidenciales o legislativos).

En cuanto a la oferta electoral para el ciudadano, teniendo en cuenta las dos últimas elecciones (2008 y 2013) un aspecto importante a destacar en este punto, es la mayor variedad con la que cuenta hoy el elector, al momento de sufragar. Sólo en las últimas elecciones de 2013, a nivel del Poder Ejecutivo, el elector tenía a su disposición cuanto menos seis candidaturas (ANR, PLRA, PPQ, Avanza País, Frente Guazu, Unace, Kuna Pyrenda) pertenecientes a distintos partidos y con ideologías marcadamente contrapuestas, presentándose por primera vez en la historia política paraguaya, una plataforma política claramente feminista (Lilian Soto, Kuna Pyrenda) con propuestas que apuntaban directamente a promover la igualdad de género.

Un tema que se evidenció en la campaña de 2013 fue el trato desigual que los medios de comunicación de masas asignaron a algunas candidaturas. Esto se hizo notar en los tres grandes debates televisivos, en los cuales participaron sólo los tres o cuatro candidatos mejor posicionados (con base en encuestas encargadas por los mismos medios) dejando de lado la invitación a candidaturas con menor arrastre electoral, como el caso del Movimiento Kuna Pyrenda, invisibilizando con esto la imagen y propuestas de dicho espacio político y distorsionando las reglas de juego transparentes y en igualdad de condiciones para todos los candidatos, dando una señal negativa para la democracia, la de invisibilizar las propuestas de espacios que representan a las minorías.

El otro aspecto que se debe tomar en cuenta es en relación con el financiamiento de los partidos y de los gastos de campañas, ya que la falta de control sobre este aspecto, inclina la balanza hacia aquellos candidatos y espacios políticos con mayor poder de recaudación, lo que en un escenario político pequeño y con el protagonismo tan excluyente de dos partidos grandes representa demasiadas ventajas

frente a otros espacios más pequeños y con menor capacidad de obtener recursos para las campañas. Actualmente, no se ejerce un control estricto sobre los partidos, si bien ya existe la Ley 4.743/12 de financiamiento político que tiene por objeto regular la actividad financiera de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, en un escenario como el actual donde el crimen organizado y el narcotráfico están incursionando con fuerza en la política.

En cuanto al sistema de partidos, si bien se mantiene la hegemonía de un actor político, como lo es el Partido Colorado, la derrota en 2008 y la alternancia producida en consecuencia, demostró asimismo que la oposición bien organizada en torno a un candidato fuerte puede superar al coloradismo. Un cambio positivo en la oferta política fue la aparición desde 2008 de espacios ideológicos de izquierda, que si bien están lejos de poner en riesgo la supremacía colorada o liberal a nivel nacional, han conseguido en el plano legislativo una cantidad de bancas importantes con respecto a lo ocurrido años atrás y han modificado sustancialmente el cuadro de las élites parlamentarias en el Paraguay, tradicionalmente conservadoras.

Esta aparición protagónica de los sectores de izquierda tiene relación con la presidencia de Fernando Lugo, quien designó en espacios claves de su gobierno a referentes de dichos sectores (Ministerio de Salud, Yacyretá, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Emergencia Nacional, Gabinete Social, Gabinete Civil, Secretaría de la Función Pública), con lo cual han logrado protagonismo y poder durante dicho lapso de tiempo para organizar mínimamente las bases. Al surgimiento más organizado y protagónico de los sectores de izquierda se debe agregar el debilitamiento o la casi desaparición de otros espacios políticos más afines al espectro ideológico de centro-derecha o de derecha claramente, como son los casos del Partido Patria Querida y el Partido Unace, que de haber tenido un rol protagónico presentando candidaturas a la Presidencia de la República y ocupando, con suceso en algunos casos, un número importante de bancas en el Congreso, pasaron a convertirse en espacios políticos, casi en extinción.

Todos estos cambios ocurridos no lograron modificar la característica más notoria del sistema de partidos, el de ser un sistema bipartidista, en el cual, uno de los competidores, el Partido Colorado sigue contando con fuerza propia suficiente para ganar elecciones. A diferencia de ello, PLRA requiere de construir alianzas para tener posibilidades de éxito electoral. Desde el plano legislativo, se refuerza

esta característica teniendo en cuenta la composición histórica del Congreso y el peso real que tienen los demás partidos minoritarios al obstaculizar iniciativas que sean impulsadas conjuntamente por los partidos tradicionales. Esta situación, en el corto tiempo, difícilmente podrá ser revertida.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2006), “Desarrollo nacional, cambios de gobiernos y procesos electorales en México, América Central y el Caribe”, en PARAMIO, Ludolfo, ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, FREIDENBERG, Flavia y DÉNIZ, José (eds.), *Reformas Económicas y consolidación democrática 1980-2006*, México, Síntesis, pp. 309-434.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro (2012), *Enfoques para el estudio de los sistemas de partido*, Asunción, Universidad de Centro Americana UCA.
- CABALLERO, Esteban (1998), “Elecciones y Democracia en el Paraguay, 1989-1996”, en RIAL, Juan y ZOVATTO, Daniel (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CABALLERO, Esteban (2003), “Partidos políticos y sistema electoral”, en *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*, Asunción, Cird.
- CERNA, Sarah (2014), *El triunfo del pragmatismo colorado: un balance del primer año de gobierno de Horacio Cartes*, Asunción.
- COLAZO, Carmen (1990), *Los partidos políticos en Paraguay*, Asunción, CIDSEP.
- DALTON, Russell (1998), *Citizen Politics in Western Democracies*, New Jersey, Chatham House Publications.
- DECOUD, Héctor Francisco (1925), *Sobre los escombros de la guerra. Una década de vida nacional*, Buenos Aires, Talleres Nacionales.
- DEL Campo, Esther y RAMOS ROLLÓN, María Luisa (1998), “La paradoja partidista: institucionalización y representación de los partidos políticos latinoamericanos”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, pp. 32-45.
- DUARTE, Rocio (2013), “Límites de la democracia electoral en Paraguay”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 (1), pp. 303-324.

- DUARTE, Rocio (2012), “Variaciones del comportamiento electoral en Paraguay”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, pp. 117-138.
- GUNTHER, Richard, SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie (1986), *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y Evolución*, Madrid, Siglo XXI.
- MORINIGO, Nicolás (2002), “Transición circular. Paraguay 1989-2002, la transición que nunca acaba”, *Revista Novapolis*, vol. 1, pp. 4-21.
- MORINIGO, Nicolás (1995), *Vocabulario político*, Asunción, Expo-Libro RP Ediciones.
- MORINIGO, Nicolás y SILVERO, I. (1986), *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay*, Asunción, Fundación Naumann, Universidad Católica de Asunción.
- NICHOLS, Byron A. (1968), “Las expectativas de los partidos políticos en Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 13, diciembre, pp. 37-59.
- SARTORI, Giovanni (2009), *La democracia en 30 Lecciones*, México, Taurus.

Bases de datos

Proyecto de Investigación “Élites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.

Siglas de partidos políticos

ANR	Asociación Nacional Republicana
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
AP	Concertación Avanza País
PA	Alianza Paraguay Alegre
PHP	Partido Humanista
UNACE	Union Nacional de Ciudadanos Éticos
PPQ	Patria Querida
PEN	Encuentro Nacional
PB	Partido Blanco
PEA	Movimiento Pueblo en Acción
PT	Partido de los Trabajadores
MDIP	Movimiento Democrático Independiente Participativo
MUD	Movimiento Unidad Democrática

UDV	Para la Victoria
PJ	Partido Juventud
PSD	Partido Social Demócrata
PVP	Partido Verde
PL	Partido Liberal
MNPP30A	Movimiento Nacional Pluralista Participativo 30 de Agosto
FG	Concertacion Nacional Frente Guasu
MII	Movimiento Independiente Institucional
PPL	Partido Patria Libre
MKP	Movimiento Kuña Pyrenda
PDP	Partido Democratico Progresista
MICA	Movimiento Independiente Constitucionalista en Alianza

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO: REGLAS ELECTORALES, ADAPTACIÓN Y EQUILIBRIO

Daniel BUQUET*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La evolución del sistema de partidos de Uruguay*. III. *El sistema de partidos uruguayo en la actualidad*. IV. *Cambio, estabilidad, ¿equilibrio?* V. *Entre la crisis y el equilibrio y viceversa*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos uruguayo es uno de los que cuenta con mayores niveles de institucionalización en América Latina. Por un lado, la literatura comparada, desde la formulación misma del concepto de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995) hasta los estudios más recientes (Jones, 2005; Payne *et al.*, 2006), califican al sistema de partidos uruguayo como altamente institucionalizado. Por otro lado, los más diversos índices (Freedom House, Latinobarómetro, LAPOP) ubican al sistema político uruguayo en una posición de liderazgo regional, incluyendo en esas evaluaciones al sistema de partidos o aspectos relacionados con él.

La noción de institucionalización de los sistemas de partidos, que se podría calificar como clásica, está fuertemente asociada a la idea de estabilidad, especialmente en el terreno electoral. Sin embargo, el sistema de partidos uruguayo ha sufrido transformaciones muy significativas a lo largo de las últimas décadas. De un esquema bipartidista hegemónico por dos viejos partidos tradicionales —el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN)— hasta la década de 1960, ha virado a un modelo multipartidista en el que un nuevo partido de izquierda —el Frente Amplio (FA), creado en 1971— terminó desplazando a los

* Universidad de la República, Uruguay.

tradicionales del gobierno. Esto último parece no diferenciarlo mucho de otros sistemas de partidos de la región que, al contrario del uruguayo, se han desinstitucionalizado o, simplemente, derrumbado.

Un cotejo comparativo con otros sistemas de partidos de la región sugiere formularse algunas preguntas. ¿Qué rasgos del sistema de partidos uruguayo hacen que un resultado tan similar permita una caracterización tan diferente? Y, sobre todo, ¿qué razones explican el desempeño diferencial del sistema de partidos uruguayo con respecto a otros que, hasta hace no mucho tiempo, presentaban características similares? El trabajo que se desarrolla en este capítulo pretende responder estas preguntas. En este sentido, la posición que se adopta es que los sistemas de partidos institucionalizados no serían simplemente aquellos que ofrecen estabilidad sino, especialmente, los que son capaces de procesar una transformación cuando ésta es requerida, sin que se produzca una crisis política o una ruptura institucional. Para explicar ese tipo de proceso, este trabajo propone un modelo de equilibrio institucional utilizando un enfoque *path dependent*.

El argumento que se desarrolla asume que la institucionalización deviene de una determinada configuración de actores en competencia que logra establecer un sistema de reglas que termina siendo aceptado por la mayoría de esos actores. Cuando los actores relevantes carecen de incentivos para eludir las reglas, se genera un equilibrio institucional que tiende a autorreforzarse con el correr del tiempo. El grado de institucionalización del sistema se pone a prueba cuando aparecen factores externos (crisis) que generan desequilibrios en el sistema. Si el sistema no está suficientemente institucionalizado, el *shock* externo lo conduce a su derrumbe. En cambio, si el sistema está suficientemente institucionalizado, debería lograr reequilibrarse a través de la incorporación de nuevos actores y una redefinición de las reglas que se adapte a la nueva configuración.

En lo que sigue del trabajo se procederá a describir la evolución histórica del sistema de partidos uruguayo, sobre la base de la periodización que se desarrolla en Chasquetti y Buquet (2004), prestando especial atención a las coyunturas críticas en las que surgen desafíos externos y se modifican las reglas de juego. A través de ese recorrido se irá mostrando cómo la sucesiva adopción de reglas de juego (especialmente electorales) se va adecuando progresivamente a la correspondiente configuración de actores políticos. El proceso que se describe muestra claramente que la evolución no es azarosa y que

las respuestas a las coyunturas críticas son fundamentalmente de dos tipos: los cambios drásticos y excluyentes (1933 y 1973) y las modificaciones inclusivas de carácter incremental (1918, 1942, 1996).

En ese sentido, se podrá apreciar claramente que el primer tipo de respuesta conduce a una crisis de régimen y no aporta estabilidad al sistema. En cambio, el segundo tipo de respuesta (adaptativa), que respeta y articula los intereses de la mayoría de los actores políticos a través de un amplio consenso y se sostiene en el mantenimiento de algunas normas fundamentales, genera un nuevo equilibrio democrático. La institucionalización del sistema de partidos uruguayo se fundamenta en la capacidad que mostró en este último tipo de coyunturas críticas para pactar un conjunto de reglas que auspiciaron por periodos más o menos extensos estabilidad política y altos niveles democráticos.

II. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE URUGUAY

1. *El origen del sistema de partidos uruguayo y la primera democracia*

El origen del sistema de partidos uruguayo se puede rastrear hasta el nacimiento mismo del país como nación independiente. La guerra civil que dio origen a las divisiones blanca y colorada en 1836 surgió como un conflicto entre los dos primeros presidentes constitucionales del país.¹ Los bandos que se alinearon detrás de uno y otro caudillo evolucionaron con el tiempo en partidos políticos que convirtieron los colores de sus distintivos en sus denominaciones oficiales. Las relaciones entre el Partido Colorado y el Partido Blanco —posteriormente denominado Nacional— en su lucha por el poder político se plantearon, hasta principios del siglo XX, en términos fundamentalmente bélicos. La lógica de confrontación que imperaba y un marco normativo inadecuado y excluyente, impidieron la convivencia pacífica entre los partidos tradicionales a lo largo del siglo XIX salvo en contados y breves periodos. El fraude, la abstención y el consiguiente alzamiento armado fueron el expediente regularmente utilizado en la competencia política.

¹ El primer presidente constitucional, Fructuoso Rivera (1830-1834), se sublevó contra su sucesor Manuel Oribe (1834-1838). El conflicto, que recibió el nombre de Guerra Grande, duró hasta 1851.

El contexto de los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX ubicaba al PC en el poder y al PN como su desafiante que, al considerarse despojado de las posiciones de poder que creía merecer, recurría al levantamiento armado para reclamarlas. Los blancos venían denunciando durante el último cuarto del siglo XIX la injusticia del sistema electoral y el fraude y exigían el sufragio secreto y la representación proporcional. A pesar que entre 1897 y 1910 se fueron incorporando diferentes mecanismos de representación de las minorías, el proceso fue dejando en claro que la democratización del país requería una gran operación de ingeniería constitucional, ya que las diversas concesiones puntuales nunca lograron que la oposición legitimara al gobierno. En esos años se ubica la coyuntura crítica fundacional de la democracia uruguaya.

La elaboración de un marco institucional democrático resultó entonces de un conflictivo proceso que, a lo largo de una década y tras duras batallas cívicas, articuló en forma más o menos equilibrada las preferencias de los principales actores políticos de la época. La “activación” del proceso de reforma se concretó a fines de 1907 y determinaría buena parte de la agenda política durante los años siguientes, hasta la elección de una Convención Nacional Constituyente en 1916. En las elecciones para esa Convención del 30 de julio de 1916, el mapa político estaba constituido por el tradicional bipartidismo, pero con una peculiaridad: en esos comicios, que bien pueden calificarse como las primeras elecciones legítimas de la historia uruguaya, el oficialismo fue derrotado. Las ideas reformistas impulsadas por el principal líder colorado, José Batlle y Ordóñez, dividieron a su partido y estimularon un lento proceso de polarización política (Nahum, 1975).

La negociación de la Constitución, por tanto, se desarrolló en el marco de un relativo e inestable balance, con una asamblea constituyente hostil al Ejecutivo y un gobierno con poderes suficientes como para bloquear el proceso reformista (Manini, 1970). Seguramente fue por ese peculiar balance de fuerzas que la Constituyente terminó elaborando un proyecto consensuado, producto de un pacto que implicó recíprocas concesiones. El Partido Nacional consiguió la inclusión de la representación proporcional (RP) para la Cámara baja y un conjunto de garantías para el ejercicio del sufragio; el riverismo, sector minoritario dentro del Partido Colorado, logró el mantenimiento de la figura del presidente de la República, y el batllismo, sector mayori-

tario dentro del partido, consiguió la colegialización parcial del Poder Ejecutivo.²

De los rasgos característicos del sistema electoral que luego perduraron, el primero que se instrumentó fue el doble voto simultáneo (DVS), adoptado por ley en 1910.³ El segundo rasgo es la representación proporcional (RP) que se aplicó por primera vez para la elección de la Asamblea Constituyente de 1916, generando las condiciones de inclusividad y pluralismo que legitimaron al órgano que elaboró el proyecto de la segunda Constitución. Finalmente, la Constitución de 1918 incluyó un sistema electoral que combinaba la RP para la elección de la Cámara de Representantes, la elección directa y mayoritaria del Poder Ejecutivo y el DVS, rasgos todos ellos que iban a marcar el sistema electoral uruguayo durante casi todo el siglo XX.

El pacto fundacional de la democracia uruguaya contiene un paquete de instrumentos jurídico-políticos que han corrido variada suerte en el transcurso del siglo. De todos ellos, el único que *a priori* puede calificar como imprescindible para la instauración de una poliarquía, es el conjunto de garantías que se otorgan para el libre ejercicio del sufragio. Todos los demás aspectos contenidos en el pacto —los que propiamente se pueden denominar de ingeniería político-electoral— e incorporados en la Constitución de 1918 (el Ejecutivo bicéfalo y semicolegializado, el DVS y la RP en la Cámara de Representantes), son contingentes; tanto en términos teóricos como comparativos, puede existir democracia con o sin ellos. Pero algunas de esas normas estaban destinadas a sobrevivir, precisamente porque se adecuaban a los intereses de los actores involucrados o, porque ellos se adaptaron exitosamente a esas normas. Puede afirmarse que esos primeros años de vida democrática fueron marcando efectos claros que implicaron aprendizajes necesarios para los partidos políticos.

El sistema de partidos del primer Uruguay democrático estuvo muy fuertemente atado al sistema electoral recién creado. En primer térmi-

² La Constitución de 1918 definió la existencia de un Poder Ejecutivo bicéfalo. Por un lado, existía un presidente de la República y por otro, un Consejo Nacional de Administración compuesto por nueve miembros. La creación de un Poder Ejecutivo colegiado era la principal reforma política que propugnaba el entonces presidente Batlle.

³ Aunque en realidad puede decirse que ya se aplicaba por cuanto los votos se computaban primero por listas y luego se adjudicaban las bancas a los candidatos más votados de esas listas (Acevedo, 1942).

no, a los partidos tradicionales se sumaron los que luego se denominarían partidos de ideas. Católicos, socialistas y después comunistas, conformarían durante varias décadas el núcleo estable de los partidos no tradicionales. Durante la década de 1920, se da un sistema de partidos con cinco integrantes, aunque obviamente, los dos partidos tradicionales seguían acaparando las simpatías de los votantes y superaban entre ambos holgadamente el 90% de los sufragios. En consecuencia es natural hablar del mantenimiento en esos años de un sistema bipartidista. Sin embargo, conviene aclarar que en varias de las elecciones —fundamentalmente en las de representantes— colorados y blancos comparecieron divididos en distintos lemas.⁴

La división fraccional de ambos partidos, en el contexto del nuevo sistema electoral, favoreció la aparición de varios partidos colorados y blancos que no temían concurrir por separado a los comicios legislativos amparándose en los beneficios de la RP. La fraccionalización interna del bipartidismo es sin duda el rasgo más llamativo del periodo. Además de varias agrupaciones que se fueron formando durante la década de 1920, en los primeros años de la década de 1930, los grupos que habían mantenido su unidad hasta ese momento también llegaron a perderla. Luego de la muerte de José Batlle y Ordóñez en 1929, la designación del candidato presidencial del Partido Colorado para las elecciones de 1930 marcó un fuerte enfrentamiento dentro del batllismo entre los hijos del líder y quien fue finalmente nominado y electo presidente de la República, Gabriel Terra.

A partir de entonces se perfiló una clara línea divisoria dentro del batllismo, dejando de lado a los batllistas netos y del otro al terrismo. Por su parte, la pugna interna en el nacionalismo también terminó estallando a principios de la década de 1930, enfrentado al líder principal Herrera con quienes luego se denominarían independientes. En el mapa político se comenzó a ver una línea de coincidencias cruzadas mostrando, por un lado, la afinidad del batllismo neto con el nacio-

⁴ Lema es la denominación electoral de un partido político así como sub-lema es la denominación de una fracción de partido. El origen del término data de la ley de julio de 1910 que instaura el doble voto simultáneo. Luego, la Ley de Elecciones del 16 de enero de 1925 en su artículo 9o. definiría los términos con mayor precisión: “A los efectos de la presente ley se entenderá que lema es la denominación de un Partido Político en todos los actos y procedimientos electorales; sub-lema es la denominación de una fracción del partido en todos los actos y procedimientos electorales” (Corte Electoral, 1989: 4).

nalismo independiente y, por otro lado, una progresiva coincidencia entre el herrerismo y el terrismo. Estos dos últimos sectores desarrollaron durante 1931 y 1932 una fuerte campaña en favor de una reforma constitucional, generando una progresiva deslegitimación de las instituciones democráticas.

El herrerismo llegó incluso a abstenerse de participar en la elección para el CNA del año 1932 —órgano que era el principal objeto de su crítica—. En esa ocasión el nacionalismo independiente obtuvo una exigua votación, mostrando el claro predominio electoral del herrerismo dentro de su partido, y la participación electoral total fue extraordinariamente baja; votó menos del 40% de los habilitados, la tasa más baja de la historia política del país. Todo esto ocurría en el contexto de una aguda crisis económica originada en el quiebre de la bolsa neoyorkina de 1929 y de serias dificultades para llevar adelante medidas de gobierno por la diversidad e inconsistencia de los distintos organismos de gobierno creados por la Constitución de 1918 (Castellanos, 1987). El desenlace del conflicto se concretó el 31 de marzo de 1933, a través de un golpe de estado por el que el presidente disolvió las cámaras y el CNA para luego proponer y hacer aprobar una nueva Constitución.

El periodo de vigencia de la segunda Constitución uruguaya fue de experimentación y aprendizajes. Los políticos tuvieron que adecuarse a la convivencia pacífica y a la competencia electoral limpia y abierta. Los aparatos partidarios tuvieron que adaptarse a las reglas democráticas del juego, a una nueva relación con la ciudadanía. La primera experiencia democrática uruguaya fue rica y fecunda porque sentó las bases del sistema electoral que iba a regir durante casi todo el siglo XX. Pero el sistema político uruguayo no estaba aún lo suficientemente maduro para continuar de forma ininterrumpida su trayectoria democrática. La ruptura de marzo de 1933 fue básicamente un golpe civil que procuraba una rápida reinstitucionalización a través de reformas constitucionales y legales. Los sectores de los partidos tradicionales que propiciaron esa salida (colorados terristas y nacionalistas herreristas) impulsaron la eliminación del CNA, implantando a cambio una presidencia unipersonal con un Consejo de Ministros.

También crearon mecanismos para el reparto de las posiciones del gabinete y un Senado dividido en mitades para las dos fracciones gobernantes. Finalmente establecieron las conocidas “leyes de lemas” que impedían que hubiera varios partidos colorados y blancos y

rompieron el complejo *timing* electoral establecido por la Constitución de 1918, unificando todas las elecciones un mismo día cada cuatro años. Si bien el régimen emergente extremó esfuerzos por otorgar un marco institucional al proceso iniciado en 1933, los gobiernos surgidos de las urnas en 1934 y 1938 carecieron durante ese lapso de la legitimidad típica de un sistema poliárquico. Los sectores opositores (colorados batllistas y nacionalistas independientes) denunciaron sistemáticamente la situación de excepción y llamaron a la abstención electoral.

2. *El sistema electoral maduro y la segunda democracia*

Aunque el sistema político uruguayo logró en las primeras décadas del siglo XX un acuerdo inclusivo que permitió la convivencia pacífica de sus principales actores durante varios años, el sistema resultante no logró consolidarse y, ante un *shock* externo y una nueva coyuntura crítica no fue capaz de alcanzar un nuevo acuerdo sobre reglas que incluyera al conjunto del sistema. Por el contrario, la respuesta fue la imposición de un esquema más excluyente que implicó el rechazo de una parte significativa del espectro político. Así las cosas, el desafío volvió a ser la búsqueda de un pacto sobre reglas que permitiera recuperar el consenso. Pero los sectores dominantes no aceptarían un retorno al esquema anterior que había mostrado serias disfuncionalidades, por lo que la inclusión de los excluidos debería procesarse a través de un nuevo paquete que conservara varias de las innovaciones institucionales del período.

El objetivo finalmente se logró a través de un golpe en febrero de 1942 y una nueva reforma constitucional. La necesidad de incorporar a la oposición de los partidos tradicionales (batllismo neto y nacionalismo independiente), unida a la creciente conflictividad del terrismo con el herrerismo, hizo inevitable el golpe como único mecanismo que habilitaría la reforma constitucional que requería la transición política. Dadas las posiciones clave que el herrerismo ocupaba en el gobierno, la normativa que regía en cuanto a la reforma de la Constitución —que hacía obligatorio su concurso— y su cerrada negativa a pactar con la oposición, no quedó otro camino que tomar el atajo de un golpe de estado.

La obra de reestructuración institucional quedó culminada con la Constitución de 1942, que fue la puerta de reingreso del batllismo neto y del nacionalismo independiente a la vida político-electoral. Así como el movimiento golpista se había alzado en contra de varios aspectos del sistema original, los opositores al terrismo no aceptaban dos aspectos del nuevo diseño, el senado del “medio y medio”⁵ y las restricciones que les imponían las “leyes de lemas”.⁶ En realidad, el batllismo neto, consciente de su condición mayoritaria dentro del partido, finalmente aceptó las disposiciones de la ley de lemas de 1939, sabedor de que con el tiempo le favorecería. Pero la inclusión del nacionalismo independiente dentro del acuerdo requirió de ciertas medidas adicionales.

Dada la condición minoritaria de los independientes dentro del nacionalismo, el reingreso al lema no era para ellos una opción estimulante. Fue necesario permitirle el uso de un lema propio (primero por decreto ley de julio de 1942 y luego incluido como disposición transitoria en la Constitución de 1942) que lo habilitaba a utilizar “...el lema del partido al que hayan pertenecido, con el agregado de una palabra que los distinguiera de los otros partidos del mismo origen”.⁷ Los opositores a Herrera comparecerían electoralmente con la denominación de Partido Nacional Independiente, desde las elecciones de 1942 hasta las de 1954, previas a la reunificación y al triunfo electoral blanco de 1958.

Con las disposiciones contenidas en la cuarta Constitución se puede decir que el sistema electoral del Uruguay alcanzó la madurez. La principal modificación que estableció la carta de 1942, consistió en terminar con el senado de medio y medio —la más vergonzosa obra electoral del terrismo— y adoptar la representación proporcional también para éste órgano. De este modo, el conjunto del Poder Legislativo pasó a integrarse por esta fórmula y el balance partidario

⁵ Se le dio esa denominación porque sus 30 senadores se distribuían a razón de 15 para cada una de las dos listas más votadas.

⁶ Se trata de leyes aprobadas en 1934 y 1939 que establecen un conjunto de disposiciones que regulan el uso de los símbolos y las denominaciones partidarias, otorgando a las autoridades de los partidos el uso exclusivo de los mismos y, por lo tanto, impidiendo la utilización de esas denominaciones y símbolos por parte de los disidentes.

⁷ Disposición transitoria letra D de la constitución de 1942, (Cámara de Representantes, 1957: 363).

en las dos Cámaras coincide desde entonces. La Cámara de Senadores pasó a integrarse con 30 miembros electos en circunscripción única nacional y se le incorporaba además "...el Vicepresidente de la República que tendrá voz y voto y ejercerá su presidencia".⁸ A partir de entonces queda constituido un sistema electoral uruguayo maduro que se puede caracterizar a partir de cuatro rasgos básicos: *i*) elección por mayoría relativa del Poder Ejecutivo; *ii*) representación proporcional para el Poder Legislativo; *iii*) doble (o múltiple) voto simultáneo, y *iv*) simultaneidad de todas las elecciones.

Entre 1942 y 1954, el sistema de partidos uruguayo mostró un predominio casi incuestionable del Partido Colorado. Su superioridad respecto del Partido Nacional, si bien puede estar estimulada por la división del Partido Nacional —otro rasgo del periodo— no obedece mecánicamente a esa razón. Los votos sumados de los blancos nunca se acercaron peligrosamente al caudal colorado, a no ser, quizás, en las elecciones de 1946. Más allá de las consideraciones propiamente electorales, es innegable que un factor decisivo para el apoyo popular al batllismo y al Partido Colorado durante el periodo lo constituyó el éxito del modelo socio-económico del neobatllismo que promovió la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), se financió con los excedentes de la producción agropecuaria y desplegó un extenso arsenal de políticas sociales inclusivas. A todo esto el país ya había realizado una nueva reforma constitucional en 1952 que restituyó el gobierno colegiado, esta vez de forma integral. La reforma resultó nuevamente de un pacto entre colorados conservadores y el herrerismo y creó un modelo extremo de coparticipación que, además de los lugares para la minoría en el Concejo de Gobierno, le asignaba posiciones en los entes autónomos.

Hacia 1954, el modelo comenzaba a dar señales de agotamiento y la elección siguiente en 1958, se realiza en un contexto de crisis económica y social. En ese marco se produce un fuerte viraje en el sistema político: por primera vez en casi un siglo los blancos llegan a ocupar la titularidad del gobierno. Obviamente la crisis jugó un papel fundamental en la reducción de la votación colorada en torno a 10 puntos porcentuales. El triunfo nacionalista también está fundamentado en dos modificaciones importantes en su configuración. En primer lugar la definitiva reunificación del partido y el establecimien-

⁸ Artículo 85 de la Constitución de 1942 (Cámara de Representantes, 1957: 336).

to de una fuerte competencia entre el sector conservador y el sector progresista dentro del lema.

Este último resultó de una alianza entre el grupo de Fernández Crespo, escindido del herrerismo, y los nacionalistas independientes que se denominó Unión Blanca Democrática. En segundo lugar un hecho inusual parece también haber contribuido a la victoria nacionalista. El herrerismo realizó un acuerdo electoral con un grupo externo al partido, la Liga Federal de Acción Ruralista —luego denominada simplemente ruralismo—, que era una organización gremial del sector agropecuario. El líder del grupo, Benito Nardone, tenía un gran predicamento entre la gente del campo e ideológicamente aparecía mucho más afín al herrerismo que al batllismo. Sus ambiciones políticas lo llevaron a aceptar el ofrecimiento de Herrera para presentar listas comunes en las elecciones.

Curiosamente, los tres hechos ocurridos dentro de filas blancas —la unificación del partido, la formación de la UBD y la creación del herrero-ruralismo— que sirven para explicar su triunfo electoral, parecen haber sido diseñados básicamente con la lógica de la competencia interna. La elección de 1954 le había mostrado dos cosas al nacionalismo independiente: que su partido era inviable y que Herrera podía ser derrotado. El reingreso al lema y la alianza con Fernández Crespo parecen obedecer a esta última finalidad. Por su parte, la alianza de Herrera con Nardone (especialmente onerosa para el primero ya que le asignó el segundo lugar en la lista al concejo) parece obedecer al mismo fin: asegurar el triunfo interno. La elección de 1954 no había anticipado un triunfo blanco y los historiadores coinciden en señalar que el resultado de 1958 fue sorpresivo para todos. En cualquier caso, todos estos movimientos estratégicos están estimulados por las reglas electorales y reflejan conductas adaptativas exitosas de los principales actores políticos. El sistema electoral que rigió entre 1942 y 1996 favorece la formación y estabilidad de un sistema bipartidista fraccionalizado tal como admite de forma generalizada la academia uruguaya.⁹

Llama la atención que la caracterización de bipartidista que se atribuyó al sistema de partidos uruguayo para prácticamente toda su historia, sólo se haya manifestado plenamente durante un breve periodo que apenas supera una década. Si consideramos la configura-

⁹ Véase, por ejemplo, Pérez Pérez (1970); González (1993); Buquet *et al.* (1998).

ción del sistema desde la democratización del país tenemos durante la década de 1920 algo más parecido a un multipartidismo, debido a la presencia electoral de varios partidos colorados y blancos (Lindahl, 1977); durante el terrismo claramente dos partidos colorados y dos blancos, y desde 1942 hasta 1954 un partido colorado predominante frente a dos partidos nacionalistas. La elección de 1958 es la primera con un bipartidismo puro porque cumple sus dos condiciones fundamentales, sólo hay dos partidos relevantes y existe la alternancia (Sartori, 1992).

Y tan solo trece años después, el surgimiento del Frente Amplio volvería obsoleta esa definición. La crisis generada en la década de 1950 no pudo ser resuelta por ninguno de los gobiernos subsiguientes y derivó en un incremento de la conflictividad social, al tiempo que el clima político fue mostrando niveles crecientes de polarización y confrontación. Nuevamente el sistema de partidos uruguayo se fue adaptando a las reglas de competencia pero no logró consolidarse plenamente en el contexto de una creciente crisis económica y social. El electorado uruguayo, a través de cuatro elecciones recorrió el espectro completo dentro del sistema de los partidos tradicionales. Luego de beneficiar con sus votos al batllismo en varias ocasiones hasta 1954, se le dio la oportunidad al sector conservador del Partido Nacional en 1958, para luego favorecer al ala progresista de dicho partido en 1962 y, finalmente, apoyar a la derecha del Partido Colorado en 1966.

Esta creciente inestabilidad y volatilidad del electorado fue sin duda un reflejo de la crisis socio-económica que vivía el país en esos años. Pero también obedece a la incapacidad del sistema político de presentar opciones claras y conducir alternativas coherentes de gobierno capaces de generar un realineamiento electoral estable. En ese contexto es que se crean las condiciones para la aparición de una tercera fuerza, no tradicional, que por primera vez en la historia del país pasaría a ocupar un espacio relevante en el sistema político. Luego de los sucesivos y frustrados intentos de alianza que se realizaron durante toda la década de 1960, finalmente se concreta el acuerdo electoral que nuclea a los viejos partidos de ideas. El Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista y el Partido Comunista, junto a otros grupos de izquierda y sectores desprendidos de los partidos tradicionales conforman la coalición denominada Frente Amplio (FA) en febrero de 1971. Pero el surgimiento del FA no es más que un nuevo síntoma de que el sistema no estaba en equilibrio. Los ciudadanos y las élites

tendían a modificar sus acciones de una elección a otra buscando alternativas. El sistema político uruguayo se encuentra en una nueva coyuntura crítica que, en primera instancia, se resolverá con un nuevo golpe de estado y la exclusión del gobierno de prácticamente todo el sistema político durante más de una década.

3. *Pluralismo, polarización y la tercera democracia*

La dictadura uruguaya, como todas las de la región, excluyó a la gran mayoría de la clase política del gobierno pero no resolvió ninguno de sus problemas ni generó impacto alguno en la configuración del sistema político. En primera instancia, el gobierno autoritario intentó establecer un modelo de democracia tutelada que retornara al bipartidismo tradicional pero fracasó en el intento. Un proyecto de reforma constitucional en ese sentido fue derrotado en un plebiscito en 1980 y luego, a través de una ley de partidos políticos se celebraron elecciones internas en 1982. En esas elecciones los sectores antidictatoriales triunfaron ampliamente dentro de los partidos tradicionales y una significativa votación en blanco marcó la permanencia y el reclamo del FA por su legalización.

El proceso de transición, a través de complejas negociaciones, terminó por restaurar el sistema político anterior al golpe, con sus dos partidos tradicionales pero también con un FA que no sólo no había podido ser eliminado de escena sino que había salido fortalecido por una épica de resistencia contra la dictadura y el prestigio y la honorabilidad de su líder, el general Líber Seregni. La elección de 1984 restaura la democracia con un resultado muy similar al de 1971 y las elecciones siguientes, en 1989 y 1994 muestran que, lejos de retornar a un formato bipartidista, el sistema tiende a fragmentarse cada vez más.

Se trata de una década de importantes movimientos en el espectro político. Los tres partidos principales sufren alteraciones significativas en sus niveles de votación y en su configuración interna. En 1989 triunfó el Partido Nacional con el retorno del herrerismo al liderazgo interno, al tiempo que el Partido Colorado sufre una importante fuga de votos hacia el Nuevo Espacio (NE), partido creado para la ocasión por sectores disidentes del FA. Este último, a pesar de la escisión mantiene su votación y obtiene la victoria en la capital del país. En 1994 el PC recupera el gobierno, incluyendo en sus filas al principal sector

de los escindidos del FA, en una elección extraordinariamente pareja entre los tres partidos principales que votaron con una diferencia de apenas dos puntos porcentuales entre el primero y el tercero.

Más allá de las explicaciones de esta evolución electoral lo que interesa aquí es que el sistema de partidos uruguayo no tiende en esos años al equilibrio. Las reglas electorales eran las mismas del sistema “maduro” que favorecían el bipartidismo fraccionalizado, pero el sistema fue virando rápidamente a un esquema estrictamente tripartidista. En particular, la elección de 1994 mostró casi un triple empate entre colorados, blancos y frentistas. El sistema no estaba en equilibrio para esas reglas, o en todo caso, se trataba de un equilibrio no duvergeriano (Cox, 1997). Cuando se utiliza el sistema de mayoría relativa para la elección, muchos votantes tienden a descartar a un tercer partido y votan estratégicamente entre sólo dos de ellos para evitar que triunfe su tercera preferencia.

El resultado de la elección de 1994 dejó como resultado un mapa político bastante complejo. No sólo el partido del presidente quedó en minoría dentro del parlamento sino que también por primera vez en la historia del país entre los dos partidos tradicionales no alcanzaban los dos tercios del Poder Legislativo. Entre el Partido Colorado y el Partido Nacional se formó expresamente una coalición de gobierno que impulsó un conjunto de leyes y de medidas de gran envergadura, básicamente en la dirección de una reforma del Estado (reforma de la seguridad social, de la enseñanza, entre otras). Pero los líderes de los partidos tradicionales tenían una clara preocupación: si el proceso de cambio electoral continuaba su curso, el FA aparecía como seguro ganador de la elección siguiente.

Para evitar ese desenlace sólo había dos caminos: la coordinación electoral o el cambio de las reglas electorales. Como el primer camino implicaba la desaparición de uno de los partidos o la fusión de ambos en uno nuevo, ni siquiera fue considerado y se puso en marcha el segundo, que requería una nueva reforma de la Constitución. Para concretar la reforma constitucional, que pretendió ser la solución institucional a las complejidades presentadas por el resultado electoral, se requirió el concurso del Nuevo Espacio, el cuarto partido con representación parlamentaria que permitió que la propuesta contara con los dos tercios requeridos. A pesar de que el FA participó en el proceso de su discusión e, incluso, logró que se incluyeran varios de sus reclamos en la materia, finalmente se opuso a su aprobación.

La reforma fue ratificada plebiscitariamente en diciembre de 1996 y supuso, fundamentalmente, una transformación radical del peculiar y ya añejo sistema electoral uruguayo. La normativa modificó tres de las cuatro características principales del sistema electoral uruguayo maduro: *i*) se sustituyó la MR para la elección del presidente por la mayoría absoluta (MA) a dos vueltas o balotaje (artículo 151); *ii*) se limitó drásticamente el uso del DVS porque se establece la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos (artículo 151), un máximo de tres candidatos a intendente municipal y se eliminó la acumulación por sublemas para la elección de diputados (artículo 88), y *iii*) se separaron varias elecciones (la interna de la general —disposición transitoria W, literal b—, la nacional de la departamental —artículo 77, numeral 9— y, parcialmente, la parlamentaria de la presidencial por la posibilidad de la segunda vuelta). Adicionalmente se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales que establecía el artículo 79.

Para procesar la designación de candidatos únicos en los partidos tradicionales, acostumbrados a la competencia interna abierta, la nueva normativa estableció elecciones primarias (artículo 77, numeral 12) obligatorias para todos los partidos políticos, simultáneas y abiertas. De esta forma las elecciones uruguayas, que se realizaban todas simultáneamente desde 1942, en un solo día cada cinco años, pasaron a desarrollarse en un proceso electoral que dura casi un año: en junio se realizan las elecciones primarias, en octubre las elecciones nacionales, en noviembre la segunda vuelta presidencial y en mayo del año siguiente las elecciones departamentales.

El Frente Amplio estaba de acuerdo con todas estas modificaciones excepto por el balotaje, pieza clave de la reforma que cumplía la función de facilitar la coordinación electoral de los partidos tradicionales sin que uno de ellos sufriera severamente por la deserción estratégica o, directamente, impedir que ocurra el triunfo del Frente Amplio por falta de coordinación, acontecimiento del que precisamente se estuvo muy cerca en la elección de 1994. La deserción del Frente Amplio de la coalición reformista fue particularmente dramática por cuanto implicó la renuncia del líder histórico del partido que había comprometido su apoyo al proyecto. Aunque el obstáculo que significaba el balotaje era evidente, algunos frenteamplistas creían que de todos modos saldrían favorecidos porque el Frente Amplio no podría gobernar en minoría. Pero esa puja interna terminó siendo ganada

por el líder emergente, Tabaré Vázquez, quien priorizó el corto plazo y, a la vez, la estrategia de enfrentar a los partidos tradicionales en lugar de buscar acuerdos. Pero en términos generales, y más allá de este aspecto coyuntural, se trata nuevamente de una reforma inclusiva, como las de 1918 y 1942, ya que crea espacios para la coexistencia de un mayor número de actores.

La nueva normativa electoral se estrenó en 1999 produciendo exactamente el resultado para el que fue diseñada. El Frente Amplio obtuvo la mayor votación en la primera vuelta pero el candidato del PC triunfó en la segunda con el apoyo de la mayor parte del electorado nacionalista. Pero, cumplido ese objetivo de corto plazo, el proceso siguió su curso y en la elección siguiente el Frente Amplio triunfó con mayoría absoluta en la primera vuelta. En el tiempo transcurrido desde entonces los partidos uruguayos (y los electores) tuvieron nuevamente que adaptarse a las reglas electorales. Los resultados de las siguientes elecciones en 2009 y 2014, no sólo confirmaron al Frente Amplio en el gobierno, sino que mostraron una gran similitud con los de la elección de 2004, mostrando que el proceso de cambio electoral iniciado en 1971 había concluido.

III. EL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO EN LA ACTUALIDAD

El sistema de partidos uruguayo se ha distinguido en el contexto regional como uno de los más estables y con mayores niveles de institucionalización y también ha mostrado una evolución muy predecible a lo largo de las últimas décadas. En la actualidad se caracteriza por la presencia de cuatro partidos con representación parlamentaria. Los dos partidos tradicionales, PC y PN, a los que se agregó el FA al inicio de la década de 1970 y un cuarto partido de escasa magnitud, el Partido Independiente (PI), que es el grupo de centroizquierda remanente del Nuevo Espacio luego de que una porción se incorpora al PC en 1994 y otra al FA en 2004. En el siguiente cuadro se presentan los resultados electorales desde la formación del FA.

Tabla 1

Resultados electorales nacionales: Uruguay. 1971-2014

Partido/ Elección	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
P. Colorado	41.0%	41.2%	30.3%	32.3%	32.8%	10.6%	17.5%	13.3%
P. Nacional	40.2%	35.0%	38.9%	31.2%	22.3%	35.1%	29.9%	31.9%
Frente Amplio	18.3%	21.3%	21.2%	30.6%	40.1%	51.7%	49.3%	49.4%
NE/PI*			9.0%	5.2%	4.6%	1.9%	2.6%	3.2%
Otros	0.6%	2.5%	0.6%	0.7%	0.2%	0.7%	0.7%	2.1%

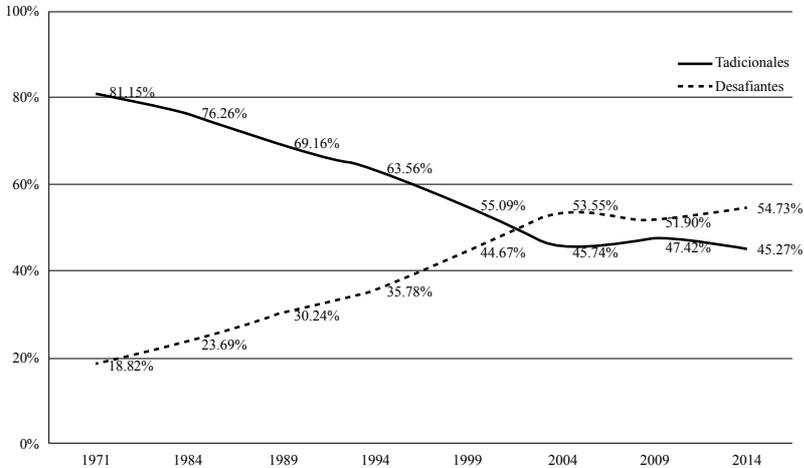
* Los porcentajes de 1989, 1994 y 1999 corresponden al NE y los de 2004 y 2009 al PI.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El sistema de partidos uruguayo ha sufrido una progresiva transformación en las últimas décadas a partir de una tendencia que comenzó a manifestarse en 1971 y que se fue consolidando con el correr de los años. Los cambios han consistido en la sistemática pérdida de votos de los partidos tradicionales y el consecuente crecimiento electoral de los partidos desafiantes (González y Queirolo, 2000), que culmina con el triunfo del FA de 2004 (gráfico 1). Ese proceso ha sido abundantemente explicado por la academia a partir de factores económicos (crisis estructural), sociales (renovación del electorado y características socio-económicas de la población), y políticos (moderación ideológica del FA *vs.* derechización de los partidos tradicionales).¹⁰

¹⁰ La literatura sobre el tema es abrumadora. Para tener un panorama de la elaboración más reciente de la academia uruguaya se pueden consultar las compilaciones de Lanzaro (2004), Buquet (2005) y Buquet y Johnson (2010).

Gráfico 1
Evolución electoral en Uruguay. 1971-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El reflejo de este proceso de cambio electoral en la dinámica de gobierno condujo al sistema político uruguayo posbipartidista a exhibir rasgos de la llamada combinación difícil.¹¹ La distribución de fuerzas políticas en el Uruguay desde 1971 marcaba la imposibilidad crónica de que el gobierno electo contara con mayorías parlamentarias propias; dificultad que se magnifica si se considera que el presidente de la República no suele ser el líder indiscutido de su partido sino tan solo de su fracción mayoritaria.

Este factor es el que ha hecho que desde el gobierno de Juan María Bordaberry (1972-1973) hasta el de Jorge Batlle (2000-2005), el gabinete ministerial siempre contara con integrantes extrapartidarios a cambio de los necesarios votos que requería la conformación de una mayoría en el parlamento.¹² Desde la entonación nacional de Julio

¹¹ Problemas típicos de un diseño institucional presidencialista que, según Mainwaring (1993) podían presentarse cuando un esquema multipartidista en el parlamento dificulta la consecución de mayorías legislativas para el gobierno.

¹² Chasqueti (1998) analiza la formación de coaliciones en Uruguay en sus diversas modalidades.

María Sanguinetti (1985-1990), pasando por la coincidencia nacional de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), hasta las coaliciones explícitas entre colorados y blancos de la segunda administración Sanguinetti (1995-2000) y la de Jorge Batlle (2000-2005), que por primera vez incluyeron a la totalidad de los dos partidos mayoritarios, existió una misma realidad subyacente: el partido que accedía al gobierno no contaba con mayorías legislativas propias y debía pasar por la formación de acuerdos políticos más o menos estables con otros partidos —es decir, coaliciones— para poner en práctica su programa de gobierno. Estos rasgos formaron parte del sustento argumental de la reforma constitucional de 1997 que introdujo —entre otras cosas— el balotaje para la elección presidencial sobre la base de que tal instrumento facilitaría la realización de acuerdos políticos interpartidarios.

La reforma de 1997 vino a conformar el marco institucional que se adecuó y consolidó una dinámica política de bloques diferenciados ideológicamente. De un lado el FA fue ocupando crecientemente el espacio desde la izquierda hasta el centro del espectro ideológico, al tiempo que los partidos tradicionales se fueron restringiendo a la zona del centro hacia la derecha. El FA se fue desplazando desde sus posiciones radicales originales hasta ubicarse como un partido de corte socialdemocrático ocupando un espacio que los partidos tradicionales iban dejando vacío una vez que asumían e intentaban implementar las políticas de ajuste y las reformas estructurales que se proponían en el llamado Consenso de Washington (Lanzaro, 2004). Así la competencia política del Uruguay posdictadura se fue estructurando crecientemente en torno al eje izquierda-derecha.

Los estudios de opinión pública muestran que el electorado uruguayo se distribuye ideológicamente de acuerdo a una curva normal y que la autoidentificación ideológica está fuertemente asociada a la intención de voto (Canzani, 2010). Así los votantes de izquierda votan casi exclusivamente por el FA, los de derecha se distribuyen entre los partidos tradicionales y los de centro se dividen entre ambos bloques. Las élites políticas muestran también una clara diferenciación ideológica consistente con las percepciones ciudadanas. Es así que Uruguay constituye uno de los sistemas políticos de América Latina que exhibe mayores niveles de polarización ideológica.¹³ Sin embargo, esa polarización no significa que la política uruguaya presente altos niveles de

¹³ Véase el trabajo de Jones (2005) y los datos de PELA (1996-2014).

conflicto, sino más bien que el comportamiento electoral tiene fundamentos programáticos más que clientelísticos o personalistas.¹⁴

Tabla 3
Evolución de la composición del Parlamento uruguayo, 1971-2014

	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Frente Amplio	senadores	5 (16.1%)	6 (19.4%)	7 (22.6%)	9 (29.0%)	12 (38.7%)	17 (54.8%)	16 (51.6%)
	diputados	18 (18.2%)	21 (21.2%)	21 (21.2%)	31 (31.3%)	40 (40.4%)	52 (52.5%)	50 (50.5%)
Partido Nacional	senadores	12 (38.7%)	11 (35.5%)	13 (41.9%)	10 (32.3%)	7 (22.6%)	9 (29.0%)	10 (32.3%)
	diputados	40 (40.4%)	35 (35.4%)	39 (39.4%)	31 (31.3%)	22 (22.2%)	36 (36.4%)	30 (30.3%)
Partido Colorado	senadores	14 (45.2%)	14 (45.2%)	9 (29.0%)	11 (35.5%)	11 (35.5%)	3 (9.7%)	4 (12.9%)
	diputados	41 (41.4%)	41 (41.4%)	30 (30.3%)	32 (32.3%)	33 (33.3%)	10 (10.1%)	17 (17.2%)

¹⁴ Véase Mainwaring y Torcal (2005).

Otros	senadores	0	0	2	1	1
		0%	0%	(29.0%)	(3.2%)	(3.2%)
	diputados	0	2	9	5	4
		0%	(2.0%)	(9.1%)	(5.1%)	(4.0%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

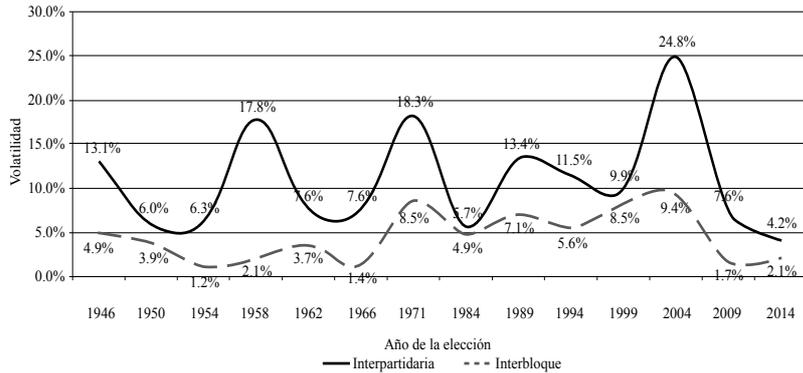
Pero más allá de sus características y los enfoques utilizados para su análisis, el proceso de cambio político en Uruguay había mostrado tal grado de estabilidad que hasta una simple regresión lineal permitió predecir en el año 2000 el resultado de la elección de 2004 con un extraordinario nivel de precisión (González y Queirolo, 2000). Sin embargo, una vez que el FA llegó al gobierno, ese fenómeno dejó de producirse por completo, tanto el proceso de crecimiento del bloque desafiante a costa del bloque tradicional, cuanto la condición minoritaria de los presidentes electos. El proceso culminó con la consolidación de los dos bloques como tales que parecen haberse estabilizado ocupando cada uno de ellos aproximadamente la mitad del espectro político.

IV. CAMBIO, ESTABILIDAD, ¿EQUILIBRIO?

En 2004 el FA ganó la Presidencia de la República y una mayoría absoluta en el Poder Legislativo, con el PN ubicándose como principal partido de oposición y el PC relegado a un lejano tercer lugar. En 2009 y en 2014 ocurrió prácticamente lo mismo; he ahí la gran novedad. El principal cambio que ha experimentado el sistema de partidos uruguayo en los últimos ciclos electorales es que ha dejado de cambiar. La normalización que representan las últimas elecciones puede apreciarse observando la evolución de la volatilidad electoral ocurrida en nuestro país a lo largo de las últimas siete décadas.

Gráfico 2

Volatilidad electoral agregada en Uruguay. 1946-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La volatilidad electoral representa el cambio neto de votos entre partidos o bloques de una elección a otra (véase Freidenberg, en este libro). Uruguay es un país que presenta valores moderados en este indicador y los picos de volatilidad entre partidos que se aprecian en el gráfico 2 corresponden a coyunturas críticas: el triunfo nacionalista de 1958, la formación del FA en 1971 y su triunfo en 2004. A su vez, la volatilidad entre bloques hasta 1971 era muy poco significativa ya que los principales cambios se producían entre los partidos tradicionales. En cambio, la volatilidad entre bloques a partir de 1971 se incrementó sensiblemente, llegando por momentos a ser casi igual a la volatilidad total, porque en ese periodo los principales cambios de votos ocurrían desde un bloque al otro. Es decir, en el tramo que va desde 1971 hasta 2004 el principal cambio electoral en Uruguay se manifestó en un flujo más o menos permanente de votos desde los partidos tradicionales hacia el Frente Amplio.

La volatilidad que arrojaron las últimas dos elecciones nacionales se redujo significativamente con respecto a la anterior y los valores correspondientes se ubican entre los menores de toda la serie, muy por debajo del promedio. La volatilidad entre partidos en la elección de 2009 se situó en un 7.6%, casi cuatro puntos por debajo del promedio de toda la serie que es de 11% y, la de 2014, fue menor aún con un 4.2%. Por su parte, la volatilidad entre bloques se ubicó en 1.7% en 2009 y 2.1% en 2014, valores que se ubican por debajo de la mitad

del promedio de la serie (4.6%). En consecuencia nos encontramos efectivamente frente a una serie de procesos electorales que ofrecieron muy poco cambio, al menos en los aspectos cuantitativos de la competencia entre partidos.

En particular, es importante subrayar el bajo nivel de la volatilidad entre bloques porque es la que está asociada al proceso de largo plazo que se mencionó antes, ya que mide la transferencia neta de votos entre los partidos tradicionales y la izquierda. En ese sentido los valores de las dos últimas elecciones implican un cambio sustancial con referencia al periodo 1971-2004, donde el guarismo más bajo se ubicó muy por encima del doble de esas cifras (4.9%). En realidad, la volatilidad entre bloques de 2009 y 2014 es incluso baja para el periodo bipartidista de 1946 a 1966, cuyo promedio es de 2.9%. Concretamente, si desagregamos la serie en esos dos periodos, los valores de volatilidad de las últimas dos elecciones se parecen más a los del Uruguay bipartidista que a los del periodo posterior dentro del que se produjeron los cambios en el sistema de partidos. En definitiva, las elecciones de 2009 y 2014 tienen las características de las que se realizan dentro de un periodo de estabilidad en la configuración del sistema de partidos y no de las que ocurren en un periodo de transformaciones. El análisis de la evolución de estos indicadores reafirma la idea de que el sistema de partidos uruguayo habría encontrado un nuevo equilibrio competitivo en el último periodo electoral.

La idea de un equilibrio competitivo implica la presencia de una determinada configuración partidaria y un conjunto de reglas que generan incentivos para que esa configuración se mantenga estable (Downs, 1973). En otras palabras, dadas las reglas, los actores políticos no tienen incentivos para modificar sus estrategias. Las élites políticas deciden mantener en términos similares la oferta electoral (los partidos y los candidatos) y los electores mantienen en términos generales sus preferencias. Los cambios que ocurren son menores y derivan fundamentalmente de los desempeños políticos en el corto plazo.

En Uruguay se utilizó hasta 1994 el sistema de mayoría relativa (MR) con DVS para la elección presidencial y, a partir de 1999, el sistema de doble vuelta o balotaje unido a elecciones primarias. En ese

sentido, el sistema anterior se asociaba a un sistema bipartidista.¹⁵ Incorporando los efectos del DVS, la literatura académica uruguaya coincidió al explicar la permanencia durante varias décadas de un sistema bipartidista fraccionalizado en nuestro país como una consecuencia del sistema electoral.¹⁶ En esas condiciones, el Uruguay bipartidista con su viejo sistema electoral se encontraba en equilibrio.

La reforma electoral de 1997 obligó a los partidos a presentar una candidatura única para presidente y vicepresidente, y terminó con el DVS para la elección presidencial. El DVS permitía a los electores votar por un partido y luego seleccionar una de las fórmulas presidenciales que ese partido presentaba, resultando electa la fórmula más votada dentro del partido más votado. En la práctica, ese sistema hacía que en un mismo acto electoral se realizaran elecciones primarias o internas y la elección presidencial.

La eliminación de un sistema tan particular como el DVS para la elección presidencial supuso la incorporación de un mecanismo no menos original para seleccionar en cada partido la candidatura única a presidente: elecciones primarias abiertas y simultáneas para todos los partidos. La particularidad del nuevo sistema estriba en que los partidos están obligados a realizar estas elecciones de manera simultánea cuatro meses antes de la elección nacional.¹⁷ En estas elecciones resulta electo dentro de cada partido aquel candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos dentro de su partido, o un 40% y al menos 10 puntos porcentuales de diferencia con quien entre en segundo lugar. Si ningún candidato alcanza alguno de estos dos requisitos, la nominación queda en manos de un colegio elector nacional elegido en la misma instancia.

Los efectos de las primarias abiertas han sido estudiados en el caso de Estados Unidos y la evidencia muestra que los partidos que tienen una contienda interna más reñida suelen ser perjudicados en

¹⁵ De acuerdo con la Ley de Duverger (1957).

¹⁶ Ver los trabajos de Pérez Pérez (1970); González (1993) y Buquet, Chasquetti y Moraes (1998).

¹⁷ El artículo 8o. de la Ley 17.063 –que dicta normas relativas a las elecciones internas de los partidos– establece que: “Las elecciones internas referidas en la Disposición Transitoria W) de la Constitución de la República se realizarán en un único acto, con sufragio secreto y no obligatorio, en el que en una hoja de votación, identificada por el lema partidario, se expresará el voto por el candidato único del partido político a la Presidencia de la República...”.

las elecciones generales (Atkeson, 1998). Cuando enfrentan una competencia ajustada, los precandidatos tienden a elevar el nivel de crítica hacia su o sus rivales y, consecuentemente, a recibir también críticas más duras. El candidato triunfante en una instancia con esas características sale debilitado de la competencia interna al tiempo que su rival en la elección nacional tiene a su disposición las críticas que el rival interno utilizó en su momento.

La evidencia que surge de la realización de elecciones primarias en Uruguay es escasa (las elecciones internas sólo se han celebrado en cuatro ocasiones y sólo tres partidos han presentado competencia por la candidatura presidencial en esa instancia) y no parece concluyente en ese sentido. Si bien en una ocasión (2004) el ganador de la elección nacional (Vázquez) no tuvo rivales en la primaria, en otras dos ocasiones (1999 y 2009) los triunfadores en la elección nacional (Batlle y Mujica) obtuvieron su candidatura a través de la contienda más competitiva de todas, es decir, en la que se verifica la menor diferencia entre los dos primeros competidores (tabla 4).

Tabla 4

Elecciones primarias en Uruguay: votación de los dos primeros candidatos, diferencia y número efectivo de candidato

	1999		2004		2009	
Partido Colorado	Batlle	54.92%	Stirling	91%	Bordaberry	72.20%
	Hierro	44.14%	Iglesias	7%	Amorín	14.70%
	DIF	10.80%	DIF	84.20%	DIF	57.50%
	NEC	2.01	NEC	1.2	NEC	1.8
Partido Nacional	Lacalle	48.30%	Lacalle	34%	Lacalle	57.10%
	Ramírez	32.30%	Larrañaga	66%	Larrañaga	42.80%
	DIF	16.00%	DIF	33%	DIF	14.30%
	NEC	2.8	NEC	1.8	NEC	2
Frente Amplio	Vázquez	82.40%	Vázquez	100%	Mujica	52.00%
	Astori	17.60%			Astori	39.70%
	DIF	64.80%	DIF	100%	DIF	12.40%
	NEC	1.4	NEC	1	NEC	2.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS-UdelaR.

Más allá de que la experiencia uruguaya no permita obtener conclusiones contundentes sobre los efectos de la competencia primaria en el desempeño de los partidos en la elección general, pueden apuntarse algunas tendencias observadas a lo largo de la última década. En primer término las elecciones primarias han estimulado su utilización efectiva para designar el candidato presidencial de los partidos principales. Si bien esto puede resultar natural para los partidos tradicionales que siempre habían utilizado el DVS con esa finalidad, no es así en el caso del Frente Amplio que, al contrario, siempre criticó la multiplicidad de candidaturas presidenciales. La obligatoriedad de las elecciones internas, sumada a los procesos de pugna interna en el Frente Amplio, condujeron finalmente a que este partido también haya resuelto definir su candidato presidencial en una competencia

interna abierta, en una decisión que parece no tener retorno mientras exista más de un aspirante a la nominación.

La naturaleza mayoritaria de la elección primaria (más allá de los umbrales establecidos) genera incentivos para que la competencia se concentre entre dos competidores principales. La evolución del número efectivo de candidatos (NEC), si bien se redujo para todos los

	2004	2014
Bordaberry	42.26%	41.26%
Amorín	29.68%	25.68%
DIF	48.60%	48.60%
NEC	1.6	1.6
Lacalle Pou	54.40%	54.40%
Larrañaga	45.50%	45.50%
DIF	8.90%	8.90%
NEC	2	2
Vázquez	82.10%	82.10%
Moreira	17.90%	17.90%
DIF	64.30%	64.30%
NEC	1.4	1.4

partidos en 2004 con respecto a 1999, terminó ubicándose en valores reducidos a dos para todos los partidos en 2009 y luego volvió a reducirse en 2014. Finalmente, también se puede apreciar una regularidad estratégica: los partidos con internas competitivas entre dos candidatos principales tienden a armar su fórmula presidencial con el ganador como presidente y el segundo como vicepresidente (Batlle-Hierro en 1999, Lacalle-Larrañaga y Mujica-Astori en 2009 y Lacalle Pou-Larrañaga en 2014).

Este fenómeno ocurrió en todos los partidos y en todos los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo (DIF) fue inferior a quince puntos porcentuales. Evidentemente esta estrategia pretende compensar el efecto perjudicial —mencionado más arriba— de que la reñida competencia interna pueda tener en el desempeño del partido en la elección general. Asimismo, parece utilizarse como un recurso para moderar la oferta presidencial de los partidos cuando el ganador de la interna, como en 2009 en el PN y el FA, es el candidato que el electorado percibe como más extremista entre los que compitieron en la primaria.

El uso del sistema de DV, adoptado en Uruguay como consecuencia del crecimiento del Frente Amplio, debería asociarse a tres competidores viables, ya que la elección en primera vuelta genera potencialmente dos ganadores que son los que pasan a competir en la segunda vuelta (Cox, 1997). En el terreno empírico, se ha podido verificar que los sistemas de elección de doble vuelta se asocian en América Latina a sistemas partidarios más fragmentados que los de mayoría relativa.¹⁸ En consecuencia, debería esperarse que la incorporación del sistema de doble vuelta en Uruguay favoreciera la fragmentación del sistema de partidos, a diferencia del sistema de mayoría relativa que favorece la concentración. Sin embargo, la evolución del número efectivo de partidos (NEP) no mostró una tendencia al aumento de la fragmentación en este periodo (véase Freidenberg, en este libro).

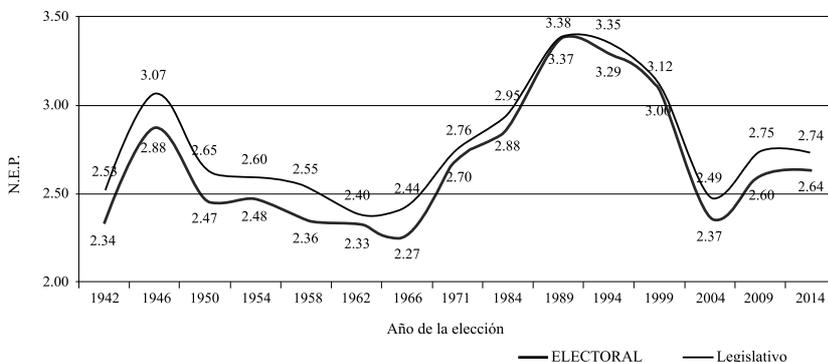
¹⁸ Véase los trabajos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997).

El balotaje fue implementado luego de que el sistema de partidos había llegado al punto de mayor fragmentación ($NEP=3,4$) y comenzaba su reducción (gráfico 3). Esa reducción continuó hasta la elección de 2004, a pesar de que la regla de doble vuelta ya no generaba incentivos estratégicos para la concentración electoral. Finalmente, la elección de 2009 muestra que por primera vez en 20 años el NEP vuelve a incrementarse. Esta evolución parece contradecir las leyes de Duverger; mientras regía un sistema de mayoría relativa el sistema tendió a fragmentarse y a partir de que se adoptó la DV el sistema tendió a concentrarse.

Sin embargo, este proceso se puede ver de una forma diferente. El cumplimiento de las leyes de Duverger depende de los comportamientos estratégicos de partidos y electores. Pero esos comportamientos estratégicos no tienen por qué ocurrir como una respuesta automática a la regla sino más bien como consecuencia de un aprendizaje que se realiza a lo largo del tiempo en una secuencia de aciertos y errores, es decir, como un proceso adaptativo. En ese sentido es posible suponer que una vez que se adoptó el balotaje los comportamientos de los electores mantuvieron una inercia, que correspondía a los incentivos generados por el sistema anterior, y que recién en las últimas elecciones comenzaron a responder a los incentivos del sistema de doble vuelta. Si esto fuera cierto sería esperable que en el futuro vuelva a incrementarse la fragmentación continuando la tendencia iniciada en la elección de 2009, aunque en todo caso, el formato del sistema de partidos uruguayo no debería crecer mucho más allá de un esquema tripartidista.

Gráfico 3

Evolución de la fragmentación partidaria en Uruguay (1942-2014)
Número efectivo de partidos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El viejo equilibrio bipartidista dejó de funcionar una vez que el número de competidores comenzó a crecer, las posiciones de los partidos a variar y las preferencias de los electores a cambiar significativamente de una elección a otra. Las nuevas reglas electorales aprobadas en 1997 pretendieron adaptarse a la nueva configuración partidaria. El sistema de doble vuelta facilitó la coordinación entre blancos y colorados y alimentó la competencia entre bloques diferenciados ideológicamente. Pero las nuevas reglas también contribuyeron a que el FA pudiera resolver sus conflictos internos apelando a la competencia electoral abierta a través de las elecciones internas. Así como el sistema electoral de mayoría relativa con DVS era funcional al viejo bipartidismo fraccionalizado, el actual sistema de balotaje con elecciones internas es funcional al esquema actual de dos bloques diferenciados ideológicamente, con más de dos partidos relevantes que se estructuran en torno a dos macro fracciones internas.

V. ENTRE LA CRISIS Y EL EQUILIBRIO Y VICEVERSA

El sistema de partidos uruguayo exhibe con orgullo la reputación de tener —y haber tenido a lo largo de su historia— altos niveles de institucionalización. Sin embargo, una mirada de largo plazo que cubre aproximadamente un siglo, no ofrece un panorama del todo plácido. Aunque resulta indiscutible la longevidad de sus principales partidos y la ausencia de cambios drásticos y repentinos en las preferencias electorales, la evolución electoral del último siglo luce relativamente accidentada. Por un lado los cambios en las reglas electorales —a pesar de la continuidad de algunas características— son relativamente frecuentes y, por otro, los niveles de volatilidad muestran picos recurrentes. Pero no es el objetivo de esta revisión cuestionar el nivel de institucionalización del sistema de partidos uruguayo sino, por el contrario, mostrar que esa institucionalización no consiste en la estabilidad del sistema sino en su capacidad de adaptación al enfrentar diferentes coyunturas críticas.

A lo largo de aproximadamente un siglo de historia democrática, el sistema político uruguayo atravesó una serie de coyunturas críticas

que de forma sucesiva fueron configurando a su sistema de partidos. En cada una de esas coyunturas los actores políticos se enfrentaron poniendo en cuestión las reglas de juego vigente. El pleito se zanjó en cada caso con una reforma electoral que, o bien fue inclusiva, generó consensos y promovió comportamientos adaptativos conducentes a un equilibrio competitivo democrático, o bien fue excluyente y terminó con el pluralismo y la democracia. Pero cada una de esas reformas, inclusiva o excluyente, buscó una adaptación del sistema electoral a las circunstancias sobre la base de la experiencia anterior. Ninguna de las reformas elaboradas fue diseñada *ex nihilo*, sino manteniendo del sistema anterior los aspectos funcionales al sistema e innovando en aquellos que resultaban disfuncionales. En la siguiente tabla se representa sintéticamente la evolución del sistema político uruguayo de acuerdo a los términos que se han visto en este trabajo.

Tabla 5
Coyunturas críticas, reformas y equilibrios

		1918	1934	1942
Tipo de reforma		Inclusiva	Excluyente	Inclusiva
Sistema electoral	Voto	DVS	DVS	DVS
	Ejecutivo	MR	MR	MR
	Diputados	RP	RP	RP
	Senadores	MR	$\frac{1}{2}$ y $\frac{1}{2}$	RP
	Secuencia	separadas	simultáneas	simultáneas
Formato de equilibrio		Multipartidismo	Dictadura bipartidista	Bipartidismo fraccionalizado

* El DVS fue eliminado para la elección presidencial.

Fuente: elaboración propia.

El primer componente —y el más singular— del sistema electoral uruguayo, el DVS, se mantuvo hasta la reforma de 1997 y fue sustituido por elecciones primarias, mostrando que la competencia abierta para dirimir la disputa por la presidencia dentro de los partidos es un rasgo constitutivo de los partidos uruguayos. La RP, otro rasgo fundacional, se amplió al Senado en 1942 y nunca retrocedió, mostrando que se constituyó en un aspecto irrenunciable del sistema. Incluso las reformas excluyentes generaron legados que terminaron siendo aceptados sin violencia en la reforma inclusiva siguiente, como la simultaneidad de las elecciones de 1934 o la ampliación del término presidencial a cinco años en la reforma de 1966. El sistema vigente, que seguramente es el más innovador, mantiene o adapta aquellos aspectos que mejor se adecuan a las características de nuestros partidos (como la RP y la competencia interna abierta) que, a su vez, buscan adaptarse a las innovaciones (como el balotaje y las elecciones primarias). La institucionalización del sistema de partidos es el resultado exitoso de ese doble proceso de adaptación.

Si un proceso electoral muestra muy poco cambio, podemos suponer que el sistema se encuentra en equilibrio. En ese sentido, los resultados de las elecciones de 2009 y 2014 nos sugieren que el sistema político uruguayo podría haber encontrado un nuevo equilibrio competitivo en su configuración actual y con las reglas vigentes. Así como el sistema anterior estaba hecho a la medida del viejo sistema de partidos uruguayo, el vigente parece adecuarse cada vez más a la configuración actual. En un futuro cercano es de esperar que el sistema de partidos uruguayo se mantenga estable con tres o cuatro partidos, alineados en dos bloques diferenciados ideológicamente que dirimen sus disputas internas en elecciones abiertas. El sistema político uruguayo, luego de un extenso periodo de inestabilidad y transformaciones que comenzó hace más de cuatro décadas y transitó por etapas especialmente trágicas, definitivamente parece haber arribado a un nuevo equilibrio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Eduardo (1942), *Manual de historia uruguayo: después de Artigas*,

Montevideo, A. Monteverde y Cía.

- ATKESON, Lonna Rae (1998), "Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns", *American Journal of Political Science*, vol. 42 (1), pp. 256-271.
- BUQUET, Daniel (ed.) (2005), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno: 2004/2005*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- BUQUET, Daniel y JOHNSON, Niki (coords.) (2010), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo.
- BUQUET, Daniel, CHASQUETTI, Daniel y MORAES, Juan Andrés (1998), *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- CANZANI, Agustín (2010), "¿Tipos raros? La lógica de la opinión pública detrás de los resultados electorales 2009", en BUQUET, Daniel (ed.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009/2010*, Montevideo, Fin de Siglo.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES (1957), *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo.
- CASTELLANOS, Alfredo (1987), *El pluralismo uruguayo (1919-1933). El dislocamiento de los partidos políticos (ii)*, Documento de Trabajo del CLAEH 53, Montevideo, CLAEH.
- CHASQUETTI, Daniel (1998), "Compartiendo el Gobierno: multipartidismo y Coaliciones en Uruguay (1971-1997)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 10, pp. 25-45.
- CHASQUETTI, Daniel y BUQUET, Daniel (2004), "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso", *Política*, vol. 42, pp. 221-247.
- CORTE ELECTORAL (1989), *Leyes de elecciones*, Montevideo.
- COX, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOWNS, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- DUVERGER, Maurice (1957), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FREIDENBERG, Flavia (2016), "Los sistemas de partidos de América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas", en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones

Jurídicas, UNAM.

GONZÁLEZ, Luis E. (1993), *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

GONZÁLEZ, Luis E. y QUEIROLO, Rosario (2000), “Las elecciones nacionales de 2004: Posibles escenarios”, en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999/2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

JONES, Mark P. (2005), “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”, preparado para el seminario *State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero-2 de marzo, Washington, D.C.

LANZARO, Jorge (ed.) (2004), *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo.

LINDAHL, Göran (1977), *Batlle y la Segunda Constitución, 1919-1933*, Montevideo, Arca.

MAINWARING, Scott (1993), “Presidentialism and Multipartyism: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26 (2), pp. 198-228.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S (1997), “Presidentialism and Party System”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, pp. 141-173.

MANINI RÍOS, Carlos (1970), *Anoche me llamó Batlle*. Montevideo, Imprenta Letras.

NAHUM, Benjamín (1975), *La Época Batllista. 1905-1917*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Colección Historia Uruguay, t. 6.

PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., BID-IDEA.

PÉREZ PÉREZ, Alberto (1970), *La Ley de Lemas*, Montevideo, Fundación de

PAÍSES ANDINOS

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN BOLIVIA (1952–2015):
DEL PARTIDO HEGEMÓNICO
AL PARTIDO PREDOMINANTE

Salvador ROMERO BALLIVIÁN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La revolución y el sistema de partido hegemónico.* III. *El retorno a la democracia y el difícil acomodo de las nuevas piezas del sistema partidario (1978-1985).* IV. *El sistema partidario entre 1985-2005: los éxitos y el fracaso de la construcción de un sistema de pluralismo moderado.* V. *Evoluciones desde 2005: el colapso del sistema partidario moderado y la emergencia de un partido predominante.* VI. *Conclusiones: la competitividad, la polarización y la concentración del voto en el largo plazo boliviano.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La trayectoria del sistema de partidos boliviano desde 1952, cuando triunfa la revolución conducida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), hasta 2015, cuando Evo Morales del Movimiento Al Socialismo (MAS) asume su tercer mandato, se caracteriza por su historia turbulenta, con cambios bruscos de orientación. La evolución accidentada no implica la imposibilidad de distinguir periodos o de encontrar pautas explicativas. El paso de una fase a la otra se comprende a la luz de cambios políticos, sociales, económicos, intelectuales e institucionales, muchos de los cuales hacen eco a profundas evoluciones internacionales.

La evolución del sistema de partidos de Bolivia se puede ordenar en cuatro etapas. La primera cubre el periodo revolucionario, desde 1952 hasta el derrocamiento del jefe del MNR Víctor Paz Estenssoro en 1964. Fue un sistema controlado por el MNR, que actuó como

* Universidad Católica Boliviana, Bolivia.

partido hegemónico, que impuso un sistema nacional popular: democratizador e inclusivo pero poco pluralista, centralizador y con una economía controlada por el Estado.

La segunda se abre en 1978, con las elecciones presidenciales que marcaron el arranque de la caótica transición a la democracia, con una alternancia de golpes de estado y elecciones, y concluye en 1985. El sistema de partidos se polarizó, fragmentó pero al mismo tiempo inauguró una inédita fase de competitividad. Predominaron concepciones instrumentales de la democracia; el sindicalismo y las Fuerzas Armadas mantuvieron un papel clave en la política y continuó el dominio del Estado en la economía. Este esquema se desmoronó durante el primer gobierno democrático (1982- 1985), dirigido por Hernán Siles Zuazo, líder de la Unión Democrática y Popular (UDP).

La tercera se desarrolla entre las elecciones de 1985 y 2005 y la abre el último gobierno de V. Paz. En reacción al hundimiento del modelo previo, se promovió la democracia procedimental y de instituciones, se revalorizó el papel de los partidos y se construyó un sistema multipartidista ordenado, competitivo y moderado. Se implementó una economía abierta, un multiculturalismo moderado y se descentralizó el Estado. Este modelo colapsó durante la segunda gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, líder del MNR, cuya renuncia en medio de la convulsión social y la polarización política puso en entredicho los valores que simbolizaba (2003).

Quedó expedito el camino para otro cambio de rumbo, que se produjo en 2005 con el triunfo presidencial de Morales del MAS, que emergió como partido predominante sobre las ruinas del sistema partidario. El MAS se alejó de la democracia liberal, generó un esquema de poder más concentrado, apuntaló el papel del Estado en la economía y la sociedad, alentó el fortalecimiento y la politización de las identidades étnicas de matriz indígena, desconfió de los partidos para privilegiar a los movimientos sociales.

El texto busca explicar la trayectoria del sistema de partidos, siguiendo las líneas descritas. El inicio en la revolución de 1952 tiene una doble justificación: por un lado, el sistema de partidos de la transición democrática es hijo directo de ese proceso político, por otro lado, el periodo del MAS ofrece una reminiscencia del tiempo revolucionario. Para la descripción del sistema, se utilizan igualmente variables como la concentración o dispersión del voto, la estabilidad o la volatilidad electoral, la competitividad de los comicios, la pola-

rización, la naturaleza del vínculo entre los partidos y la ciudadanía, la estructura de los partidos. En la medida que existen pocos trabajos exhaustivos sobre el sistema de partidos boliviano (Romero Ballivián, 2010a: 39-50), la investigación ofrece una mirada panorámica y coloca los hitos de esa historia, marca las continuidades, los puntos de inflexión y las innovaciones, lo que facilita la comparación con los otros sistemas de partidos de la región.

El capítulo se organiza alrededor de cinco secciones. La primera estudia el sistema de partido hegemónico del MNR instaurado en la revolución de 1952. Después analiza la etapa 1978-1985, cuando prevaleció un sistema fragmentado y crecientemente competitivo; luego la fase 1985-2005 en la cual se construyó un sistema moderado y, al final, a partir de 2005, cuando el derrumbe del sistema de partidos permite que el MAS se convierta en un partido predominante. La conclusión esboza la evolución conjunta de la competitividad política, la polarización, la concentración y la estabilidad del voto.

II. LA REVOLUCIÓN Y EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO¹

1. *Contexto*

En 1952, la historia boliviana se quebró en dos, antes y después, del triunfo de la revolución comandada por el MNR. Tras la derrota en la guerra del Chaco frente al Paraguay (1932-1935), se organizó la primera generación de partidos del siglo XX que se plantó como una alternativa a la sociedad liberal, acusada de perder el conflicto bélico (Romero Ballivián, 2010b: 146-152). Esa generación contó con dos alas. En la nacionalista, se ubicaron el MNR y la Falange Socialista Boliviana (FSB); en la marxista, el Partido Obrero Revolucionario (POR) y el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR).

En los años posbélicos, el antagonismo se agudizó entre los defensores del *statu quo* y los promotores del cambio, a la postre encabezados por el MNR (Klein, 1968). Golpes de estado de uno y otro signo, fracasados o exitosos, masacres de mineros, levantamien-

¹ Los términos de sistema de partidos hegemónico y predominante son utilizados siguiendo las categorías de Sartori (1992). Los términos de partidos de comité, de notables y de masas se adecúan a los conceptos elaborados por Duverger (2000).

tos indígenas, persecuciones y exilios políticos, elecciones excluyentes, marcaron los años cuarenta. Paradójicamente, en ese ambiente tenso, el MNR ganó la presidencial censitaria de 1951. Por vez primera, la oposición triunfaba en unos comicios generales, subrayando la franca voluntad de cambio. El temeroso gobierno conservador optó por entregar el poder a las Fuerzas Armadas, una salida que sólo caldeó los ánimos.

Al año siguiente, obreros, mineros, policías y sectores de la clase media, dirigidos por el MNR, vencieron en las calles al Ejército y a los partidos que encarnaban el orden establecido. La revolución instaló sólidamente en el poder al MNR, que bajo el gobierno de V. Paz implantó el nacionalismo revolucionario, que caracterizó a América Latina en el siglo XX (Touraine, 1988), moldeó la política, la economía y la sociedad por décadas y provocó unos de los cambios sociales más profundos de América Latina, con consecuencias probablemente más hondas que las dejadas para su país por la Revolución mexicana (Halperin, 1987: 487).

En el campo político, la revolución decretó el sufragio universal, que amplió la ciudadanía, cumplió con un requisito de cualquier régimen democrático e incorporó a los sectores mayoritarios de la población a la política institucional. Para el MNR y para la visión que legó sobre el periodo, lo importante fue que los grupos excluidos accedieron al voto, más que lo hiciesen en condiciones ya reputadas básicas en la teoría democrática: que cada sufragio fuese respetado en una competencia abierta e imparcial, y expresase libremente la voluntad individual. Al mismo tiempo, si la sociedad se volvía más democrática en el sentido descrito por Alexis de Tocqueville (1957), es decir, avanzó hacia una percepción más igualitaria de las relaciones entre sus miembros más allá de las posiciones que ocupan, el régimen no era auténticamente pluralista o liberal. En ese sentido recordó al régimen revolucionario mexicano, autoritario, pero política y socialmente flexible e incluyente (Gómez Tagle, 2007: 150). Sus adversarios se encontraron intimidados, cuando no exilados, perseguidos, encarcelados y excepcionalmente, asesinados.

En la economía, el MNR nacionalizó las grandes compañías mineras, concedió al Estado el control de los sectores “estratégicos” aunque en simultáneo alentó el desarrollo de una “burguesía nacional” en la minería mediana y la incipiente agroindustria tropical. En el terreno social, aprobó una extensa reforma agraria en el altiplano y los valles,

y formó un sindicalismo campesino colocado en la órbita del partido. Estableció un vínculo estrecho con la Central Obrera Boliviana (COB), fundada a la sombra de la revolución de 1952 y que reagrupaba a todos los sindicatos. Por último, los programas de alfabetización multiplicaron por tres el número de estudiantes entre 1951-1964 (Cajías, 1998: 48). Los ejecutó en español, apegado al ideal de una nación homogénea de mestizos, en la cual las diferencias de origen, cultura o etnia fueran secundarias.

El régimen del MNR se extendió por doce años, entre la revolución de 1952, cuando su control fue completo, y 1964, cuando V. Paz fue derrocado por las Fuerzas Armadas. Para ese momento, el partido se había dividido, menos alrededor de cuestiones ideológicas —sobre las cuales las disputas alcanzaron también intensidad— que sobre la candidatura presidencial. Se mantuvo cohesionado en 1956 cuando se designó como candidato a Hernán Siles, pero la decisión de V. Paz en 1960 de buscar un segundo mandato provocó el alejamiento de Wálter Guevara y la reelección en 1964 colocó al frente a los principales dirigentes (Guevara, Siles y Juan Lechín, vicepresidente de Paz en el periodo 1960-1964 y máximo líder de la COB).

Las querellas intestinas repercutieron y fragmentaron al movimiento campesino, imbricado con el partido, los mineros volcaron la espalda, insatisfechos con el viraje conservador del MNR, y en las ciudades, principales bastiones opositores, la resistencia crecía. El golpe de Estado provino de las entrañas mismas del poder. Fragilizado en la búsqueda de la reelección, V. Paz cedió la vicepresidencia a los militares. Su acompañante, el general René Barrientos, lo derrocó tres meses después, con el apoyo, al menos tácito, de importantes dirigentes del MNR y de los opositores tradicionales a ese partido. Bolivia se sumó a la ola de gobiernos militares que se impusieron en la región (Argentina y Perú, 1962; Honduras, 1963; Brasil, 1964; entre otros).

2. *Un sistema de partido hegemónico*

Tras su victoria en 1952, el MNR se encontró dueño absoluto del poder y de un poder que centralizó alrededor suyo y del Estado. El Ejército quedó derrotado y en los primeros años revolucionarios, milicias de mineros y campesinos desfilaban y actuaban en nombre del partido. La nacionalización de las grandes minas y la liquidación de los latifundios eliminaron cualquier contrapoder económico privado. Los viejos par-

tidos Liberal y Republicano se diluyeron en un ambiente de movilización de masas para el cual no estaban preparados, ningún otro partido de la primera generación podía disputarle la orientación del país.

Con tal triunfo y la amplitud de las transformaciones, probablemente nada hubiese impedido que se convirtiera en un sistema de partido único, pero el MNR se mantuvo en los marcos conceptuales de la democracia liberal (Malloy, 1989: 221-222). Cuando impuso el sufragio universal, destinándolo para la elección directa de la Presidencia de la República y convocó a elecciones al cabo de los cuatro años de gestión de V. Paz, selló el curso de la revolución. En efecto, fundó su legitimidad en la elección menoscabada de 1951 y desdeñó fijarla en el triunfo conseguido en las calles. Ancló a la Bolivia revolucionaria en los principios de la democracia representativa, en los cuales la competencia por el poder se dirime a través de elecciones entre partidos independientes los unos de los otros.

Al mismo tiempo, por el peso de la tradición, la fuerza de los hechos y su propia vocación de poder, el MNR encaja en la categoría de “partido hegemónico pragmático”, un partido que en elecciones de competitividad limitada “tiene que ganar de todas formas” (Sartori, 2005: 288), por el férreo control institucional y las porosas fronteras entre la organización y el Estado. Por lo tanto, el debate sobre cómo cambiar las estructuras del país, la falla geológica que dio origen a la primera generación, no se produjo entre las organizaciones de esa primera generación contra los partidarios del antiguo orden, ni entre los partidos nuevos: ocurrió en el seno del MNR, cuya filosofía nacionalista y de alianza de clases se acomodaba a corrientes de izquierda como de derecha.

Si algunas medidas gozaban de consenso, como la nacionalización de las minas, otras desataron cerradas disputas, como los alcances de la reforma agraria, alentada por el ala izquierda, con el apoyo de la COB y los cuadros trotskistas del POR y los del PIR prosoviético que optaron por el “entrismo” en el partido gubernamental (Möller, 2001: 40-48). En la efervescencia revolucionaria, el ala derecha quedó a la defensiva pero se recuperó con el acercamiento del régimen a los Estados Unidos, los correctivos para detener la inflación bajo recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el progresivo desmantelamiento de las milicias obrero campesinas.

Los otros partidos quedaron confinados a un papel secundario. El MNR no requería de ninguno para gobernar, no concebía seria-

mente la posibilidad de una alternancia y mantuvo la tendencia de organizar la sucesión presidencial entre los dirigentes partidarios. Esta inclinación sugería en el país una cierta capacidad de resistencia de la institucionalización partidaria frente al caudillismo,² por más que este fuese fuerte en la política boliviana y latinoamericana, por razones institucionales, ligadas al presidencialismo, y culturales (Mansilla, 1997: 137-150). El partido revolucionario conservó igualmente la costumbre de los gobiernos monocolors e innovó en otras áreas.

Una vez en el poder, fue la organización que llevó más lejos la construcción de un partido de masas. Se abrió a una militancia numerosa, que descubría en simultáneo las distintas facetas de la integración política (el voto, la militancia partidaria, la afiliación sindical, el trato con la administración pública), estableció secciones hasta en los cantones más pequeños y en los comandos funcionales encuadró a sectores populares y de clase media. Como los regímenes nacional-populares, concentró la estructura estatal, sindical y partidaria bajo su mando. El rasgo resaltó en el campo, donde tejió vínculos orgánicos con los sindicatos, al grado que líderes rurales podían superponer funciones directivas en el MNR, en los sindicatos agrarios y cargos administrativos locales; fue menos cierto en el sindicalismo minero, que conservó mejor su autonomía, gracias al vigor de las corrientes marxistas en su seno.

La centralización del poder alrededor del Estado y el sufragio universal impulsaron la centralización del poder partidario y el fortalecimiento de las estructuras organizativas internas. Los partidos prerrevolucionarios eran organizaciones de comité y de notables, relativamente descentralizadas, por más que en las jefaturas fuesen visibles los caudillos. El MNR creó la estructura partidaria más grande y compleja de la historia boliviana. Este modelo repercutió sobre las otras organizaciones e influyó en cómo se organizaron los partidos siguientes. Concentró el poder en la dirección nacional, aunque paradójicamente su funcionamiento, con tendencias ideológicas dinámicas, y la misma estructura del país, con movimientos regionales vigorosos (Roca, 1999) y un organizado movimiento popular, ofreció oportunidades a dirigentes locales o sectoriales para crear sus parcelas

² En el periodo 1880-1951, el único presidente que se reeligió, y de manera no inmediata, fue el liberal Ismael Montes (1904-1909; 1913-1917).

de poder. Incluso, en las candidaturas legislativas, hubo un “informal sistema de cuotas por sector social” (Rodríguez, 2012a: 104).

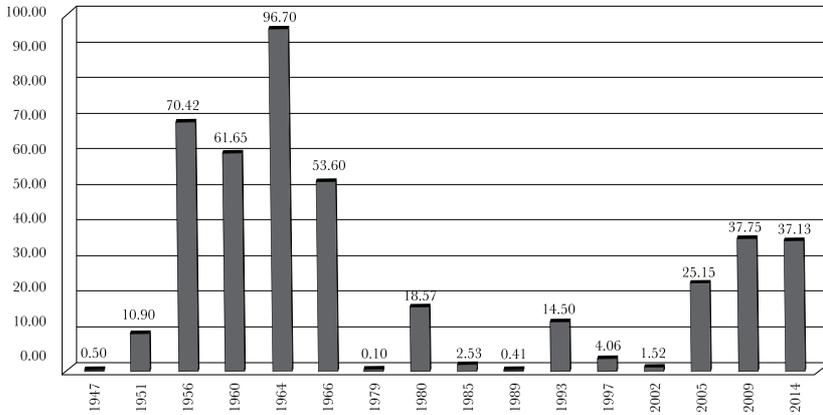
La centralización del poder en el presidente y en la dirección nacional partidaria del MNR pasó igualmente por la supresión de hecho de las elecciones municipales existentes hasta la revolución, y el nombramiento presidencial directo de los alcaldes. Se produjo también por el reemplazo de las diputaciones uninominales provinciales, que posibilitan construir bastiones políticos personales, por la elección de parlamentarios en listas departamentales cerradas y bloqueadas, que fortalece el poder del nivel nacional, encargado de confeccionar las nóminas, promueve la disciplina partidaria, solidifica las estructuras de la organización (Alcántara Sáez, 2006: 42). Además, el hecho que la papeleta presidencial sirviera, después de definir la titularidad del Poder Ejecutivo, para elegir a los parlamentarios (diputados y senadores, en circunscripción departamental) terminó por reunir el poder en la jefatura nacional.

3. El estreno del sufragio universal, la concentración de un voto estable, poco competitivo y la polarización asimétrica

Los puntos señalados ayudan a comprender la dinámica del sistema partidario y de las elecciones entre 1952-1964. La participación con el flamante voto universal fue alta, en términos absolutos y porcentuales. Entre 1951 y 1956, la cantidad de electores que acudieron a las urnas creció 7.5 veces (la de inscritos tuvo un aumento menor, de 4.6 veces), mostrando la magnitud del proceso de inclusión social y política. La tasa de participación de 85.3%, fue sólo una de las dimensiones de una sociedad muy movilizadada que recibía y exigía nuevos derechos, se aliaba con el gobierno pero también lo confrontaba, exhibía su poder con milicias armadas desfilando en la plaza Murillo, sede del palacio de gobierno.

La concentración del voto detrás del MNR fue la tónica en las tres presidenciales (1956, 1960, 1964) y en las dos legislativas de medio mandato (1958, 1962). El partido gubernamental reunió con rotundidad la mayoría absoluta de los sufragios. Obtuvo al menos 75% y una diferencia de al menos 60 puntos con respecto al segundo. La tabla 1 que mide la diferencia en el porcentaje entre el primer y el segundo candidato en la elección presidencial es elocuente.

Gráfico 1
 Margen de victoria en las elecciones presidenciales
 1947-2014



Calculado según la distancia entre las dos candidaturas más votadas.

Fuente: elaboración para esta investigación con Javier Pérez Mendieta, graduado del Máster de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España.

Sirve de ejemplo la presidencial de 1956. Siles recibió 84.2% de los sufragios, dejó en un lejanísimo segundo lugar a FSB (14%), que llevó las banderas de la oposición conservadora y se convirtió en el acérrimo adversario en un sistema que funcionó, en la práctica, como un bipartidismo desequilibrado, enfrentado en las urnas y en todos los escenarios. Atrás quedaron los partidos marxistas con una votación mínima: 1.3% para el PCB, 0.2% para el POR. Las formaciones prerrevolucionarias ni siquiera se presentaron. Durante el periodo, el número efectivo de partidos en el área electoral fue reducido, menor a dos, y el número efectivo de partidos parlamentarios aún menor.

Las ya abrumadoras victorias en papeletas se ampliaron en escaños, casi en independencia del sistema proporcional para elegir diputados o del mayoritario para senadores. Así, en los comicios de 1960, con una votación de 76.1%, el MNR concentró 85.2% de los diputados y la totalidad del Senado. La volatilidad electoral fue escasa, la menor en el periodo 1951-2014; igual que la competitividad de las elecciones. Por ello, no resulta fácil establecer conclusiones definitivas sobre el comportamiento de los votantes en ese periodo, aunque indiscutiblemente, gracias a las medidas de cambio, el MNR gozó de una amplia, sólida y entusiasta popularidad.

Al mismo tiempo, el MNR prolongó las prácticas previas: puso al aparato estatal y a los recursos públicos a favor de su candidato y manipuló el voto, se preocupó poco por respetar la exacta voluntad de los electores. Restringió las tareas de los opositores, que se podían mover con libertad sólo en algunas áreas y les costaba desarrollar el proselitismo en las zonas rurales. Hay un doble consenso entre los historiadores: el MNR alteró datos de los comicios sin necesitarlo pues contaba con un apoyo abrumador, proveniente de forma preponderante de los ciudadanos beneficiados con el derecho al voto (Mesa *et al.*, 1997: 615-616).

El autoritarismo electoral se acentuó a medida que el MNR se debilitaba y fragmentaba: en 1960, la competencia provino de FSB y del ala disidente encabezada por Guevara. Aun así, de acuerdo a los datos oficiales, V. Paz recibió 76% de los votos contra 14.4% para Guevara y 8.1% para FSB. En 1964, el conjunto de la oposición, en la cual ya figuraban la mayoría de los líderes movimientistas como Lechín, Guevara o Siles, se abstuvo, para privar de legitimidad la cantada reelección de V. Paz, conseguida luego de una reforma constitucional.

La concentración del voto se mantuvo de forma cada vez más artificial y en un contexto de creciente descontento. En esas condiciones, con la complicidad activa o pasiva del organismo electoral, la manipulación del voto se hizo obvia: ¡en 1964, se impidió a la oposición retirar sus candidatos y V. Paz reunió 97.8% del sufragio válido y más del 85% de los emitidos! Pese a la apabullante victoria, apenas tres meses después V. Paz partía al exilio, depuesto por los militares, sin que el país se convulsionara demasiado.

En la década de 1950 y en la primera mitad de la década de 1960, el sistema partidario vivió una polarización asimétrica entre el MNR, con un extenso respaldo rural, minero y de los barrios populares, y FSB, apoyada en clases medias urbanas y áreas rurales más periféricas y poco pobladas del oriente. El antagonismo tuvo una cara electoral, pero desbordó ese marco institucional. En efecto, en el inicio de la revolución, el MNR confinó a militantes falangistas en duros campos de prisioneros, y después del cierre, los acosó y hostigó. Por su parte, FSB intentó desalojar al MNR mediante magnicidios o golpes de estado: en el intento fallido de 1959, murió, en condiciones nunca esclarecidas entre suicidio o asesinato, su jefe Óscar Únzaga de la Vega.

De menor impacto para el sistema político fueron las relaciones de los partidos marxistas con el MNR, oscilantes entre apoyos a la

gestión y disputas por el sindicalismo minero u obrero. Si el oficialismo contaba con Lechín, secretario ejecutivo de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y de la COB, el trotskismo redactó la Tesis de Pulacayo (1946), el principal documento del sindicalismo y referencia del movimiento minero, columna vertebral de la COB (Lazarte, 2002: 1001-1002). De hecho, si se deja de lado a Sri Lanka, ningún partido trotskista influyó tanto en la historia de su país como el POR (Alexander, 1991).

La polarización se daba en un desequilibrio evidente. El MNR contaba con el impulso de una transformación revolucionaria que le granjeó el compromiso de los mayoritarios grupos que accedieron al sufragio universal y a la propiedad de la tierra en un país aún predominantemente rural, controlaba los poderes del Estado y las instituciones, hasta construyó lazos cordiales con Estados Unidos (Andrade, 1979). El peso de FSB era insuficiente para contrarrestar a un partido tan enraizado en los grupos populares y tan firme en el control del Estado.

Las únicas veces que desestabilizó al régimen fue cuando convergió con el naciente movimiento cívico cruceño, que reivindicaba la transferencia de parte de las regalías por la explotación petrolera a los departamentos productores; pero, aún así, las concesiones del MNR no se comprenden sin la presión de sus propios dirigentes orientales para que el gobierno atienda esa reivindicación, confirmando la importancia de la variable regional en el juego político boliviano.

La caída del hegemónico MNR necesitó su fragmentación, el aislamiento de V. Paz, distanciado de Siles, Guevara y Lechín, y obligado a aceptar un militar como acompañante de fórmula en 1964. FSB pudo felicitarse de ese derrocamiento pero los golpistas integraban las células militares del MNR y nunca consideraron entregarle el poder: en realidad, y en muchos aspectos, intentaron reproducir el esquema político movimientista sin el MNR.

III. EL RETORNO A LA DEMOCRACIA Y EL DIFÍCIL ACOMODO DE LAS NUEVAS PIEZAS DEL SISTEMA PARTIDARIO (1978-1985)

1. *Contexto*

El golpe militar de 1964 supuso tanto rupturas con la fase revolucionaria como líneas de continuidad. Desde ese momento hasta el retiro

final de las Fuerzas Armadas del poder en 1982, los partidos y por ende el sistema de partidos pasaron a un lugar secundario, colocados en la clandestinidad o aceptados hasta ciertos límites. La política giró alrededor del Ejército y los sindicatos. Las Fuerzas Armadas no eran monolíticas, albergaban corrientes de izquierda y de derecha, dispuestas al diálogo con los líderes civiles afines a sus planteamientos. Entre tanto, la oposición más frontal a los militares no nació de los partidos, desprovistos de escenarios, sino de los sindicatos, en especial mineros y obreros.

Los militares procuraron conservar el marco de acción movimientista. Incluso organizaron la elección presidencial de 1966, cómodamente ganada por el general Barrientos contra FSB y ramas menores del MNR, con la previsión de vetar la participación de los ex presidentes V. Paz y Siles. Ese intervalo constitucional, conducido con baja competitividad, legó la Constitución de 1967, que sirvió de marco para el retorno a la democracia, y con reformas, permaneció vigente hasta 2009.

El Ejército buscó el patronazgo estatal sobre el movimiento campesino y durante el gobierno de Barrientos (1964-1969) lo logró en amplia medida (Klein, 1987). En cambio, quebró lanzas con el resto del sindicalismo, sobre todo minero, alineado con la izquierda. La desaparición de esta vertiente de inclusión y encuadre popular diferenció el periodo militar del precedente. Cortó de raíz los brotes guerrilleros, venció a la guerrilla de Ñancauzú de Ernesto “Ché” Guevara (1967) y la de Teoponte, de jóvenes marxistas y cristianos (1969; Rodríguez, 2006). Mantuvo y expandió el capitalismo de Estado, aunque ofreció al empresariado facilidades, espacios de poder y ámbitos de concertación.

El periodo tuvo el punto de inflexión con el golpe de estado de Hugo Banzer a su colega de armas pero adversario ideológico, Juan José Torres (1971). El nuevo presidente se situó a la derecha, aliado con el MNR de V. Paz, la FSB, el empresariado y el apoyo de Estados Unidos en un momento álgido de la Guerra Fría. Reprimió a la izquierda de viejo o nuevo cuño, se estrelló contra el sindicalismo y convirtió el pacto militar-campesino de Barrientos en un cascarón vacío, manifestando que la proximidad con el movimiento popular dejó de ser una prioridad. Para 1974, prescindió de los aliados partidarios y se benefició con la bonanza de precios de las materias primas provocada por el shock petrolero de 1973.

En 1977, Bolivia se compaginó con América Latina en el inicio de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1994). Banzer convocó a elecciones para 1978, punto de arranque de una caótica transición política, en la cual alternaron golpes de estado y elecciones en un contexto polarizado (Lavaud, 1998). Las Fuerzas Armadas creyeron que impondrían al candidato oficialista con las técnicas de las décadas precedentes pero la reacción política y social provocó la anulación de la elección y el derrocamiento de Banzer (1978). Existía una diferencia de fondo entre alterar de una forma u otra los datos para amplificar el triunfo de candidatos que de todas maneras alcanzarían la mayoría absoluta que trastocar los resultados para proclamar vencedor a un candidato menos popular que sus contrincantes.

Para 1979, los militares convocaron a otra elección presidencial, ahora sin candidato ni partido gubernamental o beneficiados con los recursos estatales, con garantías para todas las organizaciones. Esta situación poco frecuente en la historia boliviana tuvo un impacto relevante sobre la configuración del sistema partidario. La presidencial de 1979 se saldó con el triunfo de la izquierda, reagrupada en la coalición de la UDP, dirigida por el ex presidente Siles, sobre el MNR de V. Paz y, más lejos, en el tercer puesto, Acción Democrática Nacionalista (ADN), recién fundada por Banzer. Como ningún candidato reunió la mayoría absoluta, la elección presidencial pasó al Congreso que fracasó en su mandato constitucional de elegir al presidente: apenas pudo nombrar al presidente del Senado Guevara presidente interino de la República, encargado de convocar una tercera elección.

Meses después, el mandatario fue derrocado por un golpe que fracasó por la resistencia popular: la presidenta de la Cámara de Diputados, Lydia Gueiler, fue designada presidenta interina y ella organizó los comicios de 1980. Aseguró la neutralidad del Poder Ejecutivo, y se consolidaron las tendencias de cambio en el sistema partidario. La nueva elección confirmó la ventaja de la UDP. Sin embargo, otro golpe impidió que Siles asumiese el gobierno. Los militares gobernaron hasta 1982, cuando desacreditados, sin aliados políticos o sociales, entregaron la presidencia a Siles, reconociendo los resultados de dos años antes.

Las esperanzas populares que acompañaron la llegada de la UDP al poder se diluyeron pronto, víctimas de una triple crisis: política, económica y social. El frente de izquierda, eficaz en la arena electoral, descubrió la profundidad de las divergencias internas una vez al

mando del Estado. Como era habitual, la UDP gobernó sin aliados pero en una situación sin precedentes, el oficialismo era minoritario en el Parlamento, lo que precipitó la crisis de gobernabilidad. Peor fue el impacto de la hiperinflación, una de las más agudas sufridas por un país en tiempos de paz, que colapsó la economía, deterioró el nivel de vida y alimentó una espiral de protestas sociales encabezadas por el sindicalismo.

Acorralado, Siles aceptó un recorte de su mandato y se convocó a una elección anticipada, para 1985. Se evitó así que la crisis gubernamental deviniese en la crisis del incipiente régimen democrático (Laserna, 1990: 208). En los años más inestables de la historia republicana, el sistema de partidos ofreció una imagen fragmentada y polarizada; sin embargo, en un nivel menos ruidoso, sufrió una muda importante, que lo distinguió de las formas precedentes: tuvo más partidos que en cualquier periodo previo, se volvió competitivo en un grado desconocido, conoció la dispersión del sufragio.

2. El silencioso final del secular bipartidismo a la boliviana y el nacimiento de un multipartidismo competitivo

Hasta el inicio de la transición a la democracia, Bolivia vivió durante un siglo, sin que los actores fuesen plenamente conscientes, en un bipartidismo de partido hegemónico. La hegemonía partidaria y la ausencia de alternancia, a pesar de las numerosas elecciones, ocultaron el bipartidismo secular. En efecto, el dominio conservador corrió en paralelo a su enfrentamiento con el Partido Liberal (1880-1899). Cuando el liberalismo alcanzó el poder tras la brevísima guerra federal, se enfrentó al republicanismo, su ala disidente (1900-1920).

El incruento derrocamiento liberal encaramó al Partido Republicano, cuyas corrientes ejercieron el poder hasta la víspera de la revolución de 1952. El MNR gobernó con la tenaz oposición a FSB hasta la intervención militar (1952-1964). Ninguno de estos ciclos de partido hegemónico concluyó con una alternancia pacífica después de una elección sino con un derrocamiento, una interrupción externa, como ocurre frecuentemente; sólo de manera excepcional, sucede por una reforma interna para desarmar el esquema, como en el México de fines del siglo XX (Sartori, 1992: 323-325).

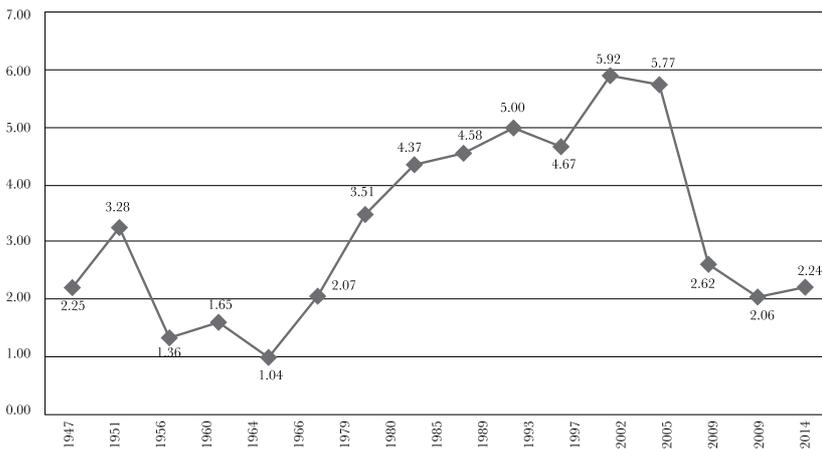
La nueva fase se inició en 1979. Por primera vez en un siglo, no había un esquema bipartidista, gobierno de un partido hegemónico,

patronazgo, recursos o aparato estatal a favor de un partido; ninguna fuerza se encontraba restringida en sus derechos; tampoco los medios sufrían trabas; los resultados no estaban fijados de antemano. Jamás hubo más de seis postulantes presidenciales, en 1979 y 1980 se presentaron 8 y 13 candidatos respectivamente. Una elección de tales características coincidió con, y por supuesto alentó, el surgimiento de un sistema partidario competitivo. Estos factores, con la fragmentación del otrora hegemónico MNR (ver el punto siguiente), condujeron a la ausencia de un ganador con mayoría absoluta, que fue la norma desde finales del siglo XIX. Aún más, con 35.9% de los sufragios válidos, Siles era el ganador con menor porcentaje de una elección presidencial en un siglo. En una perspectiva de historia amplia, se trató de un cambio relevante.

Los comicios de 1979-1980 marcaron inflexiones y transiciones, se colocaron como una bisagra. Con un número efectivo de partidos, en su dimensión electoral, de 3.5, la presidencial de 1979 rompió con cualquier fase precedente, y en 1980, por primera vez, se pasó la barrera de cuatro partidos efectivos. Hasta ese momento, el nivel previo más importante fue de 3.2 en 1951. Sin embargo, para el siguiente cuarto de siglo, la cifra de 1979 fue la más baja, y así se mantuvo hasta la presidencial de 2005 (gráfico 2).

Gráfico 2

Número efectivo de partidos en las elecciones presidenciales. 1947-2014



Fuente: elaboración propia.

Si la concentración del voto en los dos primeros candidatos en 1979 (71.8%) fue la más alta de los veinticinco años siguientes, era la más baja de la historia. Es más, tal porcentaje era superado por el MNR en solitario en la época revolucionaria. Algo casi parecido vale para la concentración del sufragio en los tres primeros. En su traducción parlamentaria, la concentración del voto se acentuó: cierto para el Senado, elegido con un sistema de corte mayoritario, donde las tres primeras candidaturas coparon la totalidad de los escaños y también para la Cámara de Diputados, elegida con un método proporcional. En total, en 1979, las tres primeras candidaturas tuvieron el 93.5% de los parlamentarios.

Los votantes apostaron por los valores conocidos, como les sucedió a los electores latinoamericanos en la transición democrática. Los tres ex presidentes en carrera cosecharon los apoyos más altos, con una ventaja para los líderes del movimientismo: Siles con una coalición de izquierda, V. Paz reagrupando la estructura partidaria; detrás, Banzer, cuya fuerza y debilidad a la vez venían de su gobierno, el más largo del siglo XX, bajo el signo autoritario. Fueron los únicos candidatos con una notoriedad nacional, estructuras de apoyo y militancia, sin duda desiguales, pero existentes en todo el territorio.

La participación electoral y el voto por el MNR, ADN y UDP demostraron ser volátiles, lo que constituía también una prueba de la libertad del electorado. Las lealtades carecían de una consistencia tal que resistiesen las vicisitudes de la coyuntura. De 1979 a 1980, la volatilidad fue limitada en comparación con momentos siguientes pero alta si se considera que apenas transcurrió un año entre ambos comicios. La distribución inicial (UDP 35.9%, MNR 35.8%, ADN 14.8%) se trastocó a favor de la UDP y ADN (38.4% y 16.7% respectivamente). La candidatura de V. Paz del MNR se contrajo (20%) por la acumulación de tres causas en muy corto tiempo: el golpe de Estado de 1979, en el cual participaron muchos de sus líderes dañó sus credenciales democráticas; la división que siguió a esa aventura hizo que al menos cuatro candidaturas se desgajasen del MNR de 1979, y, finalmente, el plan de rigor económico ejecutado en el gobierno provisorio de Lydia Gueiler fue cargado al pasivo del MNR que componía la mayoría del gabinete.

Los votantes pudieron pasar de un partido a otro pero también las evoluciones se explican por el repliegue de una franja del electorado. El retorno a la democracia despertó el entusiasmo que se tradujo en

una participación de 90%, al año siguiente el desencanto cobró factura y redujo la participación a 74.7%. La volatilidad más impresionante e intensa del periodo democrático, por su trasvaso electoral, se produjo entre 1980 y 1985. Reflejó el desgarramiento de la economía por la hiperinflación. La UDP desapareció y su mejor representante, el MIR, apenas llegó a 10.1%; ADN duplicó su fuerza (32.8%) y ascendió del tercer al primer lugar, en parte impulsado por antiguos votantes de la UDP: la imagen de autoridad de Banzer le sirvió en esa coyuntura de desorden (Romero, 2003: 39-41). El MNR se recuperó (30.2%) sin reencontrar el nivel de inicio de la transición a la democracia.

3. *La fragmentación del sistema de partidos: el quiebre de las viejas fuerzas y el nacimiento de la segunda generación*

El sistema de partidos se fragmentó como nunca antes. A la competitividad señalada, se sumaron la escasa normatividad jurídica sobre los partidos, la fractura del MNR y de los partidos de la primera generación así como el nacimiento de la segunda generación de partidos del siglo XX en la década de 1970. El retorno a la democracia se hizo después de doce años de la última presidencial —un récord en la historia del país— y sin un marco regulador de la actividad partidaria. Luego del autoritarismo, el ánimo era abrir las puertas de la participación.

Los procesos electorales entre 1978-1985 quedaron marcados por la proliferación de partidos de todas las tendencias. Decenas de organizaciones recibieron la personalidad jurídica en un trámite desprovisto de requisitos exigentes, al punto que el organismo electoral recurrió a números y apellidos para distinguirlas: Partido Socialista, Partido Socialista-1; Movimiento Nacionalista Revolucionario-Jorge Alderete, Movimiento Nacionalista Revolucionario-Rubén Julio; entre otros (Céspedes, 1982: 63-69). En 1979, 53 partidos contaban con un registro legal y esa cifra creció en los procesos siguientes.

La proliferación de partidos generó inquietud, pero ocurre con frecuencia en las democracias nuevas o renacientes, después de una prolongada represión (Couffignal, 1992: 35). El laberinto político de creaciones partidarias (Rivadeneira, 1984) no multiplicó las candidaturas presidenciales: en 1979, se anotaron 8, la cifra más baja entre 1979-2009, aunque la más alta hasta ese momento. Sin embargo, la fragmentación subyacía y se manifestaba con los vuelcos de la coyuntura. En 1980, el número de candidaturas creció a 13, impulsado por

las secuelas del fugaz pero sangriento golpe de estado del general Alberto Natusch que provocó la implosión de la alianza construida alrededor del MNR, que tuvo numerosos cuadros comprometidos en esa aventura militar. En 1985, se estableció la plusmarca, con 18 candidaturas, resultado de la descomposición de la UDP luego de su gestión gubernamental. No menos de cuatro organizaciones que acompañaron la gestión de Siles llevaron candidatos propios.

En contadas oportunidades, la obtención de la personalidad jurídica tenía como fin la participación autónoma en la elección, servía más bien para acomodarse mejor en el armado de las grandes coaliciones en el retorno a la democracia. Para muchos dirigentes medios, afirmar ser líderes nacionales de una sigla constituía un instrumento de negociación más eficaz para ingresar en las listas parlamentarias que presentarse de manera individual. Por su parte, para las coaliciones, aunque había uno, dos o tres partidos troncales, no parecía estar de más acumular siglas, quizá para impresionar a los rivales, a los electores o darse mayor confianza.

En 1980, la UDP estaba integrada oficialmente por el MNRI, el MIR, el PCB, el MPLN, el PRINM, el PSTA y el MRE; por su parte, el FDR y el MNR-AFIN, que no alcanzaron 5% de los sufragios, ¡tenían cada uno seis partidos coaligados! Estas tácticas se facilitaron por la ausencia de elecciones desde 1966 que impedía conocer el peso verdadero de cada grupo: en el mejor de los casos existían suposiciones fundadas, pero a menudo, simples especulaciones.

La multiplicación de los partidos también se explicó por la ruptura del MNR luego de 1964 y la fragmentación de las ramas disidentes, en menor medida por la desagregación de FSB y por las escisiones de los troncos trotskista y pro-soviético. En el MNR persistían las divisiones que pesaron en su derrocamiento. Dos alas sobresalían. Una la dirigía el ex presidente V. Paz, que conservaba el nombre del MNR, la mejor estructurada, con la presencia más extensa en el territorio, considerada más conservadora por su respaldo al golpe de estado de Banzer. La otra que agrupaba a los críticos contra ese golpe de estado, la encabezaba el ex presidente Siles, fundador del Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), el pivote de la UDP. Al lado de las dos corrientes centrales, numerosos dirigentes regionales o sectoriales dirigían sus propias tiendas.

La compleja relación falangista con los gobiernos militares, entre el apoyo, al punto que muchos cuadros terminaron cooptados por el

gobierno de Banzer, y la oposición moderada, tampoco contribuyó a la cohesión partidaria. En el marxismo, el POR conoció las divisiones, disidencias, exclusiones y purgas habituales en partidos de célula, con influencia sindical pero sin mayor relevancia electoral. El PCB sufrió las disputas mundiales del comunismo, con la escisión maoísta del Partido Comunista Marxista Leninista (PCML) y quiebres por su reserva frente a la guerrilla del Ché Guevara.

La paleta se enriqueció con la llegada de la segunda generación de partidos, forjada entre finales de los sesenta y los setenta, a pesar de la represión militar. Ella se construyó alrededor del debate sobre el destino del país posrevolucionario: afianzadas las medidas de 1952, las nuevas interrogantes giraban alrededor de los derroteros después de esa profunda transformación. Tres corrientes se distinguen. En la izquierda, sobresalieron el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Socialista (PS), la derecha la ocupó Acción Democrática Nacionalista (ADN) y, eludiendo esta topografía, se desarrolló el katarismo.

El MIR se fundó con la columna vertebral de la juventud democrata cristiana que rompió con el partido matriz, comprometida con el aliento social del Concilio Vaticano II, y jóvenes marxistas independientes. Su nacimiento coincidió con el golpe de estado de Banzer, al cual se opuso y lo combatió adentro, en la clandestinidad, y afuera, en el exilio. Pese a las reservas del ala radical, en la transición a la democracia, abandonó los postulados socialistas, aceptó un entronque histórico con la gesta revolucionaria de 1952, siguiendo las convicciones de su principal líder, Jaime Paz, y se sumó a la UDP (Chávez y Peñaranda, 1992). La trayectoria inicial del PS fue próxima. Rechazó el golpe de Banzer, postuló el horizonte socialista para superar la etapa revolucionaria “pequeño burguesa”, como consideró a 1952. En la apertura democrática, se dividió entre la fracción que apostó por la alianza de izquierda en la UDP, y la que persistió en una vía propia, alrededor de Marcelo Quiroga Santa Cruz, jefe del PS-1 (Rodas, 2010).

Los colaboradores de Banzer se agruparon en la candidatura oficialista del general Juan Pereda, que ganó las fraudulentas y anuladas elecciones de 1978. Para el año siguiente, con aproximadamente el mismo personal pero ya alrededor de Banzer, se creó ADN, que asumió el balance del gobierno militar, reivindicó la prosperidad de los setenta y la imposición de un ambiente de orden. La línea desarrollista de la revolución de 1952 constituyó el marco de su acción.

El katarismo se distinguió de la izquierda y de la derecha porque en nombre de los valores colectivos de las comunidades indígenas puso en tela de juicio el espíritu modernizador del proyecto del MNR y sus herederos y denunció el “falso desarrollismo que se importa” (Hurtado, 1986: 303). Primer movimiento político surgido de la zona rural, en especial de las tierras altas, contó con dos líneas: una consideró que además de problemas culturales, Bolivia sufría dificultades socioeconómicas, otra estimó que la cuestión racial predominaba sobre cualquier otra. A la primera pertenece el Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK), del cual luego se desprendió el MRTK-Liberación (MRTKL), de Genaro Flores y Víctor Hugo Cárdenas, dispuesto a pactar con la izquierda para encarar la pobreza y la desigualdad. A la segunda, el Movimiento Indio Tupac Katari (Mitka), cuyos dirigentes Luciano Tapia y Constantino Lima, desestimaron cualquier entendimiento pues afirmaron que la lucha era entre blancos e indios, no entre la izquierda y la derecha, nociones europeas.

4. La polarización partidaria y las convicciones compartidas

Construido con organizaciones políticas nacidas en edades políticas distintas, reestablecido en medio de la proliferación de nuevas formaciones, el sistema partidario de la transición estuvo sometido a la polarización política aunque paradójicamente existía un cuerpo compartido de convicciones socioeconómicas. El gobierno de Banzer abrió heridas políticas, prohibió la actividad de los partidos, encarceló, torturó, exilió, incluso asesinó a dirigentes políticos y sociales. La actitud sobre el autoritarismo constituía una línea de división nítida y ADN ocupaba la poco envidiable casilla de organización con la cual ninguna deseaba pactar, aliarse o siquiera aproximarse sin ver manchadas las cartas democráticas conseguidas en la resistencia, temprana o tardía, a Banzer. ADN se encontraba enfrentado a todos los partidos, inclusive aquellos que colaboraron para el éxito del golpe de Banzer, como el MNR, y los tildaba de comunistas, sirviéndose de la presencia del PCB en la UDP y del PCML en la alianza encabezada por el MNR.

Esta importante línea nunca se convirtió en la rígida frontera que separó, por ejemplo, al sistema partidario chileno en dos bloques. Esa trayectoria divergente se explica porque en Bolivia la fase militar no fue homogénea, la presencia civil de distinto signo fue común en los

gabinetes (entre 1964 y 1982, en gobiernos militares, hubo ministros movimientistas, falangistas, socialistas, demócrata cristianos; Mesa, 2006: 370-388), y Banzer trabajó durante casi la mitad de su gobierno con los dos partidos grandes del periodo precedente (MNR-FSB). Asimismo, la menor duración y el nivel de represión más bajo evitaron que los enfrentamientos posteriores tuviesen en la dictadura un ineludible y recurrente punto de debate. Si bien ADN acuerpó la acción de Banzer, de entrada aceptó el cuadro democrático e insistió en que el golpe de estado depuso a otro gobierno de facto y lo justificó por la extrema polarización de la época.

Los electores armaban el escenario político de izquierda a derecha. En un polo, situaban al PS-1 o a fuerzas marxistas minoritarias de la UDP; en el otro, a ADN y, aún más a la derecha, FSB, ya en declive. Entre ambos polos, figuraba a la izquierda la UDP, ensamblada con tres piezas centrales: el MNRI, el MIR y el PCB, y el MNR, más conservador pero con una historia impregnada por la gesta revolucionaria de 1952 y capaz de aliarse con organizaciones reputadas progresistas, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) o los maoístas.

En este espacio central, las fronteras carecían de rigidez, en particular en la numerosa familia movimientista: salvo líderes personalmente comprometidos con Siles o con V. Paz, el resto se encontraba cómodo en el MNRI, eje de la UDP, o en el MNR. De hecho, hubo perspectivas de que esa familia olvidara el duelo fratricida: en 1978 el MIR resignó su aspiración vicepresidencial para evitar la reunificación que hubiera dejado a todos los partidos sin opciones ante un binomio Siles-V. Paz (Granado, 1983). La situación no era distinta para los otros partidos: se encontraban predispuestos a participar en alguna de las dos grandes alianzas que se perfilaban y el destino de las negociaciones dependió en buena medida de los espacios en las listas parlamentarias. Sin embargo, cerradas las alianzas, fue intensa la violencia verbal entre los dos favoritos, la UDP y el MNR.

La polarización le pasó una factura elevada a la nascente democracia. En 1979, triunfó la UDP sin la mayoría absoluta exigida por la Constitución. Por lo tanto, se requería la decisión congresal, que debía elegir al presidente entre los tres candidatos más votados y ningún partido disponía de la mayoría absoluta en el Parlamento. Incluso la UDP contaba con menos representantes que el MNR, ganador en la mayoría de los departamentos. Para la UDP, la ecuación resultaba políticamente imposible: sin el desistimiento de su principal contrin-

cante, el MNR, requería el apoyo de los otros partidos, lo que implicaba reunir al PS-1 y sobre todo a ADN, con la cual consideraba que la separaba ríos de sangre. El MNR tenía la opción de recibir el respaldo de la UDP; el apoyo de dos partidos menores (la FSB y el PS-1, y éste definitivamente no concebía tal alianza), o los votos de ADN. La UDP y el MNR se enfrascaron en una dura y vana contienda por la presidencia y ninguno consiguió los pactos. El sistema parlamentario de nombramiento del presidente exigía una práctica de compromisos, por entonces poco arraigada en las elites políticas. La áspera evolución política de los años 1970, los programas de cambio global y un débil compromiso con el sistema representativo, trabaron el asentamiento democrático (Malloy y Gamarra, 1987: 108-119).

En el triángulo, ADN poseía la llave para la presidencia en caso de desacuerdo entre los dos primeros. Empero, ninguno se le aproximó y ADN dejó naufragar ese retorno a la democracia que mejoraba implícitamente la imagen de Banzer que reivindicaba su gobierno con el eslogan “orden, paz y trabajo”. La solución encontrada, la elección del presidente del Senado Guevara como presidente interino con la misión de organizar nuevos comicios, sólo acentuó la inestabilidad política (*cf.* “Contexto”, en la sección II).

El aislamiento de ADN se prolongó hasta 1985. En esa oportunidad, en medio de la crisis económica, Banzer se impuso sin mayoría absoluta. El ganador comprobó cómo en el Parlamento, el MNR lograba con poco esfuerzo y sin mayores contrapartidas el respaldo de las organizaciones de izquierda para elegir a V. Paz como presidente de la República. ADN permanecía como el polo con el cual se descartaba alianzas; fue la última vez. Para salir de la espiral inflacionaria, el MNR aplicó un viraje económico liberal, rechazado por la izquierda, y sostenido por ADN. Ambos partidos suscribieron el Pacto por la Democracia que le ofreció una sólida y permanente mayoría parlamentaria al MNR. Eran los primeros pasos de una reconfiguración del escenario partidario y más allá, de las condiciones del juego político, institucional, económico y social.

Empero, detrás de los antagonismos partidarios y los enfrentamientos de líderes, y más allá de los matices, dominaban referencias ideológicas comunes. Para el grueso de los electores y para la mayoría de los partidos, la legitimidad política provenía de la adhesión al nacionalismo revolucionario (Zavaleta, 1983: 11-59), con la necesidad de un papel activo del Estado en asuntos socioeconómicos, en espe-

cial en la industrialización de las materias primas; el reforzamiento de la nación homogénea alrededor del mestizaje y del uso del español; la integración sociopolítica de los sectores populares bajo la conducción del Estado; el apuntalamiento de una burguesía nacional.

Estas convicciones se extendían desde la derecha hasta amplias franjas de la izquierda. ADN tenía como referencia el gobierno de Banzer, que utilizó la retórica del nacionalismo revolucionario en su vertiente desarrollista, extendió las funciones del Estado, aunque perdió la relación con las clases populares (Peñaranda, 2004). La importancia del nacionalismo revolucionario es evidente en el MNRI y el MNR, cuya gravitación política y electoral se impuso incluso a formaciones que en su nacimiento pretendieron superarla. El MIR revisó sus planteamientos más socialistas para realizar el entronque histórico con la revolución de 1952. El katarismo moderado o los comunistas, aún con ideologías lejanas de esa matriz, se acoplaron a coaliciones dirigidas por movimientistas para no marginalizarse. Pocas organizaciones se situaron fuera de ese horizonte: el trotskismo o el MITKA, cuya lectura basada en un antagonismo irreductible entre el mundo indígena y otro de origen europeo, desafiaba los postulados básicos del nacionalismo revolucionario. Ninguna logró más del 2% de los sufragios.

IV. EL SISTEMA PARTIDARIO ENTRE 1985-2005: LOS ÉXITOS Y EL FRACASO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PLURALISMO MODERADO

1. *Contexto*

Desde el retorno a la democracia, los cambios políticos, sociales y económicos se sucedieron vertiginosos. Tras los fracasos del primer gobierno democrático, dirigido por la UDP, la elección de 1985 dio una amplia victoria a la oposición. Por primera vez, el oficialismo traspasó el gobierno a la oposición de forma pacífica, como resultado de una elección. En su cuarto y último gobierno, V. Paz aplicó un severo, a la vez que exitoso, plan de control de la inflación que, además, y sobre todo, sirvió para un rediseño del Estado. Como en otros países de América Latina y Europa del Este, llegaron simultáneamente las reformas políticas y económicas (Przeworski, 1991). Esos lineamientos se impu-

sieron durante aproximadamente dos décadas y se perfiló un consenso alrededor de cuatro ejes: democracia representativa con un lugar decisivo para los partidos y las instituciones, economía de mercado, descentralización del Estado y multiculturalismo moderado.

En política se abandonó la visión de la democracia cultivada por la revolución de 1952, que la definía por la orientación de las políticas públicas: cuanto más favorables se las consideraba para los sectores populares o para el fortalecimiento del Estado, más democrático se juzgaba un gobierno, con prescindencia de criterios ligados al ejercicio de las libertades, el pluralismo, el disenso o el respeto del voto. Al finalizar el siglo XX, la democracia se concibió como un conjunto de reglas para la alternancia en el poder, más allá de las orientaciones socioeconómicas de un gobierno, se aceptó que valores igualmente deseables pueden contraponerse y se entendió, sobre todo, en términos electorales. Existía en la medida que hubiese elecciones regulares, limpias, competitivas, reflejo de las otras condiciones indispensables de un régimen representativo, como la libertad de asociación, de expresión, la inclusión de todos los adultos, la separación y equilibrio de poderes (Dahl, 1998).

La construcción de instituciones confiables y la limpieza de los comicios se convirtieron en una prioridad. Esa concepción, dominante después del derrumbe del sistema soviético, exigía reglas equitativas para todos los jugadores, árbitros encargados de hacerlas cumplir, derechos y garantías individuales respetados. Como en el resto de América Latina, mejoró la calidad, la transparencia y la eficiencia de las elecciones (PNUD-OEA, 2010: 65). En consonancia, se hizo un esfuerzo por construir un sistema de partidos competitivo y ordenado.

En economía, se redujo la participación del Estado, a tono con el nuevo vigor del liberalismo en los países desarrollados y en América Latina. En la década de 1990, se privatizaron las compañías estatales, incluidas las más grandes bajo una modalidad de “capitalización” en la cual el Estado conservó la mitad de la propiedad de las empresas, vendió la mitad a compañías internacionales y les cedió la gestión. Desligado de la producción y la administración de servicios, el Estado adquirió un papel regulador. A la par, se transformó y desplazó la matriz económica del país. La crisis de precios hundió la minería de los Andes. El relevo lo asumió progresivamente la soya y el gas, productos del sur y este, convertidos en los faros de las exportaciones. A la par, esas regiones mostraron saldos migratorios positivos.

La desconfianza con el Estado central también pasó por la descentralización que invirtió la tendencia de la revolución de 1952. La Ley de Participación Popular (1994) transfirió recursos y competencias hacia los municipios, completando el paso político previo, la elección de alcaldes con sufragio universal (1987). Como en los otros países latinoamericanos, el propósito fue fortalecer un nivel juzgado próximo a los intereses y preocupaciones de los ciudadanos, más efectivo para invertir los fondos públicos en asuntos productivos y sociales. La onda expansiva de la descentralización municipal fue significativa: le dio al Estado una inédita presencia territorial, generó una sostenida transferencia de recursos hacia la periferia y la zona rural, hizo del espacio local una base para buscar el poder nacional y diversificó los liderazgos.

Por último, en paralelo a la conmemoración del V Centenario de la llegada de Colón a América, se abandonó el ideal de la nación homogénea de mestizos de la revolución de 1952. Se proclamó el carácter multicultural del país que valoró la diversidad de culturas, replanteó el modelo educativo, reconoció territorios indígenas.

Estas cuatro líneas de consenso fueron aplicadas por los partidos que dominaron la escena a lo largo de estas dos décadas. El MNR tuvo tres administraciones, la de V. Paz (1985-1989), la primera de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y la segunda, terminada abruptamente (2002-2003). El MIR encabezó el gobierno en una oportunidad, con J. Paz (1989-1993), al igual que ADN, cuya gestión fue conducida primero por Banzer y completada por el vicepresidente Jorge Quiroga (1997-2002).

2. El intento de construir un sistema de partidos competitivo e institucionalizado y la tercera generación de partidos

El sistema de partidos de 1978-1985 no fue, en un sentido estricto, concebido racionalmente, se desarrolló al calor de los acontecimientos. En efecto, apenas Banzer convocó a la presidencial de 1978, quedó desbordado, obligado a proceder a una liberalización completa, mientras que el organismo electoral conformado sobre la marcha, recibía decenas de demandas de reconocimiento de partidos sin reglas precisas y con el reto de preparar una elección en algo más de un semestre luego de doce años sin procesos electorales.

En la fase que abre la presidencial de 1985, en particular durante la última década del siglo XX, los actores políticos procuraron diseñar un sistema partidario competitivo, institucionalizado, ordenado, en la medida de lo posible, políticamente moderado. Se convirtió a los partidos en los actores centrales de la política, encargados de canalizar las demandas ciudadanas, agregar intereses colectivos, representar a la ciudadanía, con democracia interna y transparente. Las fuerzas políticas claves del periodo previo perdieron su papel. Se limitó a las Fuerzas Armadas a su función institucional y los sindicatos, debilitados después del cierre de las minas públicas, fueron desplazados a la esfera social y ese relegamiento suprimió medio siglo de “centralidad del movimiento minero” y de la creencia en la “invencibilidad de la masa”, legada por la epopeya de las luchas sociales.

Esta construcción debe ser vista de manera integral, como un conjunto de reformas que apuntó a afianzar las instituciones, tradicionalmente frágiles, asegurar mejor los equilibrios y separación de poderes. Muchas de sus orientaciones se inscribieron en una dinámica continental (Zovatto y Orozco, 2008). El proceso se inició tímidamente en la gestión de V. Paz y alcanzó su cúspide durante la de J. Paz, que en dos oportunidades, 1991 y 1992, consiguió que los partidos del oficialismo y de la oposición acordaran una ambiciosa agenda que contemplaba, entre otros aspectos, modificar la Constitución, reformar la administración de justicia, iniciar una reforma educativa, aprobar una ley de partidos, organizar una Corte Nacional Electoral (CNE) auténticamente imparcial, independiente de los intereses partidarios, capaz de velar por el respeto del voto ciudadano.

Se trató de un acuerdo “trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político” (Mayorga, 1993: 51). El pacto se convirtió en la hoja de ruta de la reforma política durante una década pues la mayoría de los puntos consensuados se ejecutaron en cuatro presidencias consecutivas, de tres partidos distintos, manteniendo el entendimiento entre gobernantes y opositores: las de J. Paz, Sánchez de Lozada y Banzer-Quiroga. En la agitada región andina, Bolivia se singularizó pues “la legitimidad de procedimientos y de origen le dio una estabilidad política muy fuerte” (Pachano, 2008: 239).

Uno de los últimos acuerdos cumplidos, luego de negociaciones prolongadas, fue la promulgación de la Ley de Partidos Políticos (nú-

mero 1984), destinada a fortalecer el sistema de partidos y a las mismas organizaciones (1999). La norma sistematizó disposiciones dispersas y añadió reglas, inscritas en una tendencia continental, que apuntaron a regular la vida partidaria promoviendo la democratización interna. Se fijó que los partidos tengan estatutos, se ciñan a reglas de democracia interna, que los militantes elijan a los dirigentes y dispongan del “recurso de queja” ante la CNE en caso de violación a sus derechos. En una perspectiva comparada, esas disposiciones se pudieron catalogar como “muy reguladas” (Zovatto, 2008: 64). El poder y la discrecionalidad de las jefaturas nacionales se redujeron en las normas y también, en menor escala, en los hechos.

Las nuevas reglas procuraron evitar la multiplicación de las organizaciones. El requisito central del otorgamiento de la personalidad jurídica pasó de reunir firmas equivalentes al 0.5% de votos emitidos en la última elección al 2% y se sometió a los partidos existentes a la prueba. Formaciones históricas pero ya desprovistas de relevancia sucumbieron: entre otros, el PCB, la FSB, el MRTKL. Para conservarla, un partido debía superar el umbral de 3% de votos válidos, barrera también aplicable para acceder a los escaños parlamentarios plurinominales. El impacto fue evidente, como prueba la tabla 1.

Tabla 1

Cantidad de partidos reconocidos, participantes y cancelados, presidenciales. 1979-2014

Elección	1979	2002	2005	2014
Partidos reconocidos	53	23	16	12
Partidos que anunciaron su participación y /o entregaron los requisitos	No aplica	20	11	11
Partidos participantes	24	14	9	6
Candidaturas presidenciales	8	11	8	5
Partidos cancelados después de la elección	0	4	4	2
Partidos vigentes después de la elección	53	19	12	9

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de la Corte Nacional Electoral al Congreso.

La norma apuntó asimismo a establecer controles del impacto del dinero en la política, uno de los asuntos complejos para las democracias contemporáneas. Componente decisivo de la ley, por lo que implicaba como voluntad, fue la subvención pública para los partidos, destinada a asegurarles una existencia regular, más allá de la época electoral, facilitarles el funcionamiento de una estructura mínima y ahorrar la tentación de la búsqueda de recursos ilícitos o ilegales. A pesar de su impopularidad en la sociedad, la subvención estatal fue considerada ni más ni menos una prueba del “nivel de modernidad del Estado... una sobreguarda para el proceso democrático” que permitiría a los partidos “manejarse con transparencia y sin condicionamientos económicos que pudieran hacer peligrar la gobernabilidad del país y también la pervivencia misma del Estado” (CNE, 1997: 49). En contrapartida, la CNE recibió los mecanismos para fiscalizar el manejo de los recursos estatales y privados recibidos por las organizaciones.

Además del esfuerzo por regular la vida de los partidos, los actores políticos intentaron mejorar la representatividad del sistema, estrechar los vínculos entre los candidatos y los votantes, reforzar la imagen del Parlamento. Compartiendo una importante tendencia internacional, en 1997 se aplicó el sistema proporcional personalizado, de origen alemán, para elegir a los diputados (Nohlen, 1999: 113-135). En la misma línea, se introdujo la cuota femenina que aumentó, de manera modesta, la proporción de parlamentarias (Choque, 2013: 141).

La sucesión de elecciones permitió a los partidos organizar carreras políticas metódicas para sus cuadros, con ascensos progresivos en las listas congresales: mejoramiento en los puestos en las planillas, paso de las alcaldías a la Cámara de Diputados, y de ésta al Senado (Romero Ballivián, 2009).

Las reformas políticas tuvieron algunos efectos paradójicos. La elección uninominal amplió la autonomía de los parlamentarios elegidos con ese método frente a las direcciones nacionales. En la misma dirección jugó la elección municipal, sobre todo después de la participación popular. Los alcaldes más populares, en especial de las ciudades grandes, construyeron un capital político propio, ganaron márgenes de acción en la estructura partidaria, incluso para cambiar de partido en caso de fricciones con la jefatura y hasta para fundar sus propios partidos.

El sistema de partidos regido por la nueva ley reunía a partidos de la primera generación, como el MNR, y de la segunda, en particular

el MIR y ADN. Estas organizaciones remodelaron la sociedad y el Estado, alejándose de sus líneas anteriores. El MNR rompió con el nacionalismo revolucionario para identificarse con un proyecto liberal, favorable al sector empresarial, la regulación más que la planificación económica, los equilibrios de poderes más que la concentración. En el trayecto superó uno de los retos más difíciles de los partidos bolivianos, reemplazar el liderazgo de su jefe y fundador, V. Paz, por el de Sánchez de Lozada, uno de los artífices del viraje liberal. ADN, siempre bajo la batuta de Banzer, se desligó del capitalismo de Estado para impulsar igualmente una corriente liberal. El MIR continuó con su muda ideológica: a finales de la década de 1980 insistió en el componente social dentro de la economía de mercado.

La tercera generación de partidos del siglo XX, surgida desde finales de los ochenta, se integró a ese sistema partidario. Su rasgo compartido fue su horizonte exclusivamente democrático y electoral, en ruptura con el pasado, cuando golpes de Estado, revoluciones y guerrillas eran opciones para alcanzar el poder, pero inscrito en la evolución nacional y mundial: desde 1989 desaparecieron modelos alternativos a la democracia y América Latina se apartó de su tradición golpista. Nació como respuesta a dos de las transformaciones impulsadas desde 1985: el predominio de la economía liberal y la descentralización del Estado.

Dos alas se distinguen. Frente al repliegue del Estado y los costos sociales del ajuste liberal, se plantó la primera corriente, con Conciencia de Patria (Condepa) de Carlos Palenque y Unidad Cívica de Solidaridad (UCS) de Max Fernández como sus principales exponentes (Mayorga, 2002). Se acercaron a los sectores populares sin propuestas de refundación de la sociedad; más bien expresaron la solidaridad: moral y cotidiana en el caso de Palenque, conductor de un programa radial y televisivo abierto a una participación masiva del público, en especial de las categorías más desfavorecidas, con las cuales estableció el vínculo simbólico del compadrazgo (Archondo, 1991: 105-126); económica, con el patrocinio de obras colectivas en el caso de Fernández, dueño de la mayor fábrica de cerveza del país. Ambos ofrecieron paliativos puntuales para superar dificultades urgentes.

La descentralización del Estado provocó una novedad: la organización de partidos desde la arena local. Hasta la última década del siglo XX, ningún liderazgo nacional provino del terreno municipal o departamental, lo que se explicó por los limitados recursos y atribu-

ciones de las alcaldías o las prefecturas y la ausencia de la legitimidad democrática del voto. La figura cambió cuando los municipios recibieron fondos, adquirieron competencias y eligieron a sus autoridades con sufragio universal. Los alcaldes exitosos de las ciudades grandes se proyectaron hacia la competencia nacional o dirigentes nacionales pasaron por la gestión municipal para reaparecer fortalecidos en el campo nacional o más independientes con respecto a las direcciones centrales de sus partidos.³

Por último, si se deja de lado el origen formal del partido, escisión del tronco falangista, el MAS, como expresión del movimiento cocalero y campesino de Cochabamba, cabalgó al principio sobre ambos movimientos. Denunció el imperialismo, el capitalismo, el liberalismo y construyó su base de poder en simbiosis con los sindicatos campesinos al ganar desde 1995 las alcaldías rurales de Cochabamba (Calla y Calla, 1996: 42-49) y a partir de 1997 las diputaciones uninominales. Más tarde, muchos de sus parlamentarios contaron con la experiencia de la descentralización municipal, como alcaldes, concejales, miembros de organizaciones territoriales de base (Zuazo, 2009; Gonzáles, 2013).

Si las dos primeras generaciones se preguntaron cómo cambiar una situación estabilizada aunque sometida a tensiones (la sociedad liberal o la posrevolucionaria), la tercera reaccionó ante un cuadro en movimiento permanente, que no había asentado todos sus elementos y en la cual la iniciativa pertenecía a los promotores del cambio, ¡que eran los viejos partidos! Por lo tanto, les costó definir si debían proponer el cambio de un modelo aún en construcción o sugerir cambios en el modelo. Sus ideas y sus prácticas reflejaron esa hesitación.

3. Un sistema multipartidario competitivo, centripeto, de voto disperso y participación disminuida

El sistema partidario vigente desde 1985 y durante dos décadas, tuvo características singulares. Nunca antes, por un tiempo tan prolongado,

³ Los ejemplos importantes corresponden a Nueva Fuerza Republicana (NFR), fundado por el alcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa (Mayorga, 1997), y el Movimiento Sin Miedo (MSM) por el alcalde de La Paz, Juan del Granado. En el inicio del siglo XXI, se sumaron al alcalde de El Alto José Luis Paredes que fundó Plan Progreso (PP) y el de Potosí, René Joaquino, con Alianza Social (AS).

el país conoció un régimen multipartidario competitivo, centrípeto y de voto fragmentado, que fue a la vez producto y generador de un espacio pluralista sin precedentes. Como se señaló, partidos oficialistas y opositores definieron de manera conjunta reglas equitativas y construyeron un árbitro independiente para la competencia. Las elecciones dejaron de celebrarse bajo la sombra del fraude o de la sospecha, se amoldaron al principio de la certeza de las reglas y la incertidumbre de los resultados. Se sucedieron comicios transparentes, y los resultados alcanzaron credibilidad y legitimidad, mérito que en parte recayó en la conformación de un “organismo electoral prestigioso, eficiente e imparcial” (OEA, 2006: 35).

La lógica moderada y centrípeta provino de al menos dos factores. Uno se ligó con las políticas públicas, otro con las relaciones partidarias. El liberalismo económico contó con el impulso o el aval del MNR, ADN y MIR, primeros en los comicios de 1985 y 1989, concentrando más de dos tercios de los sufragios. Eso definió un centro político: el rechazo frontal a esa política implicaba resignarse a un marginamiento en el rediseño del Estado y de la sociedad. Las líneas previas de organización de la vida política alrededor de las actitudes ante la revolución de 1952 o frente a los regímenes militares quedaron, de pronto, obsoletas. En consecuencia, las relaciones partidarias cambiaron, en especial con respecto a ADN, que salió de su aislamiento luego de aceptar en 1985 la decisión congresal de privarle de la presidencia a pesar de su triunfo electoral y colaborar con el gobierno del MNR.

En este nuevo centro, las relaciones entre los tres partidos más apoyados se encontraban abiertas en el sentido que cualquier alianza ingresaba en el horizonte de las posibilidades, algo que no sucedió en la transición. La presidencial de 1989 lo ilustró. Después de un ajustado resultado entre el MNR, ADN y MIR, le correspondió nuevamente al Congreso elegir al presidente. La única manera de lograrlo era mediante un pacto que uniese al menos a dos de los tres partidos. La alianza MNR-ADN continuaría el pacto que ejecutó el ajuste liberal; una MNR-MIR parecería un giro social del esquema liberal; se produjo la menos esperada por la sociedad, MIR-ADN, que no respetaba las antiguas líneas de conflicto y pasaba por encima del MNR, que parecía el pivote de cualquier coalición pues en el imaginario del electorado ocupaba el medio, con el MIR a su iz-

quierda y ADN a su derecha.⁴ Estas coaliciones extendidas por todo el mandato presidencial dieron un cariz parlamentario a la práctica del sistema presidencial boliviano, poco frecuente en la región, donde el cargo es asignado directamente por el electorado, en primera o segunda vuelta. Ayudaron asimismo a solventar las complicaciones de la combinación del presidencialismo y el multipartidismo (Sartori, 1996: 192-195).

Este estilo de pactos se impuso a las otras organizaciones pues estos partidos ocupaban sistemáticamente los primeros lugares (el MNR y ADN se alternaron en el primer y segundo sitio entre 1985-1997). Los partidos de la tercera generación los criticaban con virulencia pero luego de la campaña, se plegaban al ejercicio de conformar coaliciones y acceder así a espacios de poder que, de otra manera, parecían inalcanzables. El primero en ceder fue UCS, que apoyó sucesivamente a tres gobiernos entre 1993 y 2002; Condepa compartió responsabilidades gubernamentales con Banzer en 1997; NFR acompañó a ADN en 1997 y se adscribió al pacto con Sánchez de Lozada en su segunda y última presidencia.

La atracción jugó igualmente en dirección de franjas de la izquierda que, al principio, condenaron el liberalismo y luego decidieron aportarle correctivos sociales. Emblemático fue el apoyo del Movimiento Bolivia Libre (MBL) a las dos gestiones de Sánchez de Lozada. El katarismo moderado se incorporó cuando el líder del MR-TKL Víctor H. Cárdenas acompañó como vicepresidente a Sánchez de Lozada en 1993 (Albó, 1993). Los gobiernos de coalición rompieron la tradición de gobiernos monocolors, característicos de la fase conservadora, liberal, republicana y movimientista, imprimieron el sello de la “democracia pactada” boliviana (Mayorga, 1993) y representaron la respuesta al final del secular bipartidismo a la boliviana, controlado por un partido hegemónico. Este esquema se reprodujo en los gobiernos municipales, que tuvieron hasta la Constitución de 2009 un rasgo parlamentario similar y cuyas coaliciones reproducían a menudo la alianza gubernamental nacional (Rojas, 1998).

⁴ La alianza se comprende en la lógica descrita arriba. A partir de ese momento, cualquier compromiso podía darse: de hecho, entre 1985-2003, se formaron coaliciones gubernamentales MNR-ADN, ADN-MIR y MNR-MIR. Empero, la presidencial de 1989 tendió a dejar la sensación de dos bloques en este centro político, por un lado MIR-ADN, del otro el MNR.

Los comicios de 1979-1980 constituyeron la inflexión entre un largo periodo de voto concentrado, un bajo número efectivo de partidos en el campo electoral y aún más restringido en el espacio parlamentario, y una fase que empieza en 1985 en la cual la participación electoral decae, el voto se fragmenta y se amplía el número efectivo de partidos como ilustró la tabla 2. La “democracia pactada” con coaliciones posibles entre los principales partidos, la inclusión en las alianzas gubernamentales de los partidos críticos con el liberalismo económico, la continuidad de esta orientación en gobiernos sucesivos, desencantó a franjas populares del electorado, y las alejó de las urnas. Si bien aún en ese periodo la participación es alta en una perspectiva internacional comparada, marcó puntos bajos en la historia boliviana (tabla 6).

Se produjo una paradoja. En la transición, hubo más partidos y más candidatos (de 1979 a 1985, en promedio, 13 candidaturas) pero el voto se concentraba en las dos o tres primeras fuerzas. En la etapa siguiente, disminuyó el número de partidos y candidatos (en la etapa 1989-2005, 10.6 candidatos en promedio) pero el sufragio se fragmentó. A partir de 1989, fue común que los vencedores oscilaran entre 20 y 25% de los votos, rango en el cual se ganaron los comicios de 1989, 1997 y 2002, cuando en el periodo 1979-1985 el promedio giró alrededor de 35%. La dispersión del voto en los escrutinios nacionales se acentuó en los municipales (al menos en el consolidado nacional, pues en cada municipio el voto se podía concentrar significativamente detrás del vencedor).

La fragmentación constituyó una evolución importante. Los años revolucionarios acumularon el voto detrás del MNR y en el retorno a la democracia, este partido aún dominaba, por la legitimidad de sus ideas, la influencia de sus líderes, el apoyo electoral (en la presidencial de 1979, el MNR triunfó en siete de los nueve departamentos, en tres con mayoría absoluta). Pese a ello, resulta imposible conocer el nivel exacto del movimientismo a fines de los años 1970 pues V. Paz y Siles, sus principales líderes, encabezaron organizaciones rivales. Con todo, juntos bordearon 70% de los sufragios. La fragmentación del aparato del MNR precedió la fragmentación del voto.

En la transición, ya estaban algunas de las bases de la dispersión, que en este caso, implicaba el resquebrajamiento del voto por las corrientes del MNR (Romero Ballivián, 2012: 183-189). En el reemplazo generacional, se fueron retirando las generaciones beneficiadas

con la revolución y las reemplazaron otras sin los mismos afectos y lealtades con el MNR. Luego, emergieron corrientes partidarias que pudieron nacer gracias al voto universal. Bolivia no escapó a una tendencia visible cuando se extiende el derecho al voto: la aparición de partidos que deseaban representar fielmente los intereses de los beneficiados con el sufragio y el debilitamiento de las organizaciones anteriores. El proceso toma tiempo, necesita el sentimiento de que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una fisura entre el partido que amplió el voto y los intereses del sector o una distancia entre las características socioeconómicas de los cuadros partidarios y de los nuevos votantes.⁵

Estas evoluciones convergieron en los jóvenes campesinos del altiplano, que no conocieron el régimen precedente a la reforma agraria. Mejor formados, más dinámicos y autónomos, desplazaron a los caciques ligados al MNR, rompieron con este partido que ofreció el voto pero limitadas oportunidades de ejercer cargos de responsabilidad ejecutiva o legislativa. Este movimiento, vivero del katarismo, se desarrolló en el altiplano de La Paz desde fines de la década de 1960: si bien la votación para sus candidaturas permaneció baja en la transición, marcó la primera ruptura de un significativo sector popular. Un proceso similar ocurrió en las minas del norte potosino y en centros industriales urbanos, donde la candidatura de V. Paz se vio minada por el activismo de la izquierda.

Por último, las políticas económicas liberales acentuaron la fragmentación del voto. Pese a la reanudación del crecimiento económico luego del colapso en el retorno a la democracia, la desigualdad permaneció alta y la reducción de la pobreza lenta: de 85.5% en 1976 a 70.9% en 1992 y 58.6% en 2001 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002: 6). Un extenso sector informal absorbió a personas que no lograban insertarse en los circuitos modernos de la economía ni en el andamiaje estatal. Los votantes desfavorecidos expresaron su descontento. El severo plan del MNR para frenar la inflación distanció a franjas populares, en especial rurales de pequeña propiedad y mineros.

Esta dinámica se reprodujo con los gobiernos siguientes, dirigidos por el MIR, el MNR en dos oportunidades y ADN. Cada vez que un

⁵ En Europa, la extensión del voto a los obreros y otras categorías populares favoreció a los partidos socialistas y desplazó a los liberales (Duverger, 2000: 240-241).

partido ejerció el gobierno no satisfizo las expectativas de mejoría social y sufrió el alejamiento de electores de escasos recursos, al punto de no reencontrar nunca el nivel con el cual accedió al poder. Ciudadinos de barrios periféricos, campesinos de parcelas, cooperativistas mineros, agricultores migrantes a tierras bajas (colonizadores), artesanos, dejaron de confiar en esos partidos. De 1985 a 2002, el MNR, ADN y MIR cayeron de 73.2 a 42.1%. Las pérdidas fueron menores en Tarija, Beni y Pando, aunque los niveles de partida eran muy elevados, limitadas en Chuquisaca; importantes en Santa Cruz, arrastradas por los anillos periféricos, pobres y de inmigrantes de la capital y las regiones de colonización; significativas en los departamentos occidentales de Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.

Ello produjo tres efectos. Progresivamente desapareció el voto concentrado detrás del MNR que caracterizó, de una u otra manera, incluso las elecciones de la transición. Los partidos gobernantes (MNR, ADN, MIR) perdieron la capacidad para reunir a la mayoría del electorado. Partidos emergentes como Condepa o UCS canalizaron el descontento de quienes veían pocos beneficios de la economía de libre mercado. Ambos partidos se dirigieron a categorías poco consideradas en sus especificidades por las organizaciones ya existentes. Condepa estableció una relación singular con los inmigrantes rurales en La Paz y El Alto y con comerciantes informales, grupos relativamente recientes, desconocidos en la década de 1950, cuando la estructura socioeconómica del país era poco compleja, o secundarios en los años 1970, cuando la izquierda buscó ser portavoz de grupos populares bien estructurados, como el proletariado sindicalizado.

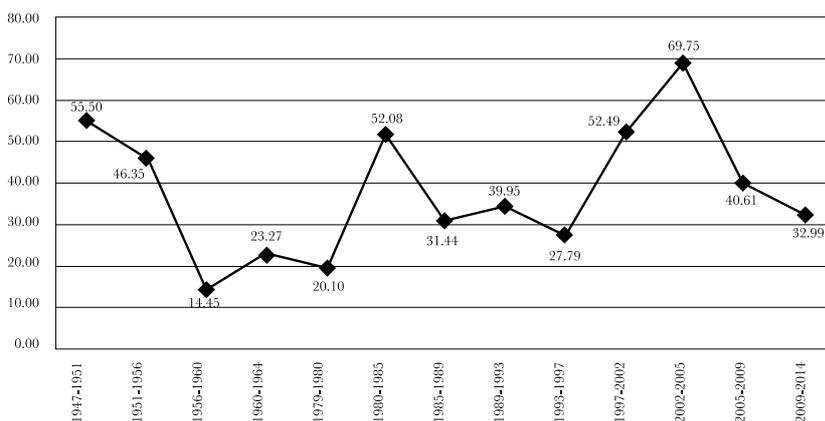
La fragmentación del voto reflejó la diversificación social y económica del país. El proceso se dio sobre todo en las ciudades, pero hubo ejemplos rurales, como la extensión compacta de campesinos cocaleros en el trópico cochabambino cuyas prioridades, preocupaciones y exigencias tenían pocos equivalentes en el resto del campesinado. Desde ese núcleo se forjó el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) que al no lograr el reconocimiento para su sigla se apropió y dio consistencia al MAS.

La representación proporcional contribuyó a estos resultados, con su permisividad para el fortalecimiento de partidos desde bases modestas: el MAS pasó de menos de 5% en 1997 (cuando integraba la Izquierda Unida) a aproximadamente 20% en 2002 y a la mayoría absoluta en 2005. Tampoco penalizó la división: del MIR, se escindió

el MBL, que a su vez sufrió el desgajamiento del MSM; luego se desprendieron el PP y UN. El final del siglo XX corresponde a un periodo de volatilidad limitada, al menos en comparación con los bruscos desplazamientos en la víspera de la revolución de 1952, el desgarro de la UDP y el desplome del sistema partidario a partir de los primeros años del siglo XXI (gráfico 3).

Gráfico 3

Volatilidad electoral agregada en las elecciones presidenciales. 1947-2014



Fuente: elaboración propia.

Desde finales de la década de 1980 y durante algo más de una década, el sistema partidario se estabilizó alrededor de la triada MNR, ADN y MIR, disputando la victoria, alternando en la presidencia y dirigiendo las coaliciones gubernamentales, flanqueada por Condepa y UCS, que parecían desprovistos de perspectivas de ganar pero sí ascendían paulatinamente gracias al voto popular e integraban las coaliciones. Otros partidos tenían una presencia electoral regular, como el MBL, con pisos electorales menores.

Las redistribuciones de la votación se daban con cierta parsimonia, con pendientes moderadas al alza o a la baja: a modo de ejemplo, Condepa creció de 12.2% en 1989 a 14.2% en 1993 y 17.1% en 1997, el MIR pasó de 10.1% en su debut autónomo en 1985 a 21.8% en 1989, quedó en 16.7% en 1997 (en 1993 se presentó coaligado con

ADN) y 16.3% en 2002. El elevado promedio boliviano de volatilidad electoral agregada, de 41 entre 1979-2009, bajó en ese periodo y se situó alrededor de la media andina de la fase 1990-2005 (Cabezas, 2010: 106). Este juego contenido se sacudió a principios del siglo XXI, con cambios electorales bruscos que precipitaron la transformación del sistema partidario y político.

V. EVOLUCIONES DESDE 2005: EL COLAPSO DEL SISTEMA PARTIDARIO MODERADO Y LA EMERGENCIA DE UN PARTIDO PREDOMINANTE

1. *Contexto*

El periodo que se abre en 2005 se caracteriza por el colapso del sistema de partidos moderado y centrípeto. Los partidos se derrumbaron electoralmente, se desestructuraron o desaparecieron, las normas de regulación de la vida partidaria perdieron relevancia práctica. Sobre esas ruinas emergió de manera predominante el MAS sin que sus adversarios lograsen contraponer organizaciones sólidas. El cambio se inscribió en una dinámica de cuestionamiento de los consensos precedentes: la democracia representativa y procedimental, la economía de mercado, el multiculturalismo moderado.⁶

El quiebre de 2005 no fue súbito, lo antecedió un deterioro de al menos un lustro. Al ingresar al siglo XXI, Bolivia sufrió el impacto de la crisis económica regional que deterioró aún más sus términos de intercambio, contrajo el crecimiento y retrocedió el ingreso per cápita del Producto Interior Bruto (Morales, 2007: 67-68). La legitimidad de la economía de mercado, sustentada en sus rendimientos, quedó en tela de juicio. La arraigada preferencia por el Estado protector, controlador de los recursos estratégicos, retornó rápido y con fuerza a la superficie (Molina, 2006: 42-43). Además, los movimientos sociales, que sucedieron a los sindicatos como principal forma de agrupación y articulación de los sectores populares, acorralaron al Estado por primera vez desde que aplicaron las medidas liberales (García *et al.*,

⁶ Si bien existen razones específicas para el caso boliviano, evoluciones próximas sucedieron en otros países andinos, primero en Venezuela de la mano de Hugo Chávez, luego en Ecuador bajo el liderazgo de Rafael Correa.

2001). Estallaron conflictos cada vez más numerosos, violentos y críticos con la orientación del Estado (Laserna, 2004: 43-47).

El malestar socioeconómico acrecentó las críticas contra el sistema de partidos, evaluado con dureza; como en otros países, las reformas políticas no consiguieron “mejorar sustantivamente la percepción de la opinión pública hacia los partidos” (Freidenberg y Alcántara, 2009: 15). El apoyo y aún más la satisfacción con la democracia tocaron los puntos más bajos: en 2004, los valores respectivos se establecieron en 45 y 16% cuando la media boliviana en el periodo 1995-2015 fue de 65 y 48% (Latinobarómetro, 2015: 34-40).

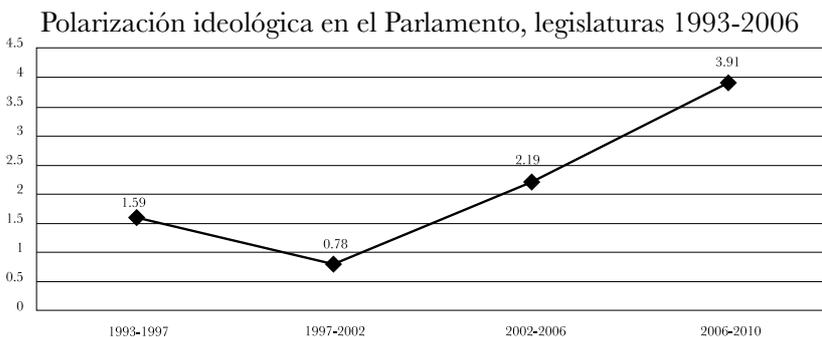
La presidencial de 2002 reflejó esas tensiones (Borth y Chávez, 2003). Los votantes se dividieron en dos segmentos de peso equivalente: los satisfechos con el balance de las políticas públicas de los quince años previos, agrupados detrás del MNR, MIR y ADN, incluyendo franjas del electorado de NFR, y los descontentos, que votaron por el MAS, por el Movimiento Indigenista Pachacuti (MIP), en parte por NFR, además de organizaciones pequeñas. Ganó el MNR, pero el dinamismo quedó del lado del MAS, inesperado segundo (Gálvez, 2002: 21-22). Dirigido por Morales, el líder de los coccaleros, se presentó como el adalid del cambio del sistema político, social y económico. Aprovechó el descrédito de UCS y el vacío dejado por Condepa, desprestigiado por su paso por el gobierno de Banzer e incapaz de reemplazar a su fallecido fundador Palenque, que ejercía un poder centralizado (Alenda, 2002: 106-111).

Los comicios echaron por tierra los consensos dominantes desde 1985 y la segunda presidencia de Sánchez de Lozada no pudo disimular el declive de la confianza en la economía liberal, en el sistema partidario, en las alianzas de gobernabilidad. Reaparecieron tendencias centrífugas, con visiones antagónicas sobre la economía, la sociedad, la cultura y la política (Mayorga, 2004: 27-49), y finalizó el “enfriamiento ideológico” de una de las sociedades más ideologizadas de América Latina (Tuesta, 2010: 299). El MNR y el MAS se contrapusieron en todos los temas y en todos los escenarios. La polarización en el Congreso (tabla 6) fue sólo una faceta de un movimiento que desbordó el campo electoral y partidario para extenderse al sistema político y al conjunto de la sociedad: a principios del siglo XXI, Bolivia volvió a debatir sobre el Estado que quería y el modelo de país que deseaba ser.

Sánchez de Lozada gobernó con el apoyo del MIR, NFR y UCS pero tan amplia mayoría congresal resultó insuficiente, más bien acentuó la percepción social entre pactos partidarios y cuoteo de cargos públicos (Costa y Rojas, 2004: 11). Un presidente débil y poco popular, enfrentó problemas desde el principio, hasta que en 2003 se encadenaron los conflictos sociales y políticos que forzaron su renuncia. Su caída provino de una movilización que mezcló elementos nacionalistas, clasistas y étnicos (Loayza, 2015). Su caída resquebrajó el modelo que encarnó: supremacía de la economía de mercado con presencia de la inversión privada; democracia representativa con un papel central de partidos e instituciones, multiculturalismo moderado.

Su sucesor, el vicepresidente Carlos Mesa, procuró responder a las nuevas expectativas, se abrió a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, replantear la relación del Estado con las compañías petroleras con un referéndum sobre la política energética, reconfigurar la relación del poder central con las regiones, y decidió gobernar sin partidos (Mesa, 2008). Desprovisto de base propia, no resistió la presión de la calle y dimitió (2005). El cargo recayó en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, con la responsabilidad de organizar una elección general anticipada. Se confirmó el papel de fusible de los presidentes (Pérez-Liñán, 2009), quizá vía ineludible para evitar que la crisis de un gobierno sea la de la democracia, un riesgo inherente al presidencialismo

Gráfico 4



El índice mide las diferencias entre las posiciones ideológicas más extremas del espectro y se establece de 1 a 10.

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca.

Al igual que los comicios de 1985, los de 2005 fueron de realineamiento (Romero Ballivián, 2007: 69-71). Por primera vez desde el retorno a la democracia, un partido triunfó con mayoría absoluta y conformó un gobierno monocolor. La amplia victoria le permitió al MAS plantar las bases de un país distinto al construido desde 1985, aunque en un ambiente polarizado. Como el MNR revolucionario, el gobierno de Morales concibió al Estado “como la institución que encarna simbólicamente a la Nación” (Komadina, 2008: 183-196) y concibió la democracia como expresión mayoritaria del pueblo política y socialmente movilizado que concentra el poder en el Ejecutivo, más que como equilibrio de poderes independientes, perfeccionamiento del Estado de derecho, espacio del pluralismo y disenso. Devolvió al Estado un papel activo en la economía mediante la creación de empresas públicas y nacionalizaciones en minería, telecomunicaciones y electricidad (en el campo de hidrocarburos, la “nacionalización” fue en realidad una renegociación de los contratos). En paralelo, achicó el espacio para la inversión externa y privada en términos generales.

A diferencia del periodo revolucionario, exaltó y acentuó la politización de las identidades étnicas, en particular de corte indígena (Loayza, 2011: 97-162). Si la descentralización departamental se encontraba demasiado avanzada para ser revertida, procuró enmarcar su práctica lo más posible para asegurar la preeminencia del nivel central. En política exterior, en un contexto de distanciamiento regional, enfrió el contacto con Estados Unidos (Fernández, 2013: 81-84), y estrechó vínculos con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), en especial con Venezuela, convertida en un referente político. El modelo sirvió para la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 2006, ganada por el MAS con mayoría absoluta.

La nueva Constitución, tensa y laboriosamente elaborada (Gamba, 2009), fue aprobada mediante referéndum en 2009. Ella reflejó numerosas prioridades del MAS. Definió al Estado como “plurinacional” (Lazarte, 2011: 193-231). De manera clave, en el campo institucional, quebró el tabú de la reelección inmediata, en beneficio del mandatario de turno, lo que alejó aún más a América Latina de la prohibición reeleccionista que dominó en el retorno a la democracia (Zovatto, 2014: 39-45). En 2009, Morales ganó por segunda vez la presidencia, con mayoría absoluta, con la mayor ventaja frente al segundo desde el retorno a la democracia y con una de las distancias

más contundentes en el siglo XXI en América Latina. En una decisión jurídicamente polémica pero políticamente aguardada, Morales se habilitó para otra reelección en 2014, presentada como la segunda en el marco de la nueva Constitución. Consiguió su tercer triunfo consecutivo con mayoría absoluta. Para 2016, convocó un referéndum para autorizar una nueva reelección.

La victoria en 2005 debió mucho a las insatisfacciones y frustraciones acumuladas. Las reelecciones en 2009 y 2014 reposaron sobre otros pilares. El primero fue un clima económico excepcionalmente favorable, con un crecimiento promedio del 5% entre 2006-2014 (*datos.bancomundial.org*) gracias a una valorización de los productos de exportación (gas, soja y derivados, minerales) en un contexto político y social estable, en especial después de 2008 cuando el choque entre el gobierno y los poderes regionales del norte, este y sur se decantó a favor del primero (véase sección V.3). La bonanza facilitó inversiones públicas en infraestructura, una política social de bonos a sectores en situación vulnerable (niños de escuelas públicas, embarazadas, ancianos), y el pago de un aguinaldo extra en algunas gestiones. Sectores como la construcción tuvieron tasas de crecimiento altas durante fases prolongadas.

El segundo pilar fue el afianzamiento de las identidades étnicas, con un contenido político, incluso partidario. El éxito electoral y político del MAS fue dar expresión política a esta construcción y cohesión de la identidad racial: la correlación, en el nivel municipal, entre la autoidentificación como indígena y el voto por el MAS supera el impresionante 0.90 (Loayza, 2015). El MAS generó una alianza orgánica con el movimiento campesino en la cual el apoyo electoral fue aparejado con una masiva inclusión de dirigentes en las listas electorales y en cargos públicos. Similares alianzas tejió con otros sectores populares organizados, como los cooperativistas mineros, los transportistas, los microempresarios. Fruto de esas alianzas, la Cámara de Diputados de 2009 fue la de menor porcentaje de representantes que iniciaron su trayectoria política en un partido, la más joven, con numerosos parlamentarios menores de 30 años, y la de menor nivel de escolaridad. Indudablemente, la llegada del MAS al poder produjo un recambio de elites políticas (Cabezas, 2013: 2-4).

Las movilizaciones de sectores populares disminuyeron y sobre todo dejaron de confrontar las orientaciones del Estado, más bien buscaron mejores tajadas de la nueva prosperidad, prolongando las

tendencias rentistas de la sociedad, vinculadas con una inclinación estatista y corporativa (Laserna, Gordillo y Komadina, 2011: 101-102).

2. *El quiebre político y jurídico del sistema de partidos
y el desacoplamiento del nivel nacional y subnacional*

La última década del siglo XX correspondió a un esfuerzo sostenido por construir un sistema de partidos competitivo, institucionalizado y, de ser posible, centripeto. La ley de partidos de 1999 debía ser el eje de esa construcción, resultó el canto del cisne. En el cambio de siglo, el interés por el sistema de partidos decayó de manera notable, se le dejó periclitarse cuando no se buscó directamente desmontarlo, al achacarle numerosos vicios: salpicado por escándalos de corrupción, cubiertos con un manto de impunidad, excluyente al abocarse a acuerdos para distribuir cargos públicos entre los militantes en nombre de la gobernabilidad, poco renovado por la dificultad para reemplazar los liderazgos nacionales y reproduciendo el poder en círculos cada vez más estrechos. El sistema de partidos se quebró primero y de manera fundamental, de manera política y luego jurídicamente.

La presidencial de 2002, marcada por la fatiga del sistema partidario, presagiaba un complicado gobierno para Sánchez de Lozada. Su renuncia, al cabo de poco más de un año, dejó en la estacada a los partidos que lo colaboraron, hundidos en el descrédito. Esas organizaciones constituían una parte amplia del sistema: el MNR, primero o segundo en todas las elecciones durante medio siglo, hasta 2002; el MIR, activo desde 1979; UCS, NFR y el MBL; incluso, ADN que no integró la coalición, era percibida como ideológicamente cercana. Los partidos quedaron debilitados en su liderazgo: fue evidente para el MNR, cuya plana mayor abandonó Bolivia luego de 2003. En los otros, afloraron las escisiones, fracturas, distanciamientos.

Del MIR se desprendieron Unidad Nacional (UN) de Samuel Doria Medina, y Plan Progreso (PP) de José Luis Paredes. En ADN, Jorge Quiroga declinó asumir la jefatura, en UCS, los hermanos Johnny y Roberto Fernández se separaron. Las bancadas parlamentarias perdieron su disciplina y se condujeron al margen de las fragilizadas direcciones nacionales. Los dirigentes dieron la espalda a sus partidos: en 2005, los jefes del MIR, J. Paz, de ADN, Quiroga y de NFR, Reyes Villa, compitieron para diferentes cargos con siglas desligadas de sus formaciones originales. Como sucede habitualmente con el transfu-

guismo, el desbande testimonió la fragilidad en la cual cayó el sistema de partidos y, en este caso, acentuó la crisis.

Las presidenciales de 2005, 2009 y 2014 ilustraron la amplitud del derrumbe del sistema partidario y las dificultades para reconstruirlo. En la primera, desistieron de competir el MIR, el MBL, UCS y ADN, como nunca desde su fundación. Ello no significó el repliegue de los políticos. Muchos se cobijaron en las listas de Podemos, una galaxia laxa de personalidades y grupos creada para sostener la candidatura presidencial de Quiroga. Sin embargo, dificultaron su ambición de encarnar la renovación. Tras la elección de la Asamblea Constituyente de 2006, el MIR y el MBL perdieron la personalidad jurídica. En 2009, faltó el MNR, Podemos desapareció a pesar del segundo lugar en la presidencial de 2005 y en la Asamblea Constituyente de 2006. En 2014, ADN, UCS y MNR, no inscribieron candidatos; tampoco PPB-Convergencia Nacional (PPB-CN), la coalición que logró el segundo lugar en 2009 y que se asemejó a Podemos en su frágil estructura y su fin estrictamente electoral.

Sólo el MAS mantuvo su fuerza y cohesión. Desde 2002, cuando Morales alcanzó el segundo lugar, se colocó en una posición clave en el sistema político, más que como un opositor al gobierno, en el opositor al sistema de economía de mercado y al sistema de partidos, ambos desprestigiados (Zegada, 2002: 50-60). En 2005, no tuvo verdaderos competidores para aglutinar el voto de protesta, ensanchando con la inestabilidad política, la crisis económica, los conflictos sociales.⁷

De manera paralela y en medio del desbande, en un intento finalmente vano por recuperar la simpatía ciudadana, los mismos partidos quebraron jurídicamente el sistema partidario. Dos líneas fueron importantes. Por un lado, se desmanteló el financiamiento público a los partidos, reduciéndolo a la mitad y confiando la administración a la CNE (2005), y ya durante el gobierno del MAS, suprimiéndolo (2008), sin discusión sobre sus méritos o problemas, sin un balance de una década de funcionamiento ni una reflexión sobre sus implicaciones para la democracia (Romero Ballivián, 2011: 105-115). En un país polarizado y tenso, la supresión pasó como un hecho menor en los círculos intelectuales, los medios, instituciones y organizaciones in-

⁷ El caso recuerda, en cierta medida, lo acontecido con Alberto Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, cuando de forma simultánea se produjo la caída del sistema de partidos y la concentración del voto, y del poder, en un candidato ajeno a ese sistema y crítico con el *statu quo*.

ternacionales que un día lo apoyaron. El financiamiento era una pieza importante y simbólica del fortalecimiento del sistema de partidos: apuntaba a dotar a las organizaciones de una estructura institucional sólida y transparente. Su eliminación les restaba un privilegio y una obligación que les exigía justamente desarrollar un aparato estable, profesional, competente, capaz de rendir cuentas.

Por otro lado, y de manera aún más decisiva, en 2004, se aprobó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, con el objetivo declarado de romper el “monopolio” de representación de los partidos. La norma permitió, en la práctica, organizar partidos de escala municipal, regional o departamental, reuniendo firmas para la circunscripción deseada. Los efectos se sintieron de inmediato: si en la oportunidad anterior, en la municipal de 1999, compitieron menos de 20 partidos, todos con personería nacional, en 2004 más de 900 agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas solicitaron su reconocimiento; casi 400 lo consiguieron, la inmensa mayoría para competir en un solo municipio (Costa, 2004: 60-61). Se llevaron 30.5% de los sufragios y 22.9% de las concejalías (Kafka, 2005: 35-36). En las elecciones municipales y departamentales siguientes, las de 2010, la situación se atenuó pues compitieron algo menos de la mitad de organizaciones de 2004, entre partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Esta apertura permitió la presencia de candidatos con poca o sin experiencia política —en general con resultados mediocres— y sobre todo de dirigentes partidarios, locales, regionales, incluso nacionales, con sus propias agrupaciones, buscando los votos sin el lastre de siglas desacreditadas o sin pasar por eventuales procesos de selección interna que dejaban heridas. Desde entonces, cada vez más, los líderes crean organizaciones *ad hoc*, sin vínculos con agrupaciones nacionales y sin sentirse solidarios de otro dirigente o dependientes de jefaturas nacionales. Por ejemplo, Percy Fernández, carta fuerte del MNR en Santa Cruz, se desligó del partido, fundó el Movimiento de Unidad Popular para competir y ganar en 2004 la alcaldía de Santa Cruz, en tanto que en 2010 y 2015 lo hizo con Santa Cruz Para Todos.

Los partidos sufrieron una sangría que los privó de cuadros con iniciativa y popularidad, y sus estructuras territoriales se desmenuzaron. En el esquema previo, cualquier candidato potencial para una elección local requería una sigla partidaria y al mismo tiempo, las organizaciones deseaban ensanchar su base geográfica, mejorar sus

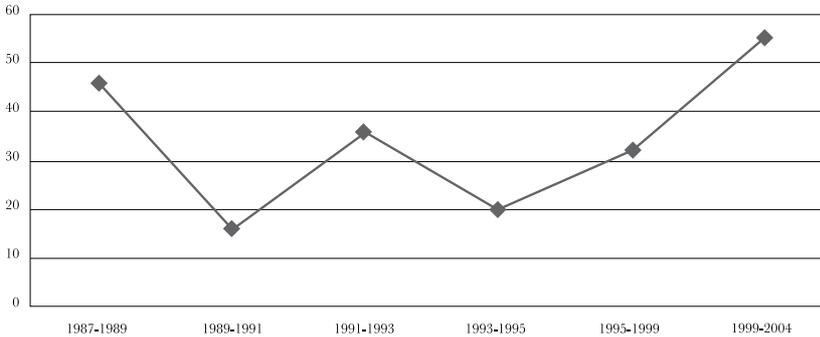
números finales, buscar futuros candidatos parlamentarios. Existían las condiciones para un acercamiento recíproco. La nueva ley volvió superfluos a los partidos, pues tenían poco que ofrecer, ni siglas atractivas, recursos, militantes, ni perspectivas halagüeñas, y por lo tanto sus raíces se contrajeron y secaron. Prueba adicional de la irrelevancia del sistema de partidos, varios partidos dejaron de renovar sus direcciones sin suscitar conflictos o reclamos (Zegada, 2014: 147-149).

Hasta ese momento, el sistema de partidos se había adaptado al desafío de la descentralización, incluso cuando se aprobó la Ley de Participación Popular que facilitó la emergencia del ala local de la tercera generación de partidos. Esta ala actuó con cautela en el escenario nacional aunque sus líderes aspiraban a jugar en las grandes ligas: en la primera presidencial en la cual tuvo oportunidad de participar, NFR optó por aliarse con ADN (1997), en tanto que el MSM se mantuvo al margen (2002) y en la segunda, se alió al MAS (2005). Ciertamente, en las municipales, el abanico partidario se extendía al máximo y casi todos los partidos presentaban candidatos —con la ventaja que podían inscribirlos para todas las alcaldías del país o sólo para una— pero la volatilidad electoral municipal entre 1987 y 1999 no indica dificultades especiales de los partidos dominantes a nivel nacional en el campo local. De hecho, quizás únicamente el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) podría catalogarse como una organización regional: en la presidencial acudía siempre en alianza, y en la municipal, tenía una presencia acotada pero persistente en Tarija.

ADN ganó las municipales en la fase 1987-1991, solo o en alianza con el MIR, el MNR desde 1993 hasta 1999. Además, como se mencionó, los partidos tendieron a reproducir en el ámbito municipal las coaliciones nacionales, conservando una coherencia entre los dos niveles, aunque ello, por supuesto, mermó el juego político local y pudo desagradar a los electores que podían ver cómo la preservación de pactos nacionales conducía en sus municipios a fórmulas que juzgaban insatisfactorias. El pico de la volatilidad electoral municipal correspondió a 1989, cuando se instala el sistema partidario vigente durante casi tres lustros, con el debut de Condepa y UCS (además de la conformación en esa oportunidad del Acuerdo Patriótico por el MIR-ADN), antes de que alcanzara su récord en 2004, con el colapso del sistema de partidos (tabla 5).

Gráfico 5

Volatilidad electoral agregada en las elecciones municipales. 1987-2004



Fuente: elaboración propia.

La Ley de Agrupaciones Ciudadanas ciertamente hubiera afectado por sí misma al sistema de partidos, al menos en el campo local: casi un voto sobre tres en la municipal de 2004 se dirigió a una agrupación ciudadana o un pueblo indígena. El derrumbe desde la municipal de 2004 no se debió a esa ley sino a la crisis del final abrupto del gobierno de Sánchez de Lozada. La presidencial de 2005 confirmó ese movimiento, castigó a los impulsores del ordenamiento político y económico liberal y privilegió al MAS, su principal antagonista.

La elección de 2004 marcó un punto de inflexión porque desacopló el nivel nacional del sistema de partidos del nivel subnacional, en una trayectoria con similitudes con otras áreas andinas. Desde entonces, con la excepción del MAS, el colapsado sistema nacional carece de medios suficientes para pelear las gobernaciones y las alcaldías, un espacio donde prosperaron las agrupaciones ciudadanas. Aún a meses de distancia, la política nacional y la política regional discurren por caminos con escasos puntos de convergencia, y la brecha se acentúa de manera considerable en el ámbito municipal, mucho más fragmentado. Las elecciones de gobernadores de 2010 y 2015, ofrecen un panorama distinto de las presidenciales que les antecedieron (2009 y 2014), a pesar de celebrarse menos de un semestre después. La tabla 2 ilustra estos escenarios distintos.

Tabla 2

Partidos que obtuvieron los tres primeros lugares en las presidenciales y en las elecciones de gobernadores. 2005-2015

Elección	2005-P ^a	2005-G	2009-P	2010-G	2014-P	2015-G
Movimiento Al Socialismo (MAS)	53.4 (1)	30.4 (1)	64.2 (1)	50.1 (1)	61.3 (1)	41.8 (1)
Poder Democrático y social (Podemos)	28.5 (2)	18.6 (2)	-	-	-	-
Unidad Nacional (UN)	7.7 (3)	3.5 (6)	5.6 (3)	9.3 (4)	24.2 (2)	3.2 (4)
Autonomía para Bolivia / Verdes / Unidad Demócrata (UN) ^b		9.6 (3)		13.8 (2)	-	20.6 (2)
Plan Progreso para Bolivia (PPB-CN)	-	-	26.4 (2)	-	-	-
Movimiento Sin Miedo (MSM)				10 (3)	2.7 (4)	-
Partido Demócrata Cristiano (PDC)				-	9 (3)	-
Soberanía y Libertad SOL.BO	-	-	-	-	-	14.7 (3)

^a La elección de 2005 fue simultáneamente presidencial y de gobernadores (denominados en ese momento, prefectos).

^b La agrupación ciudadana Autonomía para Bolivia (2005), Verdes (2010), con personalidad jurídica en Santa Cruz, se transformó en Unidad Demócrata, con personalidad jurídica nacional, y participó en alianza con UN en la presidencial 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de la Corte Nacional Electoral al Congreso.

Los puentes entre el nivel nacional y el subnacional que ya no tienden las organizaciones políticas son, empero, contruidos por los dirigentes,

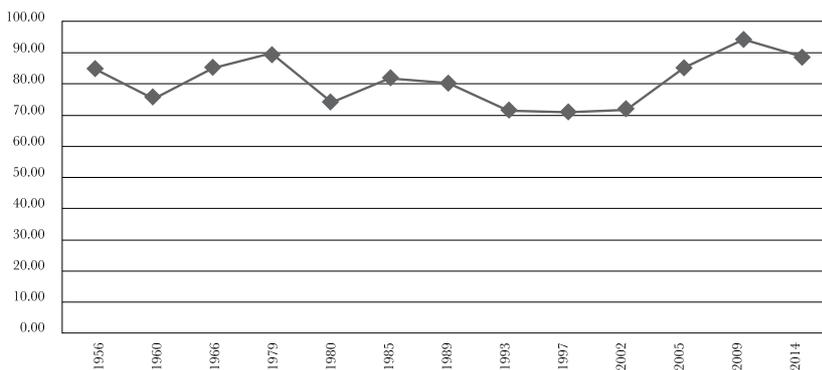
lo que, en la práctica, atenúa la separación. Sirven de ejemplo Ernesto Suárez, gobernador de Beni en 2010 con su agrupación ciudadana, candidato vicepresidencial de UD en 2014 y de nuevo candidato a la gobernación en 2015, y Adrián Oliva, diputado por PPB-CN en 2009 y gobernador de Tarija con una agrupación ciudadana en 2015.

3. Alta participación y polarización, concentración del voto y consolidación de un partido predominante con tendencias hegemónicas en un sistema partidario colapsado

Desde 2005 repuntó la participación electoral, luego de la disminución en la última década del siglo XX. La llegada al gobierno de Morales, precedida de una intensa movilización social, cuestionadora del Estado, favoreció el alza. La presidencial de 2005 y la Asamblea Constituyente de 2006 tuvieron un índice de 85.4%; la presidencial de 2009 estableció el récord con 94.3%, una cifra excepcional en cualquier perspectiva internacional, que disminuyó a 89% en la de 2014 y 87.9% si se incluye la votación en el exterior (gráfico 6). Con esos porcentajes, en el periodo 1995-2015, Bolivia ocupa el segundo lugar en América Latina en participación en elecciones presidenciales, apenas superada por Uruguay (Latinobarómetro, 2015: 43).

Gráfico 6

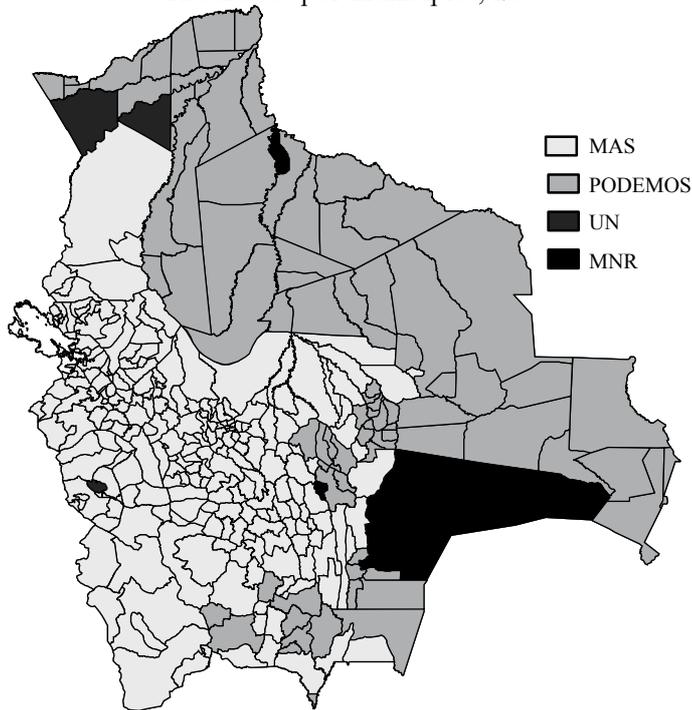
Porcentaje de participación en elecciones presidenciales. 1951-2014



Fuente: elaboración propia. Se omite la elección de 1964 para la cual no existe disponible la información de inscritos. Para las de 2009 y 2014, el cálculo se hace sólo con respecto a los inscritos en Bolivia.

El ascenso de la participación no es ajeno a la polarización que tensó el sistema partidario pero lo excede. En efecto, la presidencial de 2005 concentró y polarizó un voto disperso durante dos décadas pero de manera distinta a lo que sucedió en la Revolución, cuando el voto contrapuso al MNR y FSB en tal desequilibrio que el oficialismo pudo ignorar las exigencias, reivindicaciones o inquietudes de la oposición conservadora. En cambio, el dominio del MAS en el escenario partidario (en cuentas gruesas, duplicó al segundo en las presidenciales de 2005, 2009 y 2014) oculta una rivalidad entre dos visiones antagónicas sobre la sociedad, la economía, la cultura y la política, con bastiones geográficos contrapuestos, y dentro de reglas, que aún a pesar de ser desportilladas, circunscriben el enfrentamiento al ámbito institucional.

Mapa 1
Resultados por municipios, 2000



Fuente: elaboración propia.

La distinción de niveles es fundamental: el sistema partidario se ha desestructurado y frente a organizaciones endebles, efímeras, sólo queda en pie el MAS, convertido en un partido predominante. En el campo político, rivalizan dos bloques, ambos significativos, que han tendido a mantenerse estables después de una década de gobierno de Morales. Las dos primeras victorias presidenciales del MAS no se construyeron sobre un respaldo que cubriera todo el territorio y sobre todo los contrastes regionales adquirieron significados políticos fuertes (mapa 1).

Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija respaldaron candidatos presidenciales y prefecturales rivales al MAS. Frente a las dos primeras presidencias de Morales, se parapetaron en los comités cívicos, movimientos de base territorial que desbordan los cuadros partidarios, en el empresariado, en las gobernaciones y las agrupaciones ciudadanas departamentales (el MAS nunca ganó las gobernaciones de Santa Cruz y Tarija, en 2015 se impuso en la de Beni al cabo de un proceso jurídicamente polémico). Juntos tuvieron capacidad de movilización y de ocupación de la calle, exigiendo la autonomía departamental (Zegada, 2010: 207-209). Esa lucha evocó y recuperó los acentos de la pelea por las regalías petroleras. En 2008, desafiaron (y perdieron) al gobierno al plantear referendos regionales sobre sus estatutos departamentales, la revocatoria del mandato presidencial, la ocupación de instituciones públicas.

Así se acumularon las oposiciones, políticas, regionales, sociales, económicas que polarizaron en líneas de conflicto que tendieron a sumarse antes que a cruzarse, creando dos bloques diferenciados. La reelección de 2014 rompió, en apariencia, la dicotomía pues aunque Morales tuvo un porcentaje nacional menor a 2009, venció en ocho de los nueve departamentos, incluyendo el emblemático Santa Cruz. Allí utilizó la táctica ya usada en otras regiones septentrionales de difícil penetración para el MAS, y pactó con sectores de las élites tradicionales. Su votación se nacionalizó de manera significativa pero el antagonismo regional y social, atenuado en superficie, permanece latente. La política se desarrolla al margen del desorganizado sistema de partidos, como no sucedía desde el retorno a la democracia. El afianzamiento del sistema de partidos dejó de ser una prioridad en la agenda del sistema político.

Sin el MAS, el sistema partidario se describiría como atomizado y volátil, pero su presencia marca una diferencia sustancial. Ha adquiri-

do una posición predominante, vencedor con mayoría absoluta de las presidenciales de 2005, 2009, 2014, la Asamblea Constituyente de 2006, el referéndum revocatorio de 2008, el referéndum constitucional de 2009 y la regional de 2010, y con mayoría relativa de la regional de 2015.

La oposición al MAS no logró consolidar partidos ni los partidos consiguieron canalizar las demandas contrarias a Morales. En las elecciones de 2005, 2009 y 2014, Podemos, PPB-CN, Unidad Demócrata, respectivamente, no pasaron de ser plataformas de respaldo a candidatos. Se desagregaron pronto, perdieron cohesión en el Parlamento, carecieron de vínculos con alcaldes y gobernadores opositores. Como mostró la tabla 2, ninguna consiguió prolongarse en las elecciones locales celebradas al poco de la presidencial ni repetir presencia en la presidencial siguiente.

El baile de las siglas no ha supuesto, empero, una rotación del personal político (Jorge Quiroga compitió en dos oportunidades y Samuel Doria Medina lo hizo en las tres desde 2005) ni cambios en la estructura de las bases electorales. El electorado opositor continúa reclutándose en las tierras bajas y en las ciudades, y tiende a privilegiar al candidato que parezca en mejores condiciones de oponerse a Morales en esa elección. Tampoco los permanentes cambios de camiseta de los dirigentes políticos generan un sentimiento de transfuguismo en la sociedad, que ya no percibe al sistema político estructurado por partidos, sino por dos bloques: el MAS y el antimasismo. En tanto un líder se mueva en ese bloque, su precisa adscripción en unos comicios dados pierde relevancia (la afirmación vale para la oposición, pues el MAS actúa a la vez como bloque y como partido). Las únicas veces que hay una percepción de transgresión es cuando un político cambia de bloque.

En el juego interno del MAS, la preeminencia de Morales es completa. Ella explica que se forzase la interpretación constitucional para habilitarlo como candidato en 2014 y la organización en 2016 del referéndum sobre la reelección. También da cuenta de la marginalización de los disidentes, ninguno de los cuales logró apoyo relevante para competir nacionalmente (Komadina, 2013: 34-40). En este sentido, su control partidario es muy superior al que pudo tener V. Paz sobre el MNR revolucionario, en parte porque la heterogeneidad partidaria tiene en él el cimiento de la convergencia. Su fuerza proviene igualmente de una paradójica debilidad del MAS.

En efecto, el partido se encuentra lejos de tener una estructura correspondiente a sus niveles de votación, dejando de lado el nido del trópico cochabambino. Cuando Morales obtuvo el sorprendente segundo lugar en la presidencial de 2002, el partido tenía aproximadamente la misma envergadura que en la presidencial previa y en la municipal de 1999 cuando apenas rebasó el umbral de 3%. Su siguiente ascenso, a la mayoría absoluta, se volvió a hacer con una estructura nacional incipiente y pese a todos los progresos en la organización, ella permanece frágil y ha consolidado pocos liderazgos, incluso regionales.

Pese a una presencia nacional y el dominio electoral, al MAS se le dificulta jugar sin Morales. Ciertamente, en los comicios de 2010 ganó 228 de las 337 alcaldías y seis de las nueve gobernaciones, con aproximadamente la mitad de los sufragios (Carranza, 2014: 329-334). Sin embargo, en la regional de 2015, su votación en las gobernaciones decayó a 41.8%, suficiente para duplicar a la siguiente fuerza. En ambas ocasiones, y sobre todo en la segunda, probó su fragilidad en las ciudades pues organizaciones opositoras se impusieron en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, las cuatro ciudades más pobladas. También en 2015, sufrió un revés cuando el “no” se impuso en los referendos para los estatutos departamentales en los cinco departamentos donde se realizaron y que constituyen sus bastiones (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca).

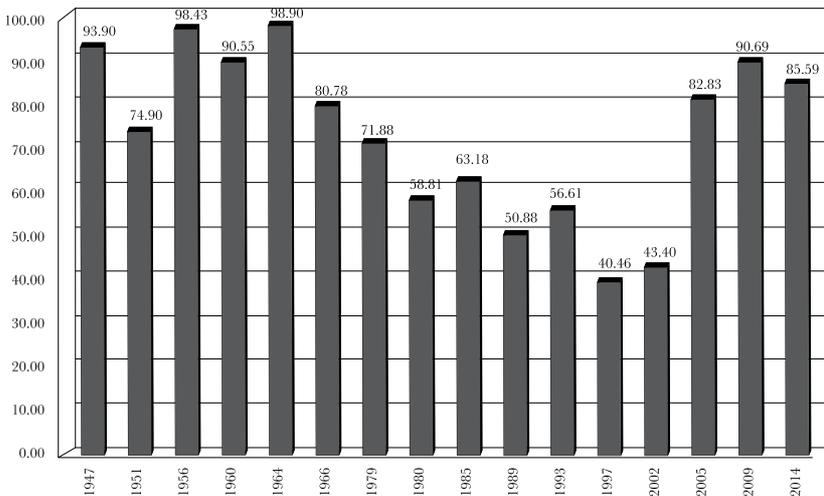
Recuperando la perspectiva histórica comparada, en el juego del sistema partidario, la ventaja electoral del MAS y el ambiente polarizado distinguen este periodo del previo, en el cual la competencia centrípeta generaba un abanico amplio de posibles coaliciones gubernamentales y en el electorado afinidades hacia partidos que postulaban programas próximos. Tras las elecciones de 2005, 2009 y 2014, el MAS no necesitó aliados para gobernar pero tampoco tiene en el espectro partidario organizaciones cercanas con las cuales le interese pactar; su electorado carece de partidos que parezcan susceptibles de aliarse con el MAS. Ocupa completo un polo político.

El otro polo, muy disperso, lo integran partidos y agrupaciones ciudadanas, frágiles en sus estructuras, poco articulados, eventualmente con liderazgos regionales fuertes pero débiles nacionalmente. Lo sostiene un voto con escasa identificación partidaria específica, poca preferencia nítida por algún líder opositor y definido, más bien, por su rechazo al MAS (*cf.* Tiberj, 2007: 287-319). Los intentos de una

tercera vía, prosperaron poco electoralmente, como probó el MSM cuando intentó distanciarse simultáneamente del MAS, su ex aliado, y de la “derecha” (Coca, 2014: 78 – 81). En la presidencial de 2014, perdió la personalidad jurídica al quedar por debajo de 3%. El volumen del MAS explica el súbito descenso del número efectivo de partidos en el área electoral, ilustrada en la tabla 2 y que la concentración del voto en los dos primeros partidos recuerde más las pautas de distribución de los años cincuenta y sesenta que el periodo precedente (gráfico 7).

Gráfico 7

Concentración de la votación en los candidatos primero y segundo, elecciones presidenciales. 1947-2014



Fuente: elaboración propia.

Preponderante por su talla electoral, el comportamiento del MAS posee rasgos de partido hegemónico que liman los bordes de la competitividad del sistema político, partidario y electoral. La calidad de la democracia y las condiciones para el ejercicio libre de los derechos políticos retrocedieron. En el indicador de *Freedom House*, en la categoría derechos políticos, Bolivia llegó a alcanzar la clasificación 1 (la máxima) en 1997 luego de haber estado en 2 desde el retorno a la democracia; descendió a 2 en 2003 y desde 2004 disminuyó hasta 3 (datos disponi-

bles desde 1973 en *www.freedom.com*). El índice de democracia del *Economist* de 2013 da a Bolivia una calificación de 5.8/10, para una media latinoamericana de 6.3, sólo por delante de Ecuador y Venezuela en América del sur.

El componente institucional de la calidad de la democracia disminuyó (Konrad Adenauer-Polilat, 2012: 12). Los árbitros de la vida política e institucional, como el Tribunal Constitucional o el organismo electoral, se debilitaron o vieron erosionada su credibilidad. A contramano de la confianza que inspiraron a partir de 1991, los comicios quedaron bajo un manto de sospecha (Oporto, 2009: 121-138). El padrón biométrico para la presidencial de 2009 constituyó un intento para superar los resquemores (Peñaranda y Candía, 2009: 49-55). La primera integración de vocales del TSE debió renunciar tras la regional de 2015, en medio de críticas a su trabajo técnico y de cuestionamientos a su imparcialidad, incluso desde ámbitos de la observación electoral internacional.

En el periodo, en localidades rurales de tierras altas, se constataron dificultades para el proselitismo, la cobertura mediática, las condiciones para la emisión de un voto libre, individual y secreto. En el referéndum revocatorio, hubo comunidades con una participación vecina a 100% y concentraciones del voto a favor del MAS cercanas a la unanimidad (Presidencia del H. Senado Nacional, 2009). A medida que se afianzó el gobierno, esas limitaciones fueron aceptadas y hasta reivindicadas por dirigentes del MAS.⁸ Los problemas en la jornada electoral en los bastiones rurales del MAS fueron reportados por los medios y por las misiones de observación internacional (OEA, 2009: 18). Los comicios de 2009 y 2014 plantearon, más allá de la popularidad de Morales, el debate sobre la equidad en la contienda,

⁸ Un dirigente campesino después de la presidencial de 2005 señalaba: “En nuestra comunidad hubo un voto por Tuto Quiroga, vamos a investigar de quién fue porque no podemos tolerar traiciones de nuestros propios compañeros”. Frase citada como ejemplo del carácter “corporativo-comunal” del apoyo al MAS (Stefanoni y do Alto, 2006: 20). En 2014, el ingreso de los partidos opositores a zonas rurales planteó problema, con amenazas de prohibiciones decididas por el sindicalismo campesino o el mismo MAS. Por ejemplo: “Veto a la campaña electoral de partidos opositores al gobierno del MAS”, *Erbol*, 11 de junio de 2014; “En el Chapare, no dejarán ingresar a los opositores”, *El Potosí*, 17 de julio de 2014. El diputado Luis Gallegos amenazó a los votantes del norte de Potosí con el “voto chicote” si no votaban en línea por los candidatos presidencial y parlamentario del MAS.

un asunto recurrente en los países con reelección inmediata (Aquino, 2012: 262-276).

La libertad de prensa se achicó, entre intimidaciones a los medios y la autocensura de los propietarios y de los periodistas (Molina, 2015: 63-72). La Sociedad Interamericana de Prensa colocó a Bolivia entre los países en los cuales los medios sufren restricciones por un “patrón de adversidades comunes a manos de presidentes arbitrarios e intolerantes que buscan acallar a la prensa crítica” (SIP, 2012) y en 2014 estimó que “la regulación de los mensajes políticos ha respondido a un interés de limitar la expresión de ideas y propuestas de partidos opositores”.

Figuras de la oposición fueron sometidas a juicios de responsabilidad, incluyendo los ex presidentes Rodríguez, Mesa, Quiroga y Sánchez de Lozada; otros dirigentes, partidarios o vinculados con el movimiento cívico cruceño, abandonaron el país frente a juicios abiertos en la justicia ordinaria o recibieron asilo político en países de orientaciones políticas tan distintas como Brasil, Perú o Estados Unidos.

Corolario poco sorprendente a la luz de estas evoluciones aunque novedoso en sus modalidades, el irrespeto de la decisión expresada en las urnas comenzó a corroer el principio de efectividad del sufragio. Tras la elección regional de 2010, el gobierno aprobó una polémica ley para la suspensión temporal de autoridades elegidas si la Fiscalía decide la apertura de un proceso. Entre 2010-2014, por la apertura de los procesos fueron suspendidos o renunciaron dos de los tres gobernadores opositores (de nueve en el país), dos de los siete alcaldes opositores de capitales departamentales (de nueve en el país) y varios en importantes ciudades intermedias (Quillacollo, Punata, Warnes, Bermejo, Buenavista, Cotoca). Más allá de que habitualmente el reemplazante de la autoridad suspendida viniese de filas del MAS, esa espada de Damocles indujo a gobernadores y alcaldes opositores a centrarse en la gestión local, bajar su perfil, desentenderse de la política nacional, incluso procurar acercamientos con el oficialismo. Este rasgo fue notorio en el referéndum de la reelección, cuando numerosos alcaldes opositores anunciaron su respaldo al “sí”.

Existe una escasa voluntad de reconstruir un sistema de partidos. Para el MAS, recomponerlo significaría fortalecer a una oposición dispersa y desarticulada, con limitada iniciativa. Además, privilegia los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias. Ese tropismo se ilustra incluso en sus candidaturas parlamentarias, para las cuales prefiere líderes

de movimientos sociales, lo que llevó en 2009 y 2014 a reemplazar casi íntegramente a sus congresistas.

En la oposición la figura es distinta pero conduce a un resultado próximo. En una dinámica que recuerda el agotamiento de los partidos Liberal y Republicano, sus principales figuras han concluido su ciclo político, se desmarcan o articulan proyectos al margen de las estructuras partidarias que dirigieron. Banzer falleció en 2002, Sánchez de Lozada se instaló en Estados Unidos tras su renuncia en 2003, J. Paz perdió la prefectural de Tarija en 2005 y se retiró de la política, en 2014 Quiroga se presentó como candidato presidencial del PDC, en el cual no militaba. Se descarta la recomposición del sistema de partidos a partir de las viejas siglas, las autoridades opositoras y sus organizaciones se concentran en la gestión y en afianzar espacios locales de poder como para tener como horizonte la conformación de un sistema partidario nacional.

VI. CONCLUSIONES: LA COMPETITIVIDAD, LA POLARIZACIÓN Y LA CONCENTRACIÓN DEL VOTO EN EL LARGO PLAZO BOLIVIANO

El recorrido por aproximadamente dos tercios de siglo de la historia del sistema partidario muestra fases. Por influjo de la tradición, por vocación o por el peso de los hechos que en la práctica le dieron todos los instrumentos del poder en un contexto de muy alta movilización social, a partir de 1952 el MNR se convirtió en un partido hegemónico. Sentó su poder en un sistema de competitividad limitada, en especial en las zonas rurales, de aguda polarización con las fuerzas conservadoras unidas en torno a FSB, con un voto muy concentrado a su favor y una elevada participación política y electoral.

Ese sistema se quebró por la intervención militar en 1964, prolongada durante casi dos décadas con breves intervalos constitucionales. Las condiciones se volvieron adversas para el juego partidario, sin anularlo. Según el ala dominante de las Fuerzas Armadas, los políticos y los partidos tenían mayor o menor posibilidad de actuar e influir. Asimismo, la actividad partidaria continuó en la clandestinidad y el exilio y las organizaciones nacidas en ese momento fueron relevantes en el retorno a la democracia.

La salida del esquema militar resultó complicada, caótica y duró cuatro años, con alternancia de golpes de Estado y elecciones. Duran-

te esos comicios, el sistema político y partidario entró en transición. Pese a la polarización alrededor de las huellas de las dictaduras, adquirió inéditos rasgos competitivos que acabaron en los hechos con el secular bipartidismo de partido hegemónico. El voto empezó a disgregarse a pesar del predominio de las familias movimientistas y el entusiasmo por recuperar las elecciones como mecanismo de definición de la titularidad del poder se tradujo en cotas altas de participación.

El asentamiento de la democracia consolidó la competitividad del sistema político y le ofreció garantías para procesos electorales periódicos y limpios. Por primera vez, hubo un esfuerzo por construir un sistema partidario institucionalizado, pluralista, con oportunidades similares para todos los actores, en un empeño próximo al de otras democracias latinoamericanas y con herramientas similares: ley de partidos, financiamiento estatal, reformas partidarias y electorales, profesionalización del organismo electoral, etcétera. La dispersión del sufragio y la atenuación de la polarización fueron el sustrato para la “democracia pactada” de los gobiernos de coalición. Al mismo tiempo, si bien la participación electoral se mantuvo elevada en cualquier comparación internacional, bajó a sus niveles más débiles en más de medio siglo, apenas por encima del 70% durante una década.

Como en Perú o Ecuador, el sistema de partidos no se afianzó. Los partidos que lo construyeron también se identificaron con la economía liberal y cuando creció el descontento con sus rendimientos calificados como insuficientes para mejorar las condiciones de vida o corregir las desigualdades, los electores, en especial de sectores populares, buscaron alternativas en quienes denunciaban de manera simultánea las insuficiencias del sistema partidario y la economía de mercado.

A partir de 2005, Bolivia ingresó en otra etapa. En un sistema partidario colapsado, el MAS adquirió una posición predominante, reunió más de la mitad de los sufragios, con porcentajes que parecían hasta entonces fuera del alcance de cualquier organización, en particular gracias a una sólida implantación rural. Su impulso político conllevó igualmente un alza de la participación electoral que correspondió a la intensa movilización social y política que precedió su llegada al gobierno y acompañó los primeros años de su gestión. La tendencia al comportamiento hegemónico del MAS ha disminuido los espacios de competitividad, complicando la reestructuración del sistema de partidos, y ha contribuido a exacerbar la polarización po-

lítica, social y regional, cuyas facetas se superpusieron, en especial en el primer mandato de Morales.

Este capítulo deja en evidencia la dificultad para construir un sistema de partidos institucionalizado y competitivo. Varias causas explican la limitación. La debilidad de las instituciones genera pocas certezas de largo plazo y escasa confianza mutua entre los actores, y sin ellas es difícil implantar un sistema de partidos vigoroso. Pesa la fragilidad del ideal democrático y, más aún, su ambigüedad. Durante décadas, la democracia tuvo como rival el horizonte revolucionario y quedó muchas veces trunca por los golpes de estado. El retorno a la democracia no zanjó el dilema boliviano entre dos visiones contrapuestas de la democracia: una institucional, basada en procedimientos para la alternancia en el poder, equilibrios, contrapesos y separación de poderes, partidos, comicios limpios; otra, de movilización popular, fundada en la concentración del poder para imponer un proyecto colectivo de fuerte presencia estatal, aún a costa del disenso y de la legalidad, secundarios frente a la legitimidad de la voluntad mayoritaria. En tales condiciones, un sistema de partidos consolidado no es clave, aunque es compatible con organizaciones por sí mismas vigorosas, videntes durante décadas, arraigadas en amplios sectores sociales.

La competitividad política ha sido frágil, aunque en el periodo revolucionario y militar, con una violencia más contenida que el muy cruento promedio latinoamericano, lo que simultáneamente ofreció más espacios de libertad, movimiento y flexibilidad a los actores políticos y limitó el dramatismo de la polarización. Este rasgo es importante para comprender la dinámica política boliviana en una perspectiva comparada.

Si durante la revolución de 1952 el MNR no concebía que la elección terminara en una alternancia y recortaba los parámetros de un régimen pluralista, no provocó un elevado número de víctimas como pudo implicar la magnitud de los cambios, al punto que Huntington explicó que esa razón pesó para su derrocamiento al cabo de un tiempo relativamente corto. En sus provocadoras palabras, “los bolivianos no se sintieron agotados con su revolución y la proclividad de Bolivia a la violencia quedó insatisfecha” (Huntington, 1972: 288-289). Asimismo, los gobiernos militares fueron más moderados que sus pares en la persecución de adversarios y el país no conoció importantes procesos guerrilleros y menos aún esbozos de guerra civil. En la transición a la democracia, la tolerancia benefició al ex presidente

dictatorial Hugo Banzer, cuyo partido, ADN, se convirtió en uno de los pilares del multipartidismo moderado.

En la fase democrática, en especial en la década de 1990, la competitividad política fue manifiesta. Las elecciones se desarrollaron sin manipulaciones, gubernamentales o partidarias, el sistema partidario se mostró inclusivo, la libertad de expresión se ejerció sin restricciones, el respeto a las garantías individuales mejoró. Desde 2005, antiguos problemas han reaparecido bajo un nuevo cariz, con las sospechas sobre las condiciones de la votación en las zonas rurales, la instrumentalización del aparato judicial para acosar adversarios políticos, las intimidaciones contra actores contrarios o independientes del gobierno del MAS.

Si bien no existe un vínculo automático entre la disminución de la competitividad y el aumento de la polarización, sí hay afinidades, relaciones de ida y vuelta, y ambos movimientos se alimentan recíprocamente. Los tiempos revolucionarios del MNR correspondieron a un marcado antagonismo político y una competitividad restringida. La polarización no se limitó a las disputas institucionales, las desbordó: los intentos de golpe de Estado por parte de FSB y los atropellos a los dirigentes y cuadros falangistas alimentaban la espiral del conflicto.

En la apertura democrática, la competitividad mejoró sin que desapareciera la polarización heredada del ciclo militar. En el periodo posterior, coincidieron una competitividad abierta y un relajamiento de la polarización: el sistema partidario discurrió por cauces moderados en un escenario de resultados electorales libres. A partir de 2005, la polarización precedió la puesta en marcha de cortapisas a la competitividad en una dinámica cuyos puntos de llegada aún no se conocen pero que hasta el momento se mueven en las fronteras de marcos institucionales.

La participación política y electoral pareciera aumentar con la polarización y aflojarse en tiempos de apaciguamiento. Si bien los datos del periodo revolucionario requieren un manejo prudente, sugieren una fuerte participación, como si la asistencia a las urnas fuese una de las dimensiones de la mayor movilización social y política de la historia republicana. La participación alcanzó grados significativos en el retorno a la democracia, tiempo de ilusiones y de polarización. En la última década del siglo XX y los primeros comicios del siglo XXI, menguó la participación electoral y el voto se disgregó, en paralelo a una pérdida de pugnacidad entre los partidos sobre las grandes orientaciones nacionales.

El repunte se produjo de la mano de un recrudescimiento de la polarización política, regional y social. El caso boliviano aporta una luz singular al debate sobre las relaciones entre la participación “convencional”, electoral y partidaria, y la participación de protesta, en las calles y social, probando la compatibilidad antes que la exclusión mutua. Tal vinculación se facilitó pues algunas de las figuras emblemáticas de la protesta, Morales o Felipe Quispe, eran jefes de partidos y competían en los comicios. De manera más amplia, Bolivia destaca en América Latina por su participación electoral, como pudo observarse, y por su movilización social, igualmente amplia, intensa y frecuente (LAPOP, 2013: 1).

La polarización y la concentración del voto se vinculan. Durante la polarizada revolución, el voto se concentró detrás del MNR. Ni siquiera cuando el partido se fue fragmentando y el desgaste se acentuó, los votantes encontraron alternativas satisfactorias fuera de la familia movimientista. En la transición, el voto se alejó progresivamente del MNR, aunque sus líderes se continuaron beneficiando de ese apoyo, casi tres décadas después de la gesta revolucionaria. A partir de allí, comenzó una desagregación del voto que correspondió también al establecimiento de un sistema partidario moderado, competitivo y centrípeto.

El voto se reconcentró a partir de 2005, agrupándose detrás del MAS, que como el MNR revolucionario cuenta con su bastión en las comunidades rurales del occidente y centro. Al frente, si bien los componentes de la oposición no hallaron la vía de la unificación, el electorado opositor respalda al partido o candidato que en la oportunidad parezca tener las mejores posibilidades de conseguir la mejor votación frente al MAS, independientemente de la sigla e incluso de su posicionamiento ideológico en el eje izquierda-derecha.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, Xavier (1993), *¿Y de kataristas a MNRistas?*, La Paz, CEDOIN-UNITAS,
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2006), *Partidos políticos latinoamericanos*, México, Gernika.
- ALENDÁ, Stéphanie (2002), “Condepa y UCS, ¿fin del populismo?”, *Opiniones y Análisis*, vol. 57, pp. 85 - 121.

- ALEXANDER, Robert (1991), *International Trotskyism 1929-1985: A Documented Analysis of the Movement*, Duke U. P.
- ANDRADE, Víctor (1979), *La Revolución boliviana y los Estados Unidos, 1944-1962*, La Paz, Gisbert.
- AQUINO, José Ángel (2012), “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”, *Cuadernos de CAPEL*, pp. 247-278.
- ARCHONDO, Rafael (1991), *Compadres al micrófono*, La Paz, Hisbol.
- BORTH, Carlos y CHÁVEZ, Silvia (2003), *Elecciones 2002*, La Paz, Fundemos.
- CAJÍAS, Beatriz (1998), “1955: de una educación de castas a una educación de masas”, *Ciencia y Cultura*, pp. 42-53.
- CABEZAS RINCÓN, Lina (2010), “Éxito electoral de los partidos políticos en la región andina, 1990-2005”, *Elecciones*, vol. 10, pp. 85-113.
- CABEZAS RINCÓN, Lina (2013), “Evolución silenciosa de una clase política: la experiencia política de los diputados bolivianos 1997-2015”, *Elites Parlamentarias Latinoamericanas*, núm. 50.
- CALLA, Ricardo y CALLA, Hernando (1996), *Partidos políticos y municipios*, La Paz, ILDIS.
- CÉSPEDES, Marcelo (1982), *Los bolivianos, ¿estamos maduros para la democracia?*, La Paz, Khana Cruz.
- CHÁVEZ, Omar y PEÑARANDA DEL GRANADO, Susana (1992), *El MIR entre el pasado y el presente*, La Paz, Gráficas Latina.
- CHOQUE, Marlene (2013), “Paridad y alternancia en Bolivia”, en IDEA y OEA, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*, Lima, IDEA, OEA, pp. 121-178.
- COCA SUÁREZ ARANA, Paúl (2014), *Manual político para las elecciones generales 2014 y elecciones departamentales y municipal 2015*, Santa Cruz, s/d.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL (1997), *Informe al Congreso Nacional – Elecciones Generales 1997*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- COSTA, Jimena (2004), “Participación y representación política de las agrupaciones ciudadanas”, *Opiniones y Análisis*, vol. 71, pp. 39-71.
- COSTA, Jimena y ROJAS, Gonzalo (2004), *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*, La Paz, Milenio.
- COUFFIGNAL, Georges (1992), “A quoi sert de voter en Amérique Latine?”, en COUFFIGNAL, Georges (dir.), *Réinventer la démocratie*, París, PFNSP, pp. 19-45.
- DAHL, Robert (1998), *La democracia*, Madrid, Taurus.

- DUVERGER, Maurice (2000), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FERNÁNDEZ, Gustavo (2013), “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”, *Nueva Sociedad*, vol. 246, julio-agosto, pp. 78-86.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2009), “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción”, en FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, pp. 13-34.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER-POLILAT (2012), *Índice de desarrollo democrático de América Latina*.
- GÁLVEZ, José Luis (2002), “Las encuestas en la campaña electoral, tendencias y resultados”, *Opiniones y Análisis*, vol. 57, pp. 9-45.
- GAMBOA, Franco (2009), *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- GARCÍA, Álvaro *et al.* (2001), *Tiempos de rebelión*, La Paz, Comuna.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (2007), “Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo mexicano”, en CHERESKY, Isidoro, *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial.
- GONZALES, Inés (comp.) (2013), *Biografías: historias de vida en la Asamblea Legislativa Plurinacional*, La Paz, Frederich Ebert, IDEA, Gente Común.
- GRANADO, Juan del (1983), *Artemio Camargo*, La Paz, Papiro.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (1987), *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza.
- HUNTINGTON, Samuel (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- HUNTINGTON, Samuel (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- HURTADO, Javier (1986), *El katarismo*, La Paz: Hisbol.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2002), *Bolivia: mapa de pobreza 2001*, La Paz, Instituto Nacional de Estadísticas.
- KAFKA, Jorge (2005), “¿Sobrevivieron los partidos a la elección municipal?”, *Opiniones y Análisis*, vol. 72, pp. 11-52.

- KLEIN, Herbert (1987), *Historia general de Bolivia*, La Paz, Juventud.
- KLEIN, Herbert (1968), *Orígenes de la revolución boliviana*, La Paz, Juventud.
- KOMADINA, Jorge (2013), “Culturas políticas, democracia interna y conflicto en el Movimiento al Socialismo”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Partidos políticos del Estado Plurinacional*, La Paz, Tribunal Supremo Electoral, PNUD, Embajada de Suecia, pp. 11-42.
- KOMADINA, Jorge (2008), “La estrategia simbólica del Movimiento Al Socialismo”, *Tinkazos*, vol. 23-24, pp. 183-196.
- LAPOP (2013), *Perspectivas desde el barómetro de las Américas* (93).
- LASERNA, Roberto (1990), “1989, elecciones y democracia en Bolivia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII (4), octubre-diciembre.
- LASERNA, Roberto (2004), *La democracia en el ch'enko*, La Paz, Milenio.
- LASERNA, Roberto, GORDILLO José y KOMADINA, Jorge (2011), *La trampa del rentismo... y cómo salir de ella*, La Paz, Konrad Adenauer.
- LATINOBARÓMETRO (2015), *Informe 1995-2015*, Santiago de Chile, disponible en: www.latinobarometro.org.
- LAVAUD, Jean Pierre (1998), *El embrollo boliviano*, La Paz, Hisbol.
- LAZARTE, Jorge (2002), “Tesis de Pulakayu”, en BARNADAS, Joseph (dir.), *Diccionario histórico boliviano*, Sucre, Grupo de Estudios históricos, pp. 1001-1002.
- LAZARTE, Jorge (2011), “El debate sobre el plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia”, en KONRAD ADENAUER STIFTUNG, *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer, pp. 191-231.
- LOAYZA, Rafael (2011), *Eje del MAS: ideología, representación social y mediación de Evo Morales Ayma*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- LOAYZA, Rafael (2015), *Halajtayata: etnicidad y racismo en Bolivia*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- MALLOY, James (1989), *La revolución inconclusa*, Cochabamba, CERES, 1989.
- MALLOY, James y GAMARRA, Eduardo (1987), “The Transition to Democracy”, en MALLOY, James y SELIGSON, Mitchell, *Authoritarians and Democrats*, Pittsburgh, Pittsburgh U.P.
- MANSILLA, H. C. F. (1997), *Tradición autoritaria y modernización imitativa*, La Paz, Carasapas-Plural.
- MAYORGA, Fernando (coord.) (1997), *¿Ejemonía? Democracia representativa y liderazgos locales*, La Paz, PIEB.

- MAYORGA, Fernando (2002), *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la democracia boliviana, 1988-1999*, La Paz, CESU-Plural.
- MAYORGA, René Antonio (2004), “La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias”, en IDEA, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA, pp. 27-49.
- MAYORGA, René Antonio (1993), “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en MURILLO, Gabriel, *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 15-79.
- MESA, Carlos (2008), *Presidencia sitiada: memorias de mi gobierno*, La Paz, Plural.
- MESA, Carlos (2006), *Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles*, La Paz, Gisbert.
- MESA, José de et al. (1997), *Historia de Bolivia*, La Paz, Gisbert.
- MOLINA, Fernando (2006), *Bajo el signo del cambio*, La Paz, Eureka.
- MOLINA, Fernando (2015), “Las relaciones entre los medios y el gobierno de Evo Morales”, *Journal de comunicación social*, vol. 2, pp. 49-80.
- MÖLLER, Edwin (2001), *El Dios desnudo de mi conciencia revolucionaria*, La Paz, Plural.
- MORALES, Juan Antonio (2007), “Desarrollo económico y social: una mirada de conjunto”, *Opiniones y Análisis*, vol. 85, pp. 63-100.
- NOHLEN, Dieter (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Friedrich Naumann Stiftung.
- OPORTO, Henry (2009), “¿El padrón biométrico es la garantía de elecciones libres y limpias?”, *Opiniones y Análisis*, vol. 101, pp. 121-138.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2009), *Informe de la misión de observación electoral del referéndum divisorio y de aprobación de la nueva Constitución Política*, Washington, OEA.
- PACHANO, Simón (2008), “Los partidos políticos en la Comunidad Andina de Naciones”, en IIDH-ONPE, *Memoria del XIII Curso Interamericano de elecciones y democracia*, San José, IIDH y ONPE, pp. 233-252.
- PEÑARANDA, Martha (2004), *Vida, ritmos y tiempos de ADN*, La Paz, UMSA.
- PEÑARANDA, Raúl y CANDIA, Oswaldo (2009), *Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos*, La Paz, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRESIDENCIA DEL H. SENADO NACIONAL (2009), *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*, Sucre, Honorable Senado Nacional.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2011), *Nuestra democracia*, México, PNUD-OEA.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RIVADENEIRA, Raúl (1984), *El laberinto político de Bolivia*, La Paz, Cinco.
- ROCA, José Luís (1999), *Fisonomía del regionalismo boliviano*, La Paz, Plural.
- RODAS, Marcelo (2010), *Marcelo Quiroga Santa Cruz-el socialismo vivido*, La Paz, Plural.
- RODRÍGUEZ, Gustavo (2012a), “Las antinomias del nacionalismo revolucionario”, en ZUAZO, Moira, FAGUET, Jean Paul y BONIFAZ, Gustavo (eds.), *Descentralización y democratización en Bolivia*, La Paz, ILDIS, pp. 87-124.
- RODRÍGUEZ, Gustavo (2012b), “Los mineros de Bolivia en una perspectiva histórica”, en *Convergencia*, vol. 8 (24), enero-abril, pp. 217-298.
- RODRÍGUEZ, Gustavo (2006), *Teoponte: la otra guerrilla guevarista en Bolivia*, La Paz, Kipus.
- ROJAS, Gonzalo (1998), *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*, La Paz, ILDIS.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2003), *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2007), “La elección presidencial de diciembre de 2005”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (comp.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral, pp. 45-71.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2009), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*, La Paz, FUNDAPPAC-KAS.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2010a), “El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y lugares”, en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Mutaciones del campo político en Bolivia*, La Paz, PNUD, pp. 39-150.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2010b), “En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX”, *Elecciones*, vol. 10, pp. 141-179.

- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2011), “La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia”, en IDEA, OEA, UNAM, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA, OEA, UNAM, pp. 93-118.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2012), “Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo”, en GÓMEZ TAGLE, Silvia y SONNLEITNER, Willibald (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina*, México, Colegio de México, pp. 171-204.
- SÁNCHEZ, Antonio (2014), “Agrupaciones ciudadanas: retos y perspectivas en el nuevo contexto nacional”, en ZEGADA, María Teresa y SÁNCHEZ, Antonio, *Partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para una democracia intercultural*, La Paz, Tribunal Supremo Electoral, pp. 199-350.
- SARTORI, Giovanni (1996), *Ingeniería constitucional comparada*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza.
- SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (2012), “Conclusiones de la SIP: crímenes contra periodistas y gobiernos arbitrarios e intolerantes son las principales dificultades de la prensa americana” (comunicado de la SIP, abril, disponible en www.sipiapa.org).
- STEFANONI Pablo y DO ALTO, Hervé (2006), *Evo Morales: de la coca al Palacio*, La Paz, Malatesta.
- TIBERJ, Vincent (2007), “Le système partisan comme «espace des possibles»”, en HAEGEL, Florence (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, París, Sciences Po, pp. 287-319.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1957), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TOURAINÉ, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Jacob.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2010), *El sistema de partidos en la Región Andina*, Lima, Asamblea Nacional de Rectores.
- ZAVALETA, René (1983), “Las masas en noviembre”, en ZAVALETA, René (comp.), *Bolivia hoy*, México, Siglo XXI, pp. 11-59.
- ZEGADA, María Teresa (2010), “El rol de la oposición política en Bolivia (2006-2009)”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mutaciones del campo político en Bolivia*, La Paz, PNUD, pp. 151-239.

- ZEGADA, María Teresa (2014), “Organizaciones políticas para una democracia intercultural”, en ZEGADA, María Teresa y SÁNCHEZ, Antonio, *Partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para una democracia intercultural*, La Paz, Tribunal Supremo Electoral, pp. 17-199.
- ZEGADA, María Teresa (2002), “Sorpresas de la elección: MAS, NFR, MNR y ADN”, *Opiniones y Análisis*, vol. 57, pp. 47-83.
- ZOVATTO, Daniel (2008), “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: lectura regional comparada”, en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*, México, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 3-188.
- ZOVATTO, Daniel (2014), *El estado de las democracias en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (2008), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, UNAM.
- ZUAZO, Moira (2009), *¿Cómo nació el MAS? (la ruralización de la política en Bolivia)*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.

Base de Datos

Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.

Siglas de partidos, movimientos políticos y sociales

ADN	Acción Democrática Nacionalista
APB	Autonomía Para Bolivia
AS	Alianza Social
COB	Central Obrera Boliviana
CONDEPA	Conciencia de Patria
CN	Convergencia Nacional
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
FSB	Falange Socialista Boliviana
IU	Izquierda Unida

MAS	Movimiento Al Socialismo
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MIP	Movimiento Indígena Pachacuti
MITKA	Movimiento Indio Tupak Katari
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MNRI	Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda
MSM	Movimiento Sin Miedo
MRTK	Movimiento Revolucionario Tupac Katari
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
NFR	Nueva Fuerza Republicana
PCB	Partido Comunista de Bolivia
PCML	Partido Comunista Marxista Leninista
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PIR	Partido de Izquierda Revolucionaria
POR	Partido Obrero Revolucionario
PP	Plan Progreso
PPB	Plan Progreso para Bolivia
PS	Partido Socialista
PS-1	Partido Socialista - 1
UCS	Unidad Cívica de Solidaridad
UDP	Unión Democrática y Popular
UD	Unidad Demócrata
UN	Unidad Nacional

SISTEMA DE PARTIDOS EN COLOMBIA, 1974-2014: ¿LA EVOLUCIÓN HACIA EL MULTIPARTIDISMO?

Felipe BOTERO*
Rodrigo LOSADA**
Laura WILLS-OTERO***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto*. III. *Las reglas del juego*. IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos en las principales dimensiones de análisis*. V. *Conclusiones: principales cambios en el sistema de partidos colombiano y factores que explican esos cambios*. VI. *Bibliografía*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es evaluar las continuidades y los cambios del sistema de partidos de Colombia en el periodo 1974-2014. En la actualidad, Colombia se caracteriza por candidatos presidenciales que se lanzan con vehículos electorales creados especialmente para cada elección, altísimos niveles de competencia en las elecciones legislativas y personalismo rampante. No suena esto como la descripción de un sistema de partidos estructurado y que hasta mediados de la década de 1990 fuera descrito en el clásico libro de Mainwaring y Scully (1995: 6-19) como un sistema institucionalizado. Los partidos tradicionales, Conservador y Liberal, articularon la vida política nacional durante siglo y medio lo cual es algo de verdad impresionante. Pero la relación entre los dos fue siempre disfuncional y osciló entre periodos de exclusión mutua y enfrentamiento —llegando incluso a la Guerra Civil— a momentos de confabulación en los que era difícil distinguir el uno del otro. Y fue justamente en el máximo pacto entre ambos, el Frente Nacional (en adelante FN), en el que se originó el resquebrajamiento del bipartidismo tradicional.

* Universidad de los Andes, Colombia.

** Universidad Sergio Arboleda, Colombia.

*** Universidad de los Andes, Colombia.

En este capítulo se describe la dinámica del sistema de partidos colombiano a partir de 1974 para mostrar la forma en la que el sistema se ha ido transformando. Se sostiene que tanto los cambios en las reglas de juego, impulsados por transformaciones culturales entremezcladas con decisiones de las élites políticas, como la adaptación de los partidos a los contextos cambiantes son los que explican la transformación del sistema de partidos en Colombia, de un fuerte bipartidismo a uno que transita hacia un sistema multipartidista.¹

El antagonismo entre conservadores y liberales durante la década de 1940 y comienzos de la década de 1950, periodo conocido como “La Violencia”, llevó al país al borde de una Guerra Civil que se resolvió con la intervención de los militares quienes fueron llamados por algunos líderes de los dos partidos para que derrocaran al presidente conservador Laureano Gómez (PC, 1950-1953) y restablecieran la paz. Inicialmente se pensó que el gobierno militar, en cabeza del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), sería transitorio. Pero cuando Rojas mostró intenciones de perpetuarse en el poder, los líderes de los dos partidos se unieron nuevamente para recuperar la democracia por medio de un pacto que les permitiera compartir pacíficamente el poder. En el pacto se acordó que, a partir de 1958 y por un periodo de dieciséis años, los partidos tradicionales se alternarían en la presidencia del país, y se repartirían paritariamente el poder político en los cargos públicos.

A pesar de que no se realizó proceso alguno de arrepentimiento o análisis de culpas, con el Frente Nacional los protagonistas de La Violencia lograron superar el conflicto y hacer el tránsito a un sistema relativamente democrático y pacífico. Sin embargo, la desigualdad social y la exclusión política facilitaron el surgimiento de grupos guerrilleros que dieron origen al conflicto armado en el que todavía se encuentra inmerso el país. Por el otro, el Frente Nacional restringió la competencia política. Sólo los partidos tradicionales tenían posibilidades reales de ganar en las elecciones. Dado que los partidos tenían asegurados los resultados de los comicios, la competencia se trasladó al interior de los mismos (Archer, 1995: 177-181).

¹ La relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos no ha sido suficientemente estudiada, particularmente en sistemas presidenciales y con partidos que se presentan a los comicios con una multiplicidad de listas. Por tanto, las relaciones que aquí se postulan deben ser tomadas como hipótesis todavía no comprobadas. Véase Morgenstern y Vázquez-D’Elía (2007: 143-168).

Adicionalmente, los líderes nacionales de los partidos fueron perdiendo su capacidad de coordinar a las facciones internas. Los políticos locales se dieron cuenta que podían acceder al poder sin depender de la jefatura del partido. Es decir, desde lo local se retó la jerarquía del partido con lo cual se profundizó la fragmentación interna en la que cada vez tenían más fuerza los individuos y, consecuentemente, el partido se debilitaba y se convertía en un cascarón vacío. De esta manera, se mantuvo la apariencia de una competencia bipartidista, a la vez que se incubaba el multipartidismo al que se llegaría décadas después. Este es, a grandes rasgos, el proceso que se detalla a continuación (Gutiérrez, 2007: 417-457; Pachón, 2002: 79-130).

La estructura del capítulo es la siguiente. En la sección II se describe el contexto de la política colombiana. Posteriormente, en la sección III, se analiza la evolución del sistema electoral señalando el impacto de los cambios de 1991 y 2003 sobre la dinámica de la competencia partidista. La sección IV, la más sustanciosa del capítulo, ofrece un recuento pormenorizado de la relación entre votantes y partidos en las elecciones presidenciales y legislativas y la descripción de la evolución de la oferta partista en el periodo, con lo cual se muestra el proceso de fragmentación de los partidos tradicionales y el tránsito a una competencia entre múltiples actores. La sección V da cuenta de las transformaciones que experimenta el sistema de partidos en el periodo analizado.

II. EL CONTEXTO

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia ha celebrado elecciones regulares e ininterrumpidas desde finales de la década de 1950.² Como se señaló, desde su creación a mediados del siglo XIX hasta principios de la década de 1990, el Partido Liberal (PL) y el Partido Conservador (PC) fueron los actores hegemónicos en el sistema. Entre los dos lograban acumular aproximadamente el 90% de los escaños en el Congreso. En 1991, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), se promulgó una nueva Constitución política en la que se definieron reglas de juego dirigidas a abrir el régi-

² La celebración de elecciones sólo se interrumpió durante los cuatro años de gobierno militar del general Rojas Pinilla y de la Junta de Transición.

men político. Diversos actores emergentes empezaron a obtener parte del poder que antes ocupaban el PL y el PC, lo cual condujo a la reconfiguración de la política y a la transformación del sistema partidista.

Durante el FN y hasta 1988 la estructura de la rama ejecutiva en Colombia estaba fuertemente centralizada. El presidente nombraba a los gobernadores de los departamentos, y estos a los alcaldes de los municipios. En la década de 1980 y dentro de un moderado proceso de descentralización política y administrativa, se aprobó la elección popular de alcaldes y estos por primera vez fueron elegidos en 1988. En esta sección se hace una breve descripción de la evolución y transformaciones por las que atravesó el sistema de partidos colombiano a lo largo del periodo comprendido entre 1974 y 2014. Se propone una sistematización del mismo en tres etapas: *a)* el desmonte del FN (1974–1991); *b)* la competencia partidista desbordada entre 1991 y 2003, y *c)* la etapa más reciente, de consolidación progresiva, a partir de la reforma política de 2003.

1. El desmonte del Frente Nacional y la reaparición de un sistema bipartidista

A fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, América Latina junto con otras regiones a nivel mundial, experimentó la llamada “tercera ola de democratización” (Huntington, 1994) diversos países que vivieron bajo regímenes autoritarios transitaron hacia gobiernos democráticos. Los sistemas políticos se abrieron y los partidos tradicionales recuperaron su función de ser. Colombia, a diferencia de la mayoría de los países de la región, no confrontó gobiernos militares durante ese periodo ni vio interrumpidas las elecciones.

Después de una breve irrupción de los militares en el poder, a partir de 1958 la democracia se restableció, aunque de forma restringida, con lo que el sistema político se mantuvo en funcionamiento, y los partidos tradicionales siguieron definiendo la competencia. No obstante esa continuidad, el país confrontó un cambio institucional relevante a principios de la década de 1970 cuando el FN llegó formalmente a su fin en 1974.

El PL y el PC dominaron la vida política del país no sólo mientras estuvo vigente el FN, sino hasta el momento en que se promulgó la Constitución de 1991. Esto se explica en parte por la introducción en 1968 de una reforma constitucional que prolongó los límites a los

acuerdos del FN. En ella se definió que después de 1974, el partido mayoritario que no obtuviera la Presidencia de la República en las elecciones competitivas, obtendría la mitad de los cargos de la rama ejecutiva y en la administración pública hasta el año 1978, y a partir de esta fecha en adelante se le debería ofrecer a ese partido mayoritario una “partición adecuada y equitativa” en los cargos públicos (artículo 41 de la reforma constitucional de 1968).³

Aunque para las elecciones legislativas no se definió un articulado similar, el PL y el PC acumularon entre el 87 y el 97% de los escaños hasta 1990. Al igual que en el periodo anterior (1958-1974), después del FN algunas facciones disidentes de los partidos tradicionales competieron y, en algunos casos, lograron obtener una proporción pequeña de los cargos electivos. Sin embargo, al igual que en el pasado, no les fue posible consolidarse como partidos alternativos por más de dos elecciones. El Movimiento Nuevo Liberalismo (MNL) ilustra esto. En 1982, bajo el liderazgo de Luis Carlos Galán Sarmiento, joven político protegido por el ex presidente liberal Carlos Lleras Restrepo (PL, 1966-1970), esta facción del PL participó por primera vez en las elecciones legislativas y obtuvo el 7% de los escaños en el Senado de la República. Cuatro años más tarde, en 1986, volvió a competir y el poder obtenido se redujo al 5%. Después de ese año el MNL regresó al PL.

La Unión Patriótica (UP) es otro ejemplo que ilustra limitaciones adicionales a la competencia. La UP se fundó en 1985 como resultado de negociaciones del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) con las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), respaldadas por el Partido Comunista Colombiano (PCC). Sin embargo, la incapacidad de la UP para consolidarse como una opción política viable se debió no solamente a los estreñimientos que producía el sistema electoral, sino principalmente a la violencia sistemática que sufrieron sus líderes. Muchos de sus miembros, incluyendo dos candidatos presidenciales, varios congresistas, diputados, concejales y alcaldes fueron exterminados en la década de 1980 por grupos paramilitares.⁴ Otros líderes decidieron abandonar

³ En 1974, se reinauguraron las elecciones competitivas para la Presidencia de la República y el Congreso de la República.

⁴ El número exacto de víctimas es desconocido. Es razonable suponer que entre 2,000 y 3,000 miembros de la UP fueron asesinados.

el país. La persecución violenta contra la UP y la ambigüedad del PCC para renunciar a la lucha armada le imposibilitó constituirse en una organización política duradera.

Durante la década de 1980 se dieron una serie de episodios que estuvieron marcados por la exacerbación de la violencia (Leal y Zamosc, 1990). La confrontación por parte de diversos grupos guerrilleros, paramilitares, y carteles de la droga con el Estado, amenazaron la estabilidad del sistema político. Muchos miembros de la Fuerza Pública, periodistas, jueces, políticos —incluyendo tres candidatos presidenciales— y ciudadanos, fueron perseguidos y asesinados por motivos económicos y políticos. Otro número considerable de personas fueron víctimas inocentes de atentados terroristas indiscriminados. A esto se sumó la baja legitimidad que el régimen enfrentaba como consecuencia de la prolongación del Frente Nacional (Leal y Zamosc, 1990: 5).

2. *Crisis política y reforma constitucional*

Ante esta crisis, que se percibía como de carácter generalizado, los gobiernos de los presidentes Belisario Betancur Cuartas y Virgilio Barco Vargas (PL, 1986-1990) se vieron urgidos a buscar salidas a la crisis política. Betancur Cuartas inició un proceso de negociaciones con grupos guerrilleros con el propósito de lograr una salida negociada del conflicto. No obstante, estos esfuerzos fracasaron en 1985 cuando el Movimiento 19 de Abril (M-19)⁵ tomó el Palacio de Justicia. Las Fuerzas Militares efectuaron la retoma del Palacio, lo que desató una tragedia en la que murieron cerca de un centenar de personas, incluyendo once magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Durante el gobierno de Barco Vargas se planteó la necesidad de reformar las reglas del juego político y de llegar a acuerdos de negociación con garantías reales para lograr la reincorporación exitosa de los guerrilleros que se acogieran a los mismos. Cuatro grupos firmaron acuerdos de paz en 1990, tras la promesa del gobierno de hacerlos partícipes en la ANC que se encargaría de escribir una nueva

⁵ El M-19 nace, a raíz de un supuesto fraude en las elecciones presidenciales de 1970, como un ala radical de la Alianza Nacional Popular (Anapo). A su vez, ésta inicia su vida política en 1961 como un movimiento político que desafiaba los acuerdos del FN, creado por el depuesto general Rojas Pinilla.

Constitución.⁶ En diciembre del mismo año, bajo el recién iniciado gobierno del presidente César Gaviria (PL, 1990–1994), se eligió la ANC compuesta por setenta miembros. Por tratarse de un proceso inusual e inspirado en la idea de participación ciudadana, los partidos tradicionales no fueron protagonistas. Al contrario, un número importante de nuevos movimientos políticos lograron representación en la ANC. Así, el PL ocupó el 36% de los escaños; la recién creada Alianza Democrática M-19 (AD M-19) logró el 27%; el Movimiento de Salvación Nacional (MSN) el 16% y el PC el 7%. El restante 14% de los escaños fue ocupado por otros partidos y movimientos que se formaron para participar en esas elecciones.

En octubre de 1991 se celebraron las primeras elecciones legislativas subsiguientes a la aprobación de la nueva carta política y se hizo evidente la apertura del sistema político y su transformación en un sistema más pluralista. La participación de nuevos partidos y movimientos políticos se dio en parte por los incentivos promovidos en la reforma constitucional. Los artículos 107-111 de la Carta establecieron los derechos, garantías y requisitos para crear nuevos partidos.⁷ El propósito que se plantearon los constituyentes con estas disposiciones era abrir el sistema político y lograr que organizaciones diferentes a los partidos tradicionales, incluyendo a los grupos reinsertados, participaran activamente y tuvieran la posibilidad de competir por un lugar en las instituciones representativas. El diagnóstico que los asambleístas realizaron sobre el sistema político coincidía con las reivindicaciones de diversos sectores sociales que demandaban mayor representación de sus intereses y más posibilidades para aspirar a cargos públicos de elección popular.

A partir de 1991, la cantidad de partidos que se presentaron a los comicios para elegir miembros para cuerpos colegiados y otros cargos de elección popular fue aumentando de manera notable. Ya para 2002 cerca de cuarenta movimientos políticos eligieron curul en el Congreso de la República (Wills Otero, 2009: 11-46). No obstante, no

⁶ Los grupos guerrilleros que participaron en el proceso de negociación y que firmaron acuerdos de paz fueron los siguientes: el Movimiento 19 de Abril (M-19); el Ejército Popular de Liberación (EPL); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Quintín Lame (MQL).

⁷ El articulado otorgaba amplias posibilidades a los ciudadanos para conformar organizaciones que tuvieran como objetivo participar y competir en la vida política del país.

todos eran partidos enteramente ajenos al PL y al PC, sino antiguas facciones de los mismos que se presentaban lideradas por dirigentes de alguno de estos partidos. La mayoría de estos movimientos no lograron consolidarse por las estrategias de dispersión y fragmentación interna que adoptaron. La volatilidad electoral aumentó en este periodo como consecuencia de la fragmentación que incentivaba el sistema electoral.

El contexto político de la década de 1990 estuvo marcado por otras innovaciones institucionales además de las introducidas por la Constitución de 1991. A finales de la década de 1980, se inició un proceso de descentralización política y administrativa que también influyó sobre la reconfiguración política del sistema durante los años siguientes. En 1988 se celebraron por primera vez elecciones populares de alcaldes y en 1991 de gobernadores, ordenadas estas últimas por la ANC. Con ellas, el poder de los partidos así como de personalidades, en el nivel local y regional, adquirió fuerza (Hoyos, 2007: 29-36). Terceros partidos tuvieron la posibilidad de competir en esas elecciones, en algunos casos de manera exitosa. La década de 1990, sin duda, significó un quiebre en la historia política del país. El bipartidismo tradicional, que venía fragmentado de tiempo atrás, fue reemplazado por un sistema multipartidista despreocupado por cuestiones ideológicas y altamente fragmentado (Losada, 2007: 45-86).

3. La década de 2000 y la reforma política

La década de 2000 también estuvo marcada por hitos que incidieron de manera significativa en la vida política del país. En primer lugar, tras perder la nominación del PL, partido en el que construyó su carrera política, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) inscribió su candidatura por el partido recién constituido “Primero Colombia” y fue elegido en la primera vuelta presidencial con el 53% de los votos.⁸ El candidato del PL, Horacio Serpa lo siguió con el 31.8% de la votación. El PC por su parte, fue incapaz de presentar candidato en esa contienda, incluso a pesar de haber realizado una consulta interna, y terminó por adherir

⁸ Uribe intentó buscar la nominación del PL en la campaña presidencial de 2002. Sin embargo, al ver que no podría derrotar la maquinaria partidista favorable de una candidatura de Horacio Serpa, renunció al partido y se lanzó como candidato de un movimiento independiente.

a Uribe. En las elecciones legislativas, los partidos tradicionales sumaron apenas alrededor de 45% de los escaños. Con estos resultados, se evidenciaba la pérdida de poder electoral de quienes definieron la política durante más de un siglo y medio.

En 2003 se realizó una nueva reforma electoral con el objetivo de ordenar el sistema de partidos, el cual había adquirido características de multipartidista extremo (véase apartado VI, gráficos 2 y 3). En 2005 se realizó otra reforma constitucional en la que se aprobó la reelección inmediata del presidente. Así, Uribe Vélez logró su reelección en 2006, bajo la etiqueta “Primero Colombia”, a pesar de haber fomentado la creación del Partido Social de Unidad Nacional o “Partido de la U” (PU). En este escenario, el PU ha sido muy exitoso en las elecciones de Congreso en 2006, 2010, y 2014 obteniendo en las tres ocasiones la votación más alta en el Senado.

III. LAS REGLAS DEL JUEGO

El sistema electoral colombiano ha experimentado cambios importantes en 1991, 2003 y 2005. Estos cambios afectaron de manera significativa al sistema de partidos. El sistema electoral que rigió durante el primer periodo que se observa en este capítulo (1974–1991), se definió en 1958 con el Frente Nacional. Las reglas que establecían cómo se distribuía el poder incentivaban el bipartidismo. En primer lugar, la elección del presidente se realizaba con la fórmula de mayoría simple en una sola vuelta. Este sistema limitaba la competencia interpartidista dado que sólo los partidos tradicionales (PC y PL) tenían posibilidad de ser electos. En segundo lugar, los escaños en los cuerpos colegiados se repartían a partir de distritos electorales plurinominales, de diferente tamaño según población.

El tamaño de cada distrito era un número par, a fin de distribuirlo por igual entre conservadores y liberales. Cada partido podía presentar una o más listas, pero estas siempre eran cerradas. Mediante una fórmula de representación proporcional por medio de cocientes simples, o cocientes de Hare, y mayores residuos, cada lista podía obtener uno o más escaños. Los votos y escaños que ganaba el partido en la circunscripción estaban constituidos por la suma de los votos y de los escaños conquistados por sus listas. En el fondo, cada lista se desempeñaba como si fuera un partido.

En teoría este sistema debía promover la competencia interpartidaria. Sin embargo, las disposiciones adoptadas en el Frente Nacional lo impedían. Por lo tanto, la competencia se trasladó al interior de los partidos, la cual fue aumentando gradualmente y se intensificó después de 1991. El sistema de listas cerradas, funcionaba en la práctica como un sistema de voto simple no transferible. La ley no determinaba un límite en el número de listas que podía inscribir cada partido en las elecciones. Esto llevó a que cada uno de ellos presentara múltiples listas para incrementar las probabilidades de obtener más escaños.

La proliferación de listas hizo que muy pocas superaran el cociente y lograran elegir más de un miembro de la lista, con lo que la mayoría de los escaños se asignaba por residuos y con votaciones muy bajas. El esfuerzo electoral se volvió un ejercicio individual y no de los partidos. Los políticos, a título individual, aunque bajo la sombrilla de algún partido, construyeron relaciones con su nicho de votantes. Esto incentivó el clientelismo, la personalización de la política y condujo a la fragmentación interna de los partidos políticos.

El sistema electoral fue reformado por la Constitución de 1991.⁹ La fórmula para elegir al primer mandatario cambió a una de mayoría absoluta y dos vueltas en caso de que ningún candidato obtuviera más del 50% de la votación. La segunda vuelta se realiza con los dos candidatos que hubieran obtenido las votaciones más altas en la primera. Este diseño incentiva la competencia y tiende a debilitar a los partidos porque no hay incentivos para hacer alianzas en la primera vuelta. Incluso los candidatos de partidos pequeños albergan la esperanza de lograr un segundo lugar para ir a la segunda vuelta.

⁹ Antes de este año, en cada uno de los gobiernos posteriores al Frente Nacional, se hicieron intentos para realizar reformas encaminadas a abrir el sistema político. No obstante, la introducción de cambios no fue posible o bien por falta de voluntad política por parte de los legisladores, o bien porque la Corte Suprema declaraba inconstitucionales dichas iniciativas.

Tabla 1
Sistema electoral para la elección presidencial y sus reformas

Sistema político y período	Duración mandato	Reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Número de candidatos que acceden a la segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría requerida en segunda vuelta	Elecciones concurrentes
Colombia I (1974-1991)	4 años	No		Mayoría relativa	-	-		No
Colombia II (1991-2006)	4 años	No	Fórmula con vicepresidente	Mayoría absoluta	Dos	Un mes	Relativa	No
Colombia III (2006-)	4 años	Si	Fórmula con vicepresidente	Mayoría absoluta	Dos	Un mes	Relativa	No

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de SISRSUB (1978-2015).

En cuanto a los cuerpos colegiados, la nueva carta introdujo un cambio sustantivo en la forma de elegir a los senadores. Se definió que éstos serían elegidos en un distrito único nacional y no en distritos departamentales como hasta el momento se había hecho.¹⁰ El propósito de esta reforma era abrir espacios políticos y aumentar la representatividad del sistema político, propósito que se debía lograr al requerir que los candidatos buscaran sus votos a lo largo y ancho del territorio nacional. Según los constituyentes, tal estrategia le permitiría a pequeños partidos y movimientos acceder al poder político más fácilmente al no tener ellos que competir con quienes ya tenían establecidos nichos electorales y maquinarias políticas localizadas.

Adicionalmente, con el voto nacional se buscaba disminuir el clientelismo y aumentar las propuestas programáticas de interés general (Botero, 1998: 292). Una innovación que se introdujo en la carta fue la creación de circunscripciones especiales en el Senado y en la Cámara de Representantes que garantizaran la representación de grupos minoritarios tales como los indígenas y las negritudes.¹¹ Finalmente, el tamaño del Congreso de la República se redujo. El Senado pasó de tener 114 a 102 escaños, mientras que la Cámara de Representantes pasó de 199 a 161 escaños.

Estas reglas electorales se emplearon por primera vez en las elecciones legislativas de 1991 y en las presidenciales de 1994. En las elecciones del Congreso, se logró parcialmente el objetivo de la inclusión política. Nuevos partidos y movimientos entraron a competir en las contiendas electorales, y muchos de ellos lograron obtener escaños en el Legislativo. A pesar de esto, las terceras fuerzas no lograron su consolidación en partidos que trascendieran y se convirtieran en actores decisivos de la política nacional. Aunque el sistema dejó de ser bipartidista, el número efectivo de partidos no aumentó significativamente, lo cual reflejaba el poco peso relativo que estas opciones obtuvieron.

Muchos de los nuevos partidos y movimientos ganaron sus votaciones en diferentes partes del territorio nacional. Al contrario, los políticos del PL y del PC siguieron concentrando sus votaciones en las regiones en las que en el pasado habían logrado altos caudales

¹⁰ Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), un grupo de senadores liberales presentaron un proyecto de ley en el que se proponía la creación de un distrito único nacional. En 1989 el Movimiento 19 de Abril incorporó tal iniciativa en un manifiesto en el que a la vez quedó anunciada su intención de abandonar la lucha armada y consolidar un partido político legal (Sarabia, 2003: 70).

¹¹ En el Senado, dos escaños quedan reservadas para los indígenas y en la Cámara de Representantes otras dos para las negritudes.

electorales (Crisp e Ingall, 2002: 733-748). Este resultado se dio en parte por la ausencia de reformas en otros componentes del sistema electoral. Por ejemplo, la posibilidad de presentar múltiples listas por partido y la fórmula para repartir escaños se mantuvieron inalteradas. Las bajas votaciones requeridas para lograr elegir escaños —en 1991 no se fijó un umbral electoral— incentivaron a los partidos a aumentar el número de listas que presentaban.

Como estrategia, la fragmentación les funcionó a los partidos grandes como el PL o el PC, pero resultó contraproducente para otros. Por ejemplo, en 1991 la AD M-19 presentó listas únicas de partido en las elecciones legislativas. El resultado fue una alta votación que les permitió hacerse con el 9% de los escaños en el Senado y el 8% en la Cámara. En 1994, la alianza inscribió múltiples listas, emulando la estrategia de fragmentación de los partidos tradicionales. En el Senado obtuvo el 3% de los votos, sólo un tercio del porcentaje de votos obtenido en 1991. Es posible que si se hubieran presentado de forma cohesionada, la votación obtenida les habría permitido ganar varios escaños. La fragmentación en doce listas impidió que alguna lograra entrar al Senado. En la Cámara, sólo obtuvo un escaño.

La fragmentación partidista generalizada le restó importancia al objetivo planteado en la Constituyente sobre la necesidad de configurar agendas programáticas de alcance nacional. Muchos senadores siguieron respondiendo a un electorado que se concentraba en regiones limitadas y que demandaba intereses puntuales, con lo que el clientelismo se mantuvo como una práctica política común. En síntesis, la reforma de 1991 no resolvió a plenitud la crisis de representación que motivó la convocatoria a la ANC.

Muy pronto después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, se empezaron a considerar posibles reformas. Durante casi una década se presentaron varios proyectos para modificar el sistema electoral, algunos de los cuales tuvieron iniciativa en la rama de Poder Ejecutivo y otros en el Congreso. Finalmente, después de muchos intentos fallidos, en 2003 se aprobó una reforma constitucional que modificó de manera importante el sistema electoral. El objetivo de los cambios fue ordenar el sistema partidista mediante la reducción de partidos y la cohesión interna de los mismos (Botero y Rodríguez-Raga, 2007: 198; Rodríguez-Raga y Botero, 2006: 138-151).

En primer lugar, la reforma política de 2003 (RP03) estableció que para las elecciones de los cuerpos colegiados, cada partido político debía presentar una única lista de candidatos en cada circunscripción electoral. Con esto la opción de multiplicar listas quedó elimina-

da. El número de integrantes de la lista se limitó al número de cargos a proveer. Adicionalmente, se estableció que los partidos pudieran decidir presentar listas cerradas en las elecciones o, alternativamente, listas con voto preferente. En estas últimas el votante incide en el orden de la lista al tener la opción de votar por el candidato de su preferencia. En cualquier caso, se espera que los candidatos queden claramente identificados dentro de un partido y que los votantes puedan hacer la asociación de manera directa.

En segundo lugar, la fórmula de cocientes y mayores residuos con la que se asignaban los escaños, se cambió por el sistema D'Hondt. Finalmente, se definió un umbral electoral para cada Cámara. En el Senado el umbral quedó en 2% de los votos válidos y en la Cámara variaba de acuerdo con la magnitud del distrito. Adicionalmente, el Congreso aprobó una ley de bancadas, complementaria a la RP03, cuyo propósito fue el de lograr un comportamiento disciplinado de los partidos en el Legislativo.¹²

El balance de los resultados de las elecciones posteriores a la RP03 es mixto. Por un lado, el propósito de ordenar el sistema al reducir el número de partidos se ha cumplido. Si antes de 2003 se alcanzaron a elegir senadores de más de cuarenta organizaciones, en 2006, 2010 y 2014 sólo diez partidos obtuvieron escaños en la circunscripción nacional del Senado (Hoskin y García, 2006: *passim*; Botero, 2009: *passim*). La exigencia a los partidos de presentar una única lista explica dicho resultado; la utilización del umbral y la fórmula D'Hondt lo complementan. Estas medidas generaron incentivos para que candidatos de diferentes organizaciones, especialmente de las minoritarias, unieran esfuerzos con la expectativa de resultar elegidos.

Ahora bien, estos esfuerzos no significan necesariamente que las alianzas sean la sumatoria de partes coherentes e ideologías comunes. En muchas ocasiones la unión es meramente estratégica para lograr un objetivo electoral. Por otro lado, aunque las listas únicas reducen los incentivos de la fragmentación partidaria, la opción de usar voto preferente limita el logro de ese objetivo. Los candidatos siguen compitiendo con sus copartidarios y recurren a prácticas clientelistas para persuadir al electorado. Unos pocos partidos presentaron listas cerradas en 2006 mientras que casi ninguno lo hizo en 2010 y 2014.

¹² Véase Acto Legislativo 1 de 2003. Una segunda reforma política, el Acto Legislativo 1 de 2009, impuso una gran responsabilidad en los dirigentes de los partidos en relación con la inscripción de candidatos, e hizo más difícil el que un político cambie de un partido a otro.

Tabla 2
Sistema electoral para la elección de los congresistas y sus reformas

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	m	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
Senado								
Colombia I (1974-1991)	Representación Proporcional	Proporcional (Hare y mayores residuos)	Regionales	Depende de población (promedio M=5)	Departamentos	Listas cerradas, Múltiples listas por partido	4 años	Sí
Colombia II (1991-2003)	Representación Proporcional	Proporcional (Hare y mayores residuos)	Nacionales	100 (más de la circunscripción especial para indígenas)	Único nacional	Listas cerradas, Múltiples listas por partido	4 años	Sí
Colombia III (2003-)	Representación Proporcional	Proporcional (D'Hondt)	Nacionales	100 (más de la circunscripción especial para indígenas)	Único nacional	Listas abiertas (voto preferente) y opción de presentar listas cerradas; lista única por partido	4 años	Sí

Tabla 2 (continuación)

Cámara								
Colombia I (1974- 1991)	Representación Proporcional	Proporcional (Hare y mayores residuos)	Regionales	Depende de población (promedio M=5)	Departamen- tos	Listas cerradas, Múltiples listas por partido	4 años	Sí
Colombia II (1991- 2003)	Representación Proporcional	Proporcional (Hare y mayores residuos)	Regionales	Depende de población (promedio M=5)	Departamen- tos	Listas cerradas, Múltiples listas por partido	4 años	Sí
Colombia III (2003-)	Representación Proporcional	Proporcional (D'Hondt)	Regionales	Depende de población (promedio M=5)	Departamen- tos	Listas abiertas (voto pre- ferente) y opción de presen- tar listas cerradas; lista única por par- tido	4 años	Sí

M = Magnitud.

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de SISPSUR (1978-2015).

IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE ANÁLISIS

El comportamiento electoral colombiano se analiza a continuación en términos de la participación de los electores y de los cambios a través del tiempo de las preferencias ciudadanas por candidatos y por partidos. También se analiza la dinámica interna del sistema de partidos colombiano y sus consecuencias en la oferta partidista.

1. *Orientación del voto ciudadano a niveles presidencial y legislativo*

En medio de la tradicional tendencia a la abstención electoral característica de los colombianos, los comicios presidenciales de 1974 marcaron uno de los más altos niveles de participación conocidos: un 63% calculado sobre la población en edad de votar, que hasta entonces era de 21 y más años.¹³ Este porcentaje, comparativamente alto, puede atribuirse ante todo a dos hechos: primero, al entusiasmo que se sentía porque retornaba la libre competencia por cargos públicos después del FN, y segundo, al hecho de que las elecciones de todos los cargos públicos electivos (Presidencia, Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos municipales, y otras corporaciones menores) por segunda vez en la historia del país se celebraron en la misma fecha, un 21 de abril.¹⁴ Dado el fuerte faccionalismo que siempre han conocido liberales y conservadores, y dado el alto número de cargos en juego, esto significó la activación de varios miles de maquinarias electorales, que tanto a nivel nacional, como subnacional, se esforzaron por llevar a las urnas a cuantos ciudadanos pudieron.

A todo lo largo del periodo analizado, la participación ciudadana en las elecciones presidenciales ha sido más alta que en los comicios legislativos. Se acaba de mencionar el nivel máximo que tuvo lugar en el año 1974; en fuerte contraste, el nivel más bajo acaeció en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1994, cuando sólo salió a votar un 26% de la población en edad de sufragar. Aun cuando en esta ocasión el grado de competencia entre los dos principales candidatos, Ernesto Samper Pizano (PL, 1994-1998) y Andrés Pas-

¹³ En los años posteriores a 1974, la edad mínima para votar fue de 18 años.

¹⁴ La primera vez fue el 19 de abril de 1970.

trana Arango (1998-2002), fue singularmente reñido, ninguno de estos dos despertó mayor entusiasmo. Samper representaba un ala del liberalismo de corte socialdemócrata que chocaba con las políticas neoliberales favorecidas por el presidente liberal del momento, César Gaviria. Por su parte, Pastrana lideraba una coalición de fuerzas diversas, entre las cuales sobresalía la del PC, pero la de un PC igualmente dividido.

En promedio, la participación electoral en elecciones presidenciales entre 1974 y 2014 apenas ha llegado a un 43%, más baja en zonas urbanas que en áreas rurales, confirmando el patrón cultural colombiano de tipo abstencionista. Se habla de patrón cultural porque, desde 1930 cuando empezó a medirse este comportamiento, la tendencia hacia la elevada abstención ha sido una constante, salvo circunstancias excepcionales como la arriba señalada en 1974.¹⁵ En Colombia, en contraposición con la mayor parte de los países latinoamericanos, el voto no es obligatorio.

Tabla 3
Calendario elecciones presidenciales y legislativas en Colombia.
1974-2014

Año	Elecciones legislativas	Elecciones presidenciales
1974	21 de abril	21 de abril
1978	26 de febrero	4 de junio
1982	14 de marzo	30 de mayo
1986	9 de marzo	25 de mayo
1990	11 de marzo	27 de mayo
1991	27 de octubre	n. a.
1994	13 de marzo	Primera vuelta: 29 de mayo
		Segunda vuelta: 19 de junio
1998	8 de marzo	Primera vuelta: 31 de mayo
		Segunda vuelta: 21 de junio
2002	10 de marzo	Primera vuelta: 26 de mayo

¹⁵ Para el periodo, 1974-2002, los datos provienen de Borda, Giraldo y Losada (2002: 235). Para los años, 2006 y 2010, cálculos de uno de los autores.

Tabla 3 (continuación)
 Calendario elecciones presidenciales y legislativas en Colombia.
 1974-2014

Año	Elecciones legislativas	Elecciones presidenciales
2006	12 de marzo	Primera vuelta: 28 de mayo
2010	14 de marzo	Primera vuelta: 30 de mayo
		Segunda vuelta: 20 de junio
2014	9 de marzo	Primera vuelta: 25 de mayo
		Segunda vuelta: 15 de junio
n.a. = No aplica		

Fuente: Publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2. *Evolución de la oferta partidista: nivel de fragmentación, concentración y número efectivo de partidos y de listas en las elecciones presidenciales y legislativas*

La mejor manera de ilustrar la competencia interpartidista es revisar el número efectivo de partidos. Sin embargo, dado que en Colombia los partidos presentaban múltiples listas para la misma elección, considerar sólo el número de partidos resulta engañoso en la medida en que se enmascara la fuerte competencia intra-partidista. Por tal razón, conviene considerar igualmente el número efectivo de *listas* que participen en cada distrito con el fin de retratar de forma más adecuada la dinámica electoral. También vale la pena revisar la competencia discriminando el tipo de elección para tener en cuenta las diferencias en la competencia para Cámara, Senado y la presidencia.

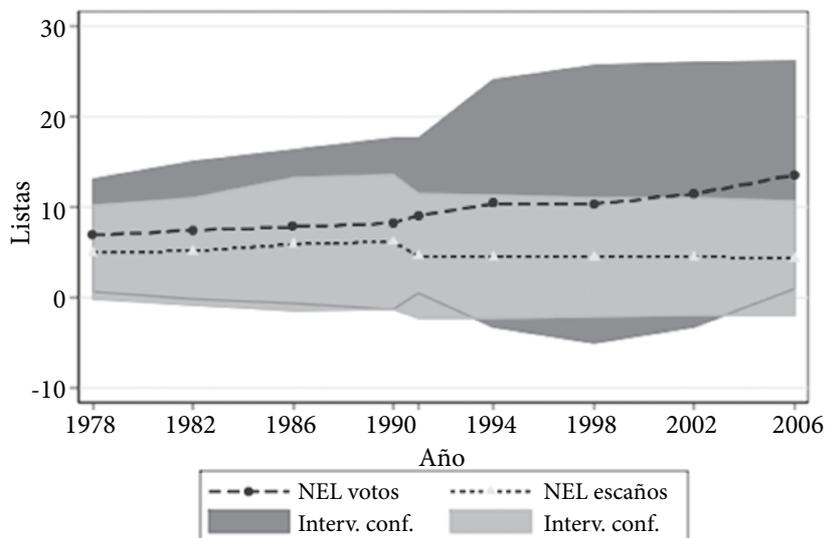
Ahora bien, como se anotó, las elecciones para la Cámara se realizan en distritos cuyas fronteras coinciden con la división del territorio nacional en departamentos. La magnitud de cada distrito depende de la población que en ellas habite, lo cual hace que las condiciones de competencia sean diferentes si se trata de departamentos con mucha o poca población. Para facilitar el análisis, tomamos el promedio del número efectivo de partidos y de listas de los departamentos y presentamos un indicador agregado de competencia, tal como se ilustra en los gráficos 1a y 1b. Estas figuras muestran el va-

lor del promedio nacional del número efectivo de listas y partidos así como el “intervalo de confianza” alrededor de la media.¹⁶

En ambos gráficos se incluye el cálculo del número efectivo teniendo en cuenta tanto los votos como los escaños que obtuvieron las respectivas listas o partidos. Si bien el cálculo con los escaños proporciona una mejor descripción del sistema de partidos que resulta de la elección — por ejemplo, bipartidismo, multipartidismo, entre otros —, calcular el número efectivo con los votos representa de forma más precisa la competencia al mostrar el número relevante de actores de acuerdo con su caudal electoral. Naturalmente, el resultado con el número de listas es un poco mayor que el resultado con el número de votos.

Gráfico 1a

Número efectivo de listas (por votos y escaños) en las elecciones a la Cámara de Representantes en Colombia, 1978-2006



Fuente: elaboración propia.¹⁶

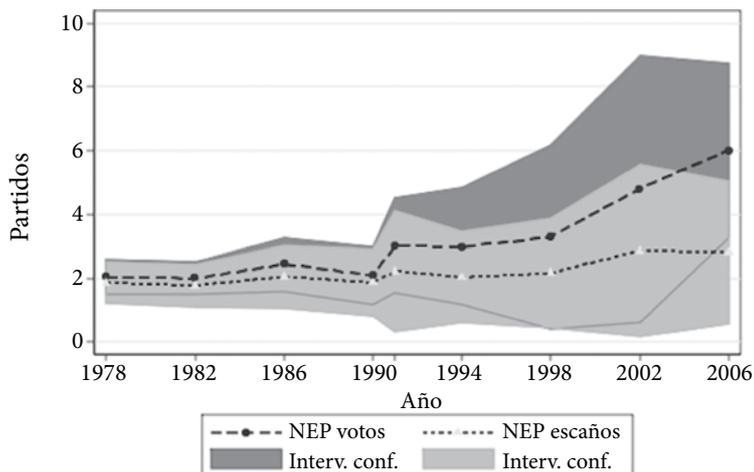
¹⁶ Técnicamente, no se trata de un intervalo de confianza en la medida en que no es un estimador que se construye después de correr algún modelo estadístico. Sin embargo, lo que el intervalo muestra es la región que está $\pm 1,96$ desviaciones estándar alrededor de la media. De esta forma se ilustra la variación a nivel de los depar-

De acuerdo con el gráfico 1a, la competencia electoral fue relativamente alta durante todo el periodo. En promedio, el número efectivo de listas fue de 9.4 (desviación típica 2.1) de acuerdo con los votos, y 4.9 (desviación típica 0.6) de acuerdo con los escaños. Dado que la magnitud promedio en los distritos para la Cámara es de 5.9 escaños, la cifra del número efectivo de listas sugiere que la competencia electoral era considerable, pero no abrumadora. Vale la pena señalar la tendencia al aumento en el número efectivo de listas electorales a lo largo de la serie. No sucede lo mismo con el número efectivo de listas legislativas, lo cual muestra un efecto aún más fuerte de la competencia.

Cada vez se presentaron más competidores que obtuvieron más votos, pero cada vez fueron menos los que consiguieron escaños. Esto sugiere una situación de fuerte competencia al interior de los partidos que tiene como resultado un desperdicio grande de votos dado que no hay agregación de los votos de las listas al total del partido. El fraccionamiento como estrategia electoral resulta entonces muy costoso tanto para políticos como para los mismos votantes.

Gráfico 1b

Número efectivo de partidos (por votos y escaños) en las elecciones a la Cámara de Representantes en Colombia, 1978-2006



Fuente: elaboración propia.

tamentos del número efectivo tanto de listas como de partidos con el fin de enfatizar las diferencias regionales de la competencia electoral.

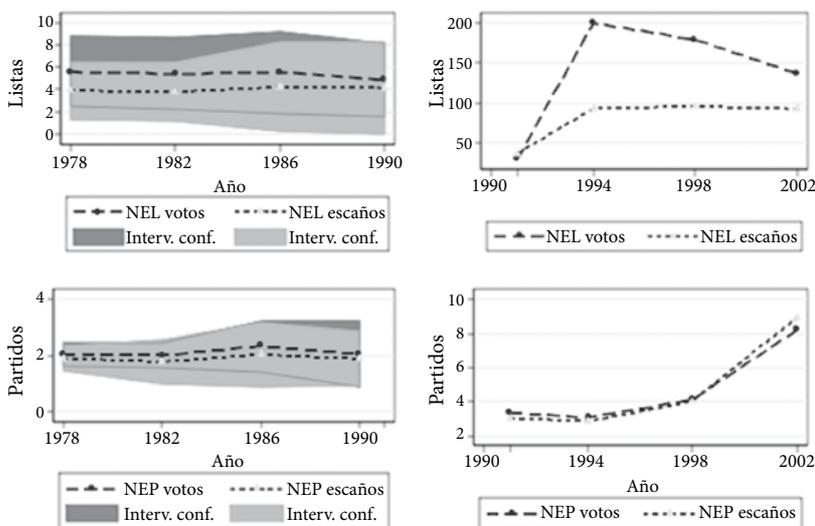
En cuanto al número efectivo de partidos, ilustrado en el gráfico 1b, se presenta un panorama más moderado de la competencia electoral. El número efectivo de partidos puede resultar artificial como medida de la competencia, ya que se calcula con una agregación *ex post* de los votos o escaños que obtienen las diferentes *listas* de los partidos. Sin embargo, el cálculo no es fútil. El número de partidos es más importante para entender la dinámica de los partidos al interior del Congreso. Es cierto que los partidos colombianos no son reconocidos por sus altos niveles de disciplina, pero tampoco lo es que cada político elegido por una lista diferente fuera completamente independiente y estuviera despojado de nexo alguno con las estructuras partidistas.

El sistema de partidos mantiene la apariencia de un bipartidismo estricto hasta 1991 y después de este año la competencia arrecia. Esto es cierto, aunque parcialmente. Si se comparan los gráficos 1a y 1b, se observa que el aumento en el número de competidores sólo aumenta ligeramente cuando se tiene en cuenta el número efectivo de listas electorales. Esta evidencia permite sustentar la afirmación de que el sistema había empezado a hacer la transición gradual a un sistema multipartidista mucho antes de 1991.

La competencia electoral en el Senado es similar, a pesar de las aparentes diferencias ilustradas en el gráfico 2. Esta gráfica es un poco más compleja porque da cuenta de aspectos específicos de la competencia electoral en el Senado. La diferencia más importante es el cambio a un distrito único nacional a partir de 1991. Hasta ese momento, el Senado se elegía en distritos departamentales al igual que la Cámara, con la diferencia de que cada senador representaba a un mayor número de ciudadanos y por lo tanto se elegían menos senadores que representantes. Para mostrar la evolución de la competencia en el tiempo, el gráfico muestra la competencia antes de 1991 en los paneles de la izquierda y la competencia después de 1991 en los de la derecha. Los paneles de la izquierda muestran el promedio nacional del número efectivo de partidos y listas con su respectiva dispersión, tal como se hizo en el gráfico 1. Dado que después de 1991 sólo hay un distrito para la elección del Senado, a la derecha se muestra el número efectivo de partidos y listas resultante en dichas elecciones. Como se trata de sólo un dato y no del promedio de valores departamentales, se ilustra la evolución de dicho dato simplemente.

Gráfico 2

Número efectivo de partidos (por votos y escaños) en las elecciones al Senado en Colombia, 1978-2002



Fuente: elaboración propia.

Los niveles de competencia en el Senado son similares a los de la Cámara. En el periodo anterior a 1991, en el distrito promedio se elegían 4.9 senadores; estos cargos eran disputados por un promedio de 5.3 listas (desviación típica 1.7) y el número efectivo de partidos era de 2.1 (desviación típica 0.4). Una vez que las elecciones se empiezan a realizar en el distrito único, los niveles de competencia aumentan considerablemente. El número efectivo de listas legislativas se aproxima a cien, lo cual implica que prácticamente cada senador es elegido a título individual. Es decir, que durante el periodo 1991-2002 la competencia electoral en el Senado deja de estar articulada alrededor de los partidos tradicionales y toma una forma marcadamente individual. Aún así, los políticos siguen siendo auspiciados por un puñado de partidos, según lo indica el número efectivo de estos que va aumentando de 3.1 a 8.2.

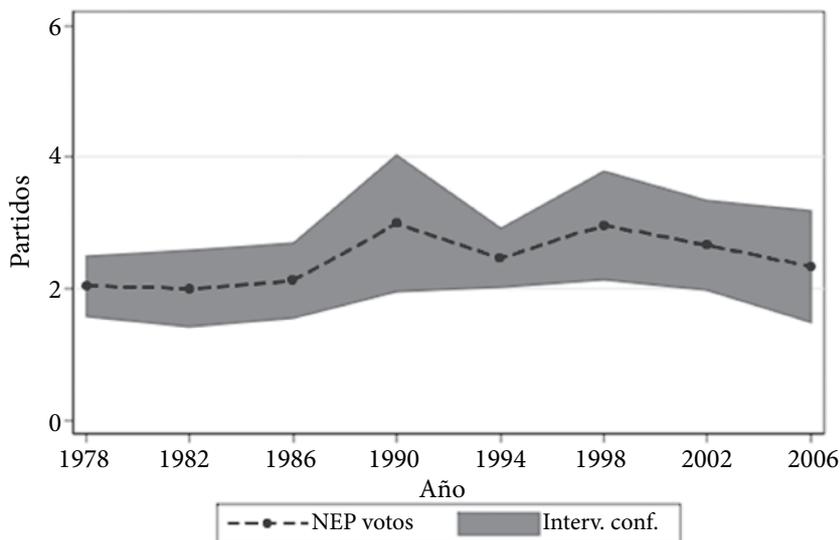
Esta situación de competencia desmedida es precisamente la que intentó resolver la reforma al sistema electoral que se aprobó en 2003. La reforma resultó efectiva en reducir la competencia electoral al exigir que los partidos presentaran listas únicas y al requerir que superaran un umbral de votación para poder acceder a los escaños. El

resultado de la reforma fue una reducción drástica del número efectivo de listas, pero un aumento del número efectivo de partidos. La multiplicidad de listas que predominaba en las elecciones previas a la reforma se organizó en varios partidos con lo que definitivamente se modificó el régimen en el que los partidos Conservador y Liberal habían dominado la arena política anteriormente.

A diferencia de las elecciones legislativas, en las presidenciales se presenta mucha más estabilidad en términos de la competencia. Si bien a la hora de buscar cargos en el Congreso los congresistas aplican una lógica de “sálvese quién pueda”, hay un mayor interés en cooperar a la hora de buscar la primera magistratura. Esto resulta lógico toda vez que para ganar la presidencia se necesita un número de votos que está de lejos más allá de la capacidad de cualquier caudillo regional. Al menos a ese nivel, la lógica partidista parece predominar, tal como se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3

Número efectivo de partidos electorales en las elecciones a la presidencia en Colombia, 1978-2006



Fuente: elaboración propia.

A lo largo del periodo estudiado, el número efectivo de partidos en las elecciones presidenciales dio un promedio de 2.5 (desviación típica 0.4). Durante la mayor parte de este periodo la competencia se da entre candidatos del PC y del PL, o entre aquellos y antiguos miembros de estos partidos, con el PL ganando en 1974, 1978, 1986, 1990 y 1994. En cambio, el PC como tal no volvió a ganar una elección presidencial desde la de 1970, bajo las reglas del FN. Pero el PC se ha sabido coaligar con el candidato ganador en 1982, 1998, 2002, 2006 y 2010. En realidad, en 2010 su candidata, Noemí Sanín, obtuvo un pobrísimo 6% de los votos en la primera vuelta. Por su parte, el PL obtuvo resultados igualmente pobres en las elecciones de 2006 (Horacio Serpa Uribe, 11%) y 2010 (Rafael Pardo Rueda, 4%), siendo incapaz de alcanzar la segunda ronda en ninguna de las dos ocasiones.

Hasta 2002 la dinámica política sugería que los miembros de los partidos tradicionales lograban cooperar en las elecciones presidenciales a pesar de encontrarse profundamente fragmentados en las elecciones legislativas. No es sorpresa que los políticos estuvieran dispuestos a cooperar. Si el partido propio ganaba la presidencia, sus miembros se beneficiarían de un mayor acceso a recursos del Estado de los que podrían disponer para mantener sus redes clientelistas.

A partir de 2002 la dinámica de las elecciones presidenciales cambia de manera importante. De una parte, el PC y el PL se encontraban en una situación de crisis. Ya para finales de la década de 1990 se había agotado el optimismo que había despertado el cambio constitucional de 1991 y era claro que el regreso a los “años gloriosos” no llegaría. El PL había enfrentado serios problemas de legitimidad por el escándalo de la financiación del narcotráfico a la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (PL, 1994-1998) y el PC también había alienado a la población tras el rotundo fracaso de las negociaciones de paz que el presidente Pastrana había adelantado con las FARC.

Ya para las elecciones de 2006 la situación política era diferente. De un lado, se había conformado el “uribismo” como una fuerza política que tomaba ventaja de la enorme popularidad del presidente Uribe Vélez. Sin embargo, el uribismo no se articuló como un partido cohesionado sino como la suma de varios partidos o movimientos que simpatizaban con las ideas de Uribe Vélez. De otra parte, la reforma política de 2003 obligó a los políticos, que antes participaban en las elecciones con listas propias —principalmente avaladas por el PC y el PL—, a presentar listas únicas de partidos.

Esto dio pie a que surgieran nuevos partidos políticos y a que hubiera menos interés y necesidad de que los políticos apoyaran candidatos del PC y PL solamente. El número de competidores no aumentó en 2006 porque el presidente Uribe se presentó como candidato para ser reelecto. Sin embargo, en 2010 el número efectivo de partidos fue de 3.5 toda vez que nueve partidos presentaron sus candidatos.¹⁷ Finalmente, en 2014 cinco candidatos se presentaron en la primera vuelta, siendo ganador el candidato del uribismo con el 29.28%, quien fue derrotado en la segunda vuelta por el presidente que logró su reelección con el 50.98% de los votos.¹⁸ El número efectivo de ese año también fue un poco más alto de tres.

3. Nivel de competitividad e incertidumbre de los resultados electorales

En 1974 se reinauguró la libre competencia electoral. En abril de ese año, se realizaron elecciones a la Presidencia, Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, y otras corporaciones. A pesar de la libre competencia, el bipartidismo reapareció en todo su vigor. Los dos partidos tradicionales, en limpia lid, se llevaron entre sí más del 85% de los votos, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, con una amplia mayoría del partido liberal sobre el conservador, tal como se la había conocido años atrás. Alfonso López Michelsen (PL, 1974-1978) ganó la presidencia frente a Álvaro Gómez Hurtado.

En abierto desafío al bipartidismo, la Anapo se hizo sentir en 1974 con su candidata, María Eugenia Rojas de Moreno, la primera mujer en la historia de Colombia candidata a la presidencia. Ella cosechó un 9.4% de los votos. Las raíces de esta novedad partidaria yacen en buena parte entre las masas campesinas las cuales, en la década de los cincuenta, experimentaron una sustancial disminución de

¹⁷ Seis partidos lograron una votación superior al 1% en la primera vuelta: Partido Social de Unidad Nacional ("La U") (47%), Partido Verde (22%), Cambio Radical (10%), Polo Democrático Alternativo (9%), Partido Conservador (6%), Partido Liberal (4%).

¹⁸ Los porcentajes de la votación de los cinco partidos que participaron en la contienda fueron los siguientes: Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande (29%), Partido Social de Unidad Nacional (26%), Partido Conservador (16%), Polo Democrático (15%), y Alianza Verde (8%).

la violencia política con el gobierno del general Rojas Pinilla, padre de la candidata. Desde la misma época, esas masas venían migrando hacia las ciudades, atraídas ante todo por las mejores oportunidades ofrecidas por estas, pero asimismo en plan de huir de la violencia.¹⁹

Tabla 4

Grado de competitividad, elecciones presidenciales en Colombia.
1974-2014

Año	Índice de competitividad	Índice de competitividad
1974	25.0	
1978	2.9	
1982	5.9	
1986	22.8	
1990	24.7	
	Primera vuelta	Segunda vuelta
1994	0.3	2.0
1998	0.4	3.7
2002	21.3	
2006	40.4	
2010	25.3	41.6
2014	3.56	5.95

Fuente: Cálculos propios a partir de datos oficiales suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La robusta muestra de bipartidismo conocida en 1974 empezó a flaquear cuatro años después. Por un lado, el PL se debilitó debido a fuertes conflictos entre dos sus principales facciones, la llerista, liderada por el ex presidente Carlos Lleras Restrepo, de orientación progresista, y la turbayista, seguidora de Julio César Turbay Ayala (PL, 1978-1982), un maestro en las alianzas con los líderes regionales tradicionales. Por otro

¹⁹ Martz (1997: *passim*) narra de manera penetrante el acontecer de la política colombiana desde 1958 hasta 1994.

lado, el Partido Conservador, sintiéndose en notable desventaja frente al liberal, optó por respaldar las ambiciones presidenciales de Belisario Betancur Cuartas, un dirigente con amplia acogida popular, quien puso como condición presentarse a la contienda de 1978 no como candidato del partido conservador, en el que militaba, sino como cabeza de un movimiento “suprapartidista”, propiciando así una coalición de claro sabor “atrapa-todo” que logró superar ampliamente la votación conservadora de 1974.²⁰ La renuncia del partido a tener su propio candidato era impensable en los tiempos dorados del bipartidismo, pero ese año (1978) se impuso como una realidad incontrovertible.

Betancur Cuartas, sin embargo, no logró vencer a Turbay Ayala, constituido en candidato del partido liberal tras una abortada consulta popular (la primera en la historia partidista colombiana). Este intento de democratización constituyó otro indicio de nuevos aires en la política colombiana, porque normalmente, tanto entre liberales como entre conservadores, los candidatos presidenciales habían sido escogidos, y en gran parte lo continuaron siendo hasta 1990, mediante acuerdos entre los líderes de las principales facciones. Adviértase que, en virtud de una reforma del régimen electoral propiciada por el presidente López, se decidió volver, a partir de 1978, a la vieja costumbre de celebrar las elecciones legislativas en fecha diferente de las presidenciales.

No obstante el fracaso de 1978, la estrategia “atraptado”²¹ de Betancur había demostrado su potencial, tanto que éste la volvió a emplear en 1982, acompañada de una atractiva propuesta de “vivienda sin cuota inicial” y otras propuestas de corte populista. En esa ocasión ganó las elecciones presidenciales, derrotando al ex presidente Alfonso López, quien como candidato del partido liberal obtuvo menos sufragios que ocho años atrás. Por primera vez, un candidato presidencial ganador no llevaba la etiqueta conservadora o liberal, sino la de un nuevo partido denominado Movimiento Nacional. Se

²⁰ Al inscribir su candidatura, Betancur Cuartas “juró pertenecer al Partido Conservador”, un tipo de juramento no acostumbrado en esa época. Véase Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales – Presidente de la República – Junio 4 1978* (Bogotá: Regional, sin año, p. 5).

²¹ Se entiende como “estrategia atraptado” a aquellos candidatos o partidos que buscan atraer votantes de diferentes ideologías y características. Esto en contraposición con partidos que defiende una ideología determinada y que buscan votantes que se adhieran a la misma.

trataba de una coalición constituida por el PC y un número importante de políticos liberales y de otras orientaciones.

Las elecciones de 1986 representaron un sorpresivo resurgimiento del viejo bipartidismo, un esfuerzo extraordinario de las redes clientelistas por recuperar el control. Tanto es así que para la elección presidencial, los conservadores no quisieron desprenderse de su líder tradicional, Álvaro Gómez Hurtado, y los liberales optaron por un tecnócrata reformista que gozaba de buenas relaciones con los parlamentarios, Virgilio Barco Vargas, quien con el apoyo de estos y explotando a fondo los sentimientos partidistas liberales finalmente se impuso con holgura sobre Gómez Hurtado. En las elecciones presidenciales de 1986, una novedad importante provino de la presencia de Jaime Pardo Leal, al frente de la Unión Patriótica. Esta coalición logró un 4.6% de los votos, cuantía nada despreciable frente a resultados de otros candidatos presidenciales de izquierda de años anteriores.

Desde finales de la década de 1970, se había detectado la presencia de dineros del narcotráfico en algunas campañas de aspirantes al Congreso de la República. Los gobiernos de Betancur Cuartas y de Barco Vargas trataron de ponerle freno a este factor de corrupción pero los narcotraficantes, envalentonados, apuntaron sus armas y su dinero para comprar el apoyo de un creciente número de políticos y de funcionarios públicos. Una gran desazón cundía en la sociedad civil, cuando en agosto de 1989 el asesinato de Luis Carlos Galán, implacable enemigo del narcotráfico y quien se perfilaba como probable ganador presidencial en 1990, colmó la copa. Se sentía en el ambiente la ira, el desconcierto y el miedo.

Sin embargo, en marzo de 1990, en la consulta interna abierta del PL para escoger su candidato presidencial entre cuatro candidatos, se impuso ampliamente César Gaviria Trujillo (1990-1994), ex ministro de Hacienda y economista. Habiéndose desempeñado como jefe de campaña de Galán hasta su muerte, Gaviria enarboló la bandera de continuar con las políticas defendidas por su jefe, y en las elecciones de mayo de 1990 obtuvo el doble de votos sobre su más cercano rival, el veterano Álvaro Gómez Hurtado, quien se separó del PC y esta vez compitió como candidato del recién creado Movimiento de Salvación Nacional.

A propósito de los comicios tanto presidenciales como legislativos, los liberales continuaron mostrando resultados positivos en porcentajes hasta 1994 inclusive, no así en número de votos. En cuanto a por-

centajes, en las elecciones para Senado el porcentaje de votos por el PL en 1986 fue de 49.5% y en 1990 de 58.7%. Aun cuando en 1991 descendió a un 42.6%, en 1994 retornó al 50.8%, la última vez en la historia que el PL alcanzó una mayoría absoluta. En 1998 la votación por este partido en la misma corporación descendió a 29.3%, con cifras similares en años posteriores. Este descenso se entenderá mejor cuando se hable de la presidencia de Ernesto Samper Pizano.

En lo que a número de votos se refiere, durante el periodo 1974-2010, el volumen más alto de votos liberales para el Senado se registró en 1990, con casi 4.5 millones, pero un año después, en los comicios de 1991, la votación liberal descendió a cerca de 2.3 millones, y tanto en 1994 como en años siguientes ha oscilado en torno a esta cifra o ha descendido significativamente más. El abrupto descenso de 1991 probablemente tiene mucho que ver con la decisión de la Asamblea Constituyente de revocar el mandato de los elegidos en 1990 y de convocar a nuevas elecciones en el corto plazo de tres meses y medio, en las cuales aquéllos, los veteranos de la política, no podían presentarse. Ello implicó que muchos de los elegidos en 1991 carecían de redes clientelistas sólidas y escasamente tuvieron tiempo para preparar sus respectivas campañas.

En relación con los comicios legislativos, durante el periodo 1974-1990 la votación por el partido conservador para escaños en el Senado se movió entre un 33 y un 42%, pero en 1991, en virtud de escisiones internas, cayó a un sorprendente 9%. A pesar que en elecciones posteriores se recuperó un poco, su votación ha quedado oscilando alrededor del 20%. Un fenómeno similar se observa en la votación para la Cámara de Representantes. Como reflejo de la seriedad de los acuerdos pactados entre el presidente Barco Vargas y el M-19 a finales de 1989 y comienzos de 1990, el movimiento guerrillero M-19 se convirtió en el partido político atrás mencionado, AD M-19, con vaga ideología de centro izquierda. La alianza inscribió a su máximo dirigente como candidato presidencial, Carlos Pizarro Leongómez. Este, sin embargo, fue asesinado en plena campaña por un grupo paramilitar, siendo sustituido de inmediato por su segundo a bordo, Antonio Navarro Wolff. En cabeza de este, la AD M-19, cosechó casi el 13% de los votos emitidos en los comicios presidenciales de 1990. Se trataba de un aparente avance de la izquierda democrática, pero fue malogrado en pocos años ante todo por errores de sus propios dirigentes, tal como atrás se comentó.

El retorno de Galán al liberalismo y la continuación del bipartidismo por tantas décadas en Colombia, invitan a examinar brevemente el papel de los sentimientos partidistas en la cultura política colombiana. El sentimiento partidista, entendido como el sentimiento de autoidentificación con un partido político, puede llegar a ser muy arraigado, casi como un sentimiento religioso que hace parte de la identidad del individuo, y lo ha sido así en sociedades con prolongado bipartidismo, como el Reino Unido, los Estados Unidos y Colombia, y en grado menor, Uruguay y Costa Rica. Este sentimiento predispone más favorablemente hacia unos candidatos que hacia otros, y se constituye en un poderoso gancho para ganar votos.²² Barco Vargas supo explotar con notable tino el sentimiento partidista liberal, tanto en su campaña electoral como durante su gobierno, y Galán entendió que su futuro político dependía de saberlo aprovechar igualmente.

Diversos estudios han mostrado que, dentro del espectro izquierda-derecha, la cultura política colombiana tiende a concentrarse fuertemente en una posición de centro-derecha (Castro y Losada, 2006: 47-49; Rodríguez Raga y Seligson, 2007: 184-193). No debe sorprender entonces que los partidos de izquierda no hayan encontrado en Colombia un terreno fértil. Los resultados electorales de 1990 revelaron otros indicios de las profundas discrepancias que se vivían al interior del partido conservador. El líder tradicional de este, Álvaro Gómez Hurtado, abandonó el partido por falta de apoyo para sus tesis y constituyó el movimiento político atrás aludido, al frente del cual se presentó una vez más como candidato presidencial en 1990 con un final decepcionante: esta vez, apenas obtuvo la mitad de los votos que había cosechado en 1986. Por su parte, el debilitado PC se presentó a la contienda presidencial con Rodrigo Lloreda, un político respetado pero quien no logró suscitar mayor entusiasmo. Como consecuencia, los votos por el partido conservador en 1990 llegaron a menos de una tercera parte de los alcanzados por esta colectividad en 1986.

¿Qué otro factor pudo incidir sobre el progresivo retroceso de los partidos tradicionales registrado en las décadas de 1980, 1990 y 2000? La teoría de la movilización cognitiva, propuesta por Inglehart (1977: *passim*; 1990: *passim*) y por Dalton (1984: 264-284), ayuda a dar una respuesta, pero otras variables también inciden: en términos sencillos, esta teoría sostiene que, a lo largo de las últimas décadas,

²² El estudio clásico de Campbell (1960: 120-145) documentó este fenómeno por primera vez y con singular claridad.

en numerosos países ha tenido lugar un empoderamiento sustancial de la capacidad cognitiva de las personas, reflejado por ejemplo en el incremento del número promedio de años de estudio de la gente, y acompañado por un incremento casi exponencial de información disponible a bajo costo para el ciudadano, medido en términos de accesibilidad a la televisión, la Internet y la telefonía móvil.

Las implicaciones políticas de esta movilización cognitiva son considerables: cuando las personas tenían muy bajos niveles de educación y muy escasa información sobre el acontecer político, excepto la que los caciques, gamonales y otros personajes locales les suministraban, la capacidad de influencia de estos sobre las preferencias y otras actitudes políticas de la gente era considerable. En la medida en que los ciudadanos promedio avanzan en años de educación formal, se sienten más capaces de pensar por sí mismos, y si al mismo tiempo reciben más y más información a bajo costo que les llega a diario en la intimidad de su hogar, estas personas tienden a tomar distancia de los líderes políticos tradicionales, y a ser más críticas de cualquier autoridad. Una clara consecuencia de esta movilización, registrada entre otros por Dalton (1984), es una intensidad disminuida de la identificación partidaria en la mayoría de las democracias más maduras, la cual hace más probable que la persona llegue a votar ahora por el candidato de un partido, ahora por el de otro partido.

En el caso colombiano, esta teoría parece tener aplicabilidad, en cuanto que el nivel educativo promedio se había intensificado considerablemente entre los años cincuenta y noventa. Si la cuantía de personas analfabetas sobre la población de quince y más años era en la década de 1950 de un 43%, cuarenta años después, en los años noventa andaba alrededor del 8%.²³ El promedio de años de educación formal pasó de 2.2 años a mediados del siglo XX a 9.0 años a finales del mismo (Montenegro y Rivas, 2005: 152-153). La televisión surge en Colombia en el año 1954 con limitado alcance, pero se desarrolla progresivamente y en los años noventa llegaba a más del 80% de los hogares colombianos.²⁴

²³ Para el dato de analfabetismo de la década de 1950, véase Departamento Nacional de Planeación (DNP), *2019 Visión Colombia segundo centenario – Resumen ejecutivo* (Bogotá: DNP, 2008, p. 17). Para el mismo dato pero referido a la década de 1990, ver DNP, *La educación en cifras* (Bogotá: DNP, 2007, p. 6).

²⁴ En 2005 veía televisión un 88.2% de la población de cinco y más años. *Cfr.* Universo estudiado: 16 ciudades, incluyendo sus áreas metropolitanas. Véase CNTV,

Ante los pobres resultados obtenidos por el PC en 1990, no extraña que cuatro años más tarde, Andrés Pastrana Arango, hijo del ex-presidente Misael Pastrana Borrero (PC, 1970-1974) y quien en 1988 había sido elegido alcalde de Bogotá bajo la etiqueta del mencionado partido, se presentara ahora como candidato a la presidencia a nombre de un movimiento político recién fundado denominado “Andrés, Presidente”. Este movimiento fue respaldado formalmente por el PC, pero, a semejanza de la estrategia de Betancur Cuartas, contó con el apoyo de dirigentes de otras fuerzas políticas, a título personal.

En una reñida contienda con el candidato del partido liberal, Ernesto Samper Pizano, Pastrana Arango casi gana pero se impuso aquél, financiado secretamente y en forma considerable por los dineros del narcotráfico. Hasta este extremo caló la capacidad corruptora de los traficantes de sustancias psicoactivas. Los congresistas liberales incurrieron entonces en un costoso error: impidieron en el Senado de la República que el presidente Samper Pizano fuera sometido a una investigación judicial sobre su responsabilidad en el ingreso de dineros ilegales a su campaña.

Como consecuencia de la apertura política propiciada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, de los golpes propinados a las enraizadas redes clientelistas, y de las facilidades que se dieron para la creación de nuevos partidos, a lo largo de los años noventa y hasta 2002, y en plena correspondencia con la tendencia individualista del país, los partidos se multiplicaron en forma desbordada, casi todos ellos carentes de ideologías definidas y de programas claros (véase el apartado IV, tablas 2 y 3).²⁵ Simplemente eran partidos que giraban en torno a personas y a su credibilidad entre determinados sectores de la población. Sin embargo, esta proliferación de partidos no parece haber incidido negativamente en la capacidad política de los presidentes para impulsar sus iniciativas en el Congreso porque

Anuario estadístico 2005 de la televisión en Colombia (Bogotá: CNTC, junio 2006), p. 25, disponible en http://www.cntv.org.co/cntv_bop/estudios/anuario.pdf.

²⁵ La ley 130 de 1994, artículo 3o., establece que, para reconocer personería jurídica a un partido, se requiere: “Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República”. Las firmas se solicitaban a los transeúntes en las calles. La misma ley ordenó una financiación anual significativa para cada partido, y una contribución estatal parcial a las campañas electorales, todo lo cual se constituyó en un motivo adicional para crear partidos.

cada nuevo mandatario obtuvo el respaldo de una coalición en la cual dos o más de los partidos más fuertes hacían parte, junto con otros partidos menores.²⁶ Este fenómeno de significativa gobernanza contra todo lo esperado amerita un estudio más profundo, que no resulta viable en esta oportunidad.

El hecho de haber casi ganado las elecciones de 1994 debió motivar a Pastrana a intentar una nueva candidatura presidencial en 1998, esta vez a nombre de otro movimiento creado para la ocasión, a saber, “El Cambio es Andrés” y, finalmente ganó, con el apoyo de una coalición en la que sobresalía el PC. Su principal contendor era Horacio Serpa Uribe, militante del PL. Pastrana representaba una propuesta de corte neoliberal, en tanto que Serpa una de orientación socialdemócrata. En la primera vuelta, Pastrana no sólo superó su propia votación de 1994, sino que en la segunda vuelta logró duplicarla, mediante una jugada sorprendente con la bandera de la paz.²⁷

En la primera vuelta de 1998 surgió una tercera candidatura, la de Noemí Sanín Posada, por el “Movimiento Sí Colombia”, constituido para la ocasión. La candidata conquistó nada menos que un 26.8% del total de votos. Representaba una posición intermedia, más cercana a la de Serpa en lo social, pero menos neoliberal que la de Pastrana. Es notable este logro porque se trata de un voto de opinión, dado que el movimiento mencionado no contaba con infraestructura organizacional mínimamente desarrollada. Años atrás, Sanín Posada había figurado como conservadora.²⁸ Conviene indicar que a fines del siglo XX el tema de la lucha contra la inflación había desaparecido de la agenda pública porque aquella se había reducida sustancialmente, y había adquirido mayor relieve aun el de las escasas oportunidades de empleo.

²⁶ Ilustra este tipo de coaliciones y dice mucho del sistema de partidos predominante en esos años, la de coalición de Álvaro Uribe al iniciar su gobierno en 2002: lo respaldaban todo el Partido Conservador, una parte del partido liberal y 24 partidos más. Véase Ungar (2003: 138).

²⁷ Su jugada se desarrolló así: Previamente a esta vuelta, Pastrana se entrevistó secretamente con el máximo dirigente de las FARC y dejó constancia fotográfica del encuentro. Dado que sentía haber encontrado en el grupo guerrillero disposición para hablar sobre un eventual acuerdo de paz, hizo público este suceso por la televisión una semana antes de la segunda vuelta, con la consiguiente conmoción de la opinión pública.

²⁸ Sobre el desarrollo de la campaña electoral de 1998, véase Hoskin (1998: 369-391).

Aun cuando la presidencia de Pastrana giró incesantemente en torno a los diálogos de paz, no descuidó un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y, por iniciativa suya, logró un importante acuerdo con el gobierno de Estados Unidos para fortalecer la lucha contra los narcotraficantes, denominado Plan Colombia. Cuando sólo faltaban ocho meses para concluir su mandato, Pastrana abrumado por las evidencias de un doble juego por parte de las FARC y del creciente poderío militar de éstas, rompió los diálogos.

En este contexto tomó fuerza la candidatura de Álvaro Uribe Vélez, quien había sido un duro crítico de los diálogos propiciados por Pastrana y siempre se había mostrado amigo de una posición férrea frente a la guerrilla.²⁹ Conviene anotar que el padre de Uribe Vélez fue asesinado por las FARC, dura experiencia familiar que incrementaba la credibilidad de la “mano dura” que hizo parte del programa presidencial de Uribe y de su gobierno. Como miembro del PL, Uribe había sido gobernador y senador. Durante su primer periodo (2002-2006) recibió el respaldo del PC y de un sólido grupo de liberales disidentes.³⁰

El mismo Serpa volvió a enfrentar a Uribe en 2006 y nuevamente perdió la partida, en gran parte debido a que una parte significativa de los dirigentes del PL había entrado en la coalición uribista. Dado el amplio respaldo de la opinión pública con el que contaba el presidente en 2006, cuando este buscó su reelección no sorprende que de nuevo la haya ganado en primera vuelta, con respaldo del PU, PC y algunos sectores liberales, y con casi dos tercios del total de la votación.

En 2010, Uribe habría ganado una segunda reelección, de no haber sido porque la Corte Constitucional declaró inexecutable la reforma constitucional aprobada por el Congreso entre 2008 y 2009, que autorizaba un tercer mandato consecutivo para el presidente. Pero quien ganó la presidencia en 2010 fue Juan Manuel Santos Calderón (PU, 2010-2014) con la consigna de continuar con las políticas de seguridad de Uribe y con una propuesta que destacaba cinco “locomotoras de la prosperidad” (es su expresión), a saber, vivienda, agro, minería, infraestructura, e innovación manufacturera y en servicios.

²⁹ Sobre la coyuntura electoral previa a los comicios presidenciales de 2002, véase Murillo y Fernández (2003: 1-26).

³⁰ Además del tema de la seguridad, las políticas de Uribe privilegiaron un clima propicio para la inversión extranjera, subsidios de nutrición o educación para los hijos de familias pobres, y ampliación de la cobertura de los servicios de salud.

Santos es otro liberal que abandonó el partido para respaldar a Uribe y más aún en 2003 fundó, junto con otros dirigentes políticos, el PU para respaldar y darle continuidad al gobierno de aquel. Es a nombre de este partido que Santos llegó a la presidencia.

A pesar de su ausencia a nivel presidencial pero respaldado por un importante botín burocrático, el PC se fortaleció en las elecciones legislativas: para el Senado obtuvo en 2002 aproximadamente novecientos mil votos, en 2006 un millón quinientos mil, y en 2010 llegó a los dos millones doscientos mil. Por su parte, el partido liberal cosechó la mayor votación relativa en las elecciones para Senado de 2002, con dos millones setecientos mil votos, cifra similar a la que alcanzó para la misma corporación en 1994 y en 1998. Pero en 2006, habiéndose declarado en oposición a Uribe, redujo su votación para el Senado a la mitad de lo conseguido en 2002, y en 2010, en lucha contra la candidatura de Santos apenas llegó a cerca de un millón setecientos mil. Estas cifras prueban que los partidos tradicionales no se encuentran próximos a la extinción, aunque sí están debilitados por comparación con épocas doradas.

En las elecciones legislativas de 2010, el Partido de la U recibió la mayor votación relativa, tanto para el Senado como para la Cámara, seguido por el Partido Conservador y por el Partido Liberal. Estos tres partidos, reunieron el 65.8% de los escaños en el Senado y el 72.4% de los de la Cámara de Representantes, y fueron los que conformaron la coalición del primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos.³¹

Finalmente, en 2014 el Partido de la U volvió a obtener la mayor votación en la elección del Senado, seguido por el partido uribista Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande, por el partido conservador y el partido liberal en cuarto lugar.³² En la Cámara de Representantes el Partido de la U obtuvo el primer lugar, y fue seguido por el partido liberal, el conservador, y el Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande en cuarto lugar. Este último se constituyó como uno de los dos partidos de la oposición en el Congreso de la República (siendo el otro el Polo Democrático), mientras que la coalición del segundo gobierno de Santos quedó conformada

³¹ Otros dos partidos menores, Cambio Radical y el Partido Verde, hacen parte de la misma coalición.

³² Otros partidos menores que tuvieron representación fueron Cambio Radical, la Alianza Verde, el Polo Democrático, Partido Opción Ciudadana y el Movimiento Mira.

por el Partido de la U, el Partido Liberal, Cambio Radical, y algunos miembros del Partido Conservador. Si se observan retrospectivamente las elecciones presidenciales, las que exhibieron más altos niveles de competitividad entre los candidatos fueron las de 1978 (Turbay contra Betancur), 1994 (Samper contra Pastrana), 1998 (Pastrana contra Serpa), y las de 2014 (Santos y Zuluaga). En cambio, la que mostró el más bajo nivel de competitividad tuvo lugar en 2006.

4. *Evolución de las demandas ciudadanas*

El proceso de inclusión ciudadana en la competencia democrática se amplió sustancialmente con las elecciones presidenciales y legislativas de 1974 cuando todos los partidos políticos volvieron a competir entre sí por los escaños en el Congreso de la República y por la Presidencia, como se señaló anteriormente. No pocos abrigaban el temor de que la abierta competencia interpartidista hiciera reaparecer el acre conflicto bipartidista sufrido por la historia del país desde la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, otros sostenían que los vientos de la época eran distintos, entre otras razones porque las encuestas de opinión, en ese entonces por primera vez realizadas en el país a nivel nacional, habían revelado que un tercio de la población en edad de votar, constituido ante todo por jóvenes, se consideraba sin partido o independiente. Además, los años de gobierno militar (1953-1958) y de Frente Nacional (1958-1974) habían serenado las pasiones partidistas de los mayores y dado pie para que las nuevas generaciones crecieran en un ambiente desprovisto de pugnacidad interpartidaria.

Aun así, una de las demandas ciudadanas de la época exigía introducir reformas al sistema político, en particular a los partidos políticos, a la administración de la justicia y a la estructura administrativa del Estado hasta el momento altamente centralizada. Por una parte, la desideologización de los partidos sufrida como consecuencia del Frente Nacional, produjo en los ciudadanos desencanto con los mismos al encontrarlos como meras maquinarias que se empleaban para ganar elecciones. Esto a la vez, había alimentado prácticas clientelares que respondían, cada una, a un interés particular de una pequeña porción del electorado. Lo anterior se sumaba a la imposibilidad de muchos, por su bajo nivel de calidad de vida, para participar en la competencia electoral. Por otro lado, el alto nivel de concentración

del poder político y administrativo en cabeza del ejecutivo, alejaba a muchos ciudadanos de los procesos políticos de toma de decisiones. Así las cosas, se demandaba mayor representación por parte de los partidos y mayor participación de los ciudadanos en los procesos electorales. Reformas al diseño institucional se configuraban como vías para superar los mencionados problemas (Melo, 1978: *passim*). Además de lo anterior, otra preocupación para la población giraba en torno a la inflación, de 20% o más, el desempleo y el orden público interno.

De manera sistemática y constante, el conflicto armado interno, los altos niveles de inseguridad ciudadana y la impregnación del narcotráfico en diferentes dimensiones de la sociedad se han considerado como las mayores preocupaciones del electorado. Esto se explica por la persistencia y diversificación del conflicto armado así como por el alto nivel de víctimas que el mismo ha producido. No obstante esta constante, las demandas de la población han oscilado entre la solución negociada del conflicto y la confrontación militar. Los programas de gobierno de los candidatos que han aspirado a los diferentes cargos de elección popular, también se han movido entre las dos alternativas del manejo del conflicto. Es posible que aquellos que han resultado elegidos, sean quienes mejor han interpretado las preocupaciones ciudadanas relacionadas con los temas de orden público.

Un ejemplo que ilustra esta situación se dio en 1998 cuando gran parte del electorado demandó una solución negociada del conflicto, después de que los gobiernos de César Gaviria (1990-1994) y de Ernesto Samper sufrieron grandes arremetidas por parte de los grupos insurgentes. Andrés Pastrana logró ganar la Presidencia de la República con su programa bandera de lograr la paz a través del acercamiento y la negociación política con los grupos armados.

Tras el fracaso de dicha política y del aumento en la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos, las demandas se volcaron nuevamente a la confrontación militar. Uribe Vélez, candidato presidencial en 2002, logró plasmar en su agenda de campaña el clamor ciudadano, con lo cual obtuvo el triunfo electoral en la primera vuelta electoral (*El Tiempo*, 2001). Cuatro años más tarde, en 2006, el presidente fue reelecto y nuevamente su agenda giró en torno a la consolidación de su política de seguridad democrática que había inaugurado durante el primer cuatrienio. En 2010, Juan Manuel Santos recogió las banderas de Uribe Vélez una vez que definió su candidatura a

la presidencia. Su campaña, que resultó exitosa, se enfocó en darle continuidad a las políticas iniciadas por su antecesor. Gran parte del electorado apoyó esta iniciativa y eligió una de las opciones más militaristas de todas las que se presentaron en la contienda.

En síntesis, una de las demandas ciudadanas que de manera recurrente se ha presentado durante las campañas electorales, ha estado relacionada con el manejo del conflicto armado. Aunque otros temas también han llamado la atención de los votantes —*e. g.* las condiciones económicas tales como altas tasas de desempleo, la pobreza y la inflación— la prolongación de la guerra interna, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, y el manejo del orden público han sido las mayores preocupaciones de los colombianos.

5. Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos

El vínculo afectivo de liberales y conservadores con su respectivo partido se ha debilitado con el correr de los años, en buena parte como producto de un relevo generacional. Los mayores de 50 años, que se profesan como conservadores o liberales, perseveran en su lealtad partidista, pero con menor intensidad. Más aún, por comparación con el estado de cosas prevaleciente hace cincuenta años, estas mismas personas en más de una ocasión se dan la libertad para apoyar un candidato o lista que no es la de su partido.

La amplia mayoría de los más jóvenes mira con frialdad no sólo a los partidos tradicionales, sino a cualquier otra organización partidista del momento. La minoría que vota, generalmente apoya ahora a un candidato, ahora a otro, y considera como irrelevante la etiqueta partidaria que lleve el candidato. Les importa simplemente la persona, o esta y alguna de sus propuestas concretas. Se nota aquí un claro reflejo de la cultura posmoderna, que ha penetrado notoriamente en el país, en particular entre los sectores urbanos.³³ Entre los dos extremos generacionales se mueve la franja de quienes tienen entre 30 y 50 años, la cual constituye el sector que más votos pone en los comicios. Así como esta franja apoyó con entusiasmo a Uribe Vélez, así en la actualidad se inclina, aun cuando con menor pasión, por el presidente Santos.

³³ Se pueden consultar al respecto los trabajos de Cuéllar (2000: *passim*) y los de varios autores recopilados por Herrera (2006: *passim*).

Los sentimientos partidarios vienen evolucionando y en un número apreciable de casos parecen tener poca estabilidad, pero no se ha documentado este proceso. Sin embargo, resulta útil mencionar los datos de una encuesta con cobertura nacional (N = 1856), realizada poco antes de la primera vuelta presidencial en 2010. Según esta fuente, ante la pregunta: “Usted se siente, o simpatiza con...”, las respuestas se dividieron así: Se siente del Partido de la U o simpatiza con él un 24%; con el PL, un 17%; con el Partido Verde (cuyo candidato era Antanas Mockus), 17%; con el PC, 12%; con el Polo Democrático Alternativo, 6%; con Cambio Radical, 2%; con otros partidos, 1%; independientes, 3%, y no tienen partido, 18%.³⁴ Conviene tener presente que la campaña electoral aviva particularmente los sentimientos partidistas. De modo que esta medición, probablemente refleja niveles máximos de identificación partidaria.

Los resultados anteriores apuntan hacia un cierto predominio del PU, con el PL en segundo lugar, aunque muy disminuido con respecto a épocas anteriores. En una situación todavía más débil se encuentra el PC, pero la relación conservadores a liberales, por cada conservador hay 1.5 liberales, registrada *grosso modo* a través de los resultados electorales de las últimas décadas, sigue repitiéndose hoy. La izquierda democrática, representada por el Polo, continúa muy débil, y sin indicios que venga en aumento. El Partido Verde ha desarrollado una muy frágil estructura y su suerte en los próximos años es incierta. Lo mismo se diga del PU, porque si bien figura actualmente como el principal partido en la coalición de gobierno, su fragilidad organizacional interna y su relativa indefinición ideológica plantean serias inquietudes sobre su futuro, una vez que concluya Santos su gobierno.

6. Nivel de polarización de las élites políticas

Aunque no se cuenta con información sobre el nivel de polarización de las élites políticas para todo el periodo estudiado (*i. e.* legisladores y líderes partidistas), tras analizar la evolución de la composición del sistema de partidos y de entender las dinámicas tanto inter como intrapartidistas, cabe pensar que la ideología en Colombia no ha sido una variable que explique las agendas programáticas de los partidos políticos, ni la

³⁴ Consultar Ipsos Napoleón Franco, *La Gran Encuesta 2010 Medición 9*, 22 de mayo de 2010.

competencia entre los mismos. Como se vio en secciones anteriores, la competencia electoral se ha dado en dos dimensiones diferentes: entre organizaciones partidarias y al interior de las mismas.

Los candidatos a cargos de elección popular se han preocupado más por atender intereses particularistas de los electores, que por responder a agendas programáticas y nacionales de los partidos a los que pertenecen. Con ello, la promoción de agendas coherentes y con posiciones ideológicas claramente establecidas ha quedado subsumida por la competencia de intereses personalistas. El resultado ha sido la moderación ideológica, no obstante la diversidad de gobiernos que han llegado al poder. Datos sobre polarización de las élites para tres cuatrienios (1998-2002; 2002-2006 y 2006-2010) confirman esta afirmación. La tabla 5 presenta información sobre la autoubicación de las élites políticas en la escala de ideología cuando se les pregunta por sus ideas políticas.

Tabla 5
Autoubicación de las élites políticas en la escala de ideología³⁵

Periodo	Media	Desv. Est.	Mínimo	Máximo	N
1998-2002	5.05	1.73	2	9	88
2002-2006	5.68	1.86	1	10	94
2006-2010	4.99	1.67	1	9	107

Fuente: Proyecto PELA (1996-2014).

V. CONCLUSIONES: PRINCIPALES CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS COLOMBIANO Y FACTORES QUE EXPLICAN ESOS CAMBIOS

Las transformaciones en el sistema de partidos colombiano a lo largo de casi cuarenta años se deben a la compleja interacción de factores de orden político, socioeconómico, cultural e internacional. Al concluir

³⁵ La pregunta formulada es la siguiente: “Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se ubicaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?”. La escala va de 1 a 10 donde 1 es izquierda y 10 es derecha.

el Frente Nacional, el sistema político colombiano se encontraba altamente centralizado y el país experimentaba, y aún experimenta, una muy elevada concentración de la tierra y de los ingresos. Colombia, además, se caracterizaba por ser un tejido de regiones, dotadas de importantes recursos pero mal comunicadas, y provistas de la capacidad de veto político en no pocos aspectos.

La capacidad estatal para cumplir con elementales tareas, tales como mantener el orden interno y administrar justicia, crear la necesaria infraestructura y ofrecer los servicios sociales demandados por la población, era y continúa siendo débil. No sorprende entonces que las estructuras organizativas de los partidos tradicionales, el conservador y el liberal, fueran asimismo precarias, tanto que parecían flácidas confederaciones de partidos regionales y locales. Así lo propiciaba el régimen electoral del momento el cual, bajo una generosa fórmula de representación proporcional, permitía la presencia ilimitada de listas de cada partido.

En ese contexto surgen dos hechos socioeconómicos y culturales de hondas repercusiones, uno, la creciente movilización cognitiva de la población, entendida aquélla como el incremento en el nivel educativo promedio de ésta, acompañado por una creciente y generalizada disponibilidad de información a bajo costo, y el otro, el surgimiento de la guerrilla revolucionaria, y pocos años después el narcotráfico. La movilización cognitiva debilita la capacidad de control de las élites políticas y amplía la proporción de ciudadanos críticos de los partidos tradicionales, y los desafíos provenientes de la violencia y del poder corruptor de los actores armados drenan enormes recursos que podrían haberse destinado para atender necesidades urgentes de la ciudadanía.

Los máximos dirigentes políticos percibieron la necesidad de cambios y, en la década de 1980, modificaron el régimen electoral a fin de establecer la elección popular de alcaldes. Poco después, como parte de una estrategia de paz y presionados por un fuerte movimiento ciudadano, los mismos dirigentes convocaron a una Asamblea Nacional Constituyente la cual, siguiendo una corriente internacional, decidió abrir las oportunidades de participación política, incluyendo una enorme facilidad para constituir nuevos partidos políticos. Como consecuencia, estos se multiplicaron de manera desproporcionada. Sin embargo, el análisis de la evolución del número efectivo de “listas”, calculado tanto por votos como por escaños, revela que la mul-

tiplicación de partidos se venía incubando al amparo de las etiquetas liberales y conservadoras.

En 2003, otra modificación en el régimen electoral obligó a reducir el número de partidos a términos razonables, partidos que por lo demás escasamente difieren entre sí. A ello contribuyó el hecho de que, en virtud de haber preferido la mayor parte de los partidos la lista preferente (optativa en la actualidad), continuó imperando una fuerte dosis de personalismo, característica tradicional de la cultura política colombiana. En consecuencia, las elecciones presidenciales parecen predestinadas en el futuro a constituir gobiernos de coalición.

Los partidos Liberal y Conservador, debilitados a lo largo del periodo estudiado, continúan sin embargo siendo actores significativos, en particular a nivel legislativo. En 2006 el nuevo partido, propiciado bajo el gobierno de Álvaro Uribe, y al que se unieron varios políticos provenientes de las organizaciones tradicionales, el llamado Partido de la U, los aventajó ligeramente. Posteriormente, durante el primer cuatrienio de Juan Manuel Santos este partido fue parte de su coalición de gobierno al lado de los tradicionales (el liberal y el conservador) y de Cambio Radical.

En ese periodo fue que el ex mandatario Uribe Vélez se distanció de Santos, y en 2014 lideró la creación del Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande que ganaría la primera vuelta presidencial con Óscar Iván Zuluaga, y se constituiría en el partido de oposición más grande que se haya conocido en la historia política reciente del país. Aunque el sistema de partidos tiene ahora menos partidos que el que estuvo vigente hasta 2003, todavía hace falta que los que lo componen se fortalezcan más y actúen como partidos cohesionados a través de agendas programáticas que privilegien el bien común y no los intereses particulares.

En este capítulo se observa que entre 1974 y 2014 las reglas del juego electoral han cambiado de manera importante y con ellas el sistema de partidos se ha reconfigurado. Del bipartidismo existente en el momento que inicia este análisis se pasó a un sistema multipartidista extremo en la década de 1990 y a uno moderado después de la reforma de comienzos del siglo XXI. Las reformas que se introdujeron en la Constitución de 1991 estuvieron dirigidas a la apertura del sistema político, mientras que las que se hicieron en 2003 se encaminaron a ordenarlo tratando de reducir el número de partidos y fortalecerlos internamente. Este estudio muestra que el balance de los cambios ins-

titucionales es mixto. Aunque se ha logrado responder a los retos que en cada momento han exigido reformas, todavía hace falta lograr una mayor institucionalización del sistema de partidos.³⁶

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARCHER, Ronald P. (1990), *The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia. Political Stability and Social Unrest*, South Bend, University of Notre Dame, Series-Kellog Institute, Estados Unidos.
- ARCHER, Ronald P. (1995), “Party Strength and Weakness in Colombia’s Besieged Democracy”, en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 164-199.
- BORDA, Carolina, GIRALDO, Fernando y LOSADA, Rodrigo (2002), “Evaluación del desarrollo y la implementación de la institución de la democracia participativa introducida en la Constitución de 1991”, en Ministerio del Interior, *Commemoración y evaluación de los diez años de vigencia de la Constitución política de Colombia-Investigaciones. Primera parte*, San Salvador, TSE, Ministerio del Interior, pp. 153-244.
- BOTERO, Felipe (1998), “El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones”, en BEJARANO, Ana María y DÁVILA, Andrés (eds.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá, Universidad de los Andes y Fundación Social, pp. 285-336.
- BOTERO, Felipe (comp.) (2009), *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios Socioculturales CESO, Universidad de los Andes.
- BOTERO, Felipe y RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos (2007), “Ceticismo optimista. A reforma eleitoral colombiana de 2003”, en SANTANDER, Carlos Ugo y PENTEADO, Nelson (eds.), *Os processos eleitorais na América Latina*, Brasilia, Editorial LGE, pp. 181-206.
- CAMPBELL, Angus, CONVERSE, Philip, MILLER, Warren y STOKES, Donald (1960) (eds.), *The American voter*, Nueva York, John Wiley y Sons.

³⁶ El segundo gobierno de Santos introdujo en septiembre de 2014 una nueva propuesta de reforma política mediante la cual se busca, entre otras medidas, eliminar la reelección presidencial, al igual que listas abiertas como una opción para elegir congresistas.

- CASTRO, Adriana y LOSADA, Rodrigo (2006), "El colombiano en política: tradicional y de centro derecha", en HERRERA MORA, Camilo (ed.), *Nuestra identidad: estudio colombiano de valores*, Bogotá, Raddar, pp. 27-50.
- CRISP, Brian y INGALL, Rachel (2002), "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia", *American Journal of Political Science*, vol. 46 (4), pp. 733-748.
- CUÉLLAR, María Mercedes (2000), *Colombia: Un proyecto inconcluso-Valores, instituciones y capital social*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- DALTON, Rusell (1984), "Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies", *Journal of Politics*, vol. 46, pp. 264-284.
- El Tiempo*, "La zona de distensión paso a paso", 5 de octubre de 2001, disponible en <http://bit.ly/wACBQn>.
- GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO (2007), *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- HARTLYN, Jonathan (1993), *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo.
- HERRERA MORA, Camilo (2006), *Nuestra identidad: Estudio colombiano de valores*, Bogotá, Centro de Estudios Culturales RADDAR.
- HOSKIN, Gary y GARCÍA, Miguel (2006), *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Uniandes-Ceso.
- HOSKIN, Gary (1998), "Elecciones presidenciales, 1998", en DÁVILA, Andrés y BEJARANO, Ana María (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá, Universidad de Los Andes, pp. 361-399.
- HOYOS GÓMEZ, Diana (2007), "Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000: una mirada a nivel local y regional", en HOYOS GÓMEZ, Diana (ed.), *Entre la persistencia y el cambio*, Bogotá, CEPI, Universidad del Rosario, pp. 21-48.
- HUNTINGTON, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, The University of Oklahoma Press Norman.
- INGLEHART, Ronald (1977), *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press.

- INGLEHART, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- LEAL, FRANCISCO y ZAMOSC, León (eds.) (1990), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- LOSADA, Rodrigo (2007), "Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos: las elecciones de Congreso de 2006", en LOSADA, Rodrigo y MUÑOZ, Patricia (eds.), *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política de 2003*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 45-88.
- MARTZ, John (1997), *The Politics of Clientelism: Democracy and the State in Colombia*, New Brunswick, N. J. Transaction.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. CA, Stanford University Press, CA.
- MELO, Jorge Orlando (1978), "El Frente Nacional: reformismo y participación política", disponible en <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/histocolom/frente.Htm>.
- MORGENSTERN, Scott y VÁZQUEZ-D'ELÍA, Javier (2007), "Electoral laws, parties, and party systems in Latin America", *Annual Review of Political Science*, vol. 10, pp. 143-68.
- MONTENEGRO, Armando y RIVAS, Mallarino (2005), *Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá, Taurus.
- MURILLO, Gabriel y FERNÁNDEZ, Andrea Paola (2003), "Las elecciones presidenciales de 2002: un desafío a la seguridad", en HOSKIN, Gary et al. (eds.), *Colombia 2002: Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 1-26.
- PACHÓN, Mónica (2002), "El Partido Conservador y sus dinámicas políticas", en GUTIÉRREZ, Francisco (ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 79-130.
- RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos y SELIGSON, Mitchell (2007), "Izquierdas y derechas en Colombia. Una mirada rápida a los rasgos socio-demográficos del espectro ideológico del país", *Colombia Internacional*, vol. 66, pp. 184-193.
- RODRÍGUEZ RAGA y BOTERO, Felipe (2006), "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (1), pp 138-151.

- ROLL, David (2001), “Colombia”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Partidos políticos de América Latina, Países Andinos*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 147-231.
- SARABIA BETTER, Arturo (2003), *Reformas políticas en Colombia. Del plebiscito de 1957 al referendo de 2003*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- TAAGEPERA, Rein (2007), *Predicting Party Sizes: the Logic of Simple Electoral Systems*, Cambridge, Oxford University Press.
- UNGAR, Elizabeth (2003), “Qué pasó en el Senado de la República”, en HOSKIN, Gary y GARCÍA, Miguel (eds.), *Colombia 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 115-142.
- WILLS-OTERO, Laura (2009), “El sistema político colombiano: las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos”, en BOTERO, Felipe (ed.), *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política y Ceso, pp. 11-46.

Base de datos

- Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.
- Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Siglas de partidos movimientos políticos

PC	Partido Comunista
ANAPO	Alianza Nacional Popular
PCC	Partido Conservador Colombiano
PLC	Partido Liberal Colombiano
AD-M19	Alianza Democrática M-19
AEC	Alas Equipo Colombia
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
AL	Apertura Liberal

ASA	Alianza Social Afrocolombiana
ASI	Alianza Social Indígena
CD	Colombia Democrática
CONCERT. CÍV.	Concertación Cívica
conv. CIUD.	Convergencia Ciudadana
CR	Cambio Radial
CS	Colombia Siempre
CV	Colombia Viva
EC	Equipo Colombia
LAICOS	Mov. Laicos por Colombia
LIR	Liberalismo Ind. de Restauración
MCI	Mov. Cívico Independiente
MCOI	Mov. Conservatismo Independiente
MFP	Mov. Fuerza Progresista
MIRA	Mov. Independiente de Renovación Absoluta
MNAM	Mov. Nal. de Ayuda Mutua
MNC	Movimiento Nacional Conservador
MNUC	Mov. Nueva Colombia
MOV. CIUD.	Movimiento Ciudadano
MOV. NAL.	Movimiento Nacional
MPCC	Mov. Político Comunal y Comunitario
MPU	Movimiento Popular Unido
MSN	Movimiento de Salvación Nacional
MU	Movimiento Unionista
MUM	Movimiento Unido Metapolítico
NL	Nuevo Liberalismo
NP	Nuevo Partido
OC	Opción Centro
PDA	Polo democrático Alternativo
PDI	Polo Democrático Independiente
PSUN	Partido Social de Unidad Nacional
PST	Partido Social de los Trabajadores
UP	Unión Patriótica

VII. ANEXOS

1. Resultados de las elecciones presidenciales, Colombia 1974-2014

Año	Candidato	Partido político	Votación	%
1974	Alfonso López M.	Liberal	2,929,719	56.4
	Álvaro Gómez H.	Conservador	1,634,879	31.4
	María Eugenia Rojas	Anapo	492,166	9.5
	Otros tres candidatos	Varios partidos	142,778	2.7
	Total votos válidos		5,199,542	100.0
1978	Julio César Turbay A.	Liberal	2,503,681	49.5
	Belisario Betancur C.	Candidato Nacional	2,356,620	46.6
	Otros siete candidatos	Varios partidos	197,624	3.9
	Total votos válidos		5,057,925	100.0
1982	Belisario Betancur C.	Movimiento Nacional	3,189,278	46.9
	Alfonso López M.	Liberal	2,797,627	41.0
	Luis Carlos Galán S.	Nuevo Liberalismo	745,738	10.9
	Otros dos candidatos	Varios partidos	83,017	1.2
	Total votos válidos		6,815,660	100.0
1986	Virgilio Barco V.	Liberal Colombiano	4,214,510	58.8
	Álvaro Gómez H.	Conservador	2,588,050	36.0
	Jaime Pardo L.	Unión Patriótica	328,752	4.6
	Otros dos candidatos	Varios partidos	47,040	0.6
	Total votos válidos		7,178,352	100.0
1990	César Gaviria T.	Liberal Colombiano	2,891,808	48.9
	Álvaro Gómez H.	Salvación Nacional	1,433,913	24.2
	Antonio Navarro W.	Alianza Democrática M-19	754,740	12.7
	Rodrigo Lloreda C.	Social conservador	735,374	12.4
	Otros ocho candidatos	Varios partidos	108,712	1.8
	Total votos válidos		5,924,547	100.0

1. Resultados de las elecciones presidenciales, Colombia 1974-2014
(continuación)

1994	Primera vuelta			
	Ernesto Samper P.	Liberal Colombiano	2,623,210	45.3
	Andrés Pastrana A.	Andrés Presidente	2,604,771	45.0
	Antonio Navarro W.	Compromiso Colombia	219,241	3.8
	Otros quince candidatos	Varios partidos	278,994	4.8
	Votos en blanco		65,116	1.1
	Total votos válidos		5,791,332	100.0
	Segunda vuelta			
	Ernesto Samper P.	Liberal Colombiano	3,733,336	50.5
	Andrés Pastrada A.	Andrés Presidente	3,576,781	48.5
	Votos en blanco		72,536	1.0
	Total votos válidos		7,382,653	100.0
1998	Primera vuelta			
	Horacio Serpa U.	Liberal Colombiano	3,647,007	34.7
	Andres Pastrana A.	El cambio es Andrés	3,613,278	34.3
	Noemí Sanín P.	Movimiento Sí Colombia	2,825,706	26.8
	Otros diez candidatos	Varios partidos	318,404	3.0
	Votos en blanco		122,439	1.2
	Total votos válidos		10,526,834	100.0
	Segunda vuelta			
	Andrés Pastrana A.	El cambio es Andrés	6,114,752	50.3
	Horacio Serpa U.	Liberal Colombiano	5,658,518	46.6
	Votos en blanco		373,659	3.1
	Total votos válidos		12,146,929	100.0

1. Resultados de las elecciones presidenciales, Colombia 1974-2014
(continuación)

2002	Primera vuelta			
	Álvaro Uribe V.	Primero Colombia	5,862,655	53.1
	Horacio Serpa U.	Liberal Colombiano	3,514,779	31.8
	Luis Eduardo Garzón	Coaliciones de siete partidos	680,245	6.1
	Noemí Sanin P.	Movimiento Sí Colombia	641,884	5.8
	Otros siete candidatos	Varios partidos	155,966	1.4
	Votos en blanco		196,116	1.8
	Total votos válidos		11,051,645	100.0
2006	Primera vuelta			
	Álvaro Uribe V.	Primero Colombia	7,397,835	62.4
	Carlos Gaviria D.	Polo Democrático Alternativo	2,613,157	22.0
	Horacio Serpa U.	Liberal Colombiano	1,404,235	11.8
	Otros cuatro candidatos	Varios partidos	222,886	1.9
	Votos en blanco		226,297	1.9
	Total votos válidos		11,864,410	100.0
2010	Primera vuelta			
	Juan Manuel Santos C.	Social de Unidad Nacional	6,802,043	46.8
	Antanas Mockus S.	Verde	3,134,222	21.5
	Germán Vargas L.	Cambio Radical	1,473,627	10.1
	Gustavo Petro U.	Polo Democrático Alternativo	1,331,267	9.1
	Noemí Sanín P.	Conservador Colombiano	893,819	6.1
	Rafael Pardo R.	Liberal Colombiano	639,302	4.4
	Otros tres candidatos	Varios Partidos	75,336	0.5
	Votos en blanco		223,977	1.5
	Total votos válidos		14,573,593	100.0

1. Resultados de las elecciones presidenciales, Colombia 1974-2014
(continuación)

2010	Segunda vuelta			
	Juan Manuel Santos C.	Social de Unidad Nacional	9,028,943	69.1
	Antanas Mockus S.	Verde	3,587,975	27.5
	Votos en blanco		444,274	3.4
	Total votos válidos		13,061,192	100.0
2014	Primera vuelta			
	Óscar Iván Zuluaga	Centro Democrático	3,759,971	29.2
	Juan Manuel Santos C.	Social de Unidad Nacional	3,301,815	25.7
	Martha Lucía Ramírez	Conservador Colombiano	1,995,698	15.5
	Clara López	Polo Democrático Alternativo	1,958,698	15.2
	Enrique Peñalosa	Alianza Verde	1,065,142	8.3
	Votos en blanco		770,610	5.9
	Total votos válidos		12,851,650	100.0
2014	Segunda vuelta			
	Juan Manuel Santos C.	Social de Unidad Nacional	7,816,986	50.9
	Óscar Iván Zuluaga	Centro Democrático	6,905,001	45.0
	Votos en blanco		619,369	4.1
	Total votos válidos			100.0

Fuente: datos de votación tomados de publicaciones oficiales, impresas o digitales, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Porcentajes, propios.

2. Resultados de las elecciones para el Senado de la República, Colombia 1974-2014

Año	Partido	Votación	%	Escaños	%
1974	Liberal	2,840,315	55.8	66	59.0
	Conservador	1,631,115	32.0	37	33.0
	Alianza Nacional Popular	458,745	9.0	7	6.2
	Otros dos partidos	164,377	3.2	2	1.8
	Total	5,094,552	100.0	112	100.0
1978	Liberal	2,297,534	55.2	62	55.4
	Conservador	1,650,429	39.7	49	43.7
	Otros partidos	211,883	5.1	1	0.9
	Total	4,159,846	100.0	112	100.0
1982	Liberal	3,149,716	56.6	63	55.3
	Conservador	2,252,601	40.4	49	43.0
	Otros partidos	164,881	3.0	2	1.7
	Total	5,567,198	100.0	114	100.0
1986	Liberal	3,382,406	49.5	58	50.9
	Conservador	2,541,094	37.1	43	37.7
	Nuevo Liberalismo	453,550	6.6	6	5.3
	Otros partidos	465,794	6.8	7	6.1
	Total	6,842,844	100.0	114	100.0
1990	Liberal Colombiano	4,470,853	58.7	66	58.0
	Social Conservador	2,383,363	31.2	38	33.3
	Movimiento Nacional Conservador	147,953	1.9	1	0.9
	Coaliciones	358,246	4.7	7	6.1
	Otros dos partidos	266,488	3.5	2	1.7
	Total	7,626,903	100.0	114	100.0
1991	Liberal Colombiano	2,263,349	42.6	56	55.0

2. Resultados de las elecciones para el Senado de la República,
Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido	Votación	%	Escaños	%
	Alianza Democrática M-19	454,467	8.5	9	8.8
	Social Conservador	346,748	6.5	9	8.8
	Nueva Fuerza Democrática	436,532	8.2	8	7.8
	Movimiento de Salvación Nacional	234,358	4.4	5	4.9
	15 partidos (eligen 1 por partido)	576,741	10.8	15	14.7
	Otros partidos ^a	549,465	10.3	0	0.0
	En blanco	461,184	8.7	n.a.	n.a.
	Total votos válidos	5,322,844	100.0	102	100.0
1994	Liberal Colombiano	2,648,731	50.8	56	54.9
	Conservador Colombiano	979,097	18.8	20	19.6
	Nueva Fuerza Democrática	173,863	3.3	4	3.9
	Movimiento de Salvación Nacional	100,385	1.9	2	2.0
	Coaliciones	79,553	1.5	2	2.0
	18 partidos (eligen 1 por partido)	839,320	16.1	18	17.6
	20 partidos (no logran elegir)	250,877	4.8	n.a.	n.a.
	En blanco	148,307	2.8	n.a.	n.a.
	Total votos validos ^b	5,220,133	100.0	102	100.0
1998	Liberal Colombiano	2,707,628	32.4	51	50.1
	Conservador Colombiano	939,572	11.2	17	16.7
	Movimiento Nacional Conservador	338,533	4.0	8	7.8
	4 partidos (eligen 2 por partido)	472,216	5.6	8	7.8
	18 partidos (eligen 1 por partido)	918,763	10.9	18	17.6
	Otros partidos/listas (no logran elegir)	2,662,481	31.7	n.a.	n.a.

2. Resultados de las elecciones para el Senado de la República,
Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido	Votación	%	Escaños	%
	En blanco	352,262	4.2	n.a.	n.a.
	Total votos válidos	8,391,455	100.0	102	100.0
2002	Liberal Colombiano	2,710,599	29.3	29	28.4
	Conservador Colombiano	885,263	9.5	13	12.7
	Movimiento Nacional	411,029	4.4	6	5.9
	Movimiento Equipo Colombia	297,538	3.2	4	3.9
	Mov. Integración Popular MIPOL	254,616	2.7	4	3.9
	Movimiento Colombia Siempre	255,691	2.7	2	2.0
	Movimiento Cambio Radical	222,484	2.4	2	2.0
	Movimiento Popular Unido MPU	172,717	1.9	2	2.0
	Otros 33 partidos (1 escaño c/ uno)	2,640,017	28.4	34	33.3
	Coaliciones	565,222	6.1	6	5.9
	22 Partidos que no ganaron escaño	416,259	4.5	n.a.	n.a.
	En blanco	454,740	4.9	n.a.	n.a.
	Total votos válidos	9,286,175	100.0	102	100.0
2006	Social de Unidad Nacional (de la U)	1,591,775	17.2	20	19.6
	Conservador colombiano	1,470,029	15.8	18	17.6
	Liberal Colombiano	1,436,657	15.3	18	17.6
	Cambio Radical	1,211,457	12.9	15	14.7
	Polo Democrático Alternativo	875,451	9.3	10	9.8
	Convergencia Ciudadana	566,823	6.0	7	6.9
	Movimiento Alas Equipo Colombia	418,124	4.5	5	4.9
	Colombia Democrática	272,524	2.9	3	2.9
	Movimiento Mira	237,512	2.5	2	2.0

2. Resultados de las elecciones para el Senado de la República,
Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido	Votación	%	Escaños	%
	Movimiento Colombia Viva	229,556	2.4	2	2.0
	Mov. Alianza Social Indígena	43,903	0.5	1	1.0
	Mov. Autoridades Indígenas de Colombia	21,624	0.2	1	1.0
	Otros 10 partidos (no ganaron escaño)	598,304	6.4	0	
	Votos en blanco	388,812	4.1		
	Total votos válidos	9,362,551	100.0	102	100.0
2010	Social de Unidad Nacional (de la U)	2,792,944	26,4	28	27.5
	Conservador Colombiano	2,257,335	21,3	22	21.6
	Liberal Colombiano	1,724,151	16,3	17	16.7
	Integración Nacional (PIN)	892,720	8,4	9	8.8
	Cambio Radical	861,816	8,1	8	7.8
	Polo Democrático Alternativo	824,948	7,8	8	7.8
	Verde	521,503	4,9	5	4.9
	Movimiento MIRA	324,109	3,1	3	2.9
	Otros 6 partidos (no ganaron escaño)	207,222	2,0		
	Mov. Alianza Social Indígena	27,453	0.9	1	1.0
	Mov. Autoridades Indígenas de Colombia	24,045	0.9	1	1.0
	Total		100.0	102	100.0
2014	Social de Unidad Nacional (de la U)	2,230,208	15.6	21	20.6
	Centro Democrático	2,045,564	14.3	20	19.6
	Conservador Colombiano	1,994,284	13.6	18	17.6
	Liberal Colombiano	1,748,789	12.2	17	16.7
	Cambio Radical	996,872	6.9	9	8.8
	Alianza Verde	564,663	4.0	5	4.9

2. Resultados de las elecciones para el Senado de la República, Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido	Votación	%	Escaños	%
	Polo Democrático Alternativo	541,145	3.8	5	4.9
	Opción Ciudadana (antiguo PIN)	527,124	3.7	5	4.9
	Movimiento MIRA	326,943	2.3	0	0.0
	Votos en blanco	138,716	1.0		
	Total votos válidos	11,672,251	100.0	102	100.0

^a La fuente no indica cuántos partidos ni cuáles.

^b En 1994 la fuente oficial da dos totales distintos de votos. Se tomó como total 5,566,407.

Los porcentajes están calculados sobre votos válidos.

Fuente: datos de votación tomados de publicaciones oficiales, impresas o digitales, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Porcentajes propios.

3. Resultados de las elecciones para la Cámara de Representantes, Colombia 1974-2014

Año	Partido político	Esaños	%
1974	Liberal	113	56.8
	Conservador	66	33.2
	Alianza Nacional Popular	15	7.5
	Unión Nacional de Oposición	5	2.5
	Total	199	100.0
1978	Liberal	111	55.8
	Conservador	83	41.7
	Otros partidos	5	2.5
	Total	199	100.0
1982	Liberal	115	57.8
	Conservador	82	41.2
	Otros dos partidos	2	1.0
	Total	199	100.0
1986	Liberal	98	49.3
	Conservador	80	40.2
	Nuevo Liberalismo	7	3.5
	Unión patriótica	3	1.5
	4 partidos (1 escaño c/uno)	4	2.0
	7 coaliciones (1 escaño c/una)	7	3.5
	Total	199	100.0
1990	Liberal Colombiano	119	59.9
	Social Conservador	62	31.1
	Movimiento Nacional Conservador	3	1.5
	Coaliciones	10	5.0
	Unión Patriótica	1	0.5
	4 partidos (1 escaño c/uno)	4	2.0
	Total	199	100.0

3. Resultados de las elecciones para la Cámara de Representantes, Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido político	Escaños	%
1991	Liberal Colombiano	87	54.1
	Social Conservador	25	15.5
	Alianza Democrática M-19	13	8.1
	Movimiento de Salvación Nacional	11	6.8
	Movimiento Nacional Conservador	6	3.7
	Unión Patriótica	3	1.9
	16 partidos(1 escaño c/uno)	16	9.9
	Total	161	100.0
1994	Liberal Colombiano	88	54.1
	Conservador colombiano	40	24.5
	Movimiento Nacional Conservador	6	3.7
	Movimiento Fuerza Progresista	4	2.4
	Movimiento Nueva Colombia	2	1.2
	22 partidos y 1 coalición (1 escaño c/uno)	23	14.1
	Total	163	100.0
1998	Liberal Colombiano	83	51.6
	Conservador Colombiano	27	16.8
	Movimiento Fuerza Progresista	4	2.5
	Movimiento Nacional Conservador	3	1.9
	Nueva Fuerza Democrática	3	1.9
	Alianza Social Indígena	2	1.2
	Movimiento Participación Ciudadana	2	1.2
	Mov. Conservatismo Independiente	2	1.2
	Movimiento de Integración Regional	2	1.2
	20 partidos y 13 coaliciones (1 escaño c/uno)	33	20.5
	Total	161	100.0

3. Resultados de las elecciones para la Cámara de Representantes,
Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido político	Escaños	%
2002	Liberal colombiano	55	33.3
	Conservador colombiano	21	12.6
	Movimiento Cambio Radical	8	4.8
	Movimiento Apertura Liberal	5	3.0
	Mov. Convergencia Popular Cívica	4	2.4
	Movimiento Equipo Colombia	4	2.4
	Movimiento Colombia Siempre	3	1.8
	Movimiento de Intergración Regional	3	1.8
	Movimiento Popular Unido	3	1.8
	12 partidos (2 escaños c/uno)	24	14.5
	20 partidos (1 escaño c/uno)	20	12.0
	16 Coaliciones (1 escaño c/una)	16	9.6
	Total	166	100.0
2006	Liberal Colombiano	35	21.2
	Social de Unidad Nacional (de la U)	30	18.1
	Conservador Colombiano	29	17.5
	Cambio Radical	20	12.0
	Polo Democrático Alternativo	8	4.8
	Convergencia Ciudadana	8	4.8
	Movimiento Alas Equipo Colombia	8	4.8
	Movimiento Apertura Liberal	5	3.0
	Movimiento de Integración Regional	4	2.4
	5 partidos (c/uno 2 escaños)	10	6.0
	9 partidos (c/uno 1 escaño)	9	5.4
	Otros 50 partidos (no ganaron escaño)		
	Total	166	100.0

3. Resultados de las elecciones para la Cámara de Representantes, Colombia 1974-2014 (continuación)

Año	Partido político	Escaños	%
2010	Social de Unidad Nacional (de la U)	48	29.0
	Conservador Colombiano	36	21.7
	Liberal Colombiano	36	21.7
	Cambio Radical	16	9.6
	Integración Nacional (PIN)	11	6.6
	Polo Democrático Alternativo	5	3.0
	Verde	3	1.8
	2 partidos (c/uno con 2 escaños)	4	2.4
	6 partidos (c/uno con 1 escaño)	6	3.6
	1 escaño en disputa	1	0.6
	Total	166	100.0
2014	Liberal Colombiano	39	23.6
	Social de Unidad Nacional (de la U)	37	22.4
	Conservador Colombiano	27	16.4
	Centro Democrático	19	11.5
	Cambio Radical	16	9.7
	Alianza Verde	6	3.6
	Opción Ciudadana	6	3.6
	Polo Democrático Alternativo	3	1.8
	Movimiento MIRA	3	1.8
	Cien por ciento por Colombia	3	1.8
	Autoridades Indígenas de Colombia	2	1.2
	4 partidos (c/uno con 1 escaño)	4	2.4
	Total	165	100.0

Fuentes: para 1974-2006, datos de votación tomados de publicaciones oficiales, impresas o digitales, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Porcentajes, propios.

Para el año 2010, Congreso Visible.

EL CAMINO INVERSO DEL SISTEMA DE PARTIDOS ECUATORIANO (1978-2015): DESDE EL MULTIPARTIDISMO EXTREMO AL PARTIDO PREDOMINANTE

Flavia FREIDENBERG*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las reglas de juego. El sistema electoral para cargos de elección nacional*. III. *El sistema de partidos ecuatoriano*. IV. *Un sistema de partidos en constante cambio: del multipartidismo extremo al sistema de partido predominante*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Ecuador ha sido uno de los países de América Latina que mayores dificultades ha enfrentado para generar marcos mínimos de gobernabilidad desde su reinstauración democrática de 1978-1979. Durante mucho tiempo se ha creído que esa dificultad para hacer gobernable al país estaba provocada por el tipo de diseño institucional y sus efectos sobre el comportamiento de los actores, así como también por la manera en que la dinámica de la competencia interpartidista tiende a favorecer a gobiernos de presidentes débiles y minoritarios con dificultades para mantener ciertos consensos (Conaghan, 1996; Mejía, 2002; Pachano, 2007 o Freidenberg, 2012).¹

Ahora bien, los últimos procesos electorales (2002-2014) (tres elecciones generales, dos plebiscitos y una constituyente) han generado un escenario distinto. La observación del sistema político a nivel nacional permite identificar una serie de cambios del sistema de par-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ La caída de tres presidentes elegidos constitucionalmente en diez años, sustituidos por vías extrainstitucionales y en escenarios de movilización popular y arreglos entre élites, ha dado cuenta de la tendencia a no respetar las reglas del juego por parte de los actores clave y de la facilidad para la adaptación de esas reglas a los intereses del momento.

tidos e invita a explorar las razones que explican esas transformaciones. Este objetivo supone pensar teóricamente sobre las estrategias analíticas que mejor pueden contribuir a identificar los cambios en los comportamientos partidistas y en las interacciones que configuran un sistema de partidos. Esto es, sobre la manera en que se dan los patrones de interacción regular y estable entre los partidos políticos que compiten en un escenario dado (Wolinetz, 2006), un elemento fundamental para un sistema democrático, ya que el modo como funciona un sistema de partidos da pistas respecto a las características democráticas de ese sistema político.

Este trabajo describe y analiza el modo en que se ha transformado la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos, a partir de explorar diversas dimensiones vinculadas a *a*) el impacto que la orientación del voto tiene sobre la fuerza electoral de los partidos (desde un sistema *propartido* tradicional a otro *antipartido de corte antisistémico*);² *b*) la fragmentación del formato del sistema (desde un multipartidismo extremo a otro de tipo predominante), *c*) el cambio desde gobiernos de presidentes minoritarios hacia gobiernos con presidentes que cuentan con mayorías legislativas; *d*) la reducción de la competitividad electoral presidencial, y *e*) cierta aparente modificación de la división regional (que ha variado hacia una mayor homogeneización de la distribución territorial de los apoyos hacia los partidos).

Los resultados de esta investigación destacan la necesidad de pensar que, más allá de los cambios continuos que ha experimentado el sistema de partidos en el periodo de análisis, desde 2002 se ha manifestado un cambio de mayor envergadura, de los que podría denominarse como “colapso”, tal como ha ocurrido en otros sistemas de partidos andinos (Tanaka, 2008; o como “derrumbamiento del sistema”, en los términos expuestos por Sartori (1992: 320). La observación de la transformación de un sistema de partidos como éste ayuda a comprender teóricamente las condiciones en que se dan los colapsos de los sistemas de partidos en general, el modo en que se adaptan,

² La clasificación de los partidos y de sus estrategias como antisistema no supone juicios de corte normativo. Por el contrario, se retoma la definición de Sartori (1990) que sugiere que “un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone”, y su oposición no es una “oposición por cuestiones concretas sino una oposición por principio”. De este modo, “una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa” (Sartori, 1992: 166).

cooperan o enfrentan las viejas élites tradicionales a los nuevos actores que presionan para incorporarse al sistema de partidos y la manera en que ese sistema procesa y se adapta a las exigencias de esos nuevos actores.³

Un estudio de caso como el ecuatoriano contribuye a complementar o discutir las presunciones que suelen hacerse en sistemas partidistas estables como los europeos, toda vez que la literatura comparada suele excluir de sus análisis a los sistemas con “comunidades políticas fluidas de partidos” ya que consideran que se encuentran en una fase de crecimiento muy difusa, volátil y provisional (Sartori, 1992: 333). Por tanto, se trata de explorar las transformaciones en sistemas de partidos fluidos de democratización reciente, lo cual complejiza aún más el análisis debido a la inestabilidad estructural de esos procesos políticos.

Los datos empleados para la contrastación de las premisas analíticas provienen del Consejo Nacional Electoral (y del antiguo Tribunal Supremo Electoral), de las entrevistas realizadas a políticos ecuatorianos y de las bases de datos electorales elaboradas en el marco del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) y del Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (REF. CSO 2009-09585), financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia, adscritos al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

El texto se estructura en tres partes. Primero, se trata de describir el comportamiento de los electores y las dinámicas que estos provocan sobre el sistema de partidos a partir de una serie de dimensiones, para identificar similitudes y cambios en ellas. Segundo, se describe la dinámica de este sistema de partidos en “transición” y, finalmente, se exploran una serie de hipótesis sobre el modo en que esos cambios pueden afectar la gobernabilidad democrática.

II. LAS REGLAS DE JUEGO. EL SISTEMA ELECTORAL PARA CARGOS DE ELECCIÓN NACIONAL

El constante cambio del diseño institucional y la interacción de esas reglas con el comportamiento de los individuos han condicionado el

³ Se entiende como partido tradicional aquel que hubiera obtenido representación en cargos ejecutivos ya sea a nivel nacional o local desde las dos primeras elecciones postransición.

desarrollo poliárquico en el país. La dinámica electoral ha mostrado cierta rutinización poliárquica aunque marcada por la inestabilidad de las reglas de juego debido a los constantes cambios en el sistema electoral, los conflictos institucionales, las presiones regionalistas y corporativistas, las interrupciones autoritarias y la paulatina pero lenta incorporación de sectores históricamente excluidos, que en ocasiones han optado por representar sus derechos a través de mecanismos alternativos de acción política, poniendo algunas veces en jaque al sistema político y otras veces profundizando con su acción la propia democratización de ese sistema.

La figura central del sistema político ecuatoriano es la del presidente de la República. Su elección se había realizado históricamente a través de un sistema de mayoría relativa (*plurality*). En 1978, se incorporó el sistema de doble vuelta como una manera de contribuir a la gobernabilidad del sistema político, disminuir la fragmentación partidista al desalentar la participación de los candidatos sin ninguna opción de pasar a la segunda vuelta; fortalecer el mandato presidencial otorgándole una mayor legitimidad y evitar que candidatos con escasos apoyos se convirtieran en presidentes.⁴

Tras la reforma constitucional de 1998, se modificó el mecanismo para elegir al binomio presidencial y se estableció que a partir de 2002 para ganar en primera vuelta, si no se conseguía la mayoría absoluta, bastaba obtener el 40% de los votos válidos y sobrepasar con diez puntos porcentuales al inmediato competidor, calculados sobre la totalidad de los votos válidos. De no ser así, los dos candidatos más votados pasarían a competir en una segunda convocatoria en la que eligen de manera directa los ciudadanos.⁵ De esta manera, Ecuador cuenta con un sistema de doble vuelta sin mayoría absoluta pero con doble exigencia en la primera vuelta (porcentaje mínimo y una cantidad de puntos porcentuales entre el primer y segundo candidato).

⁴ “Si en la primera votación ninguno de los binomios que tercién en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República obtuvieren mayoría absoluta, se realizará una segunda votación en la que se concretará la elección entre dos binomios que hayan obtenido las dos primeras mayorías” (Ley de Partidos Políticos de 1978, artículo 81).

⁵ Constitución Política de la República de Ecuador (1998, artículo 165).

Tabla 1
Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Período interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1978-1979	5 años	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	+ 8 meses ^a	Relativa	Sí (en segunda)
1984-1996	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	^b	Relativa	Sí (en primera)
1998-2002	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	^b	Relativa	Sí (en primera)
2002-2008	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en primera)
2008-	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en segunda)

^a Por única vez, en 1979, la elección de legisladores se realizó en la segunda vuelta electoral.

^b La fecha de la segunda vuelta electoral fue cambiada en múltiples ocasiones. En el artículo 45 de la Ley de Elecciones de 1978 se indicaba que la primera vuelta se debía realizar el último domingo de enero y la segunda el primer domingo de mayo. En la reforma de 1987 se mantuvo la fecha de la primera vuelta pero se cambió la fecha de la segunda. En 1990 se volvió a reformar y se decidió acortar el período inter-electivo ya que la primera vuelta se debía realizar el tercer domingo de mayo y la segunda el tercer domingo de junio. En 1991, se volvió a reformar éste artículo en la fecha de la segunda vuelta, pasándose a elegir el primer domingo de julio. En 2000, se reformó nuevamente y se estableció que la primera vuelta se realizara el tercer domingo de octubre mientras que la segunda el último domingo de noviembre de ese año.

Fuente: elaboración propia a partir de las Bases de Datos SISRSUB [1978-2015] y Freidenberg (2014).

Respecto al Poder Legislativo, el sistema de 1978 fijaba un Congreso unicameral integrado por diputados elegidos a través de dos tipos de circunscripciones: una nacional, en un distrito único, y otra provincial, donde cada provincia se transformaba en una circunscripción electoral y por la que se elegía un diputado si sus habitantes no sobrepasaban los doscientos mil habitantes y aquellos que superaran esa barrera poblacional elegían dos.⁶ En 1997 cada provincia pasó a estar representada por un mínimo de dos diputados y uno más por cada 200,000 habitantes o fracción que superara los 133,000.⁷ Se eliminó el sistema de dos circunscripciones a partir de 2002, aunque se mantuvo para la elección de 1998; pero se volvió a un sistema de múltiples circunscripciones electorales con la reforma electoral de 2009.

A partir de 2009 se introdujeron tres tipos de circunscripciones electorales en la elección de Asambleístas. De esta manera, aunque en la práctica luego sean todos los legisladores iguales, hay tres maneras de ser elegido y con ello tres formas de representar: a la nación, a la provincia y a los ciudadanos que viven en el exterior. Se cambia el modo en que se concibe la representación y se materializa a partir de la elección en distritos de distinto tamaño; se introduce la figura de la representación extraterritorial, otorgando derechos políticos a los ecuatorianos que viven fuera del país. En 2013 se eligieron, por tanto, 12 legisladores más, con lo cual la Asamblea pasó a tener 136 asambleístas.

Bajo el sistema electoral de 1978, los diputados eran elegidos por el sistema de listas cerradas y bloqueadas; la asignación de escaños se realizaba a partir del principio de representación proporcional mediante el sistema de cociente o residuo electoral; los legisladores

⁶ Entre 1979 y 1998 se han dado variaciones en el número de electores requeridos para ocupar un escaño. En las circunscripciones donde debían elegirse dos representantes, uno correspondía a la lista que hubiere obtenido mayor número de sufragios y el otro a la lista que le siguiere en votos, siempre que ésta hubiere alcanzado cuando menos el 50% de los votos de la primera. Si no obtenía esa cantidad, los dos escaños se otorgaban a la lista que hubiera obtenido el mayor número de votos (Ley de Elecciones de 1978, artículo 84). Cuando en los distritos debían elegirse más de dos representantes, los escaños se asignaban a través de un sistema mixto que combinaba un cociente eliminador (el total de votos válidos obtenidos en la circunscripción se dividía por el número de escaños a asignarse en la Cámara) con un cociente distribuidor (los partidos no eliminados recibían escaños según el total de votos partido por la magnitud distrital (Ley Electoral de 1978, artículo 85).

⁷ Décima Disposición Transitoria de la Asamblea Constituyente de 1997.

no podían ser reelegidos para desempeñarse en el mismo cargo por otro periodo aunque sí se podían presentar como candidatos para el otro nivel de representación (un diputado provincial como nacional, o viceversa). Las alianzas electorales entre partidos estaban prohibidas y los incentivos para generar alianzas gubernamentales también han sido bajos.⁸ Debido a la simultaneidad de la primera vuelta con la elección de diputados, los partidos han temido que al no presentar su propio candidato presidencial perjudicarían a su lista de candidatos al Congreso y, por ello, tendían a presentar candidaturas propias tanto para la Presidencia como para el Congreso antes que construir alianzas, lo que condujo a la proliferación de fuerzas en la primera vuelta electoral.⁹

En 1995, se aprobó la posibilidad de presentar candidaturas en alianza así como también candidaturas independientes, lo que cambió el principio de la representación del sistema de partidos. Junto al cambio de circunscripciones de 1997, se introdujeron modificaciones en la estructura del voto, pasando a utilizar un sistema que combina la elección de nombres de candidatos de una lista o entre distintas listas partidistas. Este sistema supone que cada ciudadano/a vota de una planilla tantos asambleístas como la magnitud de su distrito. Su elección puede ser la de todos los candidatos presentados en la lista de un único movimiento y/o partido o, por el contrario, puede distribuir sus preferencias entre candidatos de diferentes listas de distintos movimientos y/o partidos, hasta seleccionar tantos candidatos como la magnitud del distrito en el que tiene que votar.

En 2009, con el Régimen Transitorio, también se modificó el modo en que se hace la asignación de los escaños (artículo 104). En las circunscripciones donde se eligen dos dignatarios, el primer puesto corresponde a la lista que obtenga el mayor número de votos; el

⁸ Dado que el registro de las listas se hacía bajo el nombre de uno de los partidos, los demás partidos que habían decidido apoyar a ese candidato perdían presencia y visibilidad frente al electorado, lo que desincentivaba la realización de frentes electorales.

⁹ Como ha señalado Conaghan (1996: 435), apoyar a un candidato presidencial de otro partido "...sería como emitir un mensaje confuso para sus votantes: voten por un partido competitivo para la Presidencia, pero voten por nosotros para el Congreso". Una excepción fue en 1998 cuando los socialcristianos no presentaron candidato presidencial y recomendaron votar por Jamil Mahuad, candidato de la DP-UDC para el Palacio de Carondelet, al mismo tiempo que solicitaban el voto para sus propios candidatos al Congreso (Freidenberg, 2001).

segundo, a la que le sigue, siempre que tenga por lo menos el 35% de los votos de aquella, caso contrario, ambos puestos corresponderán a la lista más votada. Tras el veto al proyecto de reforma del Poder Ejecutivo de febrero de 2009, dos meses antes de que se llevara a cabo la elección legislativa y presidencial, la adjudicación de escaños para las elecciones pluripersonales de los asambleístas en los distritos provinciales se pasó a realizar por medio de los cocientes mayores, aplicando la fórmula de divisores continuos (fórmula Hare) mientras que para los elegidos en la circunscripción nacional se decidió emplear la fórmula D'Hondt.

En 1978 se preveía un umbral del 5% de los votos válidos a escala nacional, con el objeto de restringir las opciones y fortalecer la de tres o cuatro tendencias que dieran estabilidad al sistema de partidos. Esa barrera legal para eliminar a los partidos poco representativos fue declarada inconstitucional e inaplicable en 1983; restablecida en 1992 al 4% y derogada una vez más en 1996. En 1997 se volvió a establecer la barrera al 5% de los votos válidos a escala nacional, la que fue confirmada por la Asamblea Constituyente en 1998, con el objeto de reducir la fragmentación partidista a través de la eliminación de aquellos partidos que no alcanzaran ese número de votos.

Tabla 2
Ciclo electoral ecuatoriano

Año	Presidencial		Diputados nacionales	Diputados provinciales	Prefectos	Consejeros provinciales	Alcaldes	Concejales Municipales	Juntas Parroquiales
	Primera vuelta	Segunda vuelta							
1978	16 julio				16 julio	16 julio	16 julio ^b	16 julio	
1979		29 abril	29 abril	29 abril					
1980						7 diciembre		7 diciembre	
1984	29 enero	6 mayo	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero ^b	29 enero	
1986				1 junio		1 junio		1 junio	
1988	31 enero	8 mayo	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero ^a	31 enero	
1990				17 junio		17 junio		17 junio	
1992	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo ^a	17 mayo	
1994				1 mayo					
1995									
1996	19 mayo	7 julio	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	
1997									
1998	31 mayo	12 julio	31 mayo	31 mayo					
2000					21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo

Tabla 2 (continuación)

Año	Presidencial		Diputados nacionales	Diputados provinciales	Prefectos	Consejeros provinciales	Alcaldes	Concejales municipales	Juntas Parroquiales
	Primera vuelta	Segunda vuelta							
2002	20 octubre	24 noviembre		20 octubre	20 octubre	20 octubre		20 octubre	
2004					17 octubre	17 octubre		17 octubre	17 octubre
2006	30 octubre	26 noviembre		30 octubre		30 octubre		30 octubre	
2007									
2008									
2009 ^c	26 abril		26 abril	26 abril	26 abril	26 abril		26 abril	14 junio
2013	17 febrero	7 abril	7 abril	7 abril					
2014					24 febrero	24 febrero		24 febrero	24 febrero
2017	19 febrero	2 abril	19 febrero	19 febrero					

^a Convocatorias Generales.

^b Se eligieron sólo Alcaldes de Capitales de provincia.

^c En las elecciones de 2009, no se llevó a cabo la segunda vuelta (aunque estaba prevista para el 14 de junio). A partir de esa elección, se eligieron concejales municipales urbanos y rurales, y los diputados pasaron a llamarse Asambleístas (incorporándose la antigua fórmula de elegir legisladores en distrito nacional y en distrito provincial).

^d A partir de 2013 se eligieron de manera coincidente a la primera vuelta presidencial a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Fuente: elaboración propia a partir de las Bases de Datos SISRSUB [1978-2015] y Freidenberg (2014).

III. EL SISTEMA DE PARTIDOS ECUATORIANO

1. *La participación de la ciudadanía en las elecciones*

Una de las características del sistema electoral ecuatoriano es que el voto es obligatorio, lo que ha incentivado la participación de los ciudadanos desde los primeros comicios, rondando una media de participación cercana a los 70 puntos para todo el periodo. Lo interesante es que mientras en 1979 concurren a las urnas el 72.7% del padrón electoral o el 77.7% en 1988; a partir de los comicios siguientes hubo una disminución cada vez mayor de la participación, llegando en 1998 a 64.16%. A partir de 2006, la participación volvió a los niveles de inicio del periodo, siendo ese año del 72% y cuatro años después del 75.28% (tabla 3). Resulta importante que en las últimas elecciones también se facilitó el voto de los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero, con lo cual se favoreció un incremento de la tasa de participación. A nivel presidencial, la diferencia entre la primera y la segunda vuelta se ha mantenido en su tendencia histórica según la cual en la segunda vuelta acude un mayor número de personas que en la primera.

Tabla 3

Variación de la participación electoral en los comicios presidenciales

Año de la elección	1a. vuelta	Segunda vuelta	Diferencia entre la primera y la segunda vuelta
1978-1979	72.7%	-	-
1984	48.3% (M) 51.7% (H)	-	-
1988	77.72%	77.26%	0.46 menos en la segunda
1992	71.11%	73.1%	1.99 más en la segunda
1996	68.66%	72.48%	3.82 más en la segunda
1998	64.16%	70.13%	5.97 más en la segunda
2002	65%	71%	7 más en la segunda
2006	72%	76%	4 más en la segunda
2009	75.28%	-	-
2013	81.08%	-	-

No hay datos de participación para la segunda vuelta de 1979 y de 1984. En 2009, no hubo segunda vuelta.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral y Consejo Nacional Electoral. Véase Freidenberg y Pachano (2016). Para 2002: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/?id=1&page=3>.

2. *La orientación de voto: del sistema pro-partido tradicional al sistema antipartido*

Desde el 16 de julio de 1978, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones competitivas en el proceso de transición desde un régimen autoritario a otro democrático, la historia política-electoral ecuatoriana ha sido intensa y variada. Se han convocado siete consultas populares, dos elecciones para Asambleas Constituyentes, nueve elecciones presidenciales, siete a diputados nacionales y doce para elegir diputados provinciales, doce para consejeros provinciales, siete para alcaldes y doce para concejales municipales. En los comicios seccionales de 2000, además, se reglamentó e impulsó la figura de las Juntas Parroquiales Rurales, prevista en el texto constitucional de 1998, transformándose ésta en la menor instancia de poder local del sistema político ecuatoriano. El periodo 1978-2015 ha sido el de mayor competencia electoral en la historia republicana del país, aun cuando en esta etapa ha habido tres golpes de Estado y tres presidentes no terminaron sus mandatos.¹⁰

El sistema de partidos ecuatoriano ha tenido en un primer periodo, entre 1978 y 2006, características de multipartidismo extremo, donde han competido al menos cinco o seis partidos, cuya fuerza electoral, capacidad de coalición o de chantaje los coloca en competencia a unos con otros; con gobiernos de coaliciones minoritarias; oposiciones bilaterales desleales que se mueven por mecanismos patrimonialistas o clientelares y tienen serias dificultades para cooperar en torno a temas claves. La presencia de políticos desleales, que cambiaban de partido como de camiseta,¹¹ generaba además inestabilidad en la conformación de los bloques legislativos y favorecía el intercambio particularista de los apoyos dando incentivos para la conformación de mayorías móviles.¹²

¹⁰ El roldosista Abdalá Bucaram en febrero de 1997, el demócrata popular Jamil Mahuad en enero de 2000 y el ex coronel golpista Lucio Gutiérrez en abril de 2005 fueron obligados a abandonar la Presidencia de la República en diversas circunstancias y por distintos actores que, frente a la crisis, negociaron respuestas al margen del sistema y de la ley, diferentes en cada caso, con la pretensión de salvar —aunque sea momentáneamente— el orden constitucional vigente.

¹¹ En el Congreso de 1984, el 10.7% de los diputados era tráfuga; en 1986, estuvo en 7.1%; en 1988, ascendió a 22.9%; en 1989, a 25.7% y en 1990, el 29% había cambiado de partido (Sánchez López, 2008:183).

¹² Sobre la configuración de lo que se ha denominado como “mayorías móviles” en Ecuador ver los estudios de Mejía Acosta (2002) y Pachano (2007).

Las preferencias de la ciudadanía han sido tan volátiles que ningún partido elegido en las urnas ha ocupado la Presidencia de la República en dos oportunidades (al menos en el periodo pre-Revolución Ciudadana) y, al mismo tiempo, cada cambio en la elección del partido estuvo acompañado por una modificación en la tendencia ideológica.¹³ El espacio populista alcanzó el poder en 1978 con la CFP y en 1996 con el PRE; el espacio de derecha lo hizo en 1984 con el PSC y en 1992 con el PUR, que en realidad era una escisión del anterior, y el centro izquierda en 1988 con la ID y en 1998 con la DP, aunque éste último en ese momento se encontraba más alineado en el centro-derecha que en su posición original. En 2002, Sociedad Patriótica ganó la Presidencia, con el apoyo de los sectores indígenas y de los partidos de izquierda, desde el margen del sistema de partidos tradicional y movilizándolo fundamentalmente a sectores rurales más que urbanos, dando inicio al cambio en la dinámica de la competencia del sistema.

Las elecciones presidenciales de 2006 con el triunfo de la Revolución Ciudadana, y específicamente la de 2009 terminaron de delinear los rasgos de un nuevo sistema de partidos, en torno a un eje que enfrenta a los partidos tradicionales con los nuevos partidos y donde una nueva alianza que nuclea a sectores de izquierda y centro-izquierda, denominada País, ingresó de lleno al sistema como expresión del cambio político.¹⁴ Si bien la tendencia a apoyar partidos no tradicionales y

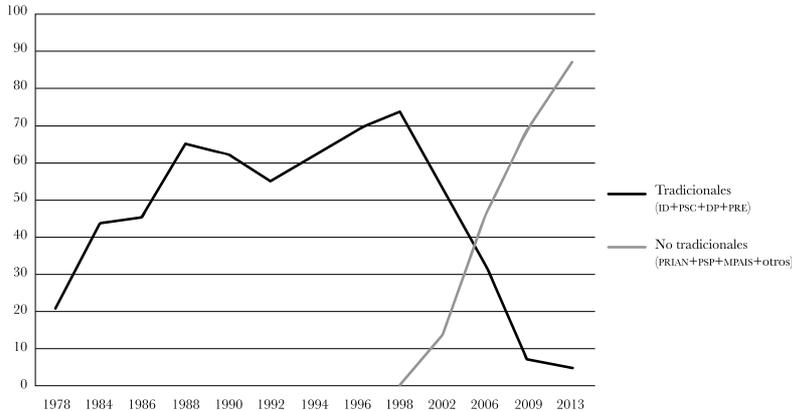
¹³ Esos cuatro espacios ideológicos son: el populista (representado tradicionalmente por la Concentración de Fuerzas Populares y por el Partido Roldosista Ecuatoriano); el de derecha (Partido Social Cristiano, el Conservador Ecuatoriano, el Liberal Radical Ecuatoriano y el Unidad Republicana y el Partido Renovación Institucional Acción Nacional), el del centro o centro-izquierda (Izquierda Democrática y la Democracia Popular, aunque en los últimos cambios fue cambiando hacia el centro derecha, y, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik) y el de izquierda (integrado por el Frente Amplio de Izquierda, el Movimiento Popular Democrático, el Partido Socialista Ecuatoriano y Liberación Nacional). En los últimos años, Alianza País emergió para ocupar el espacio de izquierda y el centro-izquierda y Sociedad Patriótica para el del centro derecha, aunque existen dudas sobre el cruce entre estas dos opciones y la tendencia populista. Véase Conaghan (1996), León (1994) o Freidenberg (2012).

¹⁴ Alianza País estuvo integrada para esa elección por Movimiento País, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfarista y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales, intelectuales de izquierda y militantes de Derechos Humanos. Muchos de los que decían ser nuevos en la política, provenían de las formaciones tradicionales del sistema político. Del análisis realizado, al menos 30

candidatos independientes no es nueva en Ecuador, es recién en 2006 que el discurso antipartido tradicional consigue transformarse en un eje de movilización de la competencia electoral.

Gráfico 1

Apoyo a partidos tradicionales vs. no tradicionales en la Asamblea Legislativa en Ecuador. 1978-2013



Fuente: elaboración propia, a partir de una idea de Simón Pachano. Base de Datos SISPSUB [1978-2015] y Freidenberg (2014).

Aunque la descripción del funcionamiento del sistema de partidos diera a entender que la Revolución Ciudadana fue la que provocó la desinstitucionalización del sistema anterior, este proceso comenzó un poco antes de que Rafael Correa llegara a la Presidencia de la República. Desde 2002, la presencia de los partidos tradicionales ha ido disminuyendo y de controlar cuatro fuerzas (PSC, ID, DP, PRE) el mayor número de escaños entre 1978-1998 (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001), fueron paulatinamente emergiendo otras agrupaciones que socavaron las bases electorales de esas fuerzas tradicionales. Es más, en 2002 sólo un partido presentó candidatos en todas las provincias y, en la configuración del Congreso, el PRIAN y el PSP (que se encontraba

legisladores habían militado en agrupaciones partidistas tradicionales (PSC, UDC, PS-FA, MPD, MUPP-NP, PRE, PSP).

en el Ejecutivo) ya aparecían como los nuevos actores importantes del sistema. Si bien aún controlaban un escaso 14.18% frente al 53.31% de los partidos tradicionales; en 2006 tenían el 45.55% y la otras formaciones sólo el 32.6% (Batlle, 2009).

El hecho de que tres de los binomios más votados en 2006 y 2009 fueran fuerzas nuevas, que Correa reivindicara la destitución del Congreso en 2006 y que el voto nulo impulsado por el candidato presidencial ganara al menos en 14 provincias en ese año, fueron el remate final a la crisis del sistema de partidos. No presentar listas de candidatos a diputados colocó a Alianza País al margen de los políticos de siempre, aun cuando algunos de sus principales dirigentes contaban con trayectoria política en organizaciones partidistas tradicionales. En la elección de 2009, los actores cambiaron otra vez. El PRIAN y PSP pasaron a ser considerados por el electorado como una especie de partidos tradicionales, mientras que Alianza País —denominado ya Movimiento País— se convirtió en el movimiento alternativo, no tradicional, que se presentaba como algo nuevo en el sistema político.

La institucionalización del antipartidismo tradicional se pone entonces de manifiesto en el modo personalista de creación de las agrupaciones, en el discurso maniqueo hacia los partidos, en sus esfuerzos de movilización electoral por fuera de las organizaciones políticas y en el estilo populista de ejercicio del poder (Freidenberg, 2007). En Ecuador estas características han quedado claras tanto en el PRIAN, el PSP como en el mismo MPaís. Una tendencia que se encontraba huérfana de liderazgo, como la populista, se reinventó a sí misma con diferentes matices y expresiones, de la mano de las estrategias discursivas antisistema. De Bucaram pasó a Noboa, de allí a Gutiérrez y luego, de manera diferente, a Correa, a la Revolución Ciudadana y a su estrategia de devolverle la política a los ciudadanos.

Tabla 4

PORCENTAJE VOTOS OBTENIDOS POR LOS DOS PRIMEROS CANDIDATOS
ELECCIONES PRESIDENCIALES

AÑO	FÓRMULA	PARTIDO	PRIMERA VUELTA			SEGUNDA VUELTA		
			Votos	%	MV ^a	Votos	%	MV ^a
					Dif.			Dif.
1979	Jaime Roldós ^b	CFP	381,215	27.70	3.84	1,025,148	68.49	36.98
	Sixto Durán Ballén	PSC	328,461	23.86		471,657	31.51	
1984	León Febres Cordero ^b	PSC	600,563	27.20	1.53	1,381,709	51.54	3.08
	Rodrigo Borja	ID	634,327	28.73		1,299,089	48.46	
1988	Rodrigo Borja ^b	ID	744,409	24.48	6.87	1,699,895	54.00	8
	Abdalá Bucaram	PRE	535,482	17.61		1,448,059	46.00	
1992	Sixto Durán Ballén ^b	PUR	1,089,154	31.88	6.85	2,146,762	57.32	14.64
	Jaime Nebot	PSC	855,234	25.03		1,598,707	42.68	
1996	Abdalá Bucaram ^b	PRE	1,001,071	26.28	0.89	2,285,397	54.47	8.94
	Jaime Nebot	PSC	1,035,101	27.17		1,910,651	45.53	
1998	Jamil Mahuad ^b	DP	1,342,114	34.91	8.31	2,243,000	51.16	2.33
	Álvaro Noboa	PRE	1,022,667	26.60		2,140,481	48.83	

Tabla 4 (continuación)

PORCENTAJE VOTOS OBTENIDOS POR LOS DOS PRIMEROS CANDIDATOS
ELECCIONES PRESIDENCIALES

AÑO	FÓRMULA	PARTIDO	PRIMERA VUELTA			SEGUNDA VUELTA		
			Votos	%	MV ^a	Votos	%	MV ^a
					Dif.			Dif.
2002	Lucio Gutiérrez ^b	PSP, MPD, MUPP/ NP	913,113	20.43	3.06	2,726,476	54.38	8.76
	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	776,132	17.37				
2006	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	1,464,251	26.83	3.99	2,689,418	43.33	13.34
	Rafael Correa ^b	Alianza País/PS-FA	1,246,333	22.84				
2009	Rafael Correa ^b	Alianza País/PS-FA	3,586,439	51.99	23.57	-	-	-
	Lucio Gutiérrez	PSP	1,947,830	28.24		-	-	
2013	Rafael Correa	Alianza País	3,546,636	56.67	33.72			
	Guillermo Lasso	Creo	1,441,674	22.97				

^a Se emplea la categoría “Margen de Victoria” según la cual cuanto mayor sea la diferencia entre los dos candidatos, mayor es el margen de victoria y menor la competitividad entre los contendientes.

^b Los candidatos señalados con asterisco resultaron ganadores de los comicios.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del TSE (denominado como Consejo Nacional Electoral. CNE a partir de los cambios constitucionales de 2008). Freidenberg y Pachano (2016).

En resumen, cinco han sido las particularidades del periodo analizado: *a)* los electores ecuatorianos han quitado siempre al partido gobernante del poder, salvo en 2009; *b)* han mutado de espacio ideológico, salvo en 2009 y en 2013; *c)* al cambiar de espacio ideológico han generado una especie de ciclo en el que participan de manera semejante tres de las tendencias analizadas y, que desde 2006, a ese ciclo también se le incluye los partidos de izquierda; *d)* que un único partido, el Social Cristiano, ha llegado en cuatro oportunidades a la segunda vuelta pero sólo una vez consiguió la presidencia (1984), y *e)* que desde las elecciones de 2002 los ciudadanos apoyaron a los dos candidatos más independientes de todos los presentados en cada elección, con partidos taxi, creados para llevar a sus candidatos presidenciales a Carondelet, como una manifiesta crítica a la clase política tradicional.¹⁵

3. El formato de la competencia: concentración, fragmentación y número efectivo de partidos

La dispersión del poder se ha hecho visible en el elevado número de binomios presidenciales que se han presentado de elección en elección, llegando a ser la de 1992 la de mayor cantidad (14) como también por el gran número de partidos que han integrado el Congreso (ahora denominado Asamblea Legislativa), que ha ido de 19 en 2009 a 10 en 1990. La media del número efectivo de partidos, medido según la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) para el nivel presidencial (primera vuelta), ha sido de 4.98 para todo el periodo, siendo la de 2009 el registro más pequeño (2.77), lo que da cuenta de la reducción de la oferta partidista a nivel presidencial.

Si se analiza la fragmentación electoral a nivel legislativo, se encuentra que el sistema ecuatoriano ha sido uno de los más fragmen-

¹⁵ Su propuesta incluyó la convocatoria a una Asamblea Constituyente que desconociera a los legisladores electos. Se generó una coalición heterogénea en torno a una clase media desencantada, estudiantes e intelectuales urbanos, partidos de izquierda, sectores del movimiento indígena y diversos movimientos sociales, tanto de la Costa como de la Sierra, fue muy exitosa. Muchos de los que decían ser nuevos en la política, provenían de las formaciones tradicionales del sistema político. Del análisis realizado, al menos 30 legisladores había militado en agrupaciones partidistas que han sido consideradas como tradicionales (PSC, UDC, PS-FA, MPD, MUPP-NP, PRE, PSP).

tados de América Latina, toda vez que para todo el periodo su media ha sido de 0.82. De elección a elección, el mayor nivel de fragmentación electoral se ha dado en 1986 y en 2002 (0.87), mientras que se tuvieron elecciones con mucha menor fragmentación como la de 1979 (0.75), la de 1988 (0.77) e incluso la de 2009, que ha sido el menor registro de todo el periodo (0.73). En cuanto al número efectivo de partidos, si bien ha sido uno de los más altos de la región, superado sólo por Brasil, en la elección de 2009 ha mermado a 3.76 y en la de 2014 a 1.83. Esta transformación desde un multipartidismo extremo a un sistema cuasi hegemónico ha sido clave en la dinámica del nuevo periodo del sistema de partidos ecuatoriano (tabla 5).

Otra manera de entender la dinámica del Legislativo es a partir del nivel de concentración de los apoyos en los dos partidos más votados y entre los cuatro partidos más grandes. Para el periodo analizado, la concentración del voto fue baja (43.52%), si se la compara con otros sistemas de partidos latinoamericanos donde alcanza niveles del 80% como en México, Honduras, Costa Rica, Paraguay o Uruguay. Aún así, lo interesante es la diferencia entre los partidos grandes y los minoritarios en el Congreso, si se tiene en cuenta que los partidos que han concentrado al menos el 5% de los escaños han sido al menos cuatro (1979, 1996 y 2009), mientras que los partidos con menos de 5% de los escaños han llegado a 15 (2009) y 10 (2002), fragmentando enormemente el ámbito legislativo. De este modo, el papel de los partidos pequeños ha sido determinante en la política ecuatoriana, ya que sus votos dan más juego para el intercambio particularista y las mayorías móviles (tabla 6). Esto generó una especie de mercado persa, donde los partidos pequeños y los independientes intercambiaban sus exigencias a cambios de apoyos puntuales.

Tabla 5
Fragmentación electoral y número efectivo de partidos
1979-2013

	1978	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	2013	Media
Número de candidatos presidenciales	6	9		10		14		9	6	11	13	8	8	-
Número de partidos y movimientos con representación en el Congreso	13	13	13	11	10	12	13	11	10	16	12	19	12	-
Número efectivo a nivel presidencial (primera vuelta)	4.77	5.17		6.57		4.50		4.82	4.10	6.82	5.34	2.77	-	4.98
Fragmentación sobre escaños (total Congreso)	0.75	0.84	0.87	0.77	0.86	0.84	0.82	0.80	0.80	0.87	0.83	0.73	0.46	0.82
Número efectivo de partidos en el Congreso	4.03	6.10	7.58	4.41	6.68	6.40	5.85	5.06	4.92	7.54	5.84	3.76	1.83	5.79

* La primera vuelta de la elección presidencial se realizó en 1978; la segunda vuelta se hizo en 1979 y coincidió con las elecciones legislativas. Las columnas sombreadas indican por una parte la celebración de elecciones presidenciales y la elección conjunta de diputados nacionales y provinciales.

Fuente: elaboración propia a partir de datos electorales proporcionados por el TSE y el CNE.

Tabla 6
Concentración del voto. 1979-2013

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	2013	Media
Porcentaje de escaños obtenidos por los dos partidos más votados en el Congreso	63.8	46.48	43.66	53.52	41.67	47.69	50.6	56.1	52.07	47	52	62.9	79.56	53.61
Porcentaje de votos obtenidos por el tercer y cuarto partidos más votados en las elecciones legislativas incluyendo a todas las circunscripciones ^b	17.18	17.24		22.61		23.81		18.8	33.88	-	20	14.52	8.76	-
Número de partidos principales (que concentran más del 5% de los escaños)	4	7	8	6	6	6	6	4	5	6	8	4	3	-
Número de partidos minoritarios (que concentran menos del 5% de los escaños)	6	6	6	5	4	6	7	7	5	10	4	15	8	-

Las columnas sombreadas indican por una parte la realización de elecciones presidenciales y la elección conjunta de diputados nacionales y provinciales. En el caso de 1986-1990 y 1994, la concentración del voto no está calculada ya que no se realizaron elecciones de diputados nacionales. Para esos años sólo se señala la concentración del voto en el total de escaños, contando con la presencia de diputados nacionales de ese partido en la elección anterior.

^a Los dos partidos que obtuvieron el mayor número de escaños fueron: en 1979, CFP y el PID; en 1984 PID y el PSC; en 1986, PID y PSC; en 1988, PID y PRE; en 1990, PSC y PID; en 1992, el PSC y el PRE; en 1994, el PSC y el PRE; en 1996, PSC y el PRE; en 1998 la DP y el PSC; en 2002 el PSC e PRE (si se considera como partido, pero si se considera como alianza, el grupo que apoya a PSP pasa a constituirse como el segundo bloque con más escaños); en 2006, PRIAN y PSP y el 2009, MPAIS y PSP.

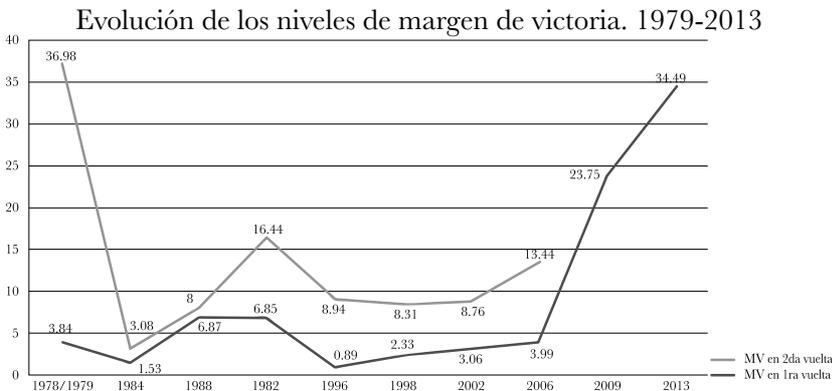
^b El tercer y cuarto partido fueron en: 1979, el PLRE y el PCE; en 1984, la CFP y el FRA; en 1986, la CFP y la DP; en 1988, PRE y la DP; en 1990, PRE y DP; en 1992, PUR y PID; en 1994, ID y MPD; en 1996, la DP y el MUAPP-NP; en 1998 el PRE, e ID y en 2002 ID y PRIAN (si se considera como partido pero si se piensa en términos de bloques cambia porque el Grupo que apoya a PSP pasa a segundo lugar y PRE a tercero). En 2006, fueron PSC e ID y, en 2009, PSC-Madera de Guerrero y PRIAN.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso y la Asamblea Legislativa. Para el indicador de partidos principales y minoritarios, datos tomados de Sánchez López (2008).

4. Nivel de competitividad del sistema y la incertidumbre de las preferencias

Una característica importante del sistema de partidos ecuatoriano en el periodo analizado ha sido el alto nivel de competitividad de la elección presidencial, toda vez que el diseño institucional incentivó la proliferación de candidaturas en primera vuelta debido a que al existir la posibilidad de dos ganadores, todos han tenido las mismas posibilidades de ganar. El piso electoral que han debido superar los partidos, es decir, la cantidad de votos necesarios para pasar a la segunda vuelta, ha sido muy bajo, ya que sólo en una ocasión el porcentaje de votos exigidos para ir a segunda llegó a 34.91%, lo que fue alcanzado por Jamil Mahuad en 1998. Además de no requerir muchos votos para pasar a la segunda vuelta, los candidatos competían de manera muy reñida en la primera. Los márgenes de victoria entre el primer y segundo candidato han sido para todo el periodo muy estrechos en la primera vuelta, dando cuenta de un alto nivel de competitividad e incertidumbre, siendo en 1996 el margen más pequeño (0.89) y el de 2009 el más amplio (23.75 puntos porcentuales) (véase gráfica 2).

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia.

5. La volatilidad electoral agregada como una manera de medir el cambio en las preferencias de los ciudadanos hacia los partidos

En Ecuador, la volatilidad electoral agregada para las elecciones presidenciales en el periodo 1978-1998 ha sido de 57.04 puntos. A nivel de

diputados provinciales en ese mismo periodo, que suponen elecciones con el mismo sistema electoral, las preferencias de los electores han cambiado en promedio en un 25.98%, esto significa que los partidos han perdido o ganado en promedio ese porcentaje de votos de una elección a otra. A partir de 1998, la volatilidad electoral se dispara, pero también hay que considerar que resulta muy complicado calcularla, toda vez que ya no se suman los votos por partido sino por candidato, con lo cual esos datos resultan aproximados.

Tabla 7
Volatilidad electoral agregada. 1979-2009

	Presidencial ^a	Legislativa (diputados provinciales)
1984-1979	63.43	41.51
1986-1984	39.82	17.55
1988-1986		28.4
1990-1988		26.3
1992-1988	49.63	24.87
1992-1990		
1994-1992		15.56
1996-1992	68.01	
1996-1994		27.7 ^b
1998-1996	64.35	
2002-1998	s/d	41.00
2006-2002	s/d	42.20
2009-2006	s/d	s/d
Índice de volatilidad electoral agregada	57.04	29.45

^a El cálculo de la volatilidad electoral agregada se realiza sobre la primera vuelta.

^b Para 1998, 2002 y 2006 el sistema electoral cambió y los votos no se registran por partido sino por candidato, lo cual dificulta el cálculo de la volatilidad. Estos datos son provisionales.

El alto nivel de volatilidad electoral agregado que se ha dado en el sistema de partidos ha llevado a la imprevisibilidad de los resultados

electorales y, por tanto, a la “política del todo vale” (Conaghan, 1996). Por lo general, los políticos no cumplían sus programas ideológicos ni sus promesas de campaña sino que llevaban a la práctica una política pragmática acorde a sus interpretaciones de lo que demandaba el electorado. Como ha señalado Conaghan (1996), en este escenario convivían “políticos flotantes con votantes flotantes”. El índice de Pedersen señala que hubo transferencias de votos pero no toma en cuenta la composición real del voto, esto es, su procedencia; por lo que Schedler (1995) ha propuesto analizar los cambios también en el nivel de la oferta partidista por la aparición o desaparición de nuevos partidos y/o por la formación de alianzas en el sistema de partidos.

6. *Gobiernos de minoría, enfrentamiento entre poderes y coaliciones inestables*

El hecho de que un presidente pueda resultar electo sin un bloque legislativo que lo respalde e incluso que pueda tener que gobernar enfrentándose a un bloque opositor mayoritario ha sido moneda común en Ecuador entre 1978 y 2006. Más bien han sido excepcionales los casos de gobiernos con bloques que fueran la primera mayoría, ya que nunca un presidente tuvo mayoría absoluta en el Legislativo y sólo en cuatro oportunidades el presidente contó con un bloque grande de su partido en el Congreso. Esto fue en 1979 con CFP (40.6%), en 1988 con ID (42.25%), en 1998 cuando DP tuvo cerca del 28.83% de la Cámara y contaba con el apoyo de los socialcristianos en la coalición que fue denominada como la “aplanadora” y, finalmente, en 2009 cuando MPaís pasó a controlar el 47.8% de los escaños (sin contar a sus aliados) (tabla 8).

Los presidentes sin apoyo legislativo debieron enfrentar fuertes conflictos con el Congreso. En 1984, León Febres Cordero sólo consiguió el 12.68% de los escaños (nueve diputados) frente a un bloque mayoritario del 33.8% que estaba en manos de la Izquierda Democrática (24 diputados), el partido opositor en la segunda vuelta presidencial. En 1992, Sixto Durán Ballén enfrentó una situación similar cuando debió gobernar con un Congreso adverso, toda vez que su partido sólo contaba con poco más del 15% de los escaños. En 2002, Sociedad Patriótica tenía seis legisladores de su propio partido y algunos más en el Congreso si se consideraban los de sus alianzas con MUPP-NP, pero ésta sólo duró seis meses. Por tanto, escenarios frag-

mentados, volátiles y fluidos como el ecuatoriano han generado pocas condiciones para favorecer la gobernabilidad democrática.

Tabla 8

Porcentaje de votos del partido del gobierno y del partido con mayor cantidad de escaños (al momento de la elección)

Año elección	Partido gobierno	% escaños	Partido más grande	% escaños
1979	CFP	40.6	CFP	40.60
1984	PSC	12.68	ID	33.80
1986	PSC	19.72	ID	23.94
1988	ID	42.25	ID	42.25
1990	ID	19.44	PSC	22.22
1992	PUR	15.58	PSC	27.27
1994	PUR	3.90	PSC	33.77
1996	PRE	24.39	PSC	31.71
1998	DP	28.83	DP	28.83
2003	PSP-MUPPNP-MPD y alianzas*	23	PSC	24
2006	Alianza País	0	PRIAN	28
2009	Alianza País	47.58	Alianza País	47.58
2013	Alianza País	73	Alianza País	73

* Pero si se consideran sólo los diputados de SP es el 2%. En total la conformación del bloque fue la siguiente: SP 2; MUPP-NP 5; MPD 3; PS-FA 1; Alianza SP-MUPP-NP 6; Alianza MPD-PS 2; Alianza PS-MUPP-NP 2; Alianza MUPP-NP-MCNP 1; Alianza SP-MPD 1.

Fuente: elaboración a partir de datos del TSE y del CNE.

La correlación de fuerzas fue cambiando durante cada periodo legislativo, modificando el peso de los partidos principales y las alianzas posibles entre partidos grandes y partidos minoritarios, los que actúan la mayoría de las veces como “partidos bisagra”, debido a la distancia política existente entre los partidos grandes. En el periodo 1978-1998, fueron entre cinco y siete partidos los que controlaban el 80-85% de los escaños, con lo cual los partidos grandes buscaban negociar. En ese

escenario las desafiliaciones partidarias eran una constante (Burbano de Lara y Rowland, 1999: 167), lo que fue debilitando a los bloques legislativos y fomentado el comportamiento oportunista de los legisladores, llevándoles a crear bloques de “independientes”, que en algunos casos se convirtieron en la segunda o tercera fuerza legislativa (Sánchez López, 2008).

El triunfo de Correa en 2006 dio cuenta de un nuevo gobierno de minoría, toda vez que no presentó candidatos a diputados. El periodo comenzó con un escenario poco proclive a la formación de una coalición mayoritaria, ya que el Congreso se encontraba presidido por el PRIAN y con Sociedad Patriótica como segunda mayoría. Pero, a poco más de un mes, la situación cambió, lo que hizo que el presidente contara con una mayoría pro-gobiernista denominada periódicamente “de los manteles” o autodenominada como Bloque de la “Dignidad Nacional”, tras la destitución de 57 diputados por parte del TSE. Este nuevo esquema dotó de gobernabilidad al sistema político, aun cuando se violentó el Estado de derecho en reiteradas ocasiones¹⁶ y se generó un precedente más para la alteración de las reglas del sistema, socavando su legitimidad.

La crisis se inició con el intento de destitución por parte del Congreso del presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Jorge Acosta, en marzo de 2007, sin previo juicio político como establecía la Constitución. Esta decisión de los diputados de PSC, PSP, PRIAN y UDC se sustentó en el hecho de que el TSE convocó a la Consulta Popular con un Estatuto que no era el que había sido aprobado por el Congreso, sino el remitido por el Poder Ejecutivo al Tribunal. Frente a ello, el TSE respondió de un modo tajante y emitió una resolución quitándoles los derechos políticos por dos años a 57 diputados que habían aprobado la destitución. La base de su argumento fue que en época electoral es el TSE la máxima autoridad y que puede destituir

¹⁶ Frente a esta situación comenzó un periodo de conflictos para evitar que los diputados destituidos ingresaran al Legislativo y para que el presidente del Congreso, Jorge Cevallos (hasta ese momento del PRIAN), convocara a una sesión extraordinaria con los destituidos en la noche del 10 de marzo. Tras las conversaciones y luego de prometerles realizarla, Cevallos desistió y acudió al Tribunal Constitucional (TC) para entregar una propuesta encaminada a que ese organismo fuera el dirimente en el conflicto político generado por las actuaciones del Congreso y del TSE, quitándole argumentación a los bloques destituidos. Esto allanó el camino de la nueva coalición, dejó sin margen de actuación a los diputados que habían sido elegidos por los ciudadanos y los suplentes ocupan su lugar.

a aquellos funcionarios que según su juicio busquen intervenir en los procesos electorales.

Para 2009, la elección fue diferente. El presidente contó con un bloque mayoritario en la Asamblea Legislativa. En la oposición se encontraban agrupaciones tan diferentes entre sí como SP (19);¹⁷ PSC-Movimiento Cívico Madera de Guerrero (11), PRIAN (7), MUPP-NP (4), e incluso, el Movimiento Popular Democrático (5),¹⁸ un antiguo aliado de MPaís.¹⁹ A pesar de que el elemento común parecía ser estar frente a Correa, resultaba poco probable que estos movimientos y partidos actuaran como un bloque opositor unido debido a sus diferencias ideológicas, programáticas, regionales e incluso exclusivamente de contenido político.²⁰

7. La distribución territorial del poder

En diversos trabajos se ha mostrado la pronunciada fractura regional que divide no sólo a los políticos y sus partidos sino que también separa a densas sociedades regionales, con valores, actitudes, redes de relaciones económicas, sociales y políticas diversas (Pachano, 2007; Freidenberg, 2003; Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001). Los partidos han contado con apoyos regionales o provinciales, a pesar de su vocación nacional, exigida desde el diseño institucional de 1978 y en las

¹⁷ Aunque al asumir, uno de sus legisladores abandonó Sociedad Patriótica, declarándose “socialista”. El bloque pasó a contar con 18 asambleístas.

¹⁸ Además, hay otros legisladores de la ID (2), Movimiento Popular (1), MCDN (1), MI (1), Conciencia Ciudadana (1) y Movimiento Amanta Yuyay (1).

¹⁹ Entre los legisladores con experiencia en otros partidos se encontraban: los de País, Raúl Abad y Ángel Vilema que pertenecían a DP; Holger Chávez Canales que militó en SP; Humberto Alvarado Prado del PSC; César Gracia Gámez del PRE; Paola Pabón de la ID y Virgilio Hernández de MUPP-NP, por mencionar algunos. Entre tanto, los asambleístas de SP también provenían de otras fuerzas políticas como Luis Almeida que fue diputado del PSC o los de PSC-Madera de Guerrero que tienen en su bloque al ex dirigente de ID, Enrique Herrería.

²⁰ A pesar del espíritu renovador posconstituyente, sólo el 53% (66) de los legisladores actuó por primera vez mientras que el resto, 58 (47%), tenía experiencia previa. 37 de ellos habían estado como constituyentes, nueve como diputados de congresos anteriores a 2007 y 11, del último, del que fueron destituidos 57 y reemplazados por sus suplentes. Entre ellos, 21 diputados que fueron conocidos como los “diputados de los manteles”, por el apoyo dado al gobierno de Correa en contra de los partidos que les habían postulado en la campaña como suplentes.

reglas para crear partidos políticos presentes en la Ley de Elecciones y Partidos Políticos de Ecuador.²¹ Si bien los apoyos electorales han sido históricamente volátiles y han facilitado la fragmentación del sistema, el electorado se ha comportado en términos del *cleavage* regional entre 1978 y 2006, lo que ha impactado sobre el sistema de partidos.

En este escenario, los partidos han competido en torno a un eje de división social concreto, generando un sistema de partidos fracturado regionalmente (Costa-Sierra), que dibujaba dos subsistemas de partidos, con dinámicas de competencia diferenciadas entre sí (bipolar en la Costa y multipartidista en la Sierra) y, a la vez, con organizaciones que internamente se encontraban fragmentadas en espacios regionales por la presencia de múltiples localismos (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001). La división regional generaba efectos perversos sobre la función de representación de los legisladores (Pachano, 2004) y dificultaba la tarea de los partidos para representar demandas por fuera de sus bastiones electorales.

Al estar fracturados regionalmente, los partidos se comportaban de manera diferente según fuera un distrito feudo o un distrito hostil para su organización (Freidenberg, 2003). En las regiones con apoyos favorables han desempeñado diversas funciones con relativo éxito: han ganado elecciones, formado gobiernos, han prestado apoyos a otros políticos; han creado opinión a través de los medios de comunicación de masas y han expresado una serie de valores y formas de observar los procesos que han ayudado a los ciudadanos a conformar su propia visión respecto al mundo que les rodea. La peculiaridad está en que si bien han cumplido de una manera más o menos eficiente sus tareas a nivel regional han tenido dificultades para integrar a los diferentes grupos por encima de las líneas de tensión que fracturan a la sociedad. Por tanto, tienen problemas en el momento de articular las demandas sociales más allá de la procedencia regional de los grupos sociales.

²¹ Las regiones que integran el país son cuatro: la Costa, la Sierra, la Amazonía y la Insular. Entre ellas hay dos, la Costa y la Sierra, que juntas concentran el 96% de la población del país y el mayor número de electores como así también de escaños en el Congreso Nacional. La población total alcanzaba en 1990 los 9,648,189 habitantes; 4,876,643 habitantes en la Costa (50.57% sobre el total del país) y 4,399,013 en la Sierra (45.59% del total). Datos oficiales elaborados por el SIISE según el Censo de 1990. Para 2001, el 49.8% de la población vivía en la Costa y el 44.9% en la Sierra (Sánchez López, 2008).

A nivel presidencial, en las elecciones de 1978-1979, 1984, 1988, 1991, 1998, 2002, 2006 y 2009 han competido en la segunda vuelta candidatos de cada una de las regiones geográficas. Si bien la segunda vuelta no *crea un escenario* de división regional, esta diferenciación se da naturalmente. Lo que sucede es que la segunda vuelta radicaliza el conflicto, presionando a los electores y a los políticos a ubicarse en ese continuo, e incluso haciendo que cambien la manera de hacer campaña electoral en cuanto al tipo de actividades que se realizan, a su coordinación y al contenido del mensaje. El hecho de que se polarice la campaña conduce a que los partidos desarrollen estrategias que se plasman en las candidaturas presidenciales (tabla 9). Esa identidad en la arena electoral convierte a los candidatos en portadores de intereses de ámbitos específicos y genera el efecto contrario en aquellos partidos que no cuentan con el apoyo de una determinada sociedad regional puesto que son percibidos como la “negación de sus reivindicaciones y como los portadores de intereses opuestos” (Pachano, 1996: 86).

Tabla 9

La estrategia regional en la fórmula presidencial

Periodo	Candidatos en la segunda vuelta	Partidos	Procedencia regional
1979	Jaime Roldós Aguilera Oswaldo Hurtado Larrea	CFP DP	Costeño Serrano
	Sixto Durán Ballén José Icaza Roldós	PSC PSC	Serrano Costeño
1984	León Febres Cordero Rivadeneira Blasco Peñaherrera Padilla	PSC PLRE	Costeño Serrano
	Rodrigo Borja Cevallos Aquiles Rigail Santiesteven	ID PCD	Serrano Costeño
1988	Rodrigo Borja Cevallos Luis Parodi Valverde	ID ID	Serrano Costeño
	Abdalá Bucaram Ortíz Hugo Caicedo	PRE MSD	Costeño Serrano
1992	Sixto Durán Ballén Alberto Dahik	PUR PCE	Serrano Costeño
	Jaime Nebot Saadi Galo Vela	PSC PSC	Costeño Serrano

Tabla 9 (continuación)

La estrategia regional en la fórmula presidencial

Periodo	Candidatos en la segunda vuelta	Partidos	Procedencia regional
1996	Abdalá Bucaram Ortiz Rosalía Arteaga	PRE MIRA	Costeño Serrana
	Jaime Nebot Saadi Diego Cordovez	PSC Indep.	Costeño Serrano
1998	Jamil Mahuad Witt Gustavo Noboa Bejarano	DP Indep.	Serrano Costeño
	Álvaro Noboa Pontón Alfredo Castillo	PRE-Ind. AN	Costeño Serrano
2000	Gustavo Noboa Bejarano Pinto	FRA DP	Serrano Serrano
2002	Lucio Gutiérrez Alfredo Palacio	Soc. Patriótica Indep.	Amazónico Costeño
	Álvaro Noboa Pontón Marcelo Cruz	PRIAN Indep.	Costeño Serrano
2006	Álvaro Noboa Pontón Vicente Taiano	PRIAN PRIAN	Costeño Costeño
	Rafael Correa Lenin Moreno	Alianza País	Costeño Serrano
2009	Rafael Correa Lenin Moreno	Alianza País	Costeño Serrano
	Lucio Gutiérrez Felipe Mantilla	PSP PSP	Amazónico Serrano
2013	Rafael Correa Jorge Glas	Alianza País	Costeño
	Guillermo Lasso	Movimiento Creo	Costeño

* Esta misma tendencia se observa en la conformación de la mayor parte de las candidaturas que se presentaron en la primera vuelta. Aquí sólo se presentan las candidaturas que compitieron en la segunda vuelta electoral.

Fuente: elaboración propia.

A nivel legislativo, el comportamiento electoral entre 1978 y 1998 se concentró en torno a cuatro organizaciones partidistas (PSC, DP, ID, PRE), consiguiendo éstas el mayor número de escaños en el Congreso. Por ejemplo, cerca del 63% fueron ocupados por ellos, es decir, 447 de los 675 elegidos. Los cuatro partidos concentraron de diversa manera los apoyos a nivel regional. En la Costa, estas cuatro agrupaciones han conseguido cerca del 75% de los apoyos y en la Sierra el 61%. Desde el punto de vista de los partidos, el PSC ha sido el que más escaños ha controlado (147: 20.7%), seguido por ID (129: 18%), por PRE (92: 13%) y DP (79: 11%).²² En cuanto a los apoyos regionales, el PRE y el PSC consiguieron su mayor porcentaje de escaños en la Costa y la ID y la DP en la Sierra.

Estos datos además encuentran apoyo en los cálculos realizados por Jones y Mainwaring (2003), según los cuales Ecuador es el caso de menor distribución nacional de la votación en 17 países, con un coeficiente de 0.57 entre los años 1979 y 1996, según el índice de nacionalización de los partidos.²³ En las elecciones de 2002 sólo un partido presentó candidatos en las 22 provincias. En promedio, cada uno de los partidos y las asociaciones de independientes compitió en cinco provincias (Pachano 2007). Por tanto, son organizaciones regionales o provinciales (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001; Mejía Acosta, 2002; Pachano, 2007), poco representativas del conjunto del país, lo que lleva a que sus diputados no puedan cumplir con lo estipulado en la Constitución, que señala que deben actuar en función de los intereses nacionales.

Tras la elección de octubre de 2006, la fractura regional continuaba, aunque hubieran cambiado los actores que la representaban. Noboa y el PRIAN se presentaban como herederos de PSC y PRE en la Costa mientras que Correa tomaba el relevo de ID (Pichincha)

²² El partido que ha conseguido más apoyo ciudadano con mayor equidad regional en el periodo 1978-1998 ha sido el Partido Social Cristiano, toda vez que presenta una diferencia del 24% entre las dos regiones más grandes (la menor diferencia de los cuatro partidos analizados).

²³ El indicador utiliza el coeficiente de Gini como medida de desigualdad de la distribución, en este caso de los votos obtenidos por cada partido en los distritos electorales o en las unidades subnacionales. Al contrario de su uso generalizado, en esta aplicación se le ha invertido (1-Gini), de manera que a mayor puntuación hay mejor distribución espacial de la votación. El índice se lee de 0 a 1 (Mainwaring y Jones, 2003: 142). Sólo Brasil presentaba un índice tan bajo de nacionalización (0.58), mientras en Bolivia dio 0.77, Chile y Uruguay 0.87, Costa Rica 0.90 y Honduras 0.92.

y también de otros partidos de izquierda y centro izquierda en la Sierra (MUPP-NP, PSFA). Los resultados también mostraron la homogeneidad de la procedencia regional de la votación hacia el partido de Gutiérrez (PSP).²⁴ Correa consiguió el 56.27% los apoyos que provenían de la Sierra y el 40.79% de la Costa; mientras Noboa ganaba el 65.42% de la Costa y el 35.57% de la Sierra (López, 2009: 1). Los que controlaban feudos (PSC en Guayas o Tungurahua; PRE en Los Ríos o Esmeraldas, ID en Pichincha o Azuay) perdieron su capacidad de movilización en los mismos. De esta manera, los resultados hicieron que el PRIAN y PSP se convirtieran en los más beneficiados a nivel de diputados y de consejeros provinciales. En todas las provincias amazónicas y en la Sierra como Chimborazo, Tungurahua, Cañar o Bolívar, ganó Gutiérrez.²⁵

Con las elecciones de 2009 ha cambiado la tradicional distribución territorial de los apoyos hacia los partidos. MPAIS y PSP se presentan como las agrupaciones con mayor homogeneidad territorial, modificando la tendencia histórica de que los partidos actuaban únicamente como organizaciones regionales, poco representativas del conjunto del país (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001; Pachano, 2007). Los apoyos regionales en la primera vuelta estuvieron divididos. Correa ganó en 20 circunscripciones electorales mientras que Gutiérrez lo hizo en siete y Noboa en ninguna, a pesar de ser el segundo más votado en los distritos de Santa Elena, Europa y América Latina. En cuatro de las seis provincias amazónicas el triunfo de PSP fue con diferencias mayores a los veinte puntos, mientras que en donde perdió (Sucumbíos y Zamora), lo hizo por menos de cinco puntos porcentuales, se mostró así una alta competitividad en la elección. Los apoyos a Rafael Correa se distribuyeron de manera más homogénea

²⁴ Los datos evidencian cómo en la primera vuelta el PRIAN y PSP consiguieron la mayoría de los votos: Noboa en cuatro provincias más el voto en el exterior; Sociedad Patriótica en 13 mientras que en el resto Correa (6). El PRIAN además dio cuenta de un partido de base nacional: fue el más votado, el que consiguió el mayor número de diputados (28), el que además triunfó en la Costa y en la Sierra y logró ubicar consejeros provinciales en más de la mitad de las provincias (13): ocho de la Sierra, tres de la Costa y dos de la Amazonía. Por su parte, el PSP se convirtió en la segunda fuerza política, quintuplicándose su votación con respecto a 2004 y refrendando a la Amazonía como su feudo electoral.

²⁵ Además, en por lo menos 11 provincias, consiguió el mayor número de consejeros (Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos, Morona Santiago, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Azuay, Bolívar y Cañar), lo que supone la emergencia de una nueva fuerza política mayoritaria.

en el territorio (López, 2009: 2), del mismo modo que los votos hacia los hermanos Gutiérrez, aunque estos continúan con un importante bastión electoral en el Oriente.

9. *Los niveles de polarización ideológica en el sistema de partidos: distancia y superposición de las actitudes de los diputados*

Los políticos ecuatorianos se diferencian entre sí por su posicionamiento en el eje izquierda-derecha, tienen una percepción espacial de la política, se reconocen en ese eje y, tras la fractura regional y étnica, compiten en cierta manera en función de su posición ideológica en el sistema de partidos (Freidenberg, 2006). En las diferentes entrevistas realizadas a los diputados en el marco de Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), los políticos ecuatorianos no han tenido problemas para situarse a sí mismos, a sus partidos y a los demás partidos en la dimensión izquierda-derecha. El 99% de los entrevistados respondió a la pregunta respecto a su ubicación ideológica y todos los políticos consultados ubicaron sin dificultades a sus organizaciones partidistas.

Las medias de los resultados de autoubicación ideológica de los diputados/as entrevistados/as entre 1996 y 2006 ubicaban al PSC como la agrupación más a la derecha y al MUPPNP más a la izquierda. Respecto a los datos obtenidos cabe realizar dos apreciaciones. Por una parte, que la autoubicación ideológica resultante es la que se podría esperar si se tiene en cuenta la división del sistema de partidos en tendencias ideológicas mencionadas previamente. Por otra, las posiciones señaladas por los políticos sobre su propia ubicación corresponden a nivel general con la identificación partidista que ellos realizan. Es así que se repite una pauta que otros estudios han señalado como característica de este tipo de análisis: la correspondencia entre la autoubicación ideológica y el posicionamiento que los diputados hacen de sus partidos.²⁶

²⁶ Una vez que se identifica que los partidos y sus políticos se ubican en el eje izquierda-derecha y que lo hacen de manera diferenciada, es posible identificar si esas diferencias de medias entre las elites de cada partido son significativas. Mediante la utilización de la técnica ANOVA (aplicando los procedimientos de comparación *post-hoc* y eligiendo el coeficiente de Scheffé) se exploró la naturaleza de esas diferencias para dos de las variables analizadas: la de identificación partidista y la de autoubicación ideológica. En todos los casos analizados, el ANOVA ha sido significativo al .00, con lo que se rechaza la homogeneidad (igualdad) ideológica de los partidos políticos ecuatorianos. Se reportan resultados significativos con un alfa de .05.

Tabla 10

Autoubicación de los miembros del partido en el *continuum* izquierda-derecha

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	0	8.3	33.3	54.2	4.2	23	6.46	1.47	6.83	1.44	22	0.37
DP	10	10	70	0	0	11	4.25	1.16	4.44	1.22	9	0.19
PRE	20	20	60	0	0	18	4.13	1.21	4.33	1.27	18	0.2
MUPPNP	37.5	37.5	12.5	0	0	7	3.14	0.00	3.43	2.47	6	0.29

Autoubicación de los miembros de los partidos en el *continuum* izquierda-derecha. 1998-2002

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	0	7.7	38.5	30.8	19.2	26	6.76	1.81	7.46	1.61	26	0.7
DP	3.2	9.7	64.5	9.7	9.7	31	5.47	1.41	5.73	1.33	30	0.26
PRE	22.7	18.2	54.5	4.5	0	22	4.14	2.80	4.48	2.06	21	0.34
ID	5.9	58.8	35.3	0	0	17	4.06	1.50	4.24	1.99	17	0.18
MUPPNP	42.9	28.6	0	14.3	0	7	3.17	1.60	3.50	1.39	6	0.33

Tabla 10 (continuación)

Autoubicación de los miembros de los partidos en el *continuum* izquierda- derecha. 2003-2006

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	4.3	0	39.1	43.5	13.0	23	6.83	1.92	8.09	1.59	23	1.26
PRE	28.6	14.3	35.7	14.3	0	14	3.92	2.36	4.21	1.80	14	0.29
ID	13.3	66.7	13.3	6.7	0	15	3.60	1.5	3.47	1.18	15	0.13
MUPPNP	36.4	45.5	18.2	0	0	11	3.00	1.41	3.22	1.30	9	0.22
PRIAN	0	40.0	20.0	20.0	20	10	5.60	2.27	7.10	1.10	10	1.5
SP	50.0	16.7	16.7	16.7	0	6	3.67	2.42	4.00	0.89	6	0.33

Autoubicación de los miembros de los partidos en el *continuum* izquierda- derecha. 2009-2012

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	0	0	57.14	28.57	14.28	7	6.71	-	6.71	-	7	0
PRE	0	50	0	50	0	2	6.5	-	5	-	2	1.5
ID	0	50	0	50	0	2	6	-	5	-	2	1

Tabla 10 (continuación)

Autoubicación de los miembros de los partidos en el *continuum* izquierda- derecha. 2009-2012

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
MUPNP	33.33	66.66	0	0	0	3	2.33	-	1.67	-	3	0.67
PRIAN	0	0	60	40	0	5	6.4	-	7.6	-	5	1.2
PSP	0	0	7.69	92.30	0	13	5.30	-	5.5	-	14	0.19
MPAIS	46.51	39.53	11.63	0	2.33	43	2.79	-	3.09	-	43	0.30
MPD	50	50	0	0	0	4	2	-	1.5	-	4	0.5

Para este análisis se han reagrupado los valores de respuesta de la siguiente manera: izquierda: 1-2; centro-izquierda: 3-4; centro: 5-6; centro-derecha: 7-8 y derecha: 9-10. La diferencia es calculada tras restar la autoubicación media de los miembros de cada partido y la posición media de la identificación atribuida por ellos a cada partido, en escalas de 1 a 10. Las medias están calculadas antes de dividir al grupo en segmentos.

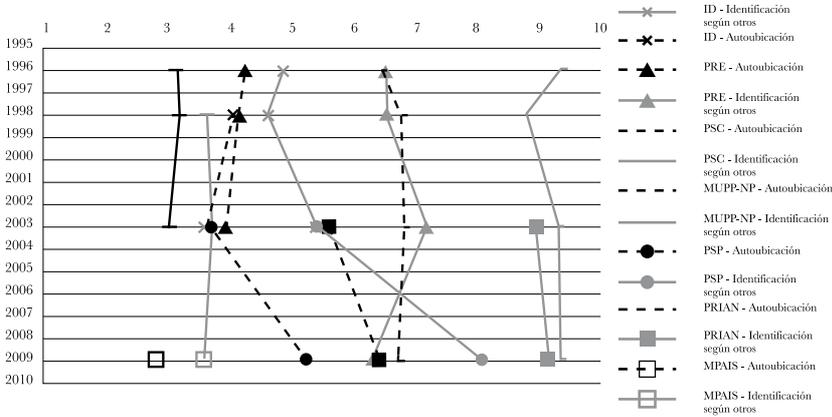
Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1996-2014).

El análisis de la comparación de las varianzas de las medias ideológicas de los partidos y de los diputados ecuatorianos en los periodos analizados permite señalar que, a pesar de que los partidos han modificado sus posiciones, han aparecido nuevas organizaciones y han desaparecido otras, el PSC ha sido durante el periodo 1996-2009 el actor ideológicamente más diferente respecto a los demás. Una cuestión interesante resulta al observar que, a partir de la emergencia del PRIAN, PSC y éste además de competir en el mismo espacio regional, lo harían en el mismo segmento del espacio ideológico, existiendo más diferencias entre PRIAN y PRE que entre el primero y el PSC. Según los datos de PELA, los partidos de izquierda no han evidenciado diferencias significativas entre ellos en el periodo 1996-2010, lo que dificultaría la capacidad del elector para encontrar elementos de distinción (gráfico 3).

Las diferencias se encuentran en otras dimensiones como la posición frente la relación estado-mercado; los derechos étnicos; la radicalidad con la que defendía el cambio político; el conflicto regional o el estilo del liderazgo, cuestiones que sí se pusieron de manifiesto en el éxito de Alianza País, a partir de la elección presidencial de 2006. Para la muestra de 2009-2012, MUPP-NP y Alianza País serían dos agrupaciones que competirían en el mismo espacio de izquierda, lo que se ha plasmado en una cierta hegemonía de Alianza País a nivel nacional, aunque MUPP-NP consigue buenos resultados a nivel local.

La literatura sostiene que el uso de estas categorías sirve para medir la polarización de un sistema de partidos. Si bien la polarización, entendida en el sentido de lo que señalan Sartori y Sani (1992) como la distancia entre dos polos, se puede conocer en función de diferentes líneas de división, la dimensión izquierda-derecha es un recurso muy útil para medirla. El nivel de distancia y superposición entre los posicionamientos de los políticos denota cuán lejos y cuán cerca se encuentran estos actores en el espacio político. A mayor distancia entre ellos y menor superposición ideológica, mayor polarización del sistema de partidos.

Gráfico 3
Autoubicación ideológica élites vs. identificación ideológica según los otros



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PELA (1996-2014).

La distancia entre los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico es amplia y la superposición entre las agrupaciones más alejadas ha sido mínima en el periodo 1978-2009. Esa distancia se ha ido incrementando en los últimos años, ya que en 1996 era del 0.37 y en 2003 alcanzaba 0.42. En tanto, la superposición también ha ido cambiando. Si en 1996 era mínima, creció en 1998 (0.31) y se redujo claramente para 1999 (0.13). Para 2003, el espacio en el que estos dos partidos se superponían era sólo del 0.23. Una cuestión metodológica importante del análisis de estos datos resulta de la distorsión que genera el entrevistar a miembros de las cúpulas y militantes de la agrupación y no sólo a los diputados del partido. Cabe destacar que los diputados han resultado ser más moderados en sus respuestas que el resto de los miembros de sus partidos. Es como si las bases fueran mucho más radicales que las élites. Aún así, es recomendable ser cautos en el uso de los datos para comparar a estos grupos de naturaleza diferente.

Tabla 11

Distancia y superposición ideológica entre los partidos ecuatorianos

	Distancia en el sistema de partidos	Superposición en el sistema de partidos
	PSC/MUPP-NP	PSC/MUPP-NP
1996-1998	0.37	0.27
1998-2002	0.40	0.31
1999*	0.57	0.13
2003-2006	0.42	0.23
	PSC-MPD	PRIAN/MUPP-NP
2009-2012	0.52	0.68

* Datos resultantes de las entrevistas realizadas a los dirigentes del partido y a los militantes.

En el Congreso 2006-2009 no se realizaron entrevistas a los diputados ecuatorianos.

Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1996-2014). Ver Freidenberg y Pachano (2016).

Los partidos relevantes más distantes, menos similares y menos superpuestos han sido para el periodo 1996-2006 el Social Cristiano y MUPP-NP mientras que para 2009-2012 aparecen PSC con MPaís. En ambas situaciones son “polos separados”, se encuentran a los extremos del continuo y la distancia entre ellos da cuenta de las diferencias entre los miembros de esas agrupaciones. Mientras que los partidos más cercanos y superpuestos ideológicamente han sido para 1996, la Democracia Popular y el Partido Roldosista Ecuatoriano (0.85 de superposición) y, para 2003, Izquierda Democrática y MUPP-NP (0.72). Para el periodo 2009-2012, la distancia más significativa se da entre las posiciones medias de PSC (6.71) y MPD (2), que son los dos partidos más distantes en dicho periodo, y también ambos son minoritarios en el escenario legislativo.

La distancia y la superposición analizadas señalan un alto nivel de polarización del sistema de partidos ecuatoriano. Esa distancia, calculada de manera tradicional, siguiendo la fórmula de Sartori (1992), señala que la polarización era para 1996 de 0.37, para 1998 de 0.40, para 2003 de 0.43 y para 2009 de 0.52. Este alto nivel de polarización ideológica se mantiene si se le calcula de manera ponderada,

tomando en cuenta el tamaño que cada partido tiene en el Congreso, incrementándose ese nivel en comparación para el resto de estudios realizados sobre las percepciones de los legisladores (siendo la de 2009-2013 de 2.46 en términos de autoubicación ideológica y de 2.89 la de ubicación de los otros).

Tabla 12
Polarización ponderada comparada

Periodo legislativo	Según la autoubicación ideológica	Según la ubicación de los otros
1996-1998	2.03	5.69
1998-2002	1.40	2.69
2003-2006	2.49	4.88
2009-2012	2.46	2.89

Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1996-2014).

Altos niveles de polarización ideológica con alta fragmentación han sido condiciones necesarias para que se diera un sistema de partidos de pluralismo polarizado, aunque no todos los sistemas de partidos de este tipo se comporten de la misma manera. Las características de la competencia y el grado de consociacionismo entre sus élites ha diferenciado a unos sistemas de pluralismo polarizado de otros (Sartori, 1992). En el caso de Ecuador, la combinación peligrosa para la democracia estaba en el extremo multipartidismo, en los altos niveles de polarización ideológica y en la incapacidad para la cooperación, con cierta tendencia a la competencia centrífuga, como ocurrió en el periodo 1996-2006 (Freidenberg, 2006).

A partir de 2006, aun cuando ha cambiado la configuración de la estructura de la competencia, igual se mantiene una alta polarización entre sus élites aunque uno de los sectores ya es muy minoritario en el Congreso. En este sentido, cabría preguntarse las razones de esta continuidad. Es muy posible que lo que ha ocurrido es que en la actualidad efectivamente la competencia se resuelva en la dimensión ideológico-programática y los que son partidos grandes (al menos uno de ellos) sean los que se encuentren más en el extremo del continuo (MPaís-PSC).

IV. UN SISTEMA DE PARTIDOS EN CONSTANTE CAMBIO:
DEL MULTIPARTIDISMO EXTREMO AL SISTEMA DE PARTIDO
PREDOMINANTE

Uno de los principales retos de la política ecuatoriana desde la transición a la democracia en 1978-1979 ha sido el de constituir un nuevo sistema político, sobre la base de un sistema de partidos poco fragmentado, institucionalizado, en donde las prácticas políticas tendieran al diálogo y la concertación. Estas eran las intenciones de la élite ecuatoriana desde que se pasó del régimen autoritario a la democracia. A pesar de estos esfuerzos, en las dos primeras décadas, el sistema se caracterizó por todo lo contrario: una extrema fragmentación, una alta polarización y alta volatilidad electoral; la ausencia de un bloque mayoritario afín al Ejecutivo, que hacía que los presidentes fueran débiles y se armaran gobiernos de coaliciones minoritarias, con políticos desleales, que facilitaban la estructuración de alianzas fantasmas y mayorías móviles, con partidos obligados a ser nacionales pero que en la práctica sólo eran regionales.

En este sistema de partidos se han podido identificar también estas tensiones entre élites y, precisamente, son esas las dinámicas que han cruzado la competencia en el periodo 1978-2014, dando muestra de la existencia de cambios continuos (entre 1978-2002) y de cierto “colapso del sistema” (a partir de 2002). Lo que ha cambiado con las diferentes citas electorales celebradas desde 2002 han sido las características básicas de la estructura de la competencia del sistema de partidos: *a*) la elección de un presidente en una primera vuelta electoral, por una diferencia de más de 20 puntos del segundo candidato más votado; *b*) la reducción de la fragmentación y del número efectivo de partidos a nivel presidencial y legislativo; *c*) la disminución de la competitividad en la elección presidencial y de los niveles de incertidumbre sobre el resultado; *d*) la lenta desaparición de los partidos tradicionales; *e*) la tendencia a la nacionalización de los apoyos hacia las fuerzas mayoritarias (MPaís) y, finalmente, *f*) la generación de una democracia de mayorías, sustentada en el control de las instituciones centrales del sistema político por parte de un único partido, que facilita la gobernabilidad del sistema y que modifica la configuración del sistema desde uno pro-partido a otro anti-partido, para regresar a pro-partido.

Estos cambios se asientan en una serie de continuidades con el pasado. Los niveles de polarización ideológica se mantienen altos, aun cuando el espacio de izquierda ha mutado y han ganado fuerza electoral y capacidad de ejercer gobierno los partidos que se ubican en ese espacio ideológico. La presencia de un liderazgo de estilo populista, que supone una continuidad con la política tradicional ecuatoriana, es otro elemento significativo. Si bien el apoyo hacia una única fuerza política, que se convierte en el eje articulador de la competencia es algo novedoso, no lo es el hecho de que se asiente sobre la base de un estilo de liderazgo que minimiza cualquier tipo de intermediación y potencia la interpelación discursiva del individuo como parte de un colectivo y en contra al opositor de turno de ese líder, sea la partidocracia, los medios de comunicación de masas o algún vecino internacional. La tradicional dificultad para la cooperación leal entre los actores sociales y políticos tampoco es algo nuevo en el sistema de partidos de Ecuador, sobre la base de que el multipartidismo extremo daba cuenta de una fuerte competencia centrífuga.

El uso de prácticas de intercambio de favores, clientelares y patrimonialistas no ha abandonado tampoco la política de la última década. En la elección de 2006, mientras Álvaro Noboa utilizaba sus recursos económicos, la inversión en medios y su mesianismo caritativo, Gilmar Gutiérrez de Sociedad Patriótica, y hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez, trabajaba de manera soterrada, casi ausente de los medios de comunicación urbanos, en una campaña puerta a puerta, fuera de las grandes ciudades y gracias a un denso intercambio clientelar. El triunfo de Gutiérrez fue también el de la cholocracia populista, formado bajo el discurso de la revancha, por comerciantes informales, campesinos pobres, subempleados, excluidos e incluso militares que no han conseguido cubrir sus expectativas.

La nueva política ecuatoriana tiene mucho que ver aún con la vieja política de caciques, clientes y patrones que existía en el periodo anterior aunque lo haga en un escenario bastante diferente al que tenía en el periodo 1979-1998. Nuevos actores juegan a la política, junto a viejas élites partidistas que han sabido adaptarse a los cambios del sistema. La estructura de la competencia ya adquirió una nueva configuración. El viejo sistema de partidos de multipartidismo extremo ha dejado lugar a otra cosa. El nuevo sistema tiene lógicas de partido predominante, controlando casi todos los intersticios del sistema político (la nominación de candidatos, la formulación e implementación de políticas públicas,

el control de las instituciones, entre otras). En este nuevo escenario, la política continúa plagada de las viejas prácticas que cruzaron al sistema político histórico. Precisamente, las mismas prácticas que los electores rechazaron con énfasis eligiendo a la denominada Revolución Ciudadana en 2006 como expresión de su deseo de cambio.

V. CONCLUSIONES

El periodo analizado permite identificar una serie de etapas en el desarrollo del sistema de partidos ecuatoriano y los cambios que se han dado desde la reinstauración democrática en 1978. Un primer momento que tiene que ver con la necesidad de construir un sistema de partidos, donde se plasmaran organizaciones fuertes y estables, y que se puede ubicar en la transición y la primera elección de 1978-1979. En un segundo momento, que puede ubicarse entre 1984 y 1996, se dieron ciertas pautas de estabilidad tanto en las reglas de juego como en el comportamiento electoral, en torno a cinco o seis partidos, que configuraron un multipartidismo extremo y que pusieron de manifiesto comportamientos como el “cambio de camisetas” y las “mayorías móviles”. Un tercer momento a partir de 1996 cuando se dan cambios sustantivos en el sistema electoral, que facilitaron la emergencia de nuevos movimientos políticos y las alianzas coyunturales —muchas de ellas entre actores con pocas coincidencias ideológicas— en las diferentes instancias del sistema político (sobre todo a nivel local). Finalmente, tras las elecciones de 2006 y, fundamentalmente, con la elección presidencial de 2009, se reconfigura un nuevo sistema de partidos a nivel nacional, que va abandonando su esquema de multipartidismo extremo.

A partir de ese escenario, el sistema político ecuatoriano enfrenta una serie de desafíos. Primero, el reto de Movimiento País de tener capacidad de evitar la concentración de poder, en un contexto en el que los ciudadanos han dado un *cheque en blanco* para reformar la República. La cuestión no es menos importante. La duda está en establecer en qué medida podrán incorporar en su diseño institucional y también en el ejercicio de sus políticas no sólo a los defensores de su proyecto sino también a quienes no piensan como ellos, en un marco de tolerancia y pluralismo democrático. La constante descalificación del presidente hacia sus opositores y hacia los medios de comunicación críticos con él podría ser una muestra de esa imposibilidad.

El segundo reto está relacionado con la capacidad de Movimiento País de transformarse en un partido organizativamente institucionalizado y dejar de ser una amalgama de dirigentes y grupos heterogéneos aglutinados cada vez más en torno a un líder. Esto supone que MPaís tenga habilidad para articular los intereses que los diversos grupos que integran la coalición ganadora esperan que defiendan. Muchos creen que Correa representa todas las luchas de aquellos que le apoyan: la vieja izquierda, las demandas de los movimientos indígenas, las tendencias alternativas, los grupos ambientalistas, los activistas de derechos humanos, intelectuales y académicos que critican al *establishment* y a la vieja partidocracia. Aun cuando pueda representar algunas demandas de todos ellos, lo cierto es que “ni el presidente ni Movimiento País han definido el programa que los une”²⁷ ni tampoco han establecido los límites de lo que se puede (y no se puede) satisfacer.

El tercer reto tiene que ver con la posibilidad de que las nuevas fuerzas que surjan para llenar el vacío dejado por los partidos tradicionales, supongan también la incorporación de nuevas prácticas políticas que reinventen y complementen a la democracia representativa. Correa utiliza todo lo que ya existió: apela a redes clientelares, al patrimonialismo, elimina a la oposición y enfrenta a los medios. A partir de las viejas prácticas consigue lo que muchos otros quisieron (y no pudieron) llevar a cabo: la hegemonización del sistema político. La duda está en la base de esta estrategia: ¿por qué la Revolución Ciudadana y su líder consiguen hegemonizar el sistema político mientras otros fracasaron en ese intento? Pregunta que debería guiar futuros esfuerzos de esta investigación.

Finalmente, el cuarto desafío tiene que ver con la necesidad de que se articulen fuerzas de oposición con capacidad de ser alternativas reales a los ciudadanos, en el marco de un sistema político democrático. Y, finalmente, existe un reto teórico, vinculado al hecho de ver en qué medida las hipótesis que señalaban a la interacción entre diseño institucional y sistema de partidos funcionaban como condicionantes de la ingobernabilidad democrática en el país continúan siendo adecuadas para el análisis de este sistema político.

²⁷ Publicado en *Vanguardia*, núm. 106, 2-8 de octubre de 2007, p. 22.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARDAYA, Gloria y VERDESOTO, Luis (1999), “El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 16 (41), mayo-agosto, pp. 83-112.
- BARTOLINI, Stefano y MAIR, Peter (1990), *Identity and Competition and Electoral Availability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BASABE SERRANO, Santiago (2009), “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas políticas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 (2), pp. 381-406.
- BATLLE, Margarita (2012), *Diseño institucional y sistemas de partidos subnacionales en América Latina*, Tesis Doctoral, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- BATLLE, Margarita (2009), “Distribución territorial de los apoyos territoriales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006)”, *Análisis Político*, vol. 67, septiembre-diciembre, pp. 3-20.
- BURBANO DE LARA, Felipe y ROWLAND, Michel (1999), *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, Quito, Cordes-Fundación Konrad Adenauer-Agencia de Cooperación Española.
- CONAGHAN, Catherine (1996), “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *La construcción de las instituciones democráticas*, Santiago, Cieplan, pp. 355-447.
- CÓRDOBA, Gabriela (2003). “Derrota y triunfo del gran elector: elecciones 2002 en Ecuador”, *Íconos*, vol. 16, mayo, pp. 11-16.
- EICHORST, Jason y POLGA-HECIMOVICH, John (2014), “The 2013 Ecuadorian General Elections”, *Electoral Studies*, vol. 34, pp. 361-365.
- FREIDENBERG, Flavia (2014), “Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador”, en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- FREIDENBERG, Flavia (2012), “Ecuador: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 1, pp. 129-150.

- FREIDENBERG, Flavia (2007), *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.
- FREIDENBERG, Flavia (2006), “Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano”, *Política y gobierno*, vol. 8 (2), abril, segundo semestre, pp. 237-278.
- FREIDENBERG, Flavia (2003), *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaam y el PRE para ganar elecciones*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- FREIDENBERG, Flavia (2000), “Posiciones ideológico-programáticas de los políticos y los partidos en Ecuador”, presentada en el Seminario sobre Partidos Políticos en América Latina, organizado por el *Institute of Latin American Studies of University of London*, Londres, 25 de febrero.
- FREIDENBERG, Flavia y PACHANO, Simón (2016), *El sistema político ecuatoriano*, Quito, FLACSO Ecuador.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2001), “Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27 (abril), pp. 123-152.
- HURTADO, Osvaldo (1977), *El poder político en el Ecuador*, Quito, Planeta,
- JONES, Mark P. y MAINWARING, Scott (2003), “The Nationalization of Parties and Party Systems: an Empirical Measure and an Application to the Americas”, *Party Politics*, vol. 9 (2), pp. 139-166.
- LAAKSO, Markus y TAAGEPERA, Rein (1979), “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.
- LACUISSE, Marie-Esther (2007), “Los movimientos políticos locales en el escenario electoral”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27, enero, pp. 37-45.
- LEÓN, Jorge (1994), “El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio”, *Ecuador Debate*, vol. 32, agosto, pp. 76-89.
- LÓPEZ, Adrián (2009), *Elecciones 2009: Cómo se votó el 26 de Abril*, Quito, Senplades-SPPP (mimeo).
- MACHADO, Juan Carlos (2008), “Ecuador.. Hasta que se fueron todos”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 28 (1), pp.189-215.
- MACHADO, Juan Carlos y MEJÍA ACOSTA, Andrés (2008), “Las democracias asfixiadas en los Andes Altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA

- DÍEZ, Fátima (eds.), *Balance de un año de elecciones en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.) (2008), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions*, Stanford, Stanford University Press.
- MAIR, Peter (1990), "Parameters of Change", en MAIR, Peter (eds.), *The West European Party System*, Nueva York, Oxford University Press.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés (2002), *Gobernabilidad democrática*, Quito, KAS.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés (1996), *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador: 1979-1996*, México, ITAM.
- PACHANO, Simón (2007), *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*, Quito, FLACSO Ecuador.
- PACHANO, Simón (2004), "El territorio de los partidos", en IDEA. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Ágora Democrática-IDEA, pp. 71-91.
- PACHANO, Simón (1996), *Democracia sin sociedad*, Quito, Quito, Corporación Editora Nacional.
- PEDERSEN, Mogens (1979), "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", *European Journal of Political Research*, vol. 7 (1), pp 1-26.
- POLGA-HECIMOVICH, John (2014), "Hacia la superación del cleavage regional? La evolución de la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 67, agosto, pp. 91-118.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (2008), *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, Quito, FLACSO Ecuador.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (1999), *Introducción al sistema electoral ecuatoriano*, Documentos de Trabajo 3, Quito, Feuce y Maestría en Ciencias Políticas y de la Administración Pública (PUCE).
- SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza.
- SARTORI, Giovanni y SANI, Giacomo (1992), "Polarización, Fragmentación y competición en las democracias occidentales", en SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.

- SCHEDLER, Andreas (1995), *Under- and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems*, Notre Dame, Hellen Kellog Institute (Working Paper 213).
- TANAKA, Martin (2008), “De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela”, en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- WOLINETZ, Steven (2006), “Party Systems and Party System Types”, en KATZ, Richard y CROTTY, William (eds.), *Handbook on Political Parties*, Londres, Sage.

Bases de datos

- Base de Datos “Elecciones en América Latina”, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.
- Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.
- Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

EL SISTEMA DE PARTIDOS DE PERÚ (1980-2015)

Julia María RUBIO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las reglas de juego: evolución del sistema electoral peruano (1978-2015)*. III. *Los partidos peruanos*. IV. *Evolución del sistema de partidos: las tres etapas*. V. *La evolución del sistema de partidos peruano: principales características*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Pensar en el sistema de partidos peruano lleva indiscutiblemente al término acuñado por Levitsky y Cameron (2003): la “democracia sin partidos”. Este término remite a la idea de un sistema democrático en el que los partidos no son más que máquinas electorales, con vínculos personalistas. En este contexto, hacer referencia a un sistema de partidos resulta incluso como una exageración ya que los partidos aparecen y desaparecen en épocas electorales sin consolidarse la competencia (Meléndez, 2012: 3). Sin embargo, se considera que también resulta exagerado suponer que Perú ha sido siempre una democracia sin partidos o que esta situación nunca será revertida. Además, de no haber un sistema de partidos, esto tampoco implicaría que no puedan existir algunos funcionamientos propios de un sistema que puedan ser analizados (Meléndez, 2012: 9).

Este capítulo tiene por objetivo describir y analizar la evolución del sistema de partidos peruano, desde la transición a la democracia en 1979 hasta las últimas elecciones generales de 2011. El mismo describe cuáles son las características de los partidos que participaron en la competencia, qué tipo de competencia tuvieron, qué factores

* Columbia University.

generaron cambios y cómo repercutieron estos cambios en los indicadores convencionales de los sistemas de partidos: fragmentación, concentración, competitividad y volatilidad electoral agregada, entre otros. La idea es observar los cambios en las principales variables descriptivas del sistema, con el objetivo de conocer su funcionamiento e identificar cambios concretos que hayan alterado la estructura o la dinámica de la competencia.

No obstante, la complejidad del caso peruano plantea un desafío para el análisis: los indicadores convencionales que se utilizan para describir el sistema de partidos no resultan suficientes para entenderlo. Las particularidades de su historia política y la gran variación de los partidos que se presentan de una elección a otra hacen necesario acompañar estos indicadores con otros elementos analíticos. Se pretende abrir la “caja negra” de los indicadores y mirar más allá: ¿quiénes compiten? y ¿cómo compiten? Estas preguntas son importantes para profundizar los datos que derivan sólo de resultados electorales e intentar comprender a un sistema de partidos que en momentos ni siquiera ha sido considerado como un sistema (Meléndez, 2012).

El argumento de este capítulo es que, pese a la aparente estabilidad que se observa en los indicadores convencionales, el sistema de partidos peruanos ha sufrido grandes cambios en los 31 años que van desde 1980 a 2011. La transición de un “sistema de tres partidos” (Tuesta Soldevilla, 2010: 273), a una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003) y su posterior alteración luego de la caída de Fujimori, se presentan como tres etapas diferenciadas que merecen un análisis en profundidad. Para entender su evolución es necesario tener una comprensión más acabada de la historia política peruana que permita entender quiénes además de cuántos y cómo compiten.

El capítulo se encuentra dividido en cinco partes. En primer lugar, se describirá la evolución del sistema electoral peruano, para comprender cómo variaron las reglas que enmarcan la competencia electoral. En segundo lugar, se describirán las principales características de los partidos políticos que compusieron el sistema. En tercer lugar, se describirá la historia política de Perú y las principales características del sistema de partidos en tres etapas diferenciadas (el sistema de tres partidos, el colapso y el fujimorismo y el periodo poscolapso). En cuarto lugar, se analizarán los principales indicadores del sistema de partidos a la luz de la historia política y los resultados electorales. Por último, se plantearán los desafíos pendientes.

II. LAS REGLAS DE JUEGO: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PERUANO (1978-2015)

En el último cuarto de siglo, ha habido en Perú dos grandes reformas políticas institucionales que se ven reflejadas en la Constitución de 1979 y 1993. Mientras que la primera reforma se dio a la salida de un gobierno militar (1968-1980), la segunda se dio al comenzar un régimen autoritario (1992-2000). Se considera también que existe una tercera reforma institucional, que es la que se sucede luego de la renuncia de Fujimori. Si bien ésta no se vio plasmada en una nueva Constitución, también representó cambios significativos en el diseño electoral del país.

El periodo a estudiar comienza con la convocatoria a una Convención Constituyente en 1978, por parte del gobierno autoritario, con el fin redactar una nueva Constitución que facilitara el retorno a la democracia y suplantara a la Constitución de 1933. Según el Decreto Ley Sobre la Convocatoria para Elecciones Constituyentes, dicha convocatoria tuvo como objetivo “institucionalizar las transformaciones estructurales que se vienen llevando a cabo desde el 3 de octubre de 1968, así como definir la estructura del Estado, el ejercicio del pluralismo político y económico y los mecanismos de participación de la población y asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, a través de una nueva Constitución Política, como paso previo e indispensable a la transferencia del Poder”. La convención fue presidida por Haya de la Torre (principal líder del Partido Aprista Peruano, APRA) y logró sancionar una nueva Constitución en 1979.

La sanción de la Constitución trajo grandes cambios al sistema electoral peruano. Hasta entonces, el parlamento tenía una gran participación en la elección presidencial: hasta 1933 había sido el encargado de la elección del presidente, y hasta esta nueva Constitución, fue el encargado de elección sólo cuando ningún candidato obtenía mayoría absoluta de los votos. Con esta nueva Constitución el presidente se elegiría de manera directa y se estableció una duración de cinco años para el periodo presidencial, con imposibilidad de reelección inmediata (aunque sí era permitida luego de un periodo). Se estableció que el presidente se elegiría en compañía de dos vicepresidentes, en una lista única cerrada y bloqueada. En caso de que ningún candidato presidencial alcanzara la mayoría absoluta en pri-

mera vuelta, se realizaría una segunda vuelta electoral entre los dos primeros, en la que una mayoría relativa sería requerida (esto se implementó recién en las elecciones de 1985, aunque finalmente Alfonso Barrantes se retiró y Alan García fue declarado presidente).

En cuanto al Congreso, se mantuvo su composición en dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, cuyos miembros tendrían un mandato de cinco años en el cargo. Los primeros eran sesenta y debían ser elegidos por las regiones, pero ésto no llegó a aplicarse, eligiéndose, en cambio, por distrito electoral único. Los senadores eran elegidos por el sistema de cifra repartidora, con lista cerrada y bloqueada, y sin voto preferencial. Además, los ex presidentes serían senadores vitalicios. Los diputados, serían 180 en total elegidos por departamentos en fecha simultánea con la elección presidencial y de senadores. Para su elección se mantuvo el sistema proporcional con cifra repartidora (D'Hondt). En cuanto a la estructura del voto, se estableció el voto por lista cerrada, no bloqueada, con voto preferencial doble y opcional.

La cantidad de diputados por departamento no respondió a criterios sólo demográficos, sino también territoriales. De esa forma, cada departamento tendría al menos un diputado y, dicho número sería nuevo ajustado según población. De esta forma, el sistema de distritos múltiples generó sesgos partidarios muy importantes en la Cámara de Diputados, que favorecieron a los dos principales partidos políticos (Acción Popular —AP— y APRA) durante la década de los ochenta (Tuesta Soldevilla, 2010: 174). Se estableció una boleta única, pero con posibilidad de dividir el voto. Por otro lado, se permitió que los candidatos presidenciales se presentaran también al Congreso, lo que generó un incentivo para los candidatos de partidos más pequeños a presentarse para ambos cargos cuando las oportunidades de ganar eran pocas.

Este sistema electoral estuvo vigente en Perú desde 1980 hasta el autogolpe de Fujimori en 1992. En el mismo, Fujimori cerró el Congreso con el apoyo de las fuerzas armadas y con la aprobación de gran parte de la población (García Montero, 2001: 66). En palabras de Fujimori, el objetivo del golpe no era otro que crear instituciones más representativas: “No podemos esperar tres años más para que lleguen al parlamento ciudadanos identificados con los intereses reales del pueblo. No podemos esperar ni un día más para llevar a cabo

la reorganización total del Poder Judicial”.¹ Sin embargo, ante las presiones internacionales, el presidente decidió convocar al Congreso Constituyente Democrático para redactar una nueva Constitución que reemplazara a la de 1979. Este texto tuvo cambios significativos en el sistema electoral.

En primer lugar, estableció la posibilidad de reelección inmediata del presidente por una sola vez. Esta modificación fue la que permitió que Fujimori fuera candidato nuevamente en 1995 y, luego de una reinterpretación, nuevamente en el año 2000. En segundo lugar, modificó la composición del Poder Legislativo, quedando compuesto por una sola Cámara de 120 congresistas. La estructura de voto y la fórmula utilizada para la conversión de votos en escaños quedaron tal como habían sido establecidas para la elección de diputados en 1979. Sin embargo, la circunscripción electoral sería de distrito único. Finalmente, y desde entonces, los candidatos a la presidencia no pueden ser candidatos al Poder Legislativo, aunque sí los candidatos a vicepresidente.

El tercer giro importante en el sistema electoral peruano se dio luego de la caída de Fujimori en el año 2000. Si bien se mantuvo la Constitución de 1993, se prohibió nuevamente la reelección presidencial inmediata y se estableció que las elecciones de congresistas fueran por distrito plurinominal, por departamentos. La transición del fujimorismo se encontró con un sistema de partidos y un Congreso fragmentados. Por ese motivo, se realizaron reformas a la ley electoral en 2002 y 2005. Las mismas buscaron elevar las barreras de entrada a los actores políticos nacionales (para limitar la fragmentación) e impulsar un conjunto de mecanismos participativos. Sin embargo, las mismas no se implementaron de manera eficaz ni buscaron modificar de manera sustancial la forma en que los representantes son elegidos. Éstas buscaron depurar el sistema de actores sin respaldo ciudadano, pero erraron haciéndolo de manera poco exigente y sin los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de las nuevas normas (Tanaka, 2008:55).

Con la caída del régimen fujimorista también se puso en tela de juicio qué sucedería con los organismos electorales, que habían sido tan cuestionados durante su gobierno (Tuesta Soldevilla 2009:1). Se

¹ Palabras de Alberto Fujimori en su anuncio público del autogolpe en abril de 1992.

consideraba la necesidad de que desaparecieran la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), concentrando sus funciones en el Jurado Nacional Electoral (JNE), tal como era antes de 1993. Pero la reforma no fue realizada y estos organismos supieron ganarse la confianza de la población con las elecciones posteriores. Igualmente, la inadecuada delimitación de funciones entre los organismos sigue generando problemas que traen desconfianza a los competidores. Al ser todos órganos autónomos, no hay jerarquía entre ellos en cuanto a sus decisiones (Tuesta Soldevilla, 2009: 5).

La última reforma que se ha realizado es el aumento del número de congresistas en el año 2009. La misma estableció que a partir de las elecciones de 2011 el número de congresistas electos aumentaría a 130. Además, se creó un nuevo distrito electoral para la elección de congresistas, que se suma a los 25 existentes (Distrito de Lima Provincias).

En conclusión, desde la sanción de la Constitución de 1979 numerosas reformas electorales fueron llevadas a cabo en Perú. Sin embargo, en su mayoría han sido de carácter pragmático y no han considerado aspectos sustanciales de los elementos a reformar (Tuesta Soldevilla, 2015: 176). Por ese motivo, la necesidad de una reforma electoral es aún un tema vigente y de gran debate tanto en la academia como en el ámbito político peruano.

Tabla 1
Sistema electoral por periodos para el Poder Ejecutivo Nacional

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Periodo inter-electivo	Mayoría en segunda vuelta
1979-1993	5 años	Sí, no inmediata	Presidente, 1° y 2° vicepresidente	Mayoría absoluta (desde 1985)	2	30 días	Mayoría relativa
1993-2000	5 años	Si, una vez consecutiva	Presidente, 1° y 2° vicepresidente	Mayoría absoluta	2	30 días	Mayoría relativa
2000-	5 años	Sí, no inmediata	Presidente, 1° y 2° vicepresidente	Mayoría absoluta	2	30 días	Mayoría relativa

Fuente: elaboración propia con base en Constituciones y leyes electorales (Ley 27.365). Base de Datos SISPSUB (1978-2015).

Tabla 2
Sistema electoral por periodos para el Poder Legislativo nacional

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Magnitud de la Cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Duración del mandato	Posibilidad Reelección
1979- 1993 (diputados)	Proporcional	D'Hondt	180	Múltiple	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Sí
1993-2000	Proporcional	D'Hondt	120	Único	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Sí
2000 - 2009	Proporcional	D'Hondt	120	Múltiple	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Sí
2009 -	Proporcional	D'Hondt	130	Múltiple	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Sí

Fuente: elaboración propia con base en Constituciones y leyes modificatorias. Base de Datos SISRSUB (1978-2015).

III. LOS PARTIDOS PERUANOS

A pesar de los grandes cambios que ha sufrido el sistema de partidos peruano a lo largo de las últimas tres décadas, los partidos que han tenido un lugar relevante en la política peruana presentan características que permiten diferenciarlos y clasificarlos. Con ese objetivo, Meléndez (2007) propone en su trabajo realizar una división entre dos grupos de partidos, según sus orígenes históricos: los partidos políticos antiguos (aquellos formados antes de la transición democrática de 1979) y los partidos políticos nuevos (establecidos a partir de la década de 1990). Esta identificación de los partidos, facilitará una mejor comprensión de la evolución del sistema de partidos nacional.

Los partidos políticos antiguos han dominado la arena electoral nacional durante la transición y la década de los ochenta en Perú, empezando su declive electoral luego de la victoria de Fujimori en 1990. Dichos partidos pueden ser considerados como los partidos tradicionales peruanos, con bases ideológicas fuertes y lazos partidarios. El surgimiento de éstos está asociado a contextos de altas capacidades de movilización social, en economías centradas en el estado (Meléndez 2007: 218). Dentro de este primer grupo se incluyen el Partido Aprista Peruano, Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC) y Partido Comunista Peruano (Patria Roja, luego devenido en Movimiento Nueva Izquierda). En el periodo 1978-1990, estos partidos supieron ubicarse en los tres espacios ideológicos del continuo izquierda-derecha. PPC conformó el polo de derecha, AP se colocó en la centro-derecha y APRA como centro izquierda. Finalmente, la izquierda fue ocupada por IU (Tuesta Soldevilla, 2010: 273).

Por su parte, los partidos nuevos surgieron luego del colapso del sistema de partidos, en un contexto económico de reformas neoliberales y baja competencia política. Su estrategia electoral se basa principalmente en personalismos, y no tienen bases ideológicas fuertes. Estos partidos se clasificaron desde sus orígenes como “independientes”, centrándose sus fundamentos y propuestas en temas (*issues*). Su supervivencia política está fuertemente ligada al líder fundador y carecen de institucionalidad, lo que es demostrado por los cambios en sus nombres y organización interna durante los años (Meléndez, 2007: 218). En su mayoría, están encabezados por un caudillo dispuesto a ampliar su poder personal con base en apoyos de cualquier lugar del espectro político (Taylor, 2007: 8).

De esta manera, se considera que a partir de Fujimori se estableció un nuevo modo de organización electoral: el partido descartable (Levitsky y Cameron, 2003: 11). Estos surgieron simplemente como etiquetas o vehículos electorales centrados en los candidatos, que se extendieron por la arena política durante la década de 1990. Entre estos partidos encontramos al Frente Independiente Moralizador, Perú Posible, Unión por el Perú, Somos Perú, Sí Cumple y el Partido Nacionalista Peruano, entre otros.

En conclusión, los partidos políticos antiguos han dominado la arena electoral durante la década de 1980 y los partidos políticos nuevos durante la década de 1990. Sin embargo, y como analizaremos a continuación, luego de la renuncia de Fujimori se puede hablar de una convivencia de ambos tipos de partido en la arena electoral nacional que se ve evidenciada con la victoria presidencial del APRA en 2006 y la participación del PPC y AP en alianzas electorales durante ese periodo.

Tabla 3
Clasificación de los partidos políticos peruanos

Clasificación	Contexto económico de formación	Contexto social de formación	Periodo de protagonismo político	Fundamentos
Antiguos	Estado-centrismo	Altas capacidades de movilización	Ciclo democrático pluripartidario (1980-1992)	Ideologías
Nuevos	Aplicación de reformas de ajuste neoliberal	Amplios sectores sociales desmovilizados y despolitizados	Régimen autoritario, bajos niveles de competencia política (1992-2000)	<i>Issues</i>

Fuente: Meléndez (2007: 218).

IV. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS: LAS TRES ETAPAS

El sistema de partidos nacional en Perú ha atravesado tres etapas desde las primeras elecciones democráticas de 1980. La primera etapa es caracterizada por la competencia de partidos políticos que existían antes del golpe militar de 1968. La segunda etapa, comienza con el colapso del sistema de partidos anterior y concluye con la renuncia del presidente Alberto Fujimori en el año 2000. La tercera etapa, con características menos claras pero sí diferenciadas, se extiende desde entonces hasta la actualidad. En esta sección se describirá la historia política de Perú y las principales características del sistema de partidos en las tres etapas.

1. El sistema de tres partidos (1980-1990)

La primera etapa a considerar comienza con la transición a la democracia que empieza en el año 1979 y se caracteriza por la preminencia electoral de los cuatro partidos antiguos (APRA, AP, PPC e IU). La dictadura peruana que gobernó de 1968 a 1980, si bien dictadura, se diferenció de la mayoría de las latinoamericanas por un factor: no ilegalizó los partidos políticos, sino que los apartó e impuso la “ideología del no partido” (Tuesta Soldevilla, 2010: 115). La supervivencia de los partidos al régimen autoritario quedó evidenciada cuando el APRA y PPC fueron primera y segunda mayoría en la convención constituyente de 1979, haciendo una alianza que les permitió dominarla. El Congreso Constituyente estuvo a su vez presidido por el histórico líder aprista Raul Haya de la Torre. Por su parte, la izquierda se presentó dividida en esa ocasión y AP se abstuvo de participar, evitando el desgaste que la convivencia con los militares generó a los otros partidos (Tuesta Soldevilla, 2010: 117).

“La Constitución impera, la ley rige y la libertad reina en la República. Tales son, en síntesis, los mayores logros del régimen que me honro en presidir”.² De esta manera, el presidente depuesto en 1968, Fernando Belaunde Terry, volvía a dirigirse al Congreso luego de ser electo para la Presidencia de la República en 1980. El partido del presidente electo, AP, llegó al poder favorecido por las disputas internas del APRA (recientemente acéfalo), la división de la izquierda y la falta de fortaleza del PCP. Sin embargo, ya se empezó a vislumbrar que

² Fernando Belaunde Terry, Discurso al Congreso, 1981.

estos partidos serían los que dominarían la arena electoral peruana. En cuanto al Congreso, AP obtuvo mayoría absoluta en diputados y mayoría relativa en senadores.

En las siguientes elecciones presidenciales en 1985, se confirmó la sospecha de la vuelta de los partidos previos al régimen. En éstas, el candidato del APRA, Alan García, fue vencedor, obteniendo también mayoría absoluta en ambas cámaras. Su desempeño fue muy cuestionado por el mal manejo de la crisis económica, sobre todo con su intento de nacionalización de la banca, y por los graves problemas de seguridad que sucumbieron al país en relación con la organización terrorista Sendero Luminoso. El estilo populista y las medidas económicas sirvieron para reagrupar a los sectores derechistas como el principal opositor del gobierno (Tuesta Soldevilla, 2010: 119), mientras que la población peruana ya empezaba a dar signos de su inconformidad con las instituciones tradicionales.

La primera respuesta a la inconformidad de la población en cuanto a los partidos antiguos se dio en las elecciones municipales de 1989. Para Dietz y Myers (2007: 73), las elecciones eran percibidas por los cuatro partidos principales como un juego de suma cero, en el que nadie estaba dispuesto a ceder para priorizar la supervivencia del sistema. Esta dinámica de competencia perjudicó a los partidos, y en 1989 los peruanos dejaron por primera vez de votar a uno de los partidos que habían dominado la arena electoral durante dicha década.

Este cambio en la orientación del voto se consolidó luego en las elecciones de 1990. El aumento de la polarización entre los partidos que componían el sistema, más la crisis existente en el centro, culminó con la elección de Alberto Fujimori, un *outsider* de un partido nuevo llamado Cambio 90 (Tanaka 1998:19). La victoria se dio en segunda vuelta, frente al candidato del Fredemo,³ Mario Vargas Llosa. Por primera vez, no sólo un independiente llegaba a la presidencia, sino que también debía gobernar sin mayoría en el Congreso.

La victoria de Fujimori puede explicarse por el vacío dejado por la división de la izquierda, los problemas internos del Fredemo, la extrema ideologización de la campaña, y la debilidad del candidato del APRA⁴ (Luis Alba Castro), que generaron un vacío de representación

³ Alianza formada por el Movimiento Libertad, Acción Popular y Partido Popular Cristiano.

⁴ Levitsky y Cameron (2003: 7) mencionan que las divisiones internas del APRA favorecieron a Fujimori, ya que la enemistad entre el candidato del partido y Alan García, llevó a este último a darle apoyo al candidato de Cambio 90.

en el centro político que fue ocupado por él (Tanaka, 2002: 9). Sin embargo, los partidos antiguos obtuvieron en total el 63.3% de los votos en la primera vuelta electoral, por lo que no puede considerarse que estos hubieran desaparecido de las preferencias del electorado.

En conclusión, la década de 1980 fue dominada por los partidos antiguos. Si bien algunos autores consideran que ésta se caracterizó por un sistema de cuatro partidos (Dietz y Myers, 2007: 68, Kenney, 2003: 1211, Levitsky y Cameron, 2003: 6), Tuesta Soldevilla (2010: 273) argumenta que el periodo se caracteriza por un “sistema de tres partidos” marcados por el pluralismo y la polarización. Según el autor, el sistema tuvo las siguientes características:

- i) Estar formado por cuatro partidos importantes (pero que cubrirían tres espacios ideológicos específicos).
- ii) La presencia de partidos antisistema (Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru).
- iii) La existencia de oposiciones bilaterales.
- iv) Una posición de centro ocupada (primero por AP y luego por el APRA).
- v) La existencia de distancia máxima ideológica (desde IU a PPC).
- vi) La prevalencia de competencia centrífuga.
- vii) Una sociedad ideologizada.
- viii) Partidos semi-responsables, pero con promesas excesivas.

De esta manera, el primer periodo se caracteriza por una preeminencia de los llamados partidos antiguos, que dominaron la arena electoral y tuvieron fuerte protagonismo en cada una de las elecciones, ocupando en su oferta electoral todos los espacios ideológicos del espectro político. La victoria de un *outsider* en 1990 como consecuencia de la polarización del sistema, marcó el comienzo del periodo siguiente.

2. *El colapso y el fujimorismo (1990-2000)*

Luego de la sorpresiva victoria de Fujimori en 1990 comienza un nuevo periodo marcado por un hecho trascendental: el colapso del sistema de partidos. Las distintas definiciones de “colapso” coinciden en un elemento: la pérdida de apoyo electoral de los partidos que forman parte del sistema dominante en un periodo escaso de tiempo, naciendo

do posteriormente un sistema diferenciado (con partidos distintos a los existentes hasta entonces).⁵ Esto sucedió con la rápida salida de los partidos políticos antiguos de la arena electoral nacional entre 1992 y 1995.⁶

Esta desaparición de los partidos políticos antiguos se dio en un contexto político de gran inconformidad social, alentada por el liderazgo del presidente Fujimori. Al llegar al gobierno, estableció una política económica neoliberal, que fue apoyada por quienes habían competido con él en las elecciones. Por un lado, su estilo populista, pero con una fuerte orientación al estado liberal, le valió la clasificación de “Fujipopulista” (Kay, 1996). Por otro lado, su desconfianza en las instituciones hizo poner en tela de juicio y desacreditar a los partidos políticos, el Parlamento y el Poder Judicial, con apoyo de la población que ya no creía en éstas.

Según Tuesta Soldevilla (2010: 123), la crisis económica y los problemas de seguridad ayudaron a Fujimori a imponer la idea de que los objetivos de estabilidad y orden no podrían lograrse con esas instituciones, y con reglas mal hechas. Esta estrategia culminó con el autogolpe el 5 de abril 1992⁷ que contó con el apoyo de las fuerzas

⁵ Cyr (2012:14) define al colapso “cuando la mayoría de los votantes, como grupo, deciden no votar por cualquiera de los partidos tradicionales, a favor de los outsiders”. Por otro lado, Dietz y Meyers (2007:61) consideran que “el colapso de un sistema de partidos políticos se produce cuando un gran número de votantes abandonan los partidos que son sustentado del sistema en un corto período de tiempo; estos partidos debilitados no pueden recuperar el apoyo o reconstruir las relaciones intra-sistémicas que estructuran el sistema de partidos antes de que comenzara el colapso, y nuevos partidos políticos surgen y una configuración diferente de la competencia interpartidista toma forma”.

⁶ Para un mayor análisis acerca de las causas del colapso, véase Tanaka (1998; 2002 y 2008); Seawright (2012); Levitsky y Cameron (2003); Dietz y Myers (2007); Kenney (2003); Lynch (1999).

⁷ El 5 de abril de 1992 Alberto Fujimori cerró el Congreso de la República e intervino el Poder Judicial, alegando su ineficacia y “obstruccionismo” ante su negativa de tratar una serie de decretos legislativos que le daban más facultades al Poder Ejecutivo. En su anuncio público del autogolpe, Fujimori evidencia la situación social y el apoyo con el que contaba: “Hoy sentimos que algo nos impide continuar avanzando por la senda de la reconstrucción nacional y el progreso y el pueblo del Perú conoce la causa de este entrapamiento. Sabe que no es otro que la descomposición de la institucionalidad vigente, el caos y la corrupción, la falta de identificación con los grandes intereses nacionales de algunas instituciones fundamentales, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, traban la acción de gobierno, orientada al logro de los objetivos de construcción y el desarrollo nacional. A la inoperancia del parlamento y la corrupción del poder judicial se suman la evidente actitud obstruccionista y

armadas y de gran parte de la opinión pública (Tanaka, 1998: 228).⁸
En palabras de Alan García:

La verdadera razón [del autogolpe] es el fracaso del modelo exageradamente neoliberal que se está aplicando que ha conducido en dos años a que todos los problemas económicos se agraven... A un país pobre no se le puede ajustar y exprimir de esta manera inhumanamente y esperar que se respete la democracia.⁹

Además de las consecuencias sobre la democracia, el autogolpe tuvo también un gran impacto en el sistema de partidos: los partidos antiguos que habían dominado la arena electoral durante los años ochenta salieron de la arena de juego, para darle lugar a candidatos independientes. De esta forma, Fujimori aprovechó el descontento social existente y la crisis económica para socavar cualquier tipo de oposición democrática.

Bajo presiones internacionales, Fujimori convocó ese mismo año al Congreso Constituyente Democrático, con el fin de reformar la Constitución de 1979. En las elecciones constituyentes, sólo decidieron participar el PPC y la izquierda, de los partidos antiguos. El resto se abstuvo, llamando al voto en blanco o la impugnación. Los partidos antiguos al perder su lugar en el Congreso Constituyente, continuaron con el declive electoral que empezó en 1989. Además, los miembros de dicho Congreso se mantendrían en su cargo hasta las próximas elecciones generales de 1995, cuando serían remplazados por el Congreso Ordinario.

Según Levitsky y Cameron (2003: 2), el éxito del autogolpe enseñó a los políticos que la población no premiaba la defensa de las instituciones democráticas y que los partidos no eran necesarios para un avance en la carrera política. La defensa del régimen anterior por parte los partidos antiguos, y su actitud de rechazo y negación a participar en el nuevo Congreso, les perjudicó y desplazó de una arena

conjura encubierta contra los esfuerzos del pueblo y del gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias. Estas cúpulas, expresión de la politiquería tradicional actúan bajo interés de bloquear las medidas económicas que conduzcan al saneamiento de la situación de bancarrota que precisamente ellas dejaron..." (palabras de Fujimori en el anuncio público del autogolpe, abril de 1992)

⁸ La imagen positiva del presidente aumentó de un 53 por ciento en marzo de 1992 a un 81% en abril.

⁹ Entrevista luego del autogolpe de Alberto Fujimori en 1992.

política que reclamaba por cambios, aunque estos fueran realizados de manera no democrática. De hecho, la reforma constitucional fue sometida a referéndum y aprobada con resultados muy ajustados.¹⁰ Ésta permitió la reelección de Fujimori, que se efectivizaría en 1995 gracias a que su popularidad y aprobación se encontraban en ascenso por la captura del líder senderista Abimael Guzmán y la estabilización de la economía (Tuesta Soldevilla, 2010: 123).

En las elecciones generales de 1995 se evidencia la desaparición de los partidos políticos antiguos que había comenzado en 1992. Hasta 1985 los cuatro partidos antiguos concentraban más del 90% de los votos en las elecciones, pero este porcentaje cayó a un 71.5% en las municipales de 1989, luego a 68% en la elección presidencial de 1990 y continuó disminuyendo en las posteriores elecciones hasta llegar a su práctica extinción política (Tanaka, 2002: 2). En 1995, los partidos tradicionales obtuvieron en total un 6.4% de los votos.¹¹ De hecho, el principal opositor del presidente fue el ex secretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, que se presentó con un partido nuevo: Unión por el Perú.

De esta forma, aquellos que habían dominado la arena electoral durante la década de 1980 perdieron rápidamente el apoyo popular y, por lo tanto, su lugar en el sistema de partidos durante la década de 1990. Ante esta situación, y con base en la nueva Constitución, el espacio que habían ocupado los partidos políticos en el periodo anterior fue tomado por el fujimorismo y por movimientos independientes, que nunca lograban consolidarse. Así surgieron en Perú una gran cantidad de agrupaciones políticas, generalmente sin fundamentos coherentes, ni bases ideológicas o programas detallados. Estas eran encabezadas por un caudillo dispuesto a ampliar su poder personal con base en apoyos de cualquier lugar del espectro político (Taylor, 2007: 8).

Los altos índices de aprobación de Fujimori, y la debilidad de los partidos políticos antiguos, permitieron también debilitar los cuestionamientos a su candidatura presidencial en el 2000. Esta fue sustentada en la ley de “interpretación auténtica” de la Constitución que establecía:

¹⁰ El Sí ganó con solamente 53.33% de los votos.

¹¹ Al no haber alcanzado más del 5% de los votos individualmente, los partidos antiguos perdieron en 1995 su registro en el Jurado Nacional de Elecciones (Tanaka, 1998: 229).

Interpretase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución.

Fujimori logró contener a la oposición que se oponía a su segunda reelección a través de maniobras institucionales que evitaron la realización de un referéndum al respecto. Así ganó las elecciones de 2000 en segunda vuelta, frente al candidato Alejandro Toledo, de Perú es Posible. En esta oportunidad, los partidos antiguos obtuvieron en total 1.6% de los votos.

Esta etapa se caracteriza por un nuevo modo de organización electoral: “el partido descartable” (Levitsky y Cameron, 2003: 11). Estos eran simplemente etiquetas electorales o vehículos electorales centrados en los candidatos, que se extendieron por la arena política durante los noventa. Estos partidos descartables, entre los que se encontraba el del presidente Fujimori,¹² fueron los principales actores del sistema partidario nacional hasta la caída de Fujimori en noviembre de 2000.

3. *El posfujimorismo (2001-2011)*

Alberto Fujimori abandonó el gobierno a fines del año 2000, cuando un video que demostraba la corrupción en su gobierno salió a la luz. El presidente renunció desde Tokio, pero el Congreso no aceptó la denuncia y lo destituyó. Asumió entonces como presidente interino el presidente del Congreso, Valentín Paniagua (de AP), que se encargó de convocar a nuevas elecciones para 2001.

Las primeras elecciones de este periodo tuvieron como vencedor a Alejandro Toledo, de Perú es Posible. Dicho candidato había sido segundo en las elecciones presidenciales del año 2000 y lograba un

¹² Fujimori se presentó en cada elección con un partido político con distinto nombre: Cambio 90 (1990), Nueva Mayoría (1995) y Alianza Perú 2000. Para las elecciones municipales de 1998 también creó el Partido Vamos Vecino-Sí Cumple. Al conjunto de partidos que adhieren a Fujimori se los conoce como fujimoristas.

año después consolidar su victoria. Un partido nuevo llegaba otra vez a la presidencia luego de la caída de Fujimori. Sin embargo, los partidos antiguos estuvieron presentes en la elección: el APRA, con Alan García como candidato, disputó la presidencia en la segunda vuelta electoral. También el PPC se presentó en las elecciones, esta vez en alianza con otros partidos de derecha y centro derecha.

El fin del gobierno autoritario y la convocatoria a elecciones para el año 2001 dio esperanzas para la reconstrucción de un nuevo sistema de partidos (Meléndez, 2007: 215). Los partidos políticos que habían sido considerados muertos volvieron a la vida, acumulando entre los candidatos de los partidos antiguos más del 50% de los votos en las elecciones presidenciales (Kenney, 2003: 1211) y obteniendo gran parte de las bancas en el Congreso (Taylor, 2007: 10; Vergara, 2009: 76). Pero los partidos políticos antiguos deberían coexistir en esta nueva etapa con los partidos nuevos, formados en la década de 1990 (Meléndez, 2007: 264).

Los distintos diagnósticos difieren en cuanto a considerar el resurgimiento de los partidos políticos, entre aquellos que lo consideran un indicador de la reconstrucción del sistema (Kenney, 2003: 1235; Taylor (2007:10) y aquellos que no creen que lo sea (Levitsky y Cameron, 2003: 22). También existen posturas que, al considerar el carácter multidimensional de los partidos políticos,¹³ plantean que no puede considerarse que todos los partidos antiguos hayan desaparecido luego del colapso del sistema, sino que algunos de ellos (APRA y PPC) lograron sobrevivir a partir de distintas estrategias (Cyr, 2012). Sin embargo, todos los análisis coinciden en que las elecciones de 2001 plantearon un desafío a antiguos y nuevos en cuanto a sus perspectivas futuras en un escenario incierto y que estas elecciones marcaron el retorno de los partidos antiguos como actores influyentes (Batlle y Cyr, 2014: 13).

En las elecciones de 2006, el APRA logró nuevamente llegar a la presidencia con Alan García y los partidos antiguos lograron controlar (entre todos) casi la mitad de los escaños en el Congreso, denotando su recuperación. En esta ocasión, Alan García ganó en segun-

¹³ Esta teoría considera que los partidos tienen una función multidimensional que incluye también su influencia en la opinión pública, la estructuración de la competencia, la agregación de las demandas ciudadanas y su influencia en la agenda (*agenda-shaping*) más allá de su función de gobierno (Cyr 2012, 2014).

da vuelta a Ollanta Humala, que se había presentado por la alianza Unión por Perú, por no contar aún su partido (Partido Nacionalista Peruano - PNP) con la inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones. El partido de Humala también obtuvo la primera minoría en el Congreso (45 de 120 escaños).

La coexistencia de antiguos y nuevos se mantuvo también en las siguientes elecciones (2011), que tuvieron como ganador a Ollanta Humala del PNP. El mismo se enfrentó a Keiko Fujimori, por Fuerza 2011, consolidando la tendencia observada desde 2001 de que quién había salido segundo en la última elección presidencial se consagraría presidente. Gana Perú (la alianza del presidente) obtuvo 47 bancas, y el segundo partido 37. Perú Posible¹⁴ obtuvo 21 escaños; Alianza por el Gran Cambio,¹⁵ 12; Alianza Solidaridad,¹⁶ 9, y el APRA (que no presentó candidato presidencial) solamente 4.

En este periodo se observa cómo la transición del fujimorismo dejó un sistema de partidos totalmente desarticulado, que fue considerado como un sistema atomizado de política centrada en los candidatos o incluso como una democracia sin partidos (Levitsky y Cameron, 2003). Si bien los partidos tradicionales han mostrado signos de recuperación (el APRA ganó la presidencia en 2006 y PPC y AP continúan aumentando los bajos resultados que tenían en la época fujimorista fundamentalmente mediante la estrategia de realizar alianzas electorales), la aparición de Ollanta Humala y del PNP también deja en evidencia que las candidaturas independientes y los partidos nuevos aún siguen dominando gran parte de la arena política. Esto se ve aún más claro en los resultados electorales de 2011, donde las alianzas electorales entre partidos antiguos y nuevos primaron sobre las candidaturas partidarias.

Meléndez (2012) sostiene que todavía no se pudo hablar de un sistema de partidos institucionalizado, pero tampoco sigue siendo un sistema embrionario. Él considera que se podría encontrar en un proceso de recomposición que se evidencia en los siguientes componentes que caracterizan el periodo:

¹⁴ Alianza de: Acción Popular, Perú Posible y Somos Perú.

¹⁵ Alianza de: Alianza para el Progreso, Partido Humanista, Partido Popular Cristiano y Restauración Nacional.

¹⁶ Alianza de: Cambio 90, Partido Solidaridad Nacional, Siempre Unidos, Todos por Perú y Unión por el Perú.

- i) En la reducción de la volatilidad electoral.
- ii) En los vínculos ideológicos que predominan como predictores de la votación (a pesar del personalismo).
- iii) En que la legitimidad del sistema no se ha debilitado.
- iv) En que actores anteriormente independientes están formando identidades políticas que conviven con los partidos antiguos.

En conclusión, el periodo 2001-2011 se caracteriza por el resurgimiento en la competencia de los partidos antiguos, pero sin perjudicar a aquellos partidos que habían surgido durante la década fujimorista, ni evitar el surgimiento de nuevos candidatos independientes. Mientras en la década de 1980 se había observado un claro predominio de los partidos antiguos y en la década de 1990 de los partidos nuevos, en la década de 2000 se puede hablar de convivencia entre antiguos y nuevos.

V. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS PERUANO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En la presente sección se analizan los principales indicadores del sistema de partidos peruano para ver su evolución en el periodo estudiado (1980-2011). La misma intentará buscar cambios y continuidades en el sistema de partidos y explicarlos a la luz de los hechos descritos en la sección anterior. Dentro de los indicadores a describir se encuentran:

- El nivel de fragmentación del sistema de partidos, medido por el número efectivo de partidos (NEP) para las elecciones presidenciales y legislativas.¹⁷
- La concentración del voto, entendida como el porcentaje total de votos que obtuvieron el primer y segundo partido en la elección. Este indicador observa si la competencia se vio concentrada en pocos o muchos partidos.

¹⁷ El NEP es un indicador, creado por Laakso y Taagepera (1979), que resume el número de partidos que compiten electoralmente, teniendo en cuenta su tamaño relativo. Se calcula dividiendo 1 por la sumatoria de las proporciones de voto obtenidas por las candidaturas, elevadas al cuadrado, en el caso de las elecciones presidenciales. Para las elecciones parlamentarias se utiliza el NEP legislativo, en el que se observan la cantidad de escaños del total obtenidos por el partido político en vez de la proporción de votos.

- El nivel de competitividad de las elecciones, entendida como cuán alejados estuvieron entre sí los resultados de los dos partidos políticos con mayor votación. Se intenta observar si el segundo partido se presentó como una competencia real al partido ganador. Cuanto más alto sea el número, se encuentra menor competitividad. Este indicador es complementario a la concentración, ya que permite ver si una mayor concentración se dio solamente por la ventaja del primero sobre el segundo o de los dos sobre el resto de los partidos.
- El nivel de volatilidad electoral agregada, entendida como el porcentaje de votantes que cambió de preferencias entre una elección y otra.¹⁸
- El nivel de legitimidad de los partidos políticos medida a través de dos indicadores:
 - Nivel de confianza en los partidos políticos, con base en datos del Latinobarómetro.
 - Percepción de los partidos políticos como fundamentales para la democracia. Este indicador es medido por el Latinobarómetro a través de las opciones “sin partidos políticos no puede haber democracia” o “la democracia puede funcionar sin partidos”.

Teniendo en cuenta que el sistema de partidos de Perú atravesó etapas muy diferenciadas en cuanto a los partidos que lo han compuesto, para el análisis de los indicadores se tendrá en cuenta la historia política anteriormente descrita y los resultados electorales de las elecciones presidenciales y legislativas. Se intenta de esta manera analizar los datos presentados por los indicadores a la luz de los hechos.

1. *Fragmentación del sistema de partidos y número efectivo de partidos*

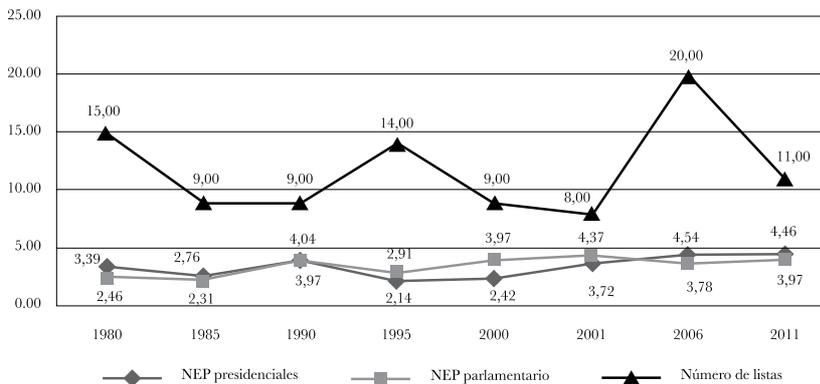
En cuanto a la fragmentación del sistema de partidos, se puede observar en el gráfico 1 que en el periodo 1980-2011 el NEP se mantuvo en valores superiores a dos y menores a cinco para las elecciones presiden-

¹⁸ El índice se calcula sumando las diferencias de la proporción de votos del total obtenida por los partidos en cada una de las elecciones y dividiéndola por dos. El resultado estima el porcentaje mínimo necesario de electores que habría cambiado de opción de voto entre una elección y otra.

ciales y superiores a dos e inferiores a cuatro para las elecciones legislativas.¹⁹ Si bien no se percibe una gran variación en las ocho elecciones consideradas, hay que tener en cuenta no sólo cuántos partidos son, sino quiénes son y por qué se producen las variaciones.

Gráfico 1

Variación del NEP para elecciones presidenciales y legislativas y cantidad de listas presentadas, 1980-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de InfoGob, el Observatorio del Poder Legislativo de América Latina de la Universidad de Salamanca y *Political Database of the Americas* de Georgetown University.

En el caso de las elecciones presidenciales, las elecciones de 1980 y 1985 reflejan el sistema de tres partidos. En 1980, la competencia se dio principalmente entre AP (44.9%) y APRA (27.2%), con un tercer partido que obtuvo casi el 10% de los votos (PPC), cinco partidos que obtuvieron entre 2 y 5% y siete partidos por debajo de esa cifra. Las elecciones 1985 también encuentran el voto concentrado en dos partidos (APRA: 53.1% e IU: 24.7%) y un partido con casi 12% de los votos (CODE), pero sólo un partido con más de 5% de los votos (AP: 7.2%) y cinco partidos con cifras inferiores al 2%. Esta diferencia entre la cantidad de listas presentadas, aunque con porcentajes de voto muy bajos es lo que influye en la diferencia entre el NEP para 1980 y 1985.

¹⁹ En el periodo 1980-1990 se toma el NEP legislativo de la Cámara de Diputados para las elecciones legislativas.

Sin embargo, en ambos casos encontramos un sistema cercano a los tres partidos, como se ha descrito anteriormente.

Tabla 4
Resultados electorales para elecciones presidenciales
1980-1990

Partido	1980*	1985	1990	2da. vuelta 1990
APRA	27.2%	53.1%	22.5%	-
Acción Popular (AP)	44.9%	7.2%	-	-
Partido Popular Cristiano (PPC)	9.6%	11.9%		
Izquierda Unida (IU)	6.3%	24.7%	8.2%	-
Cambio 90/ NM/C90/Perú 2000	-	-	29.2%	62.4%
Fredemo ²	-	-	32.6%	37.6%

* En 1980 se sumaron los votos de IU e UIR. ²En 1990 AP, PP y ML formaron la alianza Fredemo.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ONPE.

Para las elecciones de 1990 se ve un aumento de más de un punto en el NEP para las elecciones presidenciales. Esto se explica por ser una elección muy competitiva, donde los tres primeros (Fredemo, Cambio 90 y APRA) sacaron porcentajes mayores al 20% de los votos, seguidos por un partido con más del 8% de los votos (IU) y cinco partidos con porcentajes inferiores al 5%. El sistema de tres partidos se encontraba aún vigente, aunque con un mayor nivel de competitividad entre los partidos que lleva al aumento del NEP.

En las elecciones legislativas de este periodo se observa una tendencia similar. Teniendo en cuenta que el NEP legislativo observa las bancas obtenidas por cada uno de los partidos, las listas que no obtuvieron ningún representante no influyen los resultados. Por ese motivo, se puede observar una menor variación entre los tres años, prácticamente nula entre 1980 y 1985, y mayor en 1990 por la mayor competitividad que dio un número alto de bancas a cada uno de los tres primeros partidos (62, 53 y 33 respectivamente) y 16 bancas al cuarto. Mientras que en las primeras dos elecciones del periodo sólo

cinco partidos tuvieron al menos una banca en la Cámara de Diputados, en las elecciones 1990 fueron siete partidos los que obtuvieron al menos un escaño.

Tabla 5

Composición del Congreso peruano por partido político. 1980-1990

Partidos	1980		1985		1990	
	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado
Acción Popular	98	26	11	5	-	-
APRA	58	18	107	32	53	16
PPC/CODE	10	6	12	7	-	-
Izquierda Unida	10	9	48	15	16	6
FNTC(IN)	4	1	2	1	-	-
Fredemo	-	-	-	-	62	20
Cambio 90	-	-	-	-	33	14
IS	-	-	-	-	4	3
FIM	-	-	-	-	7	-
Otros	-	-	-	-	5	1
Total	180	60	180	180	180	60

Fuente: PELA (1996-2014).

En la segunda etapa (1995-2000), se puede observar que el NEP legislativo disminuye en un punto para las elecciones legislativas en relación con 1990. La desaparición de los partidos antiguos y el predominio del fujimorismo son la base de la explicación. A partir de esto, durante la década de 1990 en NEP para las elecciones legislativas aumenta de una elección a la otra. Esto se explica por la pérdida de mayoría absoluta del fujimorismo en las elecciones 2000 (de 68 pasó a tener 50 bancas). Además, en las elecciones 1995 la segunda fuerza (UPP) en el Congreso obtuvo sólo 17 bancas, mientras que en el 2000 PP obtuvo 28. En 1995 el Congreso quedó conformado por más partidos pero con menos representantes cada uno, mientras que en 2000 menos partidos obtuvieron más escaños.

Las elecciones presidenciales muestran una disminución del NEP en relación con las últimas elecciones del periodo anterior y se encuentran en los niveles más bajos del total de elecciones analizadas. Esto se explica por la concentración del voto en el fujimorismo en 1995, en donde el segundo candidato obtuvo 21% de los votos, y sólo cuatro partidos del resto obtuvieron menos del 5 pero más del 1% de los votos. En las elecciones 2000 la concentración del voto en el fujimorismo fue más baja, y el voto opositor se concentró en el candidato de PP que obtuvo el 40.2% de los votos. De esta forma se explica el leve aumento del NEP presidencial dentro del periodo.

Tabla 6

Resultados electorales para elecciones presidenciales. 1995-2000

Partido	1995	2000	2da. vuelta 2000
APRA	4.1	1.4	-
Acción Popular (AP)	1.7	0.4	-
Izquierda Unida (IU)	0.6	-	-
Cambio 90/ NM/C90/Perú 2000	64.3	49.9	73.3
Unión por el Perú (UPP)	21.5	-	-
Perú Posible (PP)	3.3	40.2	25.7
Mov. Obras	2.4	-	-
Somos Perú (SP)	-	3	-

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ONPE.

Tabla 7

Evolución de la composición del Poder Legislativo. 1995-2000

Partidos	1995	2000
C90-NM-Perú 2000	67	50
Unión por el Perú	17	3
APRA	8	7
Frente Independiente Moralizador	6	9
Code-País Posible / Perú Posible	5	28

Tabla 7 (continuación)

Evolución de la composición del Poder Legislativo. 1995-2000

Partidos	1995	2000
Acción Popular	4	3
Somos Perú	-	8
Solidaridad Nacional	-	5
Partido Popular Cristiano	3	-
Movimiento Renovación	3	-
Obras	2	-
Izquierda Unida	2	-
Frente Popular Agrícola	1	-
P2000-Frenatraca	1	-
Movimiento Independiente Agrario	1	-
Avancemos	-	4
Frepap	-	3
Total	120	120

Fuente: PELA (1996-2014).

Finalmente, a partir de 2001, los valores tanto para las elecciones legislativas como presidenciales se encuentran cercanos a los cuatro partidos. Los valores de este periodo se encuentran entre los más altos de todas las elecciones analizadas, pero es el periodo que menor variación tiene. El sistema de partidos se encuentra, por lo tanto, más fragmentado. Las elecciones presidenciales fueron en los tres casos (2001, 2006 y 2011) muy competitivas. Las dos primeras elecciones mostraron la competencia entre tres partidos, en las cuales el tercero quedó fuera de la segunda vuelta por una diferencia de menos de dos puntos. Sin embargo, los partidos que compitieron en las elecciones fueron variando, por lo que la mayor fragmentación no implica una estabilización de la competencia en torno a partidos específicos.

Tabla 8

Resultados electorales para elecciones presidenciales. 2001-2011

Partido	2001	Segunda vuelta 2001	2006	Segunda vuelta 2006	2011	Segunda vuelta 2011
APRA	25.77	46.9	24.3	52.63	-	-
Perú Posible (PP)	36.5	53.1	-	-	15.63	-
Unión por Perú (UPP) ^a	-	-	30.6	47.37	-	-
Unidad Nacional (UN) ^b	24.30	-	23.8	-	-	-
FIM	9.84	-	-	-	-	-
Alianza por el Futuro ^c	-	-	7.4	-	-	-
Frente de Centro ^d	-	-	5.8	-	-	-
Gana Perú (GP) ^e	-	-	-	-	31.67	51.45
Fuerza 2011 ^f	-	-	-	-	23.56	48.55
Alianza por el Gran Cambio ^g	-	-	-	-	18.51	-
Solidaridad Nacional ^h	-	-	-	-	9.83	-

^a Unión por Perú y Partido Nacionalista Peruano.

^b Partido Popular Cristiano, Partido Solidaridad Nacional, Partido Renovación Nacional y Cambio Radical (hasta 2005).

^c Cambio 90, Nueva Mayoría y Si Cumple.

^d Acción Popular, Partido Democrático Somos Perú y Coordinadora Nacional de Independientes.

^e Partido Nacionalista Peruano, Partido Comunista del Perú, el Partido Socialista del Perú, el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento Político Voz Socialista y un sector del Movimiento Político Lima para Todos.

^f Fuerza 2011 y Renovación Nacional.

^g Alianza para el Progreso, Partido Humanista Peruano, Partido Popular Cristiano y Restauración Nacional.

^h Cambio 90, Partido Solidaridad Nacional, Siempre Unidos, Todos por Perú y Unión por el Perú.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ONPE.

Las dos primeras elecciones encontraron compitiendo tanto a APRA como a UN. Pero el partido ganador de las elecciones 2001 (PP) no se presentó para las elecciones 2006, dando lugar a la aparición de la alianza UPP para ocupar el lugar en la competencia. En las elecciones 2011 miembros de UPP conformaron Gana Perú cuyo mayor opositor fue el partido fujimorista Fuerza 2011. En esta oportunidad la tercera opción se vio dividida entre PP y la Alianza por el Gran Cambio.

En las elecciones legislativas, en ningún caso un partido obtuvo la mayoría absoluta de las bancas, demostrando la mayor fragmentación y competitividad del sistema de partidos. Asimismo, es interesante rescatar la gran variación en la composición del Congreso donde partidos vieron cambiar su número de representantes de manera significativa. Tal es el caso de APRA que pasó de tener 28 congresistas electos en 2001, a 36 en 2006 y sólo cuatro en 2011, o Perú Posible que, como consecuencia de no presentar candidato presidencial en 2006, pasó de tener 45 congresistas en 2001, a dos en 2006, para recuperarse con 21 congresistas en 2011.

Tabla 9

Evolución de la composición del Poder Legislativo. 1995-2000

Partidos 2001-2011	2001	2006	2011
C90-NM-Perú 2000	3	-	-
Unión por el Perú	6	45	
APRA	28	36	4
Frente Independiente Moralizador	12		
CODE-País Posible / Perú Posible	45	2	21
Acción Popular	3	-	-
Somos Perú	4	-	-
Solidaridad Nacional	-	-	9
Frente De Centro	-	5	-
Proyecto País	1	-	-
Restauración Nacional	-	2	-
Unidad Nacional	17	17	-
Solución Popular	1	-	-
Alianza Por El Futuro	-	13	-
Todos Por La Victoria	1	-	-

Tabla 9 (continuación)
 Evolución de la composición del Poder Legislativo. 1995-2000

Partidos 2001-2011	2001	2006	2011
Alianza Por El Gran Cambio	-	-	12
Fuerza 2011	-	-	37
Gana Perú	-	-	47
Total	120	120	130

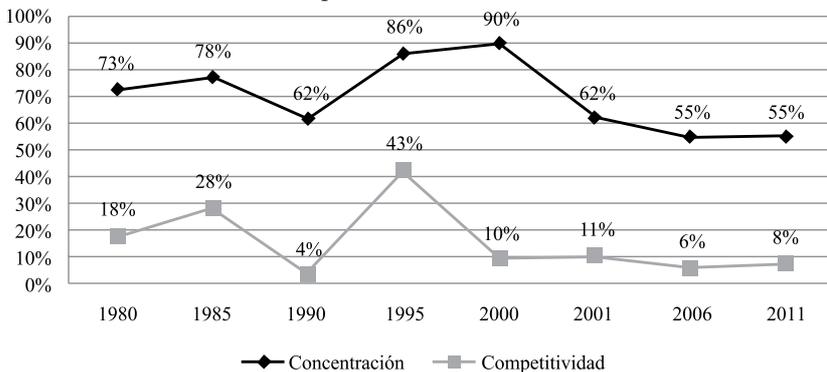
Fuente: PELA (1996-2014).

Por lo tanto, se puede afirmar que los valores del NEP no tienen una gran variación a lo largo del periodo 1980-2011. Sin embargo, el análisis de los mismos a la luz de la historia política de Perú y de la identificación de quiénes son los partidos que se cuentan, permite una comprensión más acabada de cómo fue variando el sistema de partidos peruano.

2. Nivel de concentración y competitividad

Al analizar los niveles de concentración y competitividad de las elecciones presidenciales en el sistema de partidos se encuentra una cierta estabilidad al comienzo del periodo que presenta un quiebre en las elecciones de 1990. A partir de entonces, los niveles varían hasta estabilizarse a partir de 2001.

Gráfico 2
 Variación del nivel de concentración y competitividad a nivel presidencial. 1980-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de InfoGob.

En las elecciones presidenciales de 1980 y de 1985 se observa cierta concentración del voto entre los dos primeros candidatos de 73 y 78% de los votos. Asimismo, el margen de victoria del ganador es de al menos 15 puntos (18 y 28% respectivamente). Las elecciones de 1990 plantean un quiebre que se refleja en una menor concentración del voto entre las dos primeras opciones, que se debe a la existencia de una tercera fuerza (APRA) que obtuvo el 22% de los votos. Asimismo, el nivel de competitividad es más alto, con sólo cuatro puntos de diferencia entre las dos primeras opciones. Esta escasa diferencia llevó por primera vez a la realización de una segunda vuelta electoral que concluyó con la victoria de quién había salido segundo (Fujimori).

La década de 1990 presenta un nivel estable de concentración del voto, cercano al 90% pero una gran variación en cuanto a competitividad. La victoria de Fujimori en 1995 por 64.3% de los votos le dio una diferencia de 43 puntos con UPP, que se observa en el nivel tan bajo de competitividad existente. En cambio, la concentración del voto en las elecciones de 2000 refleja una competencia real entre Fujimori y Alejandro Toledo (PP). Con tan solo 10 puntos de diferencia, se realizó una segunda vuelta en la que el presidente fue reelegido con el 73.3% de los votos.

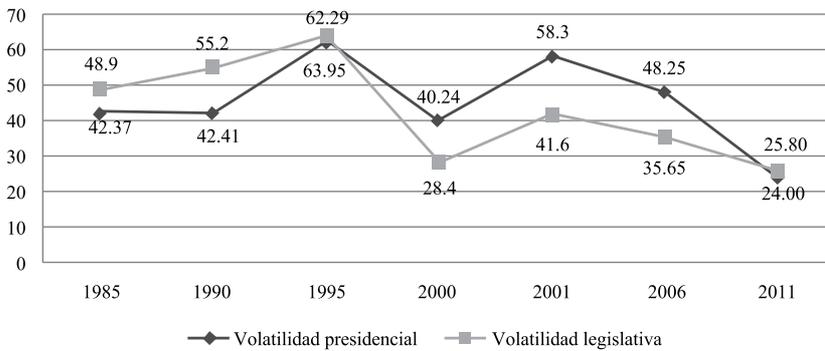
A partir de 2001, el sistema se estabiliza en una concentración inferior a 65% de los votos, pero mayor al 50%. Esto puede explicarse por la existencia en todos los casos de un tercer candidato con posibilidades reales de éxito, y la mayor fragmentación del sistema de partidos. Asimismo, la competitividad también se ve estabilizada en valores cercanos al 10% de diferencia entre el primero y el segundo (11%, 6% y 8% respectivamente). Esta mayor competitividad llevó a que en las tres elecciones presidenciales se realice una segunda vuelta electoral que sólo en 2006 revirtió los resultados de la primera vuelta.

3. Nivel de volatilidad electoral agregada y cambio de las preferencias

La volatilidad electoral agregada es un indicador difícil de emplear en el caso peruano. Al observarse el cambio de las preferencias del electorado se debe tener en cuenta que los partidos que se presentan a elecciones han variado mucho de una elección a la otra (gráfico 3). La gran variedad de partidos y la presencia de “partidos descartables”

(Levitsky y Cameron, 2003: 11), que fueron creados sólo para competir en una elección, desapareciendo luego de la misma, dificultan la interpretación de este indicador. Sin embargo, su análisis permite identificar ciertas tendencias.

Gráfico 3
Evolución de la volatilidad electoral agregada
presidencial y legislativa. 1980-2011



Fuente: Meléndez (2012: 10-11).

La volatilidad electoral agregada presidencial se mantuvo por debajo de la volatilidad legislativa hasta 1995, año en que tuvieron valores similares, para luego invertirse la relación. Si bien ambos valores son altos para todo el periodo estudiado, se detecta el pico más alto justamente en este año (1995), como resultado del colapso del sistema de partidos y la victoria arrolladora del fujimorismo, que aumenta significativamente su caudal de votos respecto a 1990. Para las elecciones de 2000, la volatilidad electoral volvió a descender y luego aumentó en 2001, como resultado de la desaparición del fujimorismo. A partir de ese momento, se muestra la tendencia más significativa: el descenso de la volatilidad electoral propio de la “estabilidad sin partidos” que según Meléndez (2012: 10) caracteriza al periodo poscolapso. Esta estabilidad se distingue por la existencia de un *establishment* de actores políticos, que demuestra una arena política definida, con candidatos que no son desconocidos (Meléndez, 2012: 9).

La alta volatilidad electoral característica del sistema de partidos peruano mantiene sus niveles elevados durante todo el periodo, aunque con una clara disminución a partir de las elecciones de 2001.

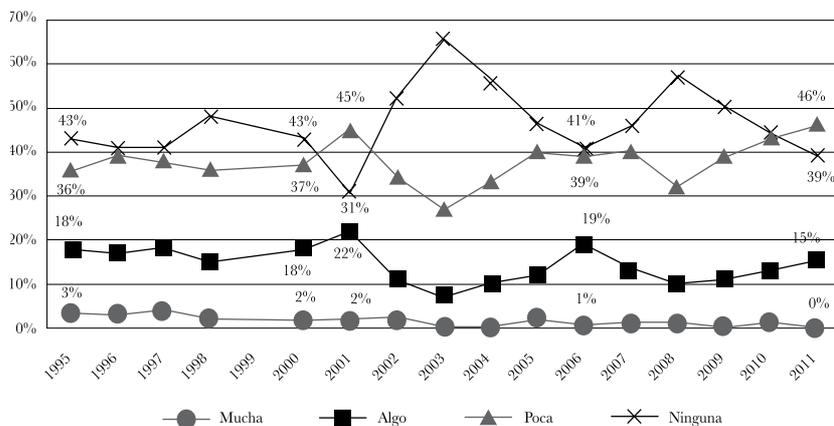
La tendencia de segundos puestos que se presentan (y ganan) en las elecciones siguientes, y la participación de políticos que no son ajenos a la arena política, lleva a una mayor identificación personalista del electorado con los políticos (Meléndez, 2012), que contrarrestan el efecto de la prohibición de la reelección que repercute sobre los niveles de volatilidad.

4. Nivel de confianza en los partidos

Los grandes cambios que ha sufrido el sistema de partidos peruano a lo largo de los últimos 30 años llevan a preguntarse acerca de la percepción sobre los mismos que tiene la población. Si bien la literatura coincide en que la deslegitimización de las instituciones tradicionales tuvo su punto más alto con el autogolpe de 1992 (Tanaka, 2002: 7; Levitsky y Cameron, 2003: 9-10; Tuesta Soldevilla, 2010: 123), los datos disponibles sobre las percepciones de los ciudadanos comienzan en el año 1995. Dentro de dichos datos se ha seleccionado dos indicadores que se consideran más representativos de esta dimensión: el nivel de confianza en los partidos políticos y la percepción de los partidos políticos como fundamentales para la democracia, ambos con base en encuestas del Latinobarómetro.

En cuanto al nivel de confianza en los partidos políticos, se puede observar que más del 70% de los encuestados en cada uno de los años del periodo manifestó tener ninguna o poca confianza. Aquellos que manifestaron tener mucha confianza han sido como máximo el 4% de los encuestados, y quienes respondieron tener “alguna” han tenido un promedio de 15% de las respuestas en el periodo estudiado.

Gráfico 4
Nivel de confianza en los partidos políticos. 1995-2011



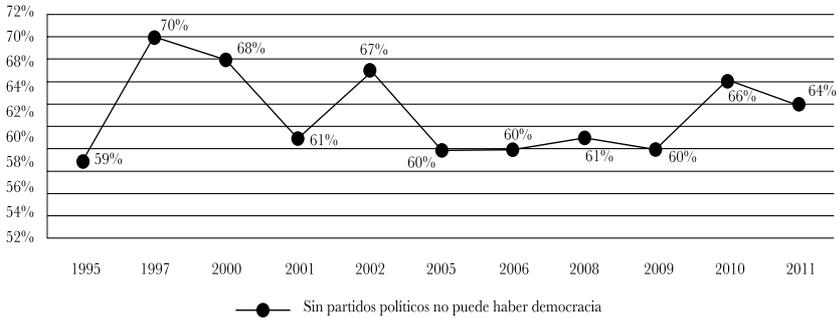
Fuente: elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro.

La desconfianza en los partidos políticos se mantiene estable durante el fujimorismo, para bajar en más de 10 puntos entre las elecciones 2000 y 2001. Sin embargo, a partir de ese momento se encuentran los niveles más altos de desconfianza en los periodos interelectivos, aumentando la confianza en los años electorales. Esta tendencia se puede deber a la mayor presencia e identificación de los partidos y sus candidatos en años electorales, que disminuye entre elecciones.

En cuanto a la percepción de los partidos políticos como fundamentales para la democracia, en el gráfico 5 se observa que sólo 59% de la población consideraba en 1995 que sin partidos políticos no puede haber democracia. A partir de entonces, los valores nunca fueron tan bajos, pero fluctuaron entre 60 y 70% de la población. Estos valores indican que gran parte de la población peruana considera que los partidos políticos no son fundamentales para la democracia y que esta tendencia se ha mantenido en niveles altos (aunque con fluctuaciones de +/- 10 puntos) en todo el periodo estudiado.

Gráfico 5

Percepción de los partidos políticos como fundamentales para la democracia. 1995-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro (1995-2011).

El cuestionamiento de las instituciones tradicionales y el colapso del sistema de partidos puede haber favorecido a la percepción en cuanto a los partidos políticos nuevos, sobre todo el fujimorista, que se refleja en los valores más altos del periodo entre 1995 y 2000. La caída de Fujimori claramente repercutió sobre las percepciones de los ciudadanos, observándose la caída más pronunciada del periodo en sólo un año (2000-2001). Después de las elecciones de 2001, los valores aumentan para luego estabilizarse en el resto del periodo en torno al 60%.

En conclusión, tanto los indicadores de percepción de que los partidos son actores fundamentales para la democracia como el nivel de confianza en los partidos políticos muestran valores desalentadores en cuanto a la legitimidad de los mismos por parte de la ciudadanía. La corta vida de los partidos nuevos, más los grandes cambios que se produjeron en el periodo, han repercutido en las percepciones de los votantes no sólo sobre los partidos políticos en particular, sino en el cuestionamiento de su papel en el sistema democrático.

VI. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se ha estudiado la evolución del sistema de partidos peruano entre 1980 y 2011. En primer lugar, se ha descrito el sistema electoral peruano para entender los cambios institucionales a los que debieron acomodarse los partidos políticos. En segundo lugar,

se han distinguido los partidos políticos antiguos de los nuevos, para una mejor comprensión de los actores que han conformado el sistema. En tercer lugar, se ha descrito la historia política de Perú, así como las principales características del sistema de partido en tres etapas: el sistema de tres partidos, el colapso y el fujimorismo, y el periodo poscolapso. Finalmente, se analizaron los principales indicadores del sistema de partidos y de percepción de la población en cuanto a los mismos.

Se ha podido evidenciar que el sistema de partidos peruanos ha atravesado tres claras etapas hasta el momento. Estas tres etapas no se diferencian por “cuántos” son los partidos políticos, sino por quiénes son. Si se observan los principales indicadores del sistema de partidos sin tener una comprensión de la historia peruana y a la luz de los resultados electorales de cada uno de los comicios, no se presentan grandes variaciones en el periodo estudiado. Por lo tanto, conclusiones espurias pueden sacarse si no se abre la “caja negra” que representa cada uno de estos indicadores.

Al analizar el sistema de partidos desde una mirada que conjuga no sólo cuántos son, sino también qué pasó, quiénes son y cómo compiten, se puede observar que éste ha sufrido grandes cambios en los últimos treinta años. La competencia estabilizada en un sistema de partidos antiguos de la década de 1980 colapsó a principios de la década siguiente, dando lugar a la competencia de nuevos partidos sin bases ideológicas o estructuras organizativas fuertes. La desconfianza y abierta lucha de Fujimori contra las instituciones tradicionales alentó esta nueva competencia, que se vio nuevamente desestabilizada con su caída en el año 2000. A partir de entonces un “nuevo equilibrio” parece haberse alcanzado, en donde partidos antiguos y nuevos compiten y se alían. Este nuevo equilibrio corresponde no corresponde todavía a un sistema de partidos institucionalizado, pero tampoco es ya uno embrionario (Meléndez, 2011: 24).

Finalmente, el desafío pendiente para futuros análisis es la incorporación de la arena subnacional como factor interviniente en la dinámica del sistema de partidos nacional. Algunos trabajos ya han incorporado al análisis del sistema de partidos peruano una visión de múltiples arenas de competencia (Cyr, 2012 y 2014; Battle y Cyr, 2014). De esta forma, se entiende al sistema de partidos nacional como un sistema en constante interacción con los otros niveles de gobierno. Esta visión ayudará a seguir avanzando en la compleja tarea de entender el sistema de partidos peruano.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1999), "Perú", en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina. Volumen I. América del Sur*, Madrid, Tecnos, pp. 423-480.
- ÁLVAREZ, Ángel E. (2003), "De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos", *Politeia*, vol. 26 (30), pp. 43-53.
- BATTLE, Margarita y CYR, Jennifer (2014), "Sistema de partidos multinivel peruano: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos", en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- CYR, Jennifer (2014), "The Fates of Political Parties: A Multi-Dimensional Approach to Crisis, Change, and Stability", Trabajo presentado en la Conferencia ISA-FLACSO, 23-25 de julio.
- CYR, Jennifer (2012), *From Collapse to Comeback? The Fates of Political Parties in Latin America*, Tesis final de doctorado en Filosofía (Área Ciencia Política), Northwestern University, Estados Unidos.
- DIETZ, Henry y MYERS, David (2007), "From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Peru and Venezuela", *Latin American Politics and Society*, vol. 49 (2), pp. 59-86.
- EATON, Kent y DICKOVICK, J. Tyler (2004), "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, vol. 39 (1), pp. 90-122.
- EATON, Kent (2001), "Decentralisation, Democratization and liberalisation: the History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999", *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, pp. 1-28.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes (2001), "La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico", *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 28, pp. 49-86.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes y FREIDENBERG, Flavia (2001), "Perú", en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (coord.), *Partidos políticos de América Latina: países andinos*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 410-486.
- KAY, Bruce H. (1996), "Fujipopulism? and the Liberal State in Peru, 1990-1995", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38(4), pp. 55-98.

- KENNEY, Charles D (2003), “The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001”, *Comparative Political Studies*, vol. 36, pp. 1210-1239.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979), “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12(1), pp. 3-27.
- LEVITSKY, Steven y CAMERON, Maxwell (2003), “A. Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, *Latin American Politics and Society*, vol. 45 (3), pp.1-33.
- LYNCH, Nicolás (1999), *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*, Lima, Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- MELÉNDEZ, Carlos (2007), “Partidos y sistemas de partidos en el Perú”, en RONCAGLIOLO, Rafael y MELÉNDEZ, Carlos (eds), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, Lima, IDEA Internacional.
- MELÉNDEZ, Carlos (2012), *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos peruano es un escenario de post-colapso partidario. Perú 2001-2011*, Lima, Análisis y Debate, Fundación Friedrich Ebert.
- PÁSARA, Luis (2001), “Perú, después de las elecciones”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 28, pp. 87-98.
- ROMERO, Catalina (2001), “La democracia en el Perú: una terca voluntad”, *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 45, pp. 89-107.
- SCHMIDT, Gregory D. (2000), “Delegative Democracy in Peru? Fujimori’s 1995 Landslide and the Prospects for 2000”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42 (1), pp. 99-132.
- SEAWRIGHT, Jason (2012), *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, California, Stanford University Press.
- TANAKA, Martín (2008), *Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los Países Andinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín (2005), *Democracia sin partidos Perú, 2000 – 2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín (2004), “Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina”, en KOMBLITH, Miriam, MAYORGA, René, PACHANO, Simón, TANAKA, Martín, Ungar Bleier, Elizabeth y ARÉVALO, Carlos Arturo, *Partidos políticos en la región andina. Entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA Internacional, pp 93-112.

- TANAKA, Martín (2004), “El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona la democracia sin partidos”, *Política*, vol. 42, pp. 129-153.
- TANAKA, Martín (2002), “El sistema de partidos «realmente existente» en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política”, *Economía y Sociedad*, vol. 72, pp. 131-156.
- TANAKA, Martín (2002), *De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela* (versión preliminar), Lima, Instituto de Estudios Peruanos, disponible en <http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/mtanaka.pdf> (consultado el 27 de enero de 2014).
- TANAKA, Martín (2001), “¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000”, en MARCUS-DELGADO, James y TANAKA, Martín (eds.), *Lecciones del final del fujimorismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín (1998), *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TAYLOR, Lewis (2007), “Politicians without Parties and Parties without Politicians: The Foibles of the Peruvian Political Class, 2000-2006”, *Bulletin of Latin American Research*, 2007, vol. 26 (1), pp. 1-23.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2015), “Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012)”, *Derecho Electoral*, vol. 20, pp. 149-178.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2010), *El sistema de partidos en la región andina. Construcción y desarrollo (1978-1995)*, Surco, Asamblea Nacional de Rectores.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2009), “Un debate pendiente: el diseño garantista de los organismos electorales”, en REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA ARROYO, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 139-155.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2008), “Reforma electoral en Perú”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América (1978-2007)*, México, IDEA Internacional, pp. 821-864.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1996), “Las elecciones presidenciales en Perú”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 13, pp. 67-72.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1995), *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.

VERGARA, Alberto (2009), *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*, Lima, IDEA.

Bases de datos

Cooperación Latinobarómetro.

Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (Legislatina), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

Political Database of the Americas, Washington, D.C., Georgetown University.

Portal InfoGob del Jurado Nacional de Elecciones peruano.

Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Siglas de partidos políticos y movimientos regionales

PAP-APRA	Partido Aprista Peruano
AP	Acción Popular
PPC	Partido Popular Cristiano
IU	Izquierda Unida
UN	Unidad Nacional
UPP	Unión por el Perú
PNP	Partido Nacionalista Peruano
c90	Cambio 90
FREDEMO	Frente Democrático
ML	Movimiento Libertad
PP	Perú Posible
SP	Somos Perú
VV	Vamos Vecino
F2000	Fuerza 2000
GP	Gana Perú

INSTITUCIONALIZACIÓN, CRISIS Y RESURGIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE VENEZUELA (1978-2015)

Iñaki SAGARZAZU*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto del surgimiento y de la institucionalización del sistema de partidos*. III. *Las reglas del juego*. IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio*. V. *Principales continuidades y cambios*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En los más de 50 años desde el retorno de la democracia en Venezuela el sistema de partidos venezolano ha pasado por múltiples etapas. La primera etapa fue la estabilización del nuevo sistema de partidos. Esta etapa también es probablemente la más corta, puesto que los principales partidos del sistema ya existían con anterioridad y fueron partícipes tanto del trienio adeco (1945-1948) como de la lucha en la clandestinidad contra Marcos Pérez Jiménez o actores pasivos del periodo dictatorial. La segunda etapa, y la de mayor duración, fue la de la consolidación que dio paso al mito del excepcionalismo venezolano (Kornblith y Levine, 1995). Esta etapa que duró casi 30 años fue, debido a la rigidez propia del sistema, su propio talón de Aquiles (Dietz y Myers, 2002). Una vez que el sistema dio muestras de fatiga, el colapso fue inminente dando paso a la cuarta etapa de reestructuración. Esta última etapa, la actual, carece todavía de características estables más allá del *cleavage* pro/anti Chávez (Morgan, en prensa; Cyr y Sagarzazu, 2014).

El sistema político venezolano emanado de la firma del Pacto de Punto Fijo estaba diseñado para garantizar la consolidación democrática. Esto fue consecuencia del fallido experimento democrático

* Texas Tech University, Estados Unidos.

que ocurrió durante el trienio comprendido entre 1945 y 1948. En ese periodo, las diferentes facciones políticas rechazaron el acuerdo de compromisos, ya que partidos y grupos de interés adoptaron posiciones radicales de las que no se querían apartar. Esta falta de compromisos provocó un quiebre democrático y 10 años de dictadura (Alexander, 1964; Hellinger, 1991). El fracaso del trienio llevó a los políticos venezolanos a entender que sin compromisos, ni sacrificios de posiciones radicales, no habría democracia. Así pues, en el nuevo intento democrático los diferentes actores políticos buscaron garantizar la alternancia, una política consensual y moderada y para esto firmaron una serie de documentos, uno de ellos que garantizaría mecanismos para compartir el poder (McCoy y Myers, 2004).

El Pacto de Punto Fijo, como se conocería, establecía diferentes compromisos como la alternancia, la aceptación de resultados electorales, la inclusión de la oposición en el gabinete, el respeto a las libertades individuales, y el uso de las rentas petroleras como principal fuente de financiación del gobierno. Con estos compromisos, el sistema garantizaba la inclusión de los diferentes grupos de interés en la creación de política pública y, más importante aún, se garantizaba que todas las partes del acuerdo (partidos políticos, militares, iglesia, movimiento laboral, y gremios empresariales) estuvieran interesados en mantener el sistema democrático (Buxton, 2001; Hellinger, 1991; McCoy y Myers, 2004).

La consecuencia más inmediata del pacto fue la instauración de un régimen político bastante estable que fue ejemplo a seguir en otras democracias emergentes (Przeworski, 1992). Los acuerdos firmados permitían el establecimiento de instituciones fuertes y la representación de los diferentes intereses dentro del sistema; esto último requería, sin embargo, que los partidos políticos tuvieran la capacidad de agregar las diferentes demandas de la sociedad (Buxton, 2001; Granier, 1987). Sin embargo, estas fortalezas fueron a su vez, debilidades. El sistema de instituciones fuertes dio paso a la “partidocracia” (Coppedge, 1994) y a medida que la sociedad cambiaba, nuevos sectores dejaron de ser incluidos y sus demandas no eran escuchadas (Morgan, 2004).

Todo esto se suscita a la vez que los ingresos resultantes de las rentas petroleras disminuyen, y la pobreza y desigualdad aumentan. También aumenta el descontento y la protesta popular (López Maya, 2006). Con el colapso del sistema de partidos, se da paso no sólo a nuevos movimientos y actores políticos sino también a un nuevo en-

tramado legal. Este nuevo sistema carece de grandes rasgos, salvo la estructuración a través de un *cleavage* gobierno-oposición (Cyr, 2013; García-Guadilla, 2005; Hawkins, 2010; Sagarzazu, 2014; Morgan, en prensa) o la estrategia nacionalizadora del chavismo y regional de la oposición (Sagarzazu, 2011a).

En este contexto de cambios institucionales y políticos, el objetivo de este capítulo es evaluar esta evolución y el estado actual del sistema de partidos venezolano. Se trata de identificar los principales cambios que ha experimentado el sistema de partidos en las últimas tres décadas; identificar la naturaleza de los factores que explican esos cambios y mostrar algunas de las consecuencias más notorias de esos cambios sobre otras dimensiones del sistema político.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. En las siguientes dos secciones se discutirán las tres etapas del sistema político venezolano: institucionalización, crisis y resurgimiento con un énfasis tanto en el ámbito histórico como institucional. En las secciones cuarta y quinta se presentan una serie de indicadores para entender los procesos de oferta y demanda electoral y las interacciones entre éstos durante los tres periodos estudiados y se analizan las causas y consecuencias de estos cambios. Finalmente, se cierra el capítulo con un análisis de cómo ha involucionado el sistema de partidos y los desafíos que se le presentan ahora.

II. EL CONTEXTO DEL SURGIMIENTO Y DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Venezuela cuenta con un régimen democrático desde 1958. Durante la mayor parte de los más de 50 años de democracia, el sistema político estuvo dominado por dos partidos: Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). A raíz de la crisis económica, pero más importante de la representatividad de los partidos que se presentó en Venezuela en la década de 1980, el sistema de gobierno y las reglas electorales fueron modificados con la intención de oxigenar el sistema representativo (Carrera Damas, 1988; Lucena, 2003). Estas reglas, sin embargo, sirvieron para que el sistema bipartidista instaurado desde el inicio de la democracia se fracturara.

1. *Democratización, creación y consolidación del sistema de partidos (1958-1983)*

Desde 1958 a 1983, dos partidos se alternaron en el control del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, AD y COPEI. Este periodo contó primero con una etapa de estabilización entre 1958 y 1968, en la que los dos partidos principales, aunque dominaban la escena política, no controlaban más del 60% de los votos. Sin embargo, a partir de la elección de 1973 la suma de votos de estos dos partidos se mantuvo cerca del 90%, tanto para las elecciones presidenciales como legislativas. Durante este periodo de treinta años, AD y COPEI se consolidaron como los únicos dos actores capaces de ganar elecciones a nivel nacional. Sus organizaciones partidarias no sólo eran fuertes y estables, sino que también estaban extendidas por toda la geografía venezolana (Martz y Myers, 1986) e incluían las diferentes clases sociales y grupos de interés, como el sector campesino, trabajadores, educadores, estudiantes y movimientos profesionales (McCoy y Myers, 2004). Asimismo, AD y COPEI se convirtieron en referencia de la política venezolana y el Vota Blanco y el Vota Verde eran conocidas referencias a votar por AD y COPEI respectivamente, mostrando esto el nivel de arraigo e institucionalización de estos (Molina y Álvarez, 2004).

La fuerza institucional de estos partidos políticos hizo, entre otras razones, que académicos se refirieran al excepcionalismo venezolano como ejemplo para la región (Abente, 1988; Levine, 1973, 1977, 1989; Oropeza, 1983). Asimismo, esta estructuración de un sistema bipartidista estable, permitió mantener un régimen democrático en el cual el presidente contaba con pocos poderes formales. Esto fue posible ya que en el Congreso la fuerte disciplina partidaria impuesta desde las cúpulas de los partidos permitían diferentes pactos entre las élites de los partidos (Coppedge, 1994; Crisp, 1997; Shugart y Carey, 1992). Este control dentro de los partidos, junto a una muy escasa renovación de las cúpulas dirigentes de los partidos y a la falta de modernización, resquebrajaron la unidad interna de los partidos y las relaciones entre éstos y la sociedad (Hellinger, 1991).

Esta rigidez en los partidos políticos, aunado a una crisis económica causada por una disminución en los precios del petróleo generaron frustración en la ciudadanía que sentía que el sistema político había dejado de ser representativo (Buxton, 2001; Coppedge, 1994). Con el

objetivo de lidiar con esta crisis, el presidente Lusinchi (1983-1988) convocó a diferentes actores políticos y académicos para evaluar una posible reforma del Estado, creando la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre).¹ La Copre, después de consultar a diferentes actores de la sociedad, recomendó: *i*) la reforma interna de los partidos; *ii*) la reforma del sistema electoral cambiando el sistema de listas cerradas, y *iii*) comenzar un proceso de descentralización política y administrativa. Estas reformas, sin embargo, no fueron aprobadas debido a la falta de voluntad política (Buxton, 2001).

2. *Reforma y colapso del sistema de partidos (1988-1998)*

La reelección en 1988 de Carlos Andrés Pérez (1973-1978) estuvo principalmente fundada en la esperanza de un retorno a la era de bonanza petrolera conocida como la era de la Venezuela saudita (Tarver y Frederick, 2005). Sin embargo, la situación económica obligó al recién inaugurado presidente a tomar medidas económicas fuertes basadas en las recetas económicas del Fondo Monetario Internacional para Venezuela (Gómez Calcaño, 1998). Este gran viraje fue mal recibido por los sectores populares que salieron a la calle en febrero de 1989 para protestar por los incrementos en el pasaje del transporte público. Estas protestas (conocidas como *El caracazo*) terminaron con un saldo elevado de muertos o desaparecidos de más de 1000 venezolanos y otros 1000 estudiantes detenidos y torturados (López-Maya, 2006).

El presidente Pérez se vio obligado a oxigenar el sistema político a través de la implementación de las reformas propuestas por la Copre e ignoradas por el presidente Lusinchi (Buxton, 2001; Coppedge, 1994). La reforma electoral y política permitió por primera vez la elección directa de alcaldes y gobernadores en diciembre de 1989. Los resultados de estas elecciones mostraron el aumento del descontento popular con los partidos tradicionales, AD y COPEI, quienes a pesar de obtener la victoria en la mayoría de los estados perdieron apoyo significativo en zonas urbanas importantes (Sagarzazu, 2011a; Tarver y Frederick, 2005).

¹ De los 35 miembros de la Copre, 17 representaban a partidos políticos (AD:9, COPEI: 5, MAS: 1, URD:1, and MEP: 1) y 18 eran intelectuales independientes. (Copre, 1986; Penfold-Becerra, 2004).

La elección presidencial de 1993 fue la primera oportunidad en la que un partido distinto de AD y COPEI ganó. “El Chiripero”, alianza de partidos minoritarios de izquierda, logró llevar al ex presidente Rafael Caldera (1969-1974) a la reelección. Esta alianza se basaba en dos partidos principales: Convergencia, formado mayoritariamente por ex miembros de COPEI, y el Movimiento al Socialismo (MAS), tercer partido en importancia del país, y una serie de partidos pequeños. Los otros tres candidatos importantes de esta elección eran todos líderes regionales: Claudio Fermín, alcalde de Caracas (AD); Oswaldo Álvarez Paz, gobernador del Zulia (COPEI), y Andrés Velázquez, gobernador de Bolívar (La Causa R-LCR).

Estos cuatro candidatos acumularon en conjunto aproximadamente un 9% del total de votos con 27, 23, 22 y 21% respectivamente. Dos realidades se hacen visibles con estos resultados: primero, que el país se encontraba altamente dividido entre las cuatro opciones; segundo, que por primera vez desde 1958 AD y COPEI no sumaban más del 50% de los votos. Como evidencian los resultados de las elecciones para 1993 el sistema de partidos estaba sufriendo su más profunda crisis. AD y COPEI no sólo habían perdido una parte significativa de su caudal de votos sino la Presidencia de la República, aunado a esto estaban también perdiendo en alcaldías y gobernaciones importantes, quedando tanto los partidos como la democracia venezolana con dudas sobre su consolidación e institucionalización (López-Maya, 2006; Molina y Álvarez, 2004).

3. Hacia un nuevo sistema (desde 1998 hasta el presente)

A pesar de que ya los partidos tradicionales venían viendo sus cuotas de poder minimizándose (Cyr y Sagarzazu, 2014), la elección presidencial de 1998 fue la encargada de dar la estocada final al sistema de partidos tradicionales, en particular a AD y COPEI. Hasta 1988, y en particular entre 1973 y 1988, AD y COPEI lograban acumular más del 90% de los votos, esta cifra bajó a 45% en 1993, llegando a 11% en 1998.² La elección presidencial de 1998 fue la primera vez que un candidato

² Las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 continuarían esta tendencia a la disminución. En 2000 AD y COPEI no participaron. En 2006, COPEI apoyó al candidato de la oposición obteniendo el 2.24% de los votos, mientras que AD se mantuvo sin participar.

no afiliado, directa o indirectamente, a AD y COPEI obtenía la victoria. Hugo Chávez, un teniente-coronel del Ejército, y su Movimiento Quinta República (MVR) prometieron cambios radicales del *status quo* a través de una Asamblea Nacional Constituyente. Aunque el MVR se crea como vehículo electoral de Chávez para las elecciones presidenciales de 1998, sus orígenes datan del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), que fue el grupo de militares activos que participaron de la fallida intentona golpista de febrero de 1992, por lo tanto es un movimiento con un fuerte componente militar.

El principal rival de Chávez fue el ex gobernador del estado Carabobo, Henrique Salas Römer, quien prometía cambios pero sin la necesidad de una nueva Constitución. Proyecto Venezuela (PRVZLA) fue el vehículo electoral utilizado por Salas Römer. Este partido fue creado a partir del partido regional, Proyecto Carabobo, de los Salas (padre e hijo). Proyecto Carabobo fue creado en 1995 cuando COPEI decide no apoyar a Henrique Salas Feo, hijo de Henrique Salas Römer, como candidato a la gobernación una vez que Salas Römer no podía ser reelecto. Así pues este partido es uno más de los que surgen como vehículos personales a consecuencia del proceso de descentralización.³

Los resultados de la elección de 1998 entonces muestran la minimización de los partidos tradicionales y el surgimiento de dos nuevos actores, el MVR y PRVZLA, que sumaron en conjunto el 69% de los votos. Estos resultados no se tradujeron de manera similar en las otras dos elecciones realizadas en 1998, las de gobernadores y las del Congreso y Senado; pero a pesar de esto el mapa político de Venezuela cambió significativamente. Por ejemplo, AD y COPEI pasaron de controlar 90% de las gobernaciones en 1989 a controlar 82% en 1992, 73% en 1995 y 57% en 1998. Esta disminución continuó en 2000, 2004 y 2008 donde pasaron a controlar el 13, el 4 y el 8%, respectivamente. Así pues, estos resultados son esenciales para entender la pérdida del control que AD y COPEI tenían sobre la política electoral venezolana.

³ El estado Carabobo es uno de los más ricos de Venezuela. Valencia, su ciudad capital, es considerada la capital industrial debido al alto número de empresas manufactureras que se ubican allí.

III. LAS REGLAS DEL JUEGO

Con el Pacto de Punto Fijo y la nueva Constitución de 1958, se establecieron también un grupo de reglas oficiales y no oficiales para asegurar la viabilidad del naciente sistema democrático. La primera ley electoral venezolana, de la nueva democracia, aprobada en 1958 estableció los mecanismos de selección del presidente, los senadores y diputados. A pesar de que en 1970 se aprobó una nueva Ley Orgánica del Sufragio, los principios de la Ley de 1958 se mantuvieron vigentes hasta 1988-1989, cuando un conjunto de nuevas leyes dio paso a un proceso de refundación del sistema democrático venezolano y más importante de sus instituciones a través del más importante cambio del reglamento electoral (Carrera Damas, 1988).

Las razones de ese cambio son profundas. Primero, porque por primera vez se elegían alcaldes y gobernadores de forma directa, y segundo, porque el mecanismo de elección de diputados fue alterado para permitir elecciones fuera de las listas cerradas de los partidos políticos. A pesar de este periodo estable sin mayores cambios, una vez que el sistema se modificó en 1989 se comienzan a suscitar una serie de cambios hasta la aprobación de la más reciente Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2010.

1. Etapa I: la estabilidad Punto Fijista

En el proceso de reinstauración de la democracia en 1958 la Junta de Gobierno liderada por Wolfgang Larrazabal procedió a legislar en el ámbito electoral. Con la Ley Electoral de 1958 se estableció entre otras cosas: 1) la elección del presidente de la República por mayoría simple; 2) la utilización del principio de representación proporcional de las minorías (con el método D'Hondt); 3) la utilización de listas cerradas, y 4) la utilización de dos votos por persona, uno para presidente y uno para todos cargos legislativos (senadores, diputados, concejos legislativos y municipales). Este sistema de votación se mantuvo relativamente intacto hasta 1978 ya que las reformas parciales a la Ley realizadas en 1959 y 1964, e inclusive el cambio por la Ley Orgánica del Sufragio en 1970 y sus modificaciones en 1973 y 1977, no afectaron ninguno de estos elementos sino más bien cambios en las estructuras electorales, método de votación, y procesos administrativos (Lucena, 2003) (véase tablas 1 y 2).

Tabla 1
Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1961-1999	5 años	Sí (dos periodos intermedios)	Personal	Mayoría relativa	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	Sí
1999-2009	6 años	Sí (inmediata, una sola vez)	Personal	Mayoría relativa	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No*
2009-2015	6 años	Sí (Indefinida)	Personal	Mayoría relativa	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No*

* En principio el sistema está diseñado para minimizar las coincidencias electorales, sin embargo, debido a que los diferentes cargos tienen duraciones diferentes existe la posibilidad de coincidencia.

Fuente: elaboración a partir de Base de Datos sispsUB [1978-2015].

En 1978 se aprueba la Ley Orgánica del Régimen Municipales dando pie a la elección de los concejos municipales quienes venían eligiéndose hasta entonces a través de listas cerradas como parte del voto en la tarjeta pequeña para los entes legislativos (Bunimov-Parra 1986; Kornblith y Levine, 1995). El objetivo de esta ley era intentar darle un nivel de autonomía y viabilidad administrativa a las municipalidades del cual carecían y que estaba establecido en la Constitución de 1961 (Linsey y Herrera, 1980; Brewer-Carias, 1984).

El sistema electoral en este periodo era bastante simple, y esta simplicidad se aplicaba a sus diferentes elementos: el acto de votación, los requisitos para inscribir candidatos y partidos, y los procesos de registro de electores (Kornblith y Levine, 1995). Sin embargo, esta misma simplicidad del sistema resultaba ser problemática. En específico, el uso de listas cerradas generó un férreo control de las cúpulas de los partidos políticos sobre los candidatos electos. Esto sumado a las dificultades para financiar campañas, limitaba la representatividad del electorado pues los políticos electos respondían más al partido que al pueblo que los eligió (Kornblith y Levine, 1995).

2. Etapa II: los cambios de la crisis 1989-1999

El desgaste del sistema puntofijista no ocurrió de manera inmediata. Por el contrario, los partidos políticos sabían del desgaste. Es por eso que el presidente Lusinchi crea la Copre en 1984. Sin embargo, la mayoría de estas reformas propuestas no fueron implementadas sino hasta 1989 después de las protestas del Caracazo. Así pues, la ley que regía los procesos electorales desde 1958 es modificada con una serie de leyes que establecen el nuevo régimen electoral venezolano y la nueva estructura político-administrativa. Esta reforma se puede considerar la más importante del sistema institucional y electoral venezolano puesto que supuso cambios en diferentes niveles y estructuras:

- i) Elección directa de alcaldes y legisladores del concejo municipal: a pesar de que la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 ya establecía la elección de los concejos municipales, esta ley dio una mayor diferenciación a los entes municipales en cuanto a sus competencias, administración, funcionamiento, etcétera, e introdujo la figura del alcalde electo como autori-

dad ejecutiva del municipio, dejando al concejo municipal sólo con la función legislativa (Villegas Moreno, 2008).

- ii) Elección directa de gobernadores y legisladores estatales: las figuras de gobernadores de estado existían en la Constitución de 1961, sin embargo, estos cargos eran de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República. Similarmen- te, los concejos legislativos estatales ya existían desde 1958 y se elegían en conjunto con los senadores, diputados y concejeros municipales mediante el voto a la tarjeta pequeña. Con la aprobación de la Ley de Descentralización y la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado en 1989 se instauró la elección universal, directa y secreta tanto de los gobernadores de estados como de los concejos legislativos estatales y se les asignaron competencias políticas y administrativas.
- iii) Modificación de uso de listas cerradas con representación proporcional: dos pasos se dieron en 1989 para modificar el uso de listas cerradas con representación proporcional (véase tabla 2):
 - a) se aprobó el uso de listas abiertas para los concejos municipales: con la reforma de la ley del sufragio se permitió, por primera vez, incluir elementos de voto nominal. Sin embargo esto se restringió a las elecciones de los concejos municipales, de esta forma por primera vez, desde 1958, se alteró el sistema de representación proporcional utilizado. Esto se hizo efectivo en las elecciones de 1989, y b) se modificó la fórmula electoral en la elección de diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas estadales siguiendo el sistema mixto alemán con 55% de los cargos electos mayoritariamente y 45% en forma proporcional. Este cambio se haría efectivo en las elecciones de 1993 (Ley Orgánica del Sufragio, artículo 3o., 1989; Lucena, 2003).
- iv) Reducción del periodo de duración de los niveles regionales y municipales de cinco a tres años.

Todas estas reformas tuvieron implicaciones importantes en la evolución del sistema de partidos venezolano. Sin embargo, estas reformas no fueron las únicas realizadas entre 1989 y 1998. Por el contrario, la estabilidad del sistema electoral observada entre 1958 y 1988 dio paso a un sistema en cambio constante. En 1992 se reformó la ley del

sufragio para proceder a elegir a los miembros de Juntas Parroquiales —una instancia por debajo del nivel municipal— y para modificar el sistema de listas abiertas para elegir concejales municipales cambiándolo por el sistema mixto similar al de la elección de diputados. En 1993 y 1995, se realizaron cambios en la fórmula electoral para elegir a los miembros de los cuerpos legislativos como en la magnitud de los distritos. Estos cambios, especialmente en lo que respecta a la fórmula electoral y a la magnitud de los distritos, hicieron que el sistema pasara de altamente proporcional a ser desproporcional con sesgos mayoritarios (Lucena, 2003).

En 1998 se alteró el calendario electoral para separar las elecciones debido a que por primera vez coincidirían los calendarios electorales de las elecciones presidencial y legislativas con el de las regionales y municipales, hasta entonces debido a la diferencia en la longitud de los periodos (cinco y tres años respectivamente) estas no habían coincidido. Es así entonces como el Congreso legisla la separación de las elecciones celebrando las regionales, municipales y legislativas en noviembre y las presidenciales en diciembre. Esta separación pudo responder más a criterios político electorales que a criterios técnicos (Lucena, 2003).

3. Etapa III: adaptándose a la nueva estructura institucional desde 1999 al presente

Con la victoria de Hugo Chávez en las elecciones de 1998 comienza un proceso de transformaciones a nivel nacional del cual el ámbito electoral no fue excluido. A pesar de que la legislación electoral se ha tenido que adecuar a la nueva realidad institucional (eliminación del Senado, cambios de longitud de los periodos, nuevas responsabilidades del poder electoral) y a las nuevas formas de participación (por ejemplo, la legislación de los referéndum) este periodo no ha visto tanto cambio legislativo como podría haber sido esperado, por el contrario, todavía quedan áreas pendientes de leyes que las regulen.

Los cambios en este periodo se pueden resumir de la siguiente manera (véase tablas 1 y 2):

- i) Cambios en la longitud de los periodos constitucionales: la nueva Constitución aprobada en 1999 modifica el esquema

existente en la Constitución de 1961 y fija la duración de los periodos presidencial, legislativo nacional, y regional/local en seis, cinco y cuatro años respectivamente.

- ii) Cambios en la posibilidad de reelección: a pesar de que el sistema anterior permitía la reelección —de distintas formas para los distintos cargos—, la Constitución de 1999 armoniza estas reglas y establece la posibilidad de reelección inmediata por un periodo inmediato para cargos ejecutivos y por dos periodos inmediatos para cargos legislativos. Estos límites, sin embargo, fueron eliminados, para todos los cargos, con la reforma constitucional de 2009.
- iii) Eliminación del Senado: la nueva Constitución elimina la figura del Senado y normaliza todos los poderes legislativos con una sola cámara.
- iv) Eliminación de los diputados adicionales: se elimina la asignación de diputados adicionales para garantizar la proporcionalidad del sistema electoral.
- v) Cambios en las atribuciones y composición del ente rector electoral.
- vi) Legalización de las “morochas”: el sistema de votación doble o “segmentado” (Diether) mediante el cual los votos nominales y lista no guardan relación, por lo que “el total de escaños que corresponde a una agrupación política no lo determina el voto lista, y que los candidatos electos en los circuitos no se restan de los que le corresponden a la agrupación política conforme al voto lista” como se hacía con anterioridad para garantizar la proporcionalidad del sistema (Rachadell, 2010).

Tabla 2

Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Magnitud cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1961-1989	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	Cada estado por lo menos 2 diputados para los estados y 1 para los territorios federales	Estados y Territorios Federales	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	5 años	
1989-1999	Mixto: proporcional personalizado		Diputados Nacionales	Cada estado por lo menos 2 diputados para los estados y 1 para los territorios federales	Estados y Territorios Federales	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	5 años	
1999-2009	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt Mayoría Relativa	Asamblea Nacional	Variable (165 en 2005)	27: 24 estados 3 unim. Indígenas	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	5 años	Si (por dos periodos máximo)
2009 - 2015	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt Mayoría Relativa	Asamblea Nacional	Variable (165 en 2005 y 2010, 167 en 2015)	27: 24 estados 3 unim. Indígenas	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	5 años	Si

Tabla 2 (continuación)
Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Magnitud cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1989 - 1997	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt Mayoría Relativa	Concejo legislativo (estadual)		Por municipios o grupos de municipios.		Entre 2 y 5 años (fijado por Ley)	
1997-1999	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt Mayoría Relativa	Concejo legislativo (estadual)	Entre 11 y 23 integrantes según población	Por municipios o grupos de municipios.	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	4 años	Sí (por dos periodos máximo)
1999 - 2009	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt Mayoría Relativa	Concejo legislativo (estadual)	Entre 7 y 15 integrantes según población	Por municipios o grupos de municipios.	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	4 años	Sí (por dos periodos máximo)
2009-2015	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt Mayoría Relativa	Concejo legislativo (estadual)	Entre 7 y 15 integrantes según población	Por municipios o grupos de municipios.	Listas cerradas y bloqueadas. Candidatos distritales uninominales	4 años	Sí

Fuente: elaboración a partir de Base de Datos SISPSUB [1978-2015].

IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EVOLUCIÓN Y CAMBIO

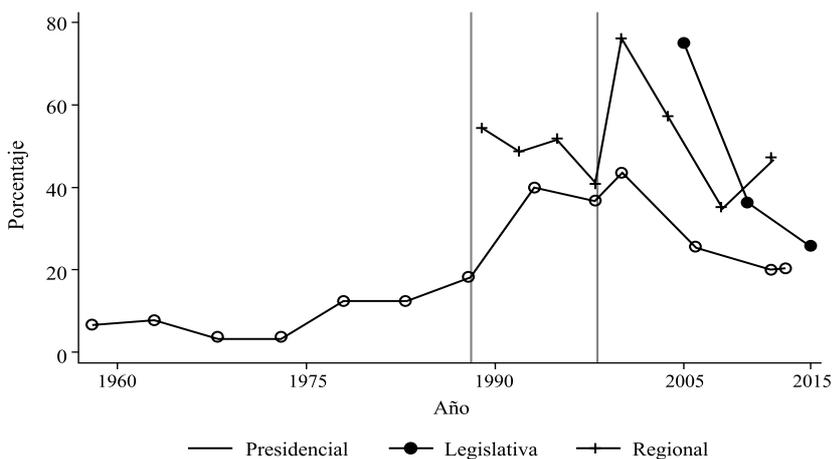
El cambio en las reglas del juego, sumado a una situación de desafección ciudadana con el *status quo*, generó una serie de cambios en el comportamiento de los actores políticos y del electorado. Este cambio comenzó como una desestabilización del sistema de partidos (Penfold-Becerra, 2001), su posterior colapso (Morgan, 2011; Seawright, 2012), y la creación de un sistema todavía no consolidado (Sagarzazu, 2011b; Cyr y Sagarzazu, 2014; Morgan en prensa). En esta sección se analiza este proceso desde el ámbito de la oferta (los partidos), la demanda (los ciudadanos) y las interacciones entre ambos.

1. Participación electoral

La evolución del comportamiento electoral en Venezuela va a estar altamente ligada al proceso de crisis política y a la sucesión de cambios que en materia electoral se dieron durante la década de 1990. Dos estadísticas permiten observar este acompañamiento claramente de: *i*) los índices de abstención y *ii*) el cambio en el apoyo electoral a los partidos tradicionales.

Gráfico 1

Porcentaje de abstención en elecciones venezolanas. 1958-2015



Fuente: elaboración propia.

El primer signo de que había un problema se puede observar con el aumento significativo de los índices de abstención (véase gráfico 1). Como se puede observar, durante el periodo institucionalizado (1958-1988) la abstención se mantuvo por debajo del 20% del electorado, rondando un 10% en promedio y llegando a ser más alta en la elección de 1988. La llegada de elecciones regionales al contrario de lo que se podría esperar, dada su novedad y el hecho de que por primera vez se podía elegir gobernadores y alcaldes, en vez de mantener índices bajos o moderados de participación tienen por el contrario valores nunca antes vistos.

Las primeras tres elecciones regionales de 1989, 1992 y 1995 llegan a tener abstención por encima del 50%. Estos altos índices de abstención llegan inclusive a afectar a las elecciones presidenciales de 1993 y 1998 en las que sólo alrededor del 60% del electorado participa. La llegada de la reforma constitucional de 1999 no pareciera en principio tener mayores efectos sobre los índices de abstención que siguen estando entre 20 y 40% para las elecciones presidenciales. Sin embargo, para las regionales y legislativas estos índices muestran cierta volatilidad cambiando abruptamente entre 80, 60 y 40%; una excepción es la elección legislativa de 2015 que tuvo una abstención de 27% más parecida a la de procesos presidenciales que legislativos. La tendencia a disminuir en estos índices se puede explicar en parte debido al aumento de la conflictividad social de los últimos 14 años.

El segundo indicador a observar para entender el cambio en el sistema es el porcentaje de votos que obtienen los partidos tradicionales.⁴ Este valor nos permite evaluar cómo los partidos tradicionales pasan de ser los actores hegemónicos del sistema, con apoyo electoral que sumaba más del 80% en la década de 1970, a ser actores casi irrelevantes con menos del 10% de apoyo electoral (véase gráfico 2). Nuevamente se puede observar el aumento en el apoyo a los partidos tradicionales y luego una vertiginosa caída en la década de 1990. Este cambio es similar al observado por Cyr y Sagarzazu (2014) en su análisis del sistema de partidos venezolano visto desde la interrelación del sistema nacional y regional de partidos. Usando el Índice de Predominio de los Partidos Tradicionales de Freidenberg y Suárez-Cao (2014), se muestra cómo durante el final de la década de 1990 los

⁴ Por “partidos tradicionales” se entiende a AD, COPEI, MAS y LCR (Cyr y Sagarzazu, 2014).

partidos tradicionales ceden el control institucional de las regiones a los no-tradicionales.

Un hecho interesante a destacar es que Acción Democrática, a pesar de casi desaparecer electoralmente después de la elección de 2000, ha tenido un resurgimiento en los últimos años. En las elecciones legislativas de 2010 contó con 23 de 65 diputados opositores (siendo la mayor fuerza dentro de la oposición); tras la última elección legislativa de 2015 cuenta con 25 de 112 diputados opositores siendo la segunda fuerza dentro de la coalición. Debido a que estos diputados opositores fueron electos a través de la tarjeta de la coalición Mesa de la Unidad Democrática (MUD) es imposible determinar el porcentaje de votos obtenidos por AD independiente del resto de miembros de esta coalición opositora.

Gráfico 2
Cambio de predominio de partidos tradicionales
a partidos no-tradicionales



Fuente: elaboración propia.

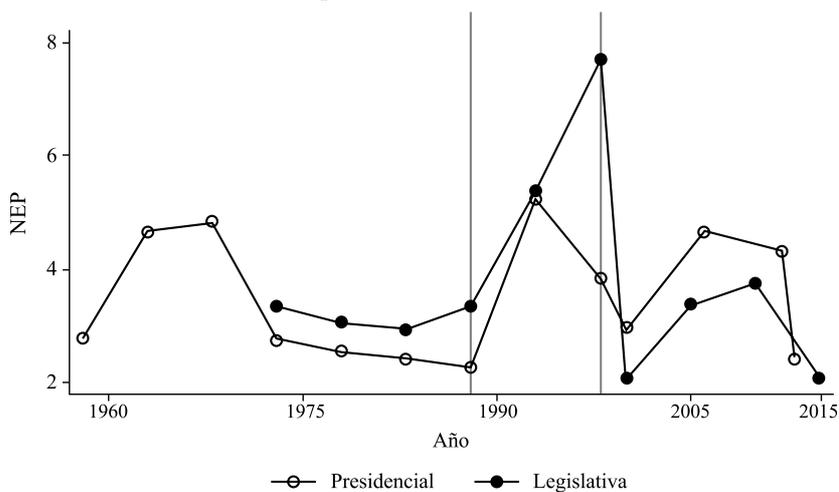
2. Evolución de la oferta partidista

La entrada en crisis del sistema de partidos y el colapso de los partidos tradicionales fue, dada la naturaleza del sistema electoral venezolano

en el que se hacían elecciones cada cinco años, bastante rápida. En dos ciclos electorales (diez años), los partidos tradicionales bajaron de sumar casi el 90% de los votos a sumar 20%. Para entender las características claves del cambio de la oferta partidista el gráfico 3 muestra el número efectivo de partidos usando el índice de Laakso y Taagepera (1979). Siguiendo de cierta manera las tres etapas identificadas anteriormente, el índice del número efectivo de partidos muestra cómo el sistema de partidos poscolapso pareciera estar reorganizándose en torno a un número reducido de opciones electorales ($NEP \leq 4$), esto luego de que durante los 10 años de la crisis del sistema éste contara con números efectivos de partidos superiores a los cinco (véase gráfico 3).

Gráfico 3

Número efectivo de partidos en las elecciones venezolanas



Fuente: elaboración propia.

Este aumento y disminución del número efectivo de partidos exhibe un comportamiento menos consistente cuando se observa a nivel de los estados. Como muestra Sagarzazu (2011a), el sistema de partidos mostraba un comportamiento similar hasta 1993, “sin embargo, a partir de 1993, la variación en el comportamiento regional es muy amplia” habiendo estados donde el NEP es cinco y otros donde está por debajo de tres (Sagarzazu 2011a: 129). A pesar de que el número de partidos efectivos sube y pasa los cinco durante la década de 1990, o que se mantie-

ne alrededor de los tres o cuatro en las elecciones poscolapso, el sistema de partidos está girando alrededor de dos polos políticos (Morgan, en prensa; Cyr y Sagarzazu, 2014; Cyr, 2013). Esta consolidación se puede observar tanto en el número efectivo de candidatos en elecciones presidenciales que de estar en 3.5 en 1993 ha bajado a dos (Sagarzazu, 2010; Morgan, en prensa), como en el número efectivo de partidos electorales en elecciones legislativas que en 2015 se sitúa también en dos.

3. *Nivel de competitividad e incertidumbre en la competencia*

Para entender la evolución de la competitividad electoral en el sistema de partidos venezolanos se procede a clasificar a los partidos según su desempeño electoral. Así, para cada elección se considera a un partido no competitivo si obtiene entre 0 y 5% de los votos nacionales; poco competitivo si está por debajo del 10%; medianamente competitivo si está entre 10 y 20%; competitivo si está entre 20 y 30% y, finalmente, altamente competitivo si sobrepasa el 30% de los votos. La tabla 4 presenta los resultados de esta clasificación indicando para cada elección presidencial el número de partidos que quedan clasificados en cada categoría.

Tabla 4
Número de partidos según su competitividad electoral.
Elecciones presidenciales

Año	No competitivos	Poco competitivos	Medianamente competitivos	Competitivos	Altamente competitivos
1958	4		1		2
1963	4	1	2	1	1
1968	11	1	2	2	
1973	17				2
1978	14				2
1983	25				2
1988	32				2
1993	43		2	3	
1998	27	2		1	1

Tabla 4 (continuación)
 Número de partidos según su competitividad electoral.
 Elecciones presidenciales

Año	No competitivos	Poco competitivos	Medianamente competitivos	Competitivos	Altamente competitivos
2000	14		1	1	1
2006	74	2	2		1
2012	31	1	2		1
2013	17				2

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 4 se pueden observar varios comportamientos interesantes. Primero, el predominio casi constante de dos partidos (AD y COPEI) durante el periodo institucionalizado como los únicos dos partidos altamente competitivos. Segundo, el dominio constante del MVR/PSUV durante la etapa poscrisis (único partido competitivo).⁵ Y, tercero, el aumento constante de partidos no competitivos con dos picos particulares en 1993 y 2006.

Tabla 5
 Número de partidos según su competitividad electoral
 Elecciones legislativas

Año	No competitivos	Poco competitivos	Medianamente competitivos	Competitivos	Altamente competitivos
1973	6	2			2
1978	4	2			2
1983	7	2		1	1

⁵ Nótese que para la elección de 2013 como la oposición se une en una sola tarjeta electoral aparece entonces como un partido altamente competitivo, esto sin embargo es relativo a las decisiones electorales de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD).

Tabla 5 (continuación)
 Número de partidos según su competitividad electoral
 Elecciones legislativas

Año	No competitivos	Poco competitivos	Medianamente competitivos	Competitivos	Altamente competitivos
1988	6	1	1		2
1993		1	2	3	
1998	9	1	2	2	
2000	23	8	2		2
2005	274	3			1
2010	9	5			1
2015	38				2

Fuente: elaboración propia.

Un patrón similar al de la tabla 4 se puede observar en las elecciones legislativas (tabla 5). Tanto para la elección presidencial de 2013 como para la elección legislativa de 2015 hay dos partidos altamente competitivos y el resto son partidos no competitivos. Esto es una prueba más de la dinámica polarizadora gobierno/oposición, ya que estos dos partidos altamente competitivos son el PSUV y la coalición opositora MUD. Es importante aclarar, sin embargo, que a pesar de que la MUD aparece como un solo partido —porque así se presentan en la boleta electoral— esto es en realidad una coalición de partidos de diversas tendencias y estrategias (Cannon, 2014).

4. Estabilidad, crisis y cambio en la temática que cruza la política

Durante el periodo 1958-1988, los partidos políticos mantenían una discusión de temas que giraban en torno a diferentes áreas de política pública relacionadas específicamente a las fortalezas de cada partido (Bolívar, 1992, 2001; Myers, 1973). Esta discusión, estaba basada en las moderadas diferencias ideológicas que los dividían y eran expresa-

das en políticas públicas acordes a estas visiones (Karl, 1997; Morgan, 2011). En este comportamiento los partidos venezolanos se parecían a sus pares de países desarrollados que mantenían discusiones políticas con base en temas clave asociados a la tradición de cada partido, a sus orígenes, y sus bases (Budge y Farlie, 1983).

Sin embargo, la crisis del sistema político de la década de 1980 afectó directamente los temas vinculados a los partidos. Este cambio se evidenció primero con una atención significativa al tema de la corrupción por parte de los candidatos de AD y COPEI, convirtiéndose en el tema principal de la campaña de 1988. Otros temas también fueron discutidos por los partidos, como por ejemplo necesidades económicas y temas de género por parte de AD o valores morales y problemas con Colombia por parte de COPEI, a pesar de ser mencionados estos reciben una atención mínima (Bolívar, 1992).

La elección de 1993 puso en evidencia una situación todavía más desoladora en términos de temáticas de campaña. En esta elección, los partidos tradicionales minimizaron su propuesta electoral para recibir menos críticas de las que ya recibían (Bolívar, 2001: 33). A pesar de esto, cuando había mención a temas específicos, la campaña giró sobre cuatro temas: salud, educación, la situación económica, y el rol de los militares (Bolívar, 1992; 2001). La dinámica de una elección sin profundidad en temas de políticas públicas que se inició en 1988 y continuó en 1993 llegó a su clímax en 1998 cuando los tres temas principales de campaña fueron: cambio, orden y políticas económicas neoliberales (Lozada, 1999). En un periodo de diez años, los partidos tradicionales abandonaron los temas políticos que les pertenecían y con los cuales se habían establecido en el electorado y se habían diferenciado de la competencia para pasar, junto a los partidos nuevos, a resaltar temas coyunturales.

Esta atención a temas coyunturales pasó a ser minimizada una vez entrado el año 2000 y el nuevo periodo político venezolano. Este nuevo periodo más bien pasa a generar un nuevo comportamiento en los políticos venezolanos, el de los políticos mediáticos. En un estudio de los temas que discuten los políticos venezolanos desde 1998 hasta 2010, Sagarzazu (2011b) encontró que los políticos pasaron a ignorar los temas de principal preocupación del electorado y comenzaron a repetir las discusiones de temas de los medios nacionales. En los tres periodos políticos identificados, el del sistema institucionalizado, el

del sistema en crisis, y el del resurgimiento, los temas discutidos en el foro político varían y pasan a su vez por distintas etapas. Primero, por la etapa de temas propietarios (*issue ownership*⁶); segundo, por la etapa de temas coyunturales o importantes para el público (*issue salience*⁷) y, por último, por un seguimiento de lo que publica la prensa.

5. *Nivel de institucionalización del vínculo entre electores y partidos*

Otra manera de evaluar el sistema de partidos es a través del cambio electoral, es decir, evaluar qué tan estable ha sido el comportamiento en las elecciones presidenciales y legislativas. Para esto se toma el índice de volatilidad electoral agregada de Pedersen (1983). Como se puede observar en el gráfico 4 el patrón que se ha venido observando se mantiene. Después de un periodo inicial de acomodado, el índice de volatilidad ronda el 25% en promedio. En 1983 el índice de volatilidad electoral agregada llega a su nivel más bajo (15%), aunque la elección siguiente sube a su máximo valor (94%). La entrada constante de nuevos actores, con apoyo significativo, hace que este índice se mantenga considerablemente alto.

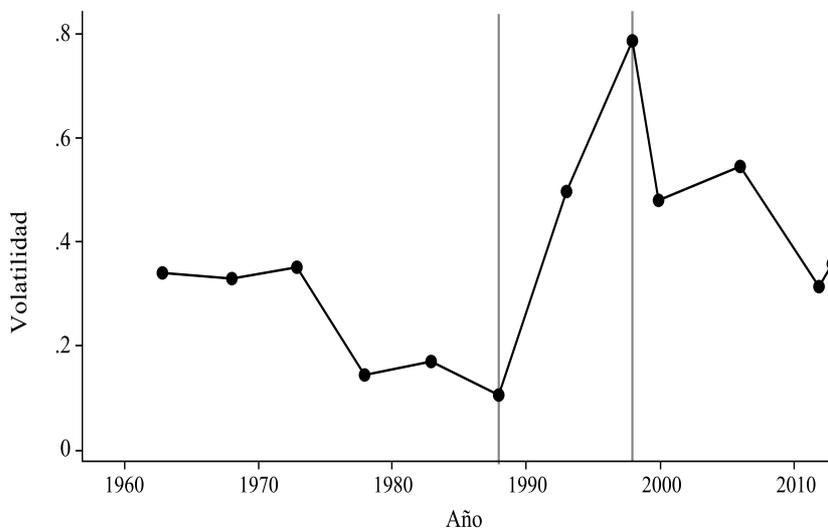
Sin embargo, a pesar de la volatilidad reciente en cuanto a la competencia partidaria es importante resaltar que la política venezolana recientemente ha estado signada bajo el *cleavage* gobierno-oposición (Cyr, 2013; García-Guadilla, 2005; Hawkins, 2010; Morgan, en prensa), división que se evidencia tanto en el comportamiento electoral de los ciudadanos como en el de las elites partidarias que crearon dos coaliciones (Morgan, en prensa; Cyr y Sagarzazu, 2014). Al tomar en cuenta esta realidad se observa cómo la volatilidad en los últimos años se encuentra muy por debajo de los valores observados en la década de 1990 y la primera década del siglo XXI (Morgan, en prensa).

⁶ Véase Petrocik (1996).

⁷ Véase Ansolabehere y Iyengar (1994).

Gráfico 4

Volatilidad electoral agregada en las elecciones presidenciales



Fuente: elaboración propia del autor.

V. PRINCIPALES CONTINUIDADES Y CAMBIOS

Las dinámicas del sistema político venezolano han estado muy interrelacionadas entre sí, quedando demarcadas claramente a través de los diferentes indicadores las tres etapas: institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos. En el primer periodo del sistema de partidos, AD y COPEI se consolidaron como las dos fuerzas electorales viables. Esto es particularmente cierto una vez que el tercer partido salido de la transición (la URD) y las divisiones —más importante— de Acción Democrática (AD-Oposición y MEP) se minimizan electoralmente. Llegado 1973 y por cuatro elecciones consecutivas, AD y COPEI acumulan más del 80% de los votos. Así mismo con la reducción de la oferta partidaria, baja también la volatilidad entre las diferentes elecciones. La dinámica de participación ciudadana en esta época también es muy similar, el periodo institucionalizado se caracteriza por unos niveles de participación muy altos —aunque hay que recordar que hasta 1999 el voto era obligatorio—.

La dinámica bipartidista permitía a los partidos tradicionales especializarse en ciertos temas de forma tal que el electorado los pudiera diferenciar. Todas estas características del sistema venían acompañadas de un andamiaje electoral que permanecía estable en el tiempo y que sufría sólo modificaciones menores. Esta estabilidad en las diferentes dinámicas político-electorales, sin embargo, no pudo soportar la crisis político-económica de las décadas de 1980 y 1990. Una vez que el sistema creado a raíz del Pacto de Punto Fijo, comienza a entrar en crisis se suscitan una serie de cambios en las reglas electorales que tienen consecuencias directas sobre los diferentes componentes del sistema político. Los dos cambios electorales más importantes fueron la modificación del sistema proporcional para elegir a senadores y diputados que dio paso a un sistema mixto, y la elección directa de gobernadores y alcaldes.

Estos cambios institucionales sumados a la crisis económica y el rechazo al sistema político afectaron seriamente la participación ciudadana, y la oferta y competencia electoral. Por ejemplo, a pesar de que el voto seguía siendo obligatorio la participación bajó de un 80 a un 60%. Asimismo, el dominio electoral de AD y COPEI se vio amenazado por dos de los partidos minoritarios (MAS y LCR) que obtuvieron victorias significativas en las elecciones regionales en la década de 1990 y en las elecciones presidenciales y legislativas de 1993. Al ver el sistema de partidos, y su hegemonía sobre éste, al colapsar AD y COPEI, modifican su estrategia discursiva para responder más a las prioridades del electorado, esto en contraste con la época anterior donde mantenían estrategias discursivas basadas en sus fortalezas. Esta década entonces se ve marcada por una mezcla de cambios institucionales, insatisfacción del electorado, y crisis económica.

La victoria de un actor completamente ajeno al sistema, Hugo Chávez, y la minimización electoral de los partidos tradicionales y hegemónicos de Venezuela, sella el colapso del sistema de partidos y abre la puerta a una nueva etapa de regeneración. En esta tercera etapa se ha visto una vuelta de la participación ciudadana —que va de la mano de una mayor polarización de la sociedad venezolana—. Asimismo se puede observar una repetición de los patrones de competitividad y oferta electoral de principios de la democracia venezolana en 1958. Como en la década de 1960, se ha dado una disminución del número de partidos efectivos y de la volatilidad electoral agregada así como de un retorno a dos partidos altamente competitivos —aunque

uno de estos sea una coalición—. Esto, sin embargo, es fruto de unas reglas y un ambiente electoral que fomenta la existencia del *cleavage* gobierno (chavismo) y oposición.

VI. CONCLUSIONES

El sistema político venezolano ha pasado de ser ejemplo, a ser completamente lo opuesto. Un sistema nacido de un pacto firmado con la intención de buscar la incorporación de los distintos actores importantes de la sociedad posperezjimenista, permitió en sus inicios mantener una competencia electoral saludable y una incorporación de los diferentes intereses y grupos de la sociedad venezolana (véase, por ejemplo, Martz, 1966; McCoy, 1989; Martz y Myers, 1994; Crisp, 2000; Morgan, 2011). La rigidez impuesta por este sistema, sumado a la crisis económica, y a la crisis de representatividad generaron presiones para realizar cambios. Como se mostró en este capítulo, los cambios en el sistema electoral fueron muchos y muy rápidos: cambio de sistema electoral para los niveles legislativos, elección de gobernadores y alcaldes, etcétera. La inmediatez en la implementación de los cambios no permitió a las elites y en especial a los partidos políticos, adaptarse rápidamente generando así desestabilización y el posterior colapso.

El periodo de institucionalización dio paso entonces a un sistema en crisis donde la participación ciudadana, la competencia partidaria, y los temas en la agenda pública se vieron alterados. Los índices de abstención, por ejemplo, pasaron de estar por debajo del 20% a subir precipitadamente a valores rondando el 50%. De la misma manera, el sistema de partidos pasó de tener dos partidos tradicionales que acumulaban cerca del 90% de los votos a tener menos del 5%. Esto generó alta volatilidad electoral, con índices que pasaron de estar a la par de países desarrollados europeos a tener casi 100% de volatilidad. Finalmente, el discurso político también se vio afectado en respuesta a la crisis de representatividad con los partidos tradicionales pasando de estrategias típicas de diferenciación temática a una estrategia de convergencia temática con base en los problemas más importantes.

Las reformas implementadas para salvar al sistema político tuvieron en cambio una consecuencia no previsible, la crisis del sistema político dio paso al colapso del sistema de partidos generado a la sombra del pacto de Punto Fijo. En un periodo de diez años los partidos

tradicionales en vez de readaptarse para satisfacer las demandas insatisfechas de la población e incorporar a los sectores excluidos (Lander, 1996; Morgan, 2011) se atrincheraron en sus posiciones (Levine, 1998; Salamanca, 1995), sin darse cuenta que los sectores hasta entonces excluidos habían crecido significativamente y serían quienes buscarían en nuevos actores políticos esa representación (Morgan, 2007).

Una vez que el sistema colapsó y nuevos actores entran en la arena política, el sistema comienza a reacomodarse. Los nuevos actores políticos buscan insertarse en el sistema y usan para ello diferentes estrategias. El principal partido de gobierno busca expandir su presencia por todo el territorio nacional mientras que los partidos opositores se dividen en feudos y se enfocan en promover su poder regional (Sagarzazu, 2011a). Como se vio anteriormente, los índices de abstención así como el número de partidos y la volatilidad bajan en este periodo, sin embargo, esta disminución está relacionada a la alta polarización que presenta la sociedad venezolana hoy en día. En términos del debate político es interesante ver cómo una vez más éste ha vuelto a cambiar y ahora en vez de representar los principales problemas de la ciudadanía muestra una discusión completamente mediatizada en donde los actores políticos discuten los temas que preocupan a los medios.

Parte del problema de regeneración del sistema de partidos es que la competencia partidaria no se ha estabilizado todavía. En el sector oficialista y más específicamente dentro del PSUV las disputas internas le dificultan su institucionalización (Morgan, en prensa), similarmente dentro de la oposición hay dificultades de combinación de estrategias, ideologías y personalidades (Cyr y Sagarzazu, 2014; Morgan, en prensa). Como se ha mostrado aquí y en estudios anteriores (véase, por ejemplo, Penfold-Becerra, 2001, 2004; Morgan, 2011), este colapso ha sido guiado más por factores institucionales que por razones económicas (Hillman, 1994; Molina y Pérez, 1998). El problema del sistema político venezolano fue primordialmente la inhabilidad de los partidos políticos de adaptarse a los cambios de la sociedad (Morgan, 2011). La crisis del sistema económico y los cambios de reglas electorales fueron los catalizadores mediante los cuales los ciudadanos abandonaron a los partidos tradicionales y apoyaron a los nuevos actores a los que el sistema les abrió las puertas. El sistema resultante del poscolapso no ha sido puesto a prueba, sin embargo, la poca institucionalización

de la oferta partidaria actual podría generar un nuevo colapso y la entrada de nuevos actores.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, Robert Jackson (1964), *The Venezuelan Democratic Revolution; a profile of the regime of Rómulo Betancourt*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press.
- ABENTE, Diego (1988), "Politics and Policies: the Limits of the Venezuelan Consociational Regime", en HERMAN D. L. (ed.), *Democracy in Latin America: Colombia and Venezuela*, Nueva York, Praeger, pp. 133-154.
- BREWER-CARIAS, Allan (1984), *El régimen municipal en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- BOLÍVAR, Adriana (1992), "The Analysis of Political Discourse, with Particular Reference to the Venezuelan Political Dialogue", *English for Specific Purposes*, vol. II, pp. 159-175.
- BOLÍVAR, Adriana (2001), "Changes in Venezuelan Political Dialogue: the Role of Advertising During Electoral Campaigns", *Discourse and Society*, vol. 12 (1), pp. 23-46.
- BUDGE, Ian y FARLIE, Dennis (1983), *Explaining and predicting elections: issue effects and party strategies in twenty-three democracies*, Londres, Allen & Unwin.
- BUNIMOV-PARRA, Boris (1986), "Legislación Electoral Venezolana", en CORTES, Cecilia (ed.), *Legislación electoral comparada*, San José, CAPEL, pp. 343-367.
- BUXTON, Julia (2001), *The Failure of Political Reform in Venezuela*, Aldershot, Burlington, Ashgate.
- CANNON, Barry (2014), "As Clear as MUD: Characteristics, Objectives, and Strategies of the Opposition in Bolivarian Venezuela", *Latin American Politics and Society*. 56 (4), pp. 49-70.
- CARRERA DAMAS, Germán (1988), *La necesaria reforma democrática del Estado*, Caracas, Grijalbo.
- COPPEDGE, Michael (1994), *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.

- COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE) (1986), *Documentos para la Reforma del Estado*.
- CRISP, Brian F. (1997), "Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela 1958-1995", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Mathew (ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 160-198.
- CRISP, Brian F. (2000), *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, Stanford University Press.
- CYR, Jennifer (2013), "Que veinte años no es nada: Hugo Chávez, las elecciones de 2012 y el continuismo político venezolano", *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 (1), pp. 375-391.
- CYR, Jennifer y SAGARZAZU, Iñaki (2014), "El sistema de partidos venezolano: Incongruencia, Volatilidad, y Colapso desde una perspectiva multinivel", en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 339-365.
- DIETZ, Henry y MYERS, David (2002), "El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela", *Revista Cuadernos del CENDES*, vol.19, núm. 50, pp.1-33.
- FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (2014), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (2005), "The Democratization of Democracy and Social Organizations of the Opposition: Theoretical Certainties, Myths and Praxis", *Latin American Perspectives*, vol. 32 (2), pp. 109-123.
- GÓMEZ CALCAÑO, Luis (1998), "Redefining the State's Social Policies: The Case of Venezuela", en VELLINGA, Menno (eds.), *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder, Westview Press, pp. 213-238.
- GRANIER, Marcel y YEPES, Gil (1987), *Más y mejor democracia*, Caracas, Roraima.
- HAWKINS, Kirk A. (2010), *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- HELLINGER, Daniel (1991), *Venezuela: Tarnished Democracy*, Boulder, Westview Press.

- HILLMAN, Richard (1994), *Democracy for the Privileged: Crisis and Transition in Venezuela*, Boulder, Lynne Rienner.
- KARL, Terry Lynn (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press.
- KORNBLITH, Miriam y LEVINE, Daniel (1995), "Venezuela: The Life and Times of the Party System", en MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions*, Stanford, Stanford University Press, pp. 37-71.
- LAAKSO, Markusy TAAGEPERA, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.
- LANDER, Edgardo (1996), "The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993", *Latin American Perspectives*, vol. 23 (3), pp. 50-73.
- LEVINE, Daniel H. (1973), *Conflict and political change in Venezuela*, Princeton, N.J, Princeton University Press.
- LEVINE, Daniel H. (1977), "Venezuelan politics: past and future", en BOND, Robert D. (eds.), *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*, Nueva York, New York University Press, pp. 7-44.
- LEVINE, Daniel H. (1989), "Venezuela: the Nature, Sources, and Future Prospects of Democracy", en DIAMOND, Larry, LINZ, Juan J. y LIPSET, Seymour Martin (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 247-289.
- LEVINE, Daniel H. (1998), "Beyond the Exhaustion of the Model: Survival and Transformation of Democracy in Venezuela", en CANACHE, Damaris y KULISHECK, Michael (eds.), *Reinventing Legitimacy: Democracy and Political Change in Venezuela*, Westport, CT, Greenwood Press, pp. 187-214.
- LINSEY, Austin y HERRERA, Antonio José (1980), "El nuevo régimen municipal: Reforma o consolidación del sistema político", *Politea*, núm. 9, pp. 395-422.
- LOPEZ-MAYA, Margarita (2006), *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*, 2 ed., Caracas, Alfadil Ediciones.
- LOZADA, Mireya (1999), "¿Discurso político o ideología light?", en BOLÍVAR, Adriana y KOHN, Carlos (ed.), *El discurso político venezolano: un estudio multidisciplinario*. Caracas, Comisión de Estudios de Postgrado, Facultad de Humanidades y Educación Fondo Editorial Tropykos.

- LUCENA, Tibusay (2003), "Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas", *Alceu*, vol. 3 (6), pp. 245-265.
- MARTZ, John (1966), *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.
- MARTZ, John y MYERS, David J. (1986), *Venezuela: the Democratic Experience*, Nueva York, Praeger.
- MARTZ, John y MYERS, David J. (1994), "Technological Elites and Political Parties: The Venezuelan Professional Community", *Latin American Research Review*, vol. 29 (1), pp. 7-27.
- MCCOY, Jennifer L. (1989), "Labor and the State in a Party-Mediated Democracy: Institutional Change in Venezuela", *Latin American Research Review*, vol. 24 (2), pp. 35-67.
- MCCOY, Jennifer L. y MYERS, David J. (2004), *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- MOLINA, José Enrique y ALVAREZ, Angel E. (eds.) (2004), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*, Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- MOLINA, José Enrique y PÉREZ, Carmen (1998), "Evolution of the Party System in Venezuela, 1946-1993", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, pp. 1-26.
- MORGAN, Jana (2007), "Partisanship During the Collapse of the Venezuelan Party System", *Latin American Research Review*, vol. 42 (1), pp. 78-98.
- MORGAN, Jana (2011), *Bankrupt Representation and Party System Collapse*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- MORGAN, Jana, "From Dominance to Irrelevance? The Decline of Party Politics in Venezuela", en MAINWARING, Scott (ed.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay and Collapse*, Cambridge, Cambridge University Press, en prensa.
- MYERS, David J. (1973), *Democratic Campaigning in Venezuela: Caldera's Victory*, Caracas, Fundación La Salle de Ciencias Naturales.
- OROPEZA, Luis J. (1983), "Tutelary Pluralism: a Critical Approach to Venezuelan Democracy", Cambridge, Mass., Center for International Affairs, Harvard University.
- PEDERSEN, Mogens N. (1983), "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977", en DAALDER, Hans y MAIR, Peter (ed.), *Western European party systems: Continuity and Change*, Beverly Hills, Sage, pp. 29-66.

- PENFOLD-BECERRA, Michael (2001), "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: Explicación de una muerte anunciada", en MAINGÓN, Thais, CARRASQUERO José Vicente y WELSCH, Friedrich (eds.), *Venezuela en Transición: Elecciones y Democracia 1998-2000*, Caracas, RedPol, pp. 36-51.
- PENFOLD-BECERRA, Michael (2004), "Federalism and Institutional Change in Venezuela", en GIBSON, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD, John Hopkins University Press, pp. 197-225.
- PRZEWORSKI, Adam (1992), "The Games of Transition", en MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 105-153.
- RACHADELL, Manuel (2010), "El sistema electoral en la Ley Orgánica de Procesos Electorales", *Provincia*, núm. 23, pp. 127-155.
- SAGARZAZU, Iñaki (2010), *Weak party institutionalization and the dynamics of political dialogue*. PhD dissertation, University of Houston.
- SAGARZAZU, Iñaki (2011a), "Nación vs. Región: Las tensiones del sistema de partidos venezolano post-colapso", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 58, pp. 121-142.
- SAGARZAZU, Iñaki (2011b), "Weak Party Institutionalization and the Dynamics of Political Dialogue", Nuffield College Working Paper.
- SALAMANCA, Luis (1995), "The Venezuelan Political System: A View from Civil Society", en MCCOY, Jennifer *et al.* (eds.), *Venezuelan Democracy Under Stress*, Miami-New Brunswick, North-South Center Press and Transaction Publishers, pp. 197-214.
- SEAWRIGHT, Jason (2012), *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- SHUGART, Mathew y CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TARVER, Hollis Micheal y FREDERICK, Julia C. (2005), *The history of Venezuela*, Westport, Conn., Greenwood Press.
- VILLEGAS MORENO, José Luis (2008), "Venezuela. El municipio. Aproximación a su configuración en el nuevo ordenamiento constitucional y legal", en CIENFUEGOS SALGADO, David (ed.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, México, UNAM, pp. 649-750.

Bases de datos

Base de Datos de “Elecciones en América Latina”, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Siglas de partidos políticos

AD	Acción Democrática
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
MAS	Movimiento al Socialismo
LCR	La Causa R
PCV	Partido Comunista de Venezuela
MVR	Movimiento Quinta República
MEP	Movimiento Electoral del Pueblo
MUD	Mesa de la Unidad Democrática (coalición)
URD	Unión Republicana Democrática
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PRVZLA	Proyecto Venezuela
	Convergencia

CONCLUSIONES

LOS CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA (1978-2015): DESAFÍOS TEÓRICOS Y PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Flavia FREIDENBERG*

SUMARIO: I. *¡Un mundo hecho para partidos! La estabilidad de los sistemas de partidos de América Latina.* II. *Los cambios en los sistemas de partidos de América Latina.* III. *Las razones del cambio: posibles explicaciones.* IV. *Propuestas para una agenda de investigación futura.* V. *Bibliografía.*

I. ¡UN MUNDO HECHO PARA PARTIDOS! LA ESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS DE AMÉRICA LATINA

Muchos sistemas de partidos de América Latina se han caracterizado por la estabilidad de la competencia política en el periodo 1978-2015. En esos casos, los partidos políticos que participaron desde el inicio de los procesos democratizadores son los mismos que compiten y gobiernan actualmente en la mayoría de los cargos de representación política. Esos partidos, que se han denominado como “tradicionales” (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014), han predominado en la competencia política durante décadas en un gran número de sistemas políticos como México, Argentina, Honduras, República Dominicana, Brasil, El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Uruguay o Chile.¹

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Se entiende como “partidos tradicionales” a aquellas organizaciones políticas que competían de manera previa o desde el inicio de los procesos de transición de la tercera ola de democratización y que al menos participaron en las dos primeras elecciones postransición. Para poder medir el nivel de predominio de los partidos tradicionales y el nivel de cambio de unos a otros partidos en un sistema de partidos multinivel creamos un índice (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014) y lo aplicamos a doce sistemas de partidos desde 1978-2015. Véase los resultados de dicha investigación en Freidenberg y Suárez-Cao (2014).

Aun cuando ha habido cambios en la oferta de la representación política de estos sistemas, los partidos políticos continúan siendo actores centrales en los sistemas políticos en América Latina (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001); han sobrevivido a crisis de diversa naturaleza (económicas, sociales, culturales, migratorias); han superado los temores y las presiones frente a posibles regresiones autoritarias así como los desafíos de intentar superar los enclaves que limitan la democratización. Si bien existen nuevos competidores que desafían constantemente su predominio, como los movimientos, candidaturas independientes o sin partido, ya sea en términos competitivos como normativos, los partidos continúan siendo los protagonistas del juego político en la región.

A pesar de que los partidos continúan monopolizando la competencia política, resulta cierto que les ha cambiado el contexto donde participan y el modo en que compiten. Algunas organizaciones de la sociedad civil han reemplazado a los militantes; la televisión ocupa un lugar clave en los procesos de socialización política de los ciudadanos, sustituyendo incluso a los mítines y a los actos partidarios; el carisma de los liderazgos prevalece a los posicionamientos programáticos como elementos de articulación entre partidos y seguidores y el financiamiento público ha reemplazado a los aportes privados individuales.

Esta obra da cuenta de la estabilidad de esos partidos y sistemas de partidos pero también de que ha habido organizaciones que no han sido capaces de adaptarse a las transformaciones del contexto, a las crisis políticas y económicas ni a los conflictos internos, generando cambios radicales en la oferta partidista como ha ocurrido en los sistemas de partidos andinos (Tanaka, 2008; Dietz y Myers, 2007). Si bien han sido pocos partidos y sistemas los que han experimentado el “colapso en sus apoyos electorales” (Cyr, 2012) y/o la disolución de su vínculo y de su “marca” frente a los electores (Lupu, 2014), la sustitución de los partidos tradicionales fue por otros grupos políticos que funcionan como aquellos partidos que originalmente criticaban e incluso muchos de los nuevos partidos no han supuesto transformaciones significativas en términos organizativos y de vínculos de representación con el electorado.²

² La emergencia de partidos no tradicionales ha sido una respuesta de la incapacidad de los partidos tradicionales nacionales andinos (PSC, ID, DP-UDC, CFP, PRE

Esos nuevos partidos no son homogéneos sino que cuentan con diferencias significativas entre sí, respecto a la orientación que desarrollan ya sean de corte más prosistémica o antisistémica. La oferta política latinoamericana, específicamente la subnacional, es mucho más heterogénea y rica que lo que la literatura ha descrito hasta el momento y que se requiere pensar nuevas maneras de sistematizar y conocer a esos actores políticos que se presentan a las elecciones. Los capítulos sobre los sistemas de partidos andinos evidencian esa riqueza en los nuevos partidos así como también da cuenta de cómo los partidos tradicionales de Ecuador, Bolivia, Perú o Venezuela no se pudieron adaptar a los cambios, colapsaron, generando incluso nuevos sistemas de partidos, con dinámicas competitivas muy diferentes a las que estaban acostumbrados.³

El contexto en el que los partidos competían, movilizaban electores y marcaban la agenda temática les ha cambiado en múltiples dimensiones: las reglas de juego, los competidores, la manera en que el electorado se informa, participa y se vincula con los partidos, el modo en que los ciudadanos emplean las nuevas tecnologías de la información y participan en el debate público e incluso en la actitud de la ciudadanía respecto a cómo se deben organizar y cómo deben representar a sus electores en una democracia representativa. De ese modo, los partidos andinos no han podido (o no han sabido) adaptarse a los cambios externos e internos que han enfrentado (Romero Ballivián en este libro, Freidenberg en este libro, Rubio en este libro). Si bien algunos sectores de las élites tradicionales ecuatorianas o venezolanas se reacomodaron al inicio de los procesos de cambio partidista y se sumaron a coaliciones electorales que buscaban la transformación

en Ecuador; MNR en Bolivia; ADN y COPEI en Venezuela) de adaptarse a los cambios del contexto y de ser capaces de satisfacer a la ciudadanía, algunos incluso modificando sus ambiciones políticas nacionales por otras más modestas, centradas en bastiones cantonales y/o provinciales (como el Partido Social Cristiano en Ecuador).

³ La investigación realizada por Freidenberg y Suárez-Cao (2014) dio cuenta de que los sistemas de partidos que colapsaron habían experimentado previamente transformaciones sistémicas, dándose dinámicas incongruentes entre los niveles de competencia nacional y subnacional. En este sentido, es probable pensar que los sucesos del nivel nacional (crisis políticas, crisis económicas y deficiencias en la resolución de los problemas concretos por parte de los partidos) reducen el alcance de estas fuerzas, mientras que paralelamente se asiste a la formación de liderazgos locales y regionales que no acaban de tomar el lugar cedido.

radical del sistema de partidos, la mayoría de las viejas etiquetas partidistas andinas no resistieron las presiones de los nuevos competidores.

II. LOS CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS DE AMÉRICA LATINA

Si bien resulta difícil establecer el alcance de los hallazgos de los estudios exploratorios presentados en este libro, de manera preliminar y con fines fundamentalmente analíticos, las investigaciones permiten esbozar una matriz que ordena el universo partidista a partir de considerar el *ritmo* del cambio (continuo *vs.* discontinuo) y si ese cambio se dio en la estructura o en la dinámica de la competencia. De ese modo, los sistemas de partidos de la región se pueden agrupar en función de esas dos dimensiones, teniendo en cuenta que algunos sistemas han experimentado diversas etapas en el periodo analizado (1978-2015) y que, en algunos casos, se dieron tanto cambios graduales como radicales en diferentes momentos de dicho periodo (Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela, por mencionar algunos).⁴

De ese cruce resulta posible pensar en al menos tres tipos de cambios en los sistemas de partidos en la región:

- 1) Los que *cambiaron de manera radical* y experimentaron el colapso de algunos de sus partidos relevantes, alguna de las dimensiones analíticas claves y/o del sistema de partidos predominante en su conjunto, como el recambio de la élite política gobernante y favoreciendo con ello la emergencia de un nuevo sistema de partidos.
- 2) Los que *cambiaron de manera gradual su formato* (el número de partidos) y con ello la dinámica de la competencia sin llegar a generar el recambio de la élite gobernante ni convertirse en un nuevo sistema de partidos.
- 3) Los que *cambiaron gradualmente*, de manera mínima, ya sea porque se incrementó o se redujo el número de partidos que compiten o, sin cambiar el número, se dio el recambio de etiquetas partidistas manteniendo la misma dinámica de la competen-

⁴ En las unidades de observación donde ha habido de los dos tipos de cambios (graduales y radicales), el sistema de partidos se ubica por el cambio más dramático y radical, especialmente, por haber experimentado el colapso de uno o varios de sus partidos.

cia, en términos de volatilidad, competitividad, nivel de incertidumbre de los resultados y/o polarización ideológica.

1. *Los sistemas de partidos que han cambiado de manera radical*

Un primer grupo es aquel donde se ha dado el colapso del sistema de partidos durante la (re)-instauración democrática (Venezuela, Bolivia, Ecuador o Perú), generando nuevos sistemas con características bastantes diferentes a los sistemas de partidos anteriores, en el marco de una profunda crisis de representación (Mainwaring *et al.*, 2008) y dando la oportunidad a la emergencia de políticos *outsiders* (Carreras, 2012). Este tipo de cambio puede revelar problemas de legitimidad del régimen de carácter profundo, ya que resulta muy probable que los electores no hayan rechazado sólo uno o más partidos políticos, sino al sistema de partidos como tal, a la manera de hacer política o al modo en que se articulan las relaciones entre Estado y sociedad (Dietz y Myers, 2002: 6).

Venezuela experimentó no sólo una estructura de oportunidad para nuevos movimientos y actores políticos sino también para un nuevo entramado legal. Este nuevo sistema supuso la estructuración de un nuevo *cleavage* gobierno-oposición (Cyr, 2012; Hawkins, 2010; Sagarzazu, en este libro) y la estrategia nacionalizadora del *chavismo* y regional de la oposición (Sagarzazu, en este libro). Nuevas agrupaciones surgieron como alternativa al sistema de partidos dominante pero que, con el paso del tiempo, se fueron convirtiendo en los actores centrales del nuevo sistema de partidos, incluso transformando la dinámica de la competencia desde el multipartidismo extremo a sistemas de partidos predominante (Ecuador o Bolivia) o en otra cosa diferente, como en Venezuela, con un alto nivel de polarización entre las élites políticas.

Perú ha llegado a convertirse en un caso único, definido incluso como una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003; Conaghan, 2005), donde las agrupaciones no son más que máquinas electorales con fuertes vínculos personalistas, consideradas “partidos descartables” (Levitsky y Cameron, 2003: 11), con un electorado extremadamente volátil (Rubio, en este libro), donde resulta bastante difícil pensar en un sistema de partidos con competencia estable (Meléndez, 2012: 3). Si bien el sistema ha transitado por diversas etapas

desde la transición a la democracia en 1979 e incluso ha experimentado un cruento colapso entre 1992-2000 (Cyr, 2012: 14), todavía no se estructura un nuevo sistema de partidos con organizaciones estables en el territorio.⁵

El caso de Ecuador ha sido muy diferente al peruano en ese sentido. El colapso del sistema de partidos o su muerte lenta (Pachano, 2007), dio pie a la emergencia de un nuevo sistema de partidos, cambiando las características básicas de la estructura y la dinámica de la competencia en el transcurso de al menos dos elecciones (la de 2002 y la de 2006), ya sea por la reducción de la fragmentación de la oferta (de un multipartidismo extremo a un sistema de partido predominante); la disminución de la competitividad electoral y la reducción de los niveles de incertidumbre de los resultados (Freidenberg, en este libro).⁶

Bolivia también ha visto nacer un nuevo sistema de partidos, tras el colapso de los partidos tradicionales como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); la renovación de gran parte de las élites gobernantes; la reducción de la competitividad y la ausencia de incertidumbre en los resultados y el cambio desde un sistema de partidos multipartidista extremo a otro de partido predominante (Romero Ballivián, en este libro). En este nuevo escenario, el MAS adquirió una posición relevante ya que reunió más de la mitad de los sufragios, con porcentajes que parecían hasta ese momento fuera del alcance de cualquier organización política, en particular, gracias a su implantación rural en las Tierras Altas (Romero Ballivián, en este libro).

El impulso hegemónico de este nuevo partido se tradujo en un importante incremento de la participación electoral que correspondió

⁵ La corta vida de los partidos nuevos, los partidos descartables, la miríada de movimientos políticos que sólo compiten a nivel subnacional, más los grandes cambios que se produjeron en el periodo 1979-2011, han repercutido en las percepciones de los votantes sobre los partidos y su papel en un sistema democrático. Véase Tanaka (2008), Meléndez (2012) y Rubio (en este libro).

⁶ El sistema de partidos ecuatoriano experimentó al menos dos etapas o fases caracterizadas, primero, por una serie de cambios continuos y graduales en la competencia (entre 1978-2002) y, segundo, por la pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales de manera radical. La estocada final al sistema de partidos tradicional fue dada por un partido de izquierda, de naturaleza movimientista, de corte *catch-all* y de la mano de un liderazgo carismático, como el de Rafael Correa con Alianza PAIS, gracias al apoyo de un sector multclasista mayoritario del electorado, que ha generado un nuevo sistema de partidos, mucho más nacionalizado y de partido predominante (Alianza PAIS) (Freidenberg, en este libro).

a la intensa movilización social y política, que precedió su llegada al gobierno y acompañó los primeros años de su gestión, lo que supuso la inclusión de sectores que no se sentían previamente incluidos en el sistema político. En el nuevo sistema de partidos han disminuido los espacios de competitividad previos y de pluralismo político, haciendo aún más difícil la reestructuración del sistema de partidos, que han contribuido a exacerbar la polarización política, social y regional, cuyas facetas tienden a superponerse. Aun cuando recientemente (febrero de 2016) la ciudadanía se manifestó mayoritariamente de manera negativa en el referéndum respecto a la reelección presidencial, el proyecto impulsado por el MAS aún cuenta con apoyos sociales y políticos.

2. *Los sistemas de partidos que han cambiado de manera gradual la estructura de la competencia*

En un segundo grupo de sistemas de partidos se han dado cambios fundamentalmente en el formato de la competencia (lo que supone muchas veces también en el nivel de competitividad entre esos partidos). Esto es, en el número de partidos que compiten, siendo recambios menores del tipo *de unos que reemplazan a otros* e incluso protagonizado muchas veces por las mismas élites que cambian sus etiquetas partidistas, sin afectar con ello la dinámica de cooperación-conflicto ni el grado de incertidumbre de los resultados, el nivel de pluralismo o los de volatilidad entre una elección y otra.

Los cambios en esos sistemas de partidos han sido de manera gradual como ha ocurrido en Honduras, República Dominicana, El Salvador, Brasil, Panamá, Nicaragua o Chile. Los mismos no supusieron rupturas totales con los sistemas de partidos anteriores; tampoco en la dinámica de la competencia del sistema ni en quiebras radicales con las élites gobernantes previas o la emergencia de *outsiders* que hayan modificado de raíz el sistema de partidos anterior. La manera de hacer política en este tipo de sistemas ha sido más de continuidad que de cambio y, aunque ha habido transformaciones ideológicas y de nuevos espacios de representación, los mismos no han sido tan pronunciados como en el tipo analítico anterior.

En Honduras, la continuidad en la coyuntura política fue la nota predominante en el sistema de partidos (Otero Felipe, en este libro).

Un sistema de partidos que fue bipartidista, predecible, institucionalizado y altamente funcional hasta la crisis política de 2009, cuando se generó la división dentro la familia liberal, produciéndose la fragmentación de la oferta con la creación de cuatro nuevos partidos y el éxito electoral del Partido Libertad y Refundación (Libre) y del Partido Anticorrupción (PAC), sin depender estos cambios necesariamente de las modificaciones de las reglas de juego.

En El Salvador, el sistema de partidos más polarizado de América Latina (junto a Nicaragua), los cambios en el formato de la competencia han sido menores (Martínez, en este libro). La oferta de multipartidismo limitado se ha mantenido estable en los últimos veinte años, conservando los mismos actores políticos dominantes desde las negociaciones de los Acuerdos de Paz (1992) y desde las famosas elecciones del fin del siglo (1994). Los principales cambios han estado en un leve incremento en el número de partidos; en el nivel de competitividad y en la posibilidad de alternancia presidencial entre derecha e izquierda, lo que supuso un paso importante en la profundización de la democracia en el país, al conseguir finalmente la izquierda ganar la presidencia de la República.

Guatemala resulta muy interesante ya que puede incorporarse en este grupo, a pesar de sus propias peculiaridades. El recambio constante de la oferta partidista hace cuasi imposible la ordenación de un sistema de partidos institucionalizado. Si bien es uno de los casos menos regulares en las pautas de competición partidista y con mayor volatilidad electoral agregada; sus cambios se enmarcan en la sustitución de sus élites sin grandes transformaciones radicales. Esa volatilidad se debe a la frugalidad de la oferta partidista y a la baja esperanza de vida al nacer que tienen los partidos (Martínez Rosón, en este libro). De este modo, la fluidez del sistema de partidos y el transfuguismo son las dos características principales de la competencia. En este caso, ambas particularidades van unidas, y una no se explica sin la otra (Martínez Rosón, en este libro), lo que dificulta un sistema de incentivos estable para sus actores competitivos.

3. Los sistemas de partidos que han cambiado de manera gradual tanto la estructura como la dinámica de la competencia

Un tercer grupo de sistemas de partidos son aquellos donde los cambios han sido no sólo en el formato de la oferta sino también en la dinámi-

ca competitiva de la misma. Si bien han sido cambios graduales, esas transformaciones se han evidenciado en el desalineamiento del electorado; en el incremento de la volatilidad electoral; en la competitividad y en la emergencia de nuevos partidos que reemplazaron a algunos de los partidos tradicionales. Costa Rica es un estupendo ejemplo de estos cambios (Cascante Matamoros, en este libro). La crisis del bipartidismo histórico se ha expuesto de manera clara desde la elección de 2002 con la emergencia del Partido Acción Ciudadana, que aglutinó parte del sentimiento antipartidista tradicional.

Si bien en la elección de 2006 se convirtió en la segunda fuerza, desbancando al histórico Partido Unidad Socialcristiana (PUSC); en 2014 llegó incluso a ganar la presidencia de la República liderados por Luis Guillermo Solís (Cascante Matamoros, en este libro).⁷ Estos cambios no se pueden explicar por reformas a las reglas del sistema electoral (Sánchez, 2007). A diferencia de otros sistemas, el costarricense cambió más por el hartazgo de los ciudadanos que por el impacto de las reformas al sistema electoral.

Si bien se pensó que el “colapso político argentino” de diciembre de 2001 conduciría al rechazo popular de la élite política, los datos dan cuenta de que los partidos tradicionales han podido sobrevivir al desencanto ciudadano. Como muestran Malamud y De Luca (en este libro) hasta 2015 el PJ conservó la presidencia de la República, el 55% del Senado, el 51% de la Cámara de Diputados y el 66% de las gobernaciones provinciales. El segundo partido, la UCR, ocupó hasta diciembre de ese año el 28% del Senado, el 17% de la Cámara de Diputados y, a pesar de alinear sólo un gobernador, un tercio de las ciudades capitales de provincia. Entre los dos partidos había un abismo, pero detrás de ellos también (Malamud y De Luca, en este libro). Lo que parecía el fin del sistema de partidos argentinos, no lo fue.

Una similar crisis del bipartidismo también se manifestó en Uruguay al poner en jaque al sistema de partidos histórico dominante. Si bien ha sido considerado como uno de los sistemas con mayores nive-

⁷ El descontento popular abrió oportunidades a nuevos actores. Las nuevas tendencias políticas tienden a tener una ideología moderada. Es decir, los actores no tradicionales que se vuelven importantes en el escenario político no se encuentran polarizados ideológicamente. El PLN ha salido más fortalecido del desalineamiento partidista, aunque durante sus gobiernos ha tenido que negociar en Congresos con alto nivel de fragmentación, teniendo dificultades para la relación con los partidos nuevos (Cascante Matamoros, en este libro).

les de institucionalización de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995), la capacidad de adaptación de sus élites permitió la integración de una fuerza de izquierdas (Frente Amplio) sin generar una ruptura del sistema de partidos anterior. Esa capacidad de adaptación da cuenta de cierta flexibilidad para procesar la presión de las nuevas élites, a partir de la adecuación de las reglas de juego y el diseño institucional.⁸ Buquet (en este libro) muestra cómo la sucesiva adopción de reglas del juego (especialmente electorales) se han ido adecuando progresivamente a la correspondiente configuración de los actores políticos.

III. LAS RAZONES DEL CAMBIO: POSIBLES EXPLICACIONES

Las principales explicaciones respecto a los cambios graduales que han experimentado los sistemas de partidos de América latina se encuentran fundamentalmente en las reformas políticas. Varios de los capítulos de este libro apuestan por explicaciones neoinstitucionalistas y ponen en evidencia cómo en Ecuador, Colombia, Uruguay, Panamá o Nicaragua las reformas a las reglas electorales impactaron en la reconfiguración del sistema de partidos.⁹ Esas reformas impactaron tanto en las condiciones de la competencia; en la institucionalización y modernización de los procesos electorales así como también en los niveles de inclusión de muchos de los sistemas de partidos de la región.

El resultado del rendimiento de las instituciones políticas y los cambios que se den sobre éstas pueden generar transformaciones significativas en diferentes dimensiones del sistema de partidos, lo que supone una vinculación directa entre sistema electoral y sistema de partidos (Duverger 1992; Buquet, en este libro; Brown Araúz y Sonnleitner, en este libro). Un cambio en las reglas electorales, en la distribución de los incentivos que esas reglas generan en los actores políticos o en la forma de gobierno puede incidir sobre la estructura

⁸ Como muestra Buquet (en este libro), lo relevante del nivel de institucionalización del sistema de partidos uruguayos no está en la estabilidad del sistema sino en la capacidad de adaptación de las organizaciones partidistas al enfrentar diferentes coyunturas críticas.

⁹ En una investigación sistematizamos las reformas electorales llevadas a cabo en América Latina entre 1978 y 2015 y se encontraron más de 250 modificaciones en algún elemento del sistema electoral (Freidenberg y Došek, 2016).

y/o sobre la dinámica del sistema de partidos. Por ejemplo, una vasta literatura ha dado cuenta de cómo los cambios hacia la introducción de reglas electorales más distributivas condujeron a un incremento en el nivel de competitividad del sistema de partidos mexicano (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, en este libro; Reynoso, 2011; Molinar Horcasitas, 1997), minimizando el papel de otras explicaciones basadas en factores socioeconómicos (Méndez de Hoyos, 2003) y generando consecuencias significativas sobre el nivel de pluralismo y la inclusión del sistema político.¹⁰

Los cambios en las reglas electorales de Uruguay (Buquet, en este libro) o de Colombia (Botero *et al.*, en este libro) también han impactado en la reconfiguración del sistema de partidos. Entre 1974 y 2014 el sistema electoral colombiano cambió de manera significativa y el sistema de partidos fue reconfigurando de manera paralela. Las reformas de la Constitución de 1991 estuvieron dirigidas a la apertura del sistema político, mientras que las que se hicieron en 2003 se encaminaron a ordenarlo tratando de reducir el número de partidos y fortalecerlos internamente. Del bipartidismo existente en 1974 entre liberales y conservadores, se pasó a un sistema multipartidista extremo en la década de 1990 y a uno limitado después de la reforma electoral de comienzos del siglo XXI (Botero *et al.*, en este libro).

Otros sistemas políticos han tenido un significativo carrusel de reformas electorales, lo que ha generado sistemas de partidos caóticos, donde las reglas no han estado claras y han mutado constantemente los incentivos hacia la competencia. Ecuador es un buen ejemplo de ello (Freidenberg, en este libro). El cambio constante de las reglas generaron un escenario esquizofrénico (Pachano, 2007), con un sistema de partidos muy fragmentado, con competencia centrífuga y sin incentivos para la cooperación, donde los políticos debían reinventarse constantemente, sin posibilidad de generar aprendizaje político. Lo interesante es que, a pesar de la incontinencia reformista, varios de los cambios en las reglas fueron muy positivos para la ampliación del nivel de pluralismo del sistema político, ya que se modificaron las condiciones de acceso a la representación (la posibilidad del voto faculta-

¹⁰ Esto se pone de manifiesto también generando condiciones para que se dé la alternancia entre los partidos en el poder (tanto nacional como local), el fortalecimiento de los partidos de oposición, la pérdida de poder de algunos gobernadores *priistas*, el modo en que se seleccionaban las candidaturas o se facilitaba la participación de las mujeres en esas candidaturas, entre otros.

tivo que favoreció la participación de los indígenas así como también las condiciones para que diversos grupos se animaran a participar a través de movimientos independientes), los que contribuyeron a la democratización del sistema político.

Mientras tanto, esas variables son insuficientes para explicar otros casos de cambios graduales que, a pesar de haber hecho reformas, éstas no impactaron sobre el sistema de partidos en el momento en que se aprobaron e implementaron, dada la capacidad de las élites de procesar esas reformas (como en Honduras) o porque en realidad no son las reglas las que explican esos cambios sino las transformaciones del electorado, ya sea por su desalineamiento con el sistema de partidos predominante (como ocurrió en Costa Rica con el sistema bipartidista posguerra civil) (Cascante Matamoros, en este libro) o porque un día directamente la ciudadanía se agota de la manera tradicional de hacer política y deja de votar a los líderes y/o partidos que representan esas opciones electorales.

Es más, en varios capítulos de este libro se sostiene que los cambios radicales de los sistemas de partidos como en los países andinos no pueden ser explicados únicamente por factores institucionales. Estas variables pueden suponer el cambio de incentivos que favorece la transformación del sistema de partidos pero, de ningún modo, resultan ser condiciones suficientes para que esto ocurra. En los capítulos sobre Ecuador, Venezuela o Bolivia las explicaciones institucionales no contribuyen a explicar las modificaciones radicales de la competencia. Los estudios (Sagarzazu, en este libro; Romero Ballivián, en este libro, y Freidenberg, en este libro) muestran que la crisis de representación se dio de manera paralela (o *a posteriori*) a la implementación de políticas de ajuste neoliberal.

En ese sentido, el enfoque institucional presenta debilidades que dan pie a nuevas críticas. Los institucionalistas se centraron en las consecuencias de las reglas y procedimientos concretos, especialmente, en los efectos de las reglas formales, ignorando muchas veces el papel que juegan las reglas informales sobre las estrategias de los partidos e, incluso, su propia capacidad de adaptación y de supervivencia en contextos críticos (Freidenberg y Levitsky, 2007). El caso ecuatoriano es un ejemplo en el sentido inverso: el caos de reformas que se realizaron en el país entre 1978-2006 no generaron los resultados que se esperaban por quienes impulsaban las reformas. Por el contrario, los cambios radicales se dieron cuando los ciudadanos dejaron de vo-

tar por los partidos tradicionales y eligieron a un *outsider* para impulsar la revolución ciudadana (Freidenberg, en este libro).

Otero Felipe (en este libro) da cuenta de cómo las diferentes reformas electorales que se realizaron en Honduras no condujeron a la transformación de su sistema de partidos, hasta que se rompió la coalición electoral liberal después de 2009. Las élites pueden adaptarse y reacomodarse en sus comportamientos y dinámicas dentro de los partidos existentes, procesando esas nuevas reglas, sin necesidad de crear nuevos partidos. Los cambios en el sistema de partidos hondureño se dieron precisamente cuando las élites tradicionales ya no pudieron procesar los conflictos internos, aunque consiguieron reacomodarse (adaptarse) y darle continuidad al sistema de partidos por fuera de la legalidad constitucional.

IV. PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN FUTURA

América Latina ha avanzado de manera significativa en el estudio de los partidos y de los sistemas de partidos en las últimas décadas. La agenda de investigación sobre la política partidista es intensa, muy activa y desafiante. Aún así, existen una serie de retos respecto al tipo de investigación que se realiza y al modo en que dichos estudios dialogan con la política práctica (los “hacedores de políticas”). No necesariamente todos los supuestos que discute la academia de un país o, en su caso, que se publican en las revistas académicas internacionales y que constituyen el corazón de la investigación sobre partidos en la política comparada, son recogidos por quienes están promoviendo reformas electorales o tomando decisiones en el ámbito electoral en los países latinoamericanos.

La experiencia muestra que existe poco diálogo entre los estudiosos de los partidos y los que toman decisiones pero también entre los propios investigadores expertos en cada uno de los países. Muchas veces los investigadores no hacen que sus estudios dialoguen entre sí, dando cuenta de la existencia de “mesas separadas” en términos teóricos y metodológicos, por emplear la metáfora de Almond (1990) al referirse al desarrollo de las diferentes escuelas politológicas. Esto exige revisar el tipo de investigaciones que se están realizando sobre los partidos políticos, su difusión entre los diversos actores académicos y políticos y su vinculación con la política práctica, dado que muchas

veces se investiga en torno a supuestos que ya han sido descartados en otras latitudes.

Esta obra constituye un esfuerzo único orientado a construir puentes y fortalecer las redes de conocimiento e investigación de América Latina. Una obra de esta naturaleza resulta clave para generar diálogo entre los académicos y académicas especialistas en cada uno de los sistemas de partidos de la región. La idea era aportar una visión más amplia de las dinámicas partidistas en perspectiva comparada y retroalimentar la discusión entre los expertos con la intención de avanzar en el conocimiento comparado de los procesos políticos latinoamericanos. Sólo un espacio como GIPSAL/ALACIP podía ser el idóneo para articular esos esfuerzos y generar conocimiento de calidad sobre la política partidista de la región.

Los trabajos que se presentan en este libro surgieron precisamente bajo el convencimiento de que el estudio de los partidos políticos requiere del esfuerzo conjunto de los investigadores con diversas agendas y estrategias metodológicas, buscando encontrar las claves de las dinámicas partidistas en las similitudes y diferencias de los casos analizados. Los estudios que se presentan aquí se desarrollaron para dar cuenta de la necesidad de generar más investigación empírica para explorar y sistematizar las razones que posibilitan una mayor adaptación de los partidos políticos a circunstancias hostiles y que permita crear una teoría de alcance medio que dé cuenta de las propiedades que las organizaciones deben tener para poder evitar la “estampida” de la ciudadanía y la pérdida de apoyo radical de una elección a otra tanto en el contexto latinoamericano como en la política comparada en general.

No hay teoría que señale hasta el momento cómo las poliarquías latinoamericanas van a completar su democratización; pero si se sabe que mientras las elecciones estén institucionalizadas y los sistemas de partidos sean capaces de procesar dichas crisis, nuevas demandas y constantes desencantos ciudadanos, esas poliarquías tienen más oportunidades de subsistir. Este estudio da cuenta de que si bien todos los casos de análisis han experimentado algún cambio, gradual o radical, en una o varias de sus dimensiones, la estabilidad sistémica de la mayoría de los casos exige mayores esfuerzos de la política comparada para conceptualizar de manera más rigurosa qué se entiende por estabilidad, por cambio partidista y cuáles son las estrategias metodológicas más adecuadas para medir la estabilidad y el cambio. La próxi-

ma agenda de investigación sobre los partidos de la región debería incorporar estos desafíos y hacer que los hallazgos encontrados en las investigaciones sobre América Latina sean capaces de retroalimentar la agenda de investigación que se impulsa a la luz de los estudios de otros contextos.

Este libro pone por tanto en cuestionamiento lo que se ha denominado como la “crisis de representación política”, una idea que ha guiado gran parte de los estudios sobre partidos en las últimas décadas en América Latina y Europa y que han condicionado varios de los supuestos que se han defendido al momento de observar a los partidos latinoamericanos. Esa supuesta crisis de representación queda en entredicho tras los datos presentados en los capítulos que reúne este libro que dan cuenta de que, a pesar de todo, los electores siguen votando por los políticos y los partidos políticos. También cuestiona el modo en que los partidos enfrentan las crisis (no todos lo han hecho de la misma manera) y llama la atención sobre la necesidad de profundizar en una sistematización más específica sobre las posibles vías de institucionalización partidista (tanto formal como informal) y sus efectos sobre la democracia.

La obra plantea desafíos teóricos importantes en la política comparada latinoamericanista y alerta sobre la necesidad de explorar los factores que explican la incapacidad de unos partidos para hacer frente a las exigencias del contexto y sus propios problemas internos mientras otros sí parecen estar en condiciones de enfrentar las crisis y regenerarse como opciones políticas válidas para los electores. Esta pregunta de investigación clave, que pone el énfasis en los partidos como organizaciones más que en los sistemas de partidos, es la que debería estar ya en la agenda de investigación futura. Se requiere una mayor rigurosidad metodológica, menos gafas ideológicas y más esfuerzo comparado para poder abordar el conocimiento de las dinámicas partidistas así como también más diálogo entre los que *investigan* la política y los que *hacen* política.

Más que luchar contra los partidos es hora de plantear el desafío de transformarlos en organizaciones internamente plurales, incluyentes, transparentes y democráticas, como única alternativa para la democratización de las democracias latinoamericanas. Cualquier agenda politológica rigurosa debería incluir estos desafíos. La ciencia política latinoamericanista debería continuar impulsando esfuerzos de generar conocimiento a través de redes académicas, teórica y me-

todológicamente plurales, con la intención de proveer mejores herramientas de análisis y conclusiones más sofisticadas a quienes toman decisiones en las democracias latinoamericanas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2001), “Los partidos políticos de América Latina”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, agosto, pp. 17-35.
- ALMOND, Gabriel (1990), *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Londres, Sage Publications.
- BATLLE, Margarita (2012), *Diseño institucional y sistemas de partidos subnacionales en América Latina*, Tesis Doctoral, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- BROWN ARAÚZ, Harry y SONNLEITNER, Willibald (2016), “La dinámica dual, entre el cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- BUQUET, Daniel (2016), “La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CARRERAS, Miguel (2012), “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An institutionalist Perspective”, *Comparative Political Studies*, vol. 45 (12), pp. 1451-1482.
- CASCANTE MATAMOROS, María José (2016), “Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CONAGHAN, Catherine (2005), *Fujimori's Peru. Deception in the public sphere*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- CYR, Jennifer (2012), *From Collapse to Comeback? The Fates of Political Parties in Latin America*, Tesis Doctoral, Northwestern University, Estados Unidos.

- DIETZ, Henry y MYERS, David (2007), "From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru", *Latin American Politics & Society*, vol. 49, núm. 2, pp. 59-86.
- FREIDENBERG, Flavia (2016), "El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante", en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš (2016), "Las reformas electorales en América Latina [1978-2015]", en CASAS ZAMORA, Kevin, CHANTO, Raquel, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y VIDAURRI, Marian (eds.), *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2014), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven (2007), "Organización informal de partidos políticos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, enero-marzo, pp. 539-568.
- HAWKINS, Kirk A. (2010), *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*, New York, Cambridge University Press.
- LEVITSKY, Steven y CAMERON, Maxwell (2003), "A Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", *Latin American Politics and Society*, vol 45 (3), pp. 1-33.
- LUPU, Noam (2014), "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", *World Politics*, vol. 66 (4), pp. 561-602.
- MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (2008), "La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general", en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 23-86.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions*. Stanford, Stanford University Press.
- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (2016), "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino, 1983-2015", en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de*

- América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MARTÍNEZ, Gabriel Alejandro (2016), “Estabilidad y cambio del sistema de partidos de El Salvador, 1994-2015”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar (2016), “La institucionalización del cambio en el sistema de partidos de Guatemala, 1985-2015”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MELÉNDEZ GUERRERO, Carlos (2012), “Partidos Inesperados. La institucionalización del sistema de partidos peruano es un escenario de post-colapso partidario. Perú 2001-2011”, Serie Análisis y Debate, Lima, Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://www.fes.org.pe/descargasFES/Partidos%20inesperados%20C.%20Melendez.pdf>.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2003), “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, *Política y gobierno*, vol. X (1), pp. 139-182.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan (1997), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- OTERO FELIPE, Patricia (2016), “El sistema de partidos de Honduras del bipartidismo tradicional al incipiente multipartidismo, 1980-2015”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- PACHANO, Simón (2007), “El Rey ha muerto, viva el Rey. La renovación del sistema de partidos de Ecuador”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA DÍEZ, Fátima (eds.), *América 2006. Balance de un año de elecciones*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- POLGA-HECIMOVICH, John (2014), “Hacia la superación del *cleavage* regional? La evolución de la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 67, agosto, pp. 91-118.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2016), “El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): Del partido hegemónico al partido predominante”,

- en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- RUBIO, Julia (2016), “El sistema de partidos de Perú, 1980-2015”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SAGARZAZU, Iñaki (2016), “Institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos en Venezuela (1978-2015)”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SÁNCHEZ, Fernando (2007), *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia (2014), “Sistemas de partidos multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos para América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- TANAKA, Martin (2008), “De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela”, en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 89-131.

ACERCA DE LOS AUTORES

AMARAL, Oswaldo E. Do

Brasileño. Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de São Paulo (PUC - SP), en Brasil. Máster en Ciencias Sociales en el ámbito de la política de la misma institución. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP). Ha realizado un intercambio doctoral con fondos del Programa Capes Estudios Brasileños (BSP) en el Centro Latinoamericano de la Universidad de Oxford y una estancia post-doctoral en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España. Fue profesor de la Escuela de Publicidad y Marketing (ESPM) y la Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP) . En la actualidad es profesor en el Departamento de Ciencia Política (DCP) de la UNICAMP y lleva a cabo investigaciones en las áreas de los partidos políticos y sistemas de partidos. Es Coordinador del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y también miembro de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) .

BOTERO, Felipe

Colombiano. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Arizona, Estados Unidos. Máster en Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago. Actualmente, es profesor asociado y director de posgrados de la Universidad de los Andes, Colombia. Investiga y publica sobre temas relacionados con la consolidación de los sistemas de partidos, sistemas electorales y el funcionamiento de la democracia. Recientemente compiló los libros *Partidos y elecciones en Colombia* y *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas en Colombia* (2006) y fue co-autor, junto con Arlene B. Tickner, del libro *Colombia y el mundo*, (2010). Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

BUQUET, Daniel

Uruguayo. Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay y ha participado como Profesor invitado en universidades de América Latina y España. Se especializa en el estudio de los partidos políticos y los sistemas electorales en América Latina. Es co-autor del libro *“Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?”* (1998) y ha publicado decenas de artículos en libros y revistas especializadas en el ámbito nacional e internacional. Fue el primer presidente de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP). Actualmente, integra el Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL) de la misma Asociación.

DOŠEK, Tomáš

Checo. Candidato a Doctor en Ciencia Política por el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Especialista en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas, España. Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica (USAL) y Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Superior de Economía de Praga, República Checa. Profesor de Política Comparada en la Pontificia Universidad Católica de Perú. Investigador en temas de partidos y sistemas de partidos, comportamiento electoral y política latinoamericana. Es miembro del Grupo de Investigación “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Ha realizado estancias de investigación en Argentina, Brasil, Ecuador, Portugal y Uruguay.

FILÁRTIGA CALLIZO, Camilo

Paraguay. Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP), España. Es Coordinador de Proyectos de Gobernabilidad Democrática para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay. Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Asunción. Profesor de Derecho Práctico en la Universidad Americana, INCADE (Colombia). Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Columbia de Asunción. Profesor Titular de Teoría Política Latinoamericana en la Universidad Católica de Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay) y es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

FREIDENBERG, Flavia

Argentina/Española. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Máster en Estudios Latinoamericanos por la misma casa de estudios. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Editora Asociada en Política y Relaciones Internacionales de *Latin American Research Review* (LARR), de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), desde 2016. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II). Dirigió el Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2012-2015), fue Directora Académica del Doctorado y del Máster en Estudios Latinoamericanos (2008-2015), Secretaria de Redacción (1997-2007) y Directora de *América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales* (2007-2015). Ha sido Coordinadora del Grupo de Investigación “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (2009-2015).

LOSADA, Rodrigo

Colombiano. Licenciado en Filosofía y Letras por la Pontificia Universidad Javeriana. Licenciado en Teología por Heythrop College, Inglaterra, y Doctor en Ciencia Política por Georgetown University, Estados Unidos. Sus investigaciones se han orientado preferencialmente hacia el comportamiento electoral colombiano, los partidos políticos y los sistemas de partidos, las organizaciones de la sociedad civil y la representación política. Ha publicado doce libros, y cerca de 50 artículos o capítulos académicos. Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

DE LUCA, Miguel

Argentino. Doctor en Investigación en Ciencia Política por la Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”, Università degli Studi di Firenze (Florenzia), Italia. Maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires-Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Profesor en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Fue presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) entre 2008 y 2014 y es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

MALAMUD, Andrés

Argentino. Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo, Italia. Investigador adjunto del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, Portugal. Director del Proyecto de Investigación “Regionalismo multinivel y liderazgo brasileño en América del Sur”, financiado por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT), Ministerio de Educación y Ciencia de Portugal. Investigador visitante del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y

Derecho Internacional, Heidelberg, Alemania y profesor del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Ha publicado ampliamente sobre las relaciones de Estados Unidos y América Latina y es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

RIBEIRO FLORIANO, Pedro

Brasileño. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal de São Carlos (Brasil). Su tesis doctoral, sobre la organización del Partido de los Trabajadores (PT), fue galardonada con el Premio de Tesis CAPES 2009 (Ministerio de Educación de Brasil). Profesor de Ciencia Política en la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar, São Paulo, Brasil). Coordinador del Centro para el Estudio de los Partidos Políticos de la UFSCar. Columnista en la sección política del diario brasileño ‘Valor Económico’. Sus intereses de investigación incluyen los partidos políticos, las elecciones y el comportamiento político. Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

Boliviano. Doctor en Psicología Política por el Institut d’Études Politiques de Paris, Sciences Po, Francia. Fue vocal y vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz, Bolivia (1995-1998) y vocal, vicepresidente y presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (2004-2008). Fue Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en Costa Rica. También es Profesor de la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Católica Boliviana. Sus temas de investigación son sobre la democracia, elecciones y partidos políticos. Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

RUBIO, Julia

Argentina. Candidata a Doctor en Ciencia Política por Columbia University. Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Argentina y Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Actualmente, es Profesora Asistente de la Universidad Católica Argentina y Asistente de Investigación en la Escuela de Política y Gobierno y el Centro de Estudios Federales y Electorales de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

SAGARZAZU, Iñaki

Venezolano. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Houston de Estados Unidos. Realizó una estancia posdoctoral en el Center for Experimental Social Sciences, en Nuffield College en la University of Oxford. Actualmente, es Profesor de Texas Tech University, Estados Unidos. Los últimos años ha sido Profesor Lector en Política Comparada en el Departamento de Política de la Universidad de Glasgow en Escocia. Sus líneas de investigación están centradas en la Política Comparada, los métodos cuantitativos, los partidos y los sistemas de partidos, la comunicación política y el estudio de las elecciones y las legislaturas. Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

SOUZA BRAGA, María do Socorro

Brasileña. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo, Brasil. Profesora de la Universidad Federal de São Carlos (Brasil). Integrante de la Junta Directiva de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP). Investigadora sobre Comportamiento Electoral, Sistema de Gobierno, Partidos Políticos, Elecciones y Representación Política. Es investigadora de la Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (FAPESP) (Brasil) y del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico (CNPq) (Brasil). Es coordi-

nadora del Núcleo de Estudios dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA) de la UFSCar (Brasil) . Fue investigadora visitante del Centro Latinoamericano (LAC) en la Universidad de Oxford (2009) y es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

WILLS-OTERO, Laura

Colombiana. Doctora y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Licenciada en Ciencia Política y Magíster de la Universidad de los Andes, Colombia. Los temas de investigación en los que se concentra son opinión pública, partidos políticos y procesos electorales en los niveles nacional y subnacional y reformas en los sistemas electorales de los países de América Latina. Es miembro del Grupo de Investigación sobre “Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina” (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

CONTENIDO

Tomo 1

Prólogo.....	IX
Mariana LLANOS	
Presentación.....	XIII
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
Prefacio	XVII
Pedro SALAZAR UGARTE	

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de partidos en América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas	3
Flavia FREIDENBERG	

MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA

El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?	29
Víctor ALARCÓN OLGUÍN Juan REYES DEL CAMPILLO	
Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral	79
María José CASCANTE MATAMOROS	
Estabilidad y cambio del sistema de partidos en El Salvador	111
Gabriel Alejandro MARTÍNEZ	

La institucionalización del cambio en el sistema de partidos de Guatemala (1985-2015).	161
María del Mar MARTÍNEZ ROSÓN	
La evolución del sistema de partidos de Honduras (1980-2014): del bipartidismo tradicional al incipiente multipartidismo	233
Patricia OTERO FELIPE	
El sistema de partidos de Nicaragua: de la competición polarizada a un modelo de partido hegemónico	301
Salvador MARTÍ I PUIG	
La dinámica dual, entre cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá.	339
Harry BROWN ARAÚZ	
Willibald SONNLEITNER	
Nuevos actores y viejos patrones: la evolución del sistema de partidos en República Dominicana (1978-2014).	397
Ana Belén BENITO SÁNCHEZ	
Wilfredo LOZANO	

CONCLUSIONES

Los cambios en los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015): desafíos teóricos y propuestas para una agenda de investigación	445
Flavia FREIDENBERG	
Acerca de los autores	465

Los sistemas de partidos en América Latina.
1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos,
editado por el Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM y el Instituto Nacional
Electoral, se terminó de imprimir en
noviembre de 2016, en Talleres Gráficos de
México, S. A. de C. V., Av. Canal del Norte
núm. 80, colonia Felipe Pescador, Delegación
Cuauhtémoc, México, Ciudad de México,
C. P. 06280. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9,
10 y 11 puntos. En esta edición se empleó
papel cultural de 90 grs. para los interiores
y couché de 300 grs. para los forros; consta
de 1000 ejemplares, impresos en offset.
Cuidado de la edición y formación en computadora:
Ricardo Hernández Montes de Oca.
Elaboración de portada: Edith Aguilar Gálvez.

Los partidos políticos participan en elecciones competitivas de manera ininterrumpida en los países de América Latina desde 1978, al menos desde cuando se inició el proceso de reinstauración democrática en el marco de la tercera ola de democratización. La democracia supuso la competencia por cargos públicos, recursos, definición de políticas públicas, programas, legislación, acceso a medios y/o apoyo de la ciudadanía. Esto implica la interacción entre esos partidos así como también la integración de un sistema de partidos.

Este libro describe la estructura y la dinámica de la competencia de dieciocho sistemas de partidos en América Latina desde 1978 y encuentra claves explicativas sobre los cambios que se han dado en esos sistemas de partidos. Se trata de identificar qué, cómo y por qué se transformó la política partidista en las últimas décadas. La obra presenta evidencia respecto a por qué unos sistemas de partidos colapsaron mientras otros no lo hicieron, relativizando los argumentos que vaticinan la muerte de los partidos políticos en la región. Los capítulos fueron desarrollados por veintisiete investigadores, profesores y estudiantes de posgrado del Grupo de Investigación de "Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina" (GIPSAL), perteneciente a la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

