

# **Crisis en los sistemas de partidos y en los partidos políticos de la región Andina, 1978-2010\***

**Explicaciones y perspectivas**

**Por Laura Wills Otero\*\***

\* Artículo recibido en abril de 2011.

Artículo aprobado en mayo de 2011.

\*\* Ph. D, Profesora Asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

## Introducción

El estudio de los partidos políticos y de los sistemas partidistas es uno de los campos que más espacio han ocupado en la Ciencia Política, a lo largo del tiempo y en diferentes regiones del mundo. Los partidos se reconocen como los actores que organizan la política en las democracias modernas, y como los agentes que canalizan y representan los intereses de los ciudadanos. Sin partidos, se arguye, las democracias no pueden funcionar. No obstante, crisis contemporáneas de representación y gobernabilidad ponen en entredicho la efectividad de los partidos en el cumplimiento de sus funciones principales y afectan su legitimidad. En los países de la región andina es común encontrar diagnósticos que vaticinan la desaparición de los partidos y su reemplazo por líderes populistas o movimientos sociales que prometen el cumplimiento de las demandas de los ciudadanos. La literatura reciente sobre la materia se enfoca crecientemente en la crisis de los partidos y de los sistemas partidistas; en su desinstitucionalización y “desnacionalización” o regionalización; en la personalización de la política y en el paso de las democracias representativas a democracias plebiscitarias o directas.

En este artículo hago un recuento y un balance de los argumentos que sustentan estas posiciones a partir de la observación de evidencia empírica

realizada en los países de la región andina. En segundo lugar, reflexiono sobre los pronósticos que se han formulado sobre la desaparición de los partidos y sugiero que, en lugar de desaparecer, los partidos se reacomodan y buscan adaptarse a los desafíos que se les presentan en los sistemas de los que hacen parte. Claramente, algunos partidos son más exitosos que otros en lograr esto, lo cual puede ser explicado parcialmente por las estructuras organizativas que los definen. De esa forma, en este escrito se controvierte la conclusión a la que han llegado estudios hechos sobre el declive generalizado de los partidos tradicionales latinoamericanos.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la sección inmediata hago una revisión de los estudios que han puesto atención a los partidos y sistemas partidistas de la región andina y describo algunos resultados electorales, así como las trayectorias de los partidos tradicionales desde fines de la década de los años setenta. Posteriormente analizo los factores explicativos que algunos estudiosos han ofrecido para entender las crisis de los sistemas partidistas y de los partidos políticos en América Latina. En la cuarta sección elaboro una reflexión y dejo planteadas dos hipótesis en las que resalto la importancia de las organizaciones internas de los partidos para entender su desempeño electoral. Finalmente, presento las conclusiones del ensayo.

## **Diagnósticos sobre los partidos: revisión de la literatura**

Los estudios sobre sistemas de partidos y sobre partidos políticos de la región andina son numerosos y crecientes (Alcántara y Freidenberg, 2003; Coppedge, 1994; Crisp, 2000, 2006; Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006; Roberts y Wibbels, 1999). En los últimos años, analistas de la materia que se han interesado en la región y han subrayado la existencia de crisis de representación y de gobernabilidad en los sistemas políticos, las cuales son explicadas primordialmente por el pobre desempeño de los partidos políticos y por la desinstitucionalización de los sistemas partidistas. Los partidos de la región que dominaron los sistemas políticos durante la segunda

mitad del siglo veinte –los así llamados “partidos tradicionales”– perdieron relevancia al no responder adecuadamente a los cambios de ajuste estructural que se implementaron en la década de los ochenta<sup>1</sup>. En algunos casos tales partidos pasaron a ser marginales electoralmente e irrelevantes políticamente. En su reemplazo, o como competidores de ellos, surgieron nuevos partidos y movimientos políticos, así como figuras antipartidarias –los *outsiders*– que a mediano y largo plazo condujeron a la transformación y recomposición de los sistemas partidistas. En la Tabla 1 pueden apreciarse quiénes resultaron ganadores en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre 1978 y 2010, y allí se aprecia que durante los primeros años los candidatos de los partidos tradicionales eran quienes ganaban los comicios. A finales del periodo y en todos los países –con excepción del Perú–, candidatos antipartidistas fueron elegidos presidentes de sus respectivos países. En el Perú, un *outsider* estuvo en el poder durante diez años (1990-2000) y, en 2005, un partido tradicional, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (Apra) recuperó la primera magistratura.

El arribo al poder de líderes antipartidarios significó el debilitamiento o declive electoral de los partidos tradicionales de estos países. Tal situación se presentó de manera generalizada en América Latina. No obstante, no todos los partidos sufrieron declives electorales equivalentes, ni al mismo ritmo. Por ejemplo, mientras en Venezuela Acción Democrática (AD) y el Partido Social Cristiano (Copei) se volvieron actores marginales a finales de los noventa, tras haber sido los partidos más institucionalizados de la región (Mainwaring y Scully 1995), los partidos Liberal (PL) y Conservador (PC) de Colombia siguen siendo actores relevantes a pesar de no ser más los actores hegemónicos

---

<sup>1</sup> En este artículo, partido tradicional es aquel que cumple tres condiciones de manera simultánea. En primer lugar, debía existir al iniciarse el periodo de la tercera ola de democratización (1978), o haberse creado, por tarde, el año en el que se inauguraron elecciones democráticas en el país correspondiente. En segundo lugar, los líderes de estos partidos provenían del periodo anterior a la tercera ola de democratización. Y en tercero, el partido ganó elecciones presidenciales al menos una vez desde que empezó el periodo, u obtuvo al menos el 15% de las curules en las elecciones parlamentarias durante mínimo dos períodos consecutivos, o ambas cosas. El cumplimiento de estas condiciones indica que el partido cumplió un papel sustantivo en los procesos políticos de su país. Ver detalles en Wills Otero, 2010.

**Tabla 1**  
**Presidentes electos en los países andinos, 1978-2010\***

País	Año	Presidente electo	Partido
Bolivia	1985	Víctor Paz Estenssoro	MNR
	1989	Jaime Paz Zamora	MIR
	1993	Gonzalo Sánchez de Lozada	MNR
	1997	Hugo Banzer Suárez	ADN
	2002	Gonzalo Sánchez de Lozada	MNR
	2006	<i>Evo Morales</i>	MAS
	2009	<i>Evo Morales</i>	MAS
Colombia	1978	Julio César Turbay	PL
	1982	Belisario Betancur	PC
	1986	Virgilio Barco	PL
	1990	César Gaviria	PL
	1994	Ernesto Samper	PL
	1998	Andrés Pastrana	Andrés Presidente (PC)
	2002	<i>Álvaro Uribe Vélez</i>	<i>Primero Colombia</i>
	2010	<i>Juan Manuel Santos</i>	<i>Partido de la U</i>
Ecuador	1978	Jaime Roldós	CFP
	1984	León Febres Cordero	PSC
	1988	Rodrigo Borja	ID
	1992	Sixto Durán Ballén	PCE/PUR
	1996	Abdala Bucaram	PRE
	1998	Jamil Mahuad	DP/UDC
	2002	<i>Lucio Gutiérrez</i>	<i>PSP/MUPP-NP</i>
	2006	<i>Rafael Correa</i>	<i>Movimiento Alianza País</i>
Perú	1980	Fernando Belaúnde Terry	AP
	1985	Alan García	Apra
	1990	<i>Alberto Fujimori</i>	<i>C-90</i>
	1995	<i>Alberto Fujimori</i>	<i>C-90</i>
	2000	<i>Alberto Fujimori</i>	<i>Perú 2000</i>
	2001	Alejandro Toledo	Perú Posible
	2006	Alan García	Apra
	Venezuela	1978	Luis Herrera Campins
1983		Jaime Lusinchi	AD
1988		Carlos Andrés Pérez	AD
1993		Rafael Caldera	Convergencia
1998		<i>Hugo Chávez</i>	<i>Movimiento V República</i>
2000		<i>Hugo Chávez</i>	<i>Movimiento V República</i>
2006		<i>Hugo Chávez</i>	<i>Movimiento V República</i>

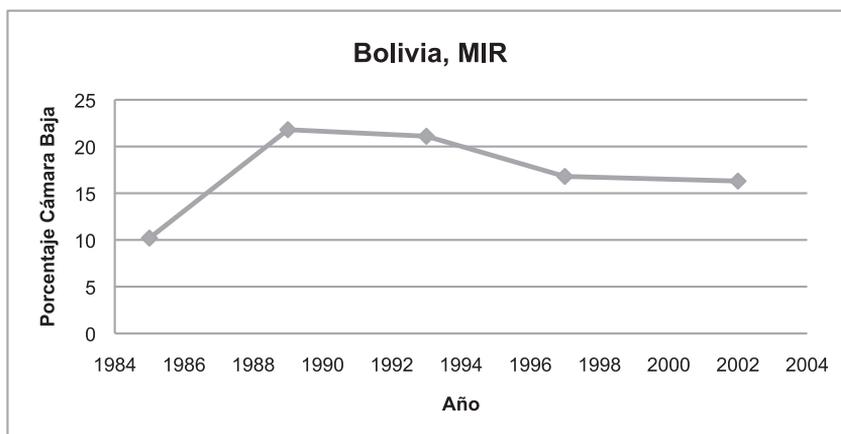
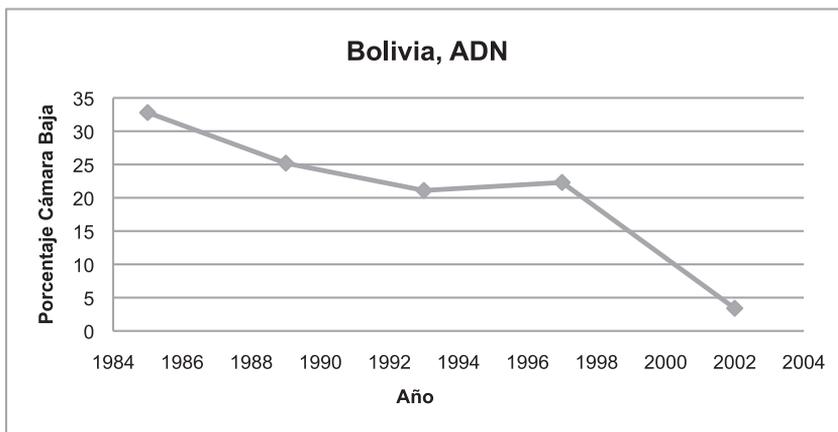
\* Los nombres en *italica* corresponden a los *outsiders* y a los respectivos partidos o movimientos “no tradicionales”.

Fuente: Nohlen, 2005; organizaciones electorales de los diferentes países.

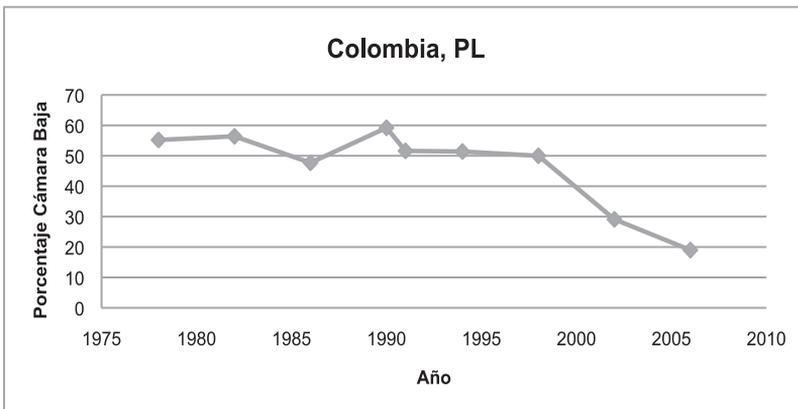
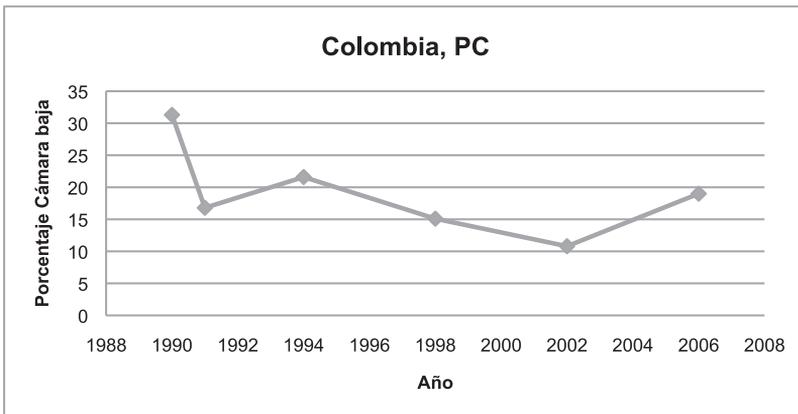
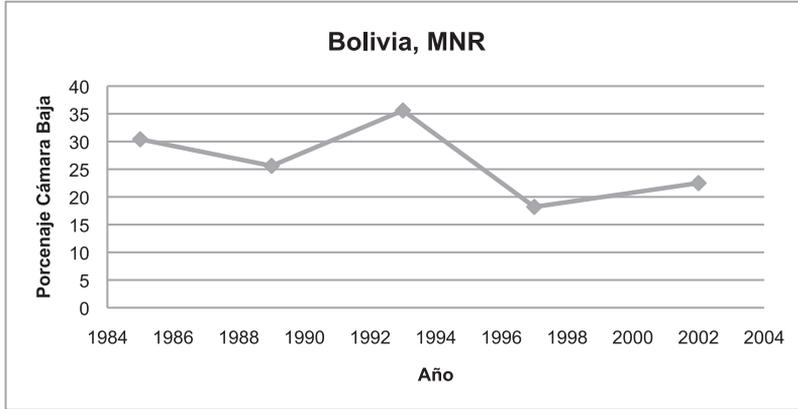
que fueron durante más de un siglo y medio. En el Perú, el Apra revivió después de haber sido enterrado, mientras en Ecuador y Bolivia solo quedan rastros de los partidos tradicionales, algunos de los cuales se han transformado o aliado a nuevas colectividades. La Gráfica 1 refleja las diferentes trayectorias electorales de estos partidos y permite observar que los niveles de declive varían entre las diferentes agrupaciones partidistas. ¿Qué explica, entonces, que en contextos similares unos partidos sobrevivan y otros colapsen, y que en algunos casos se consoliden nuevas fuerzas pero no en otros? A continuación hago un recuento de los factores que algunos estudiosos han resaltado como los determinantes del debilitamiento partidista en América Latina y particularmente en la región andina. Más adelante plantearé ideas que sugieren una respuesta alternativa a las ofrecidas por la literatura para responder a la pregunta sobre la sobrevivencia, la adaptabilidad y el eventual fortalecimiento de algunas de estas organizaciones.

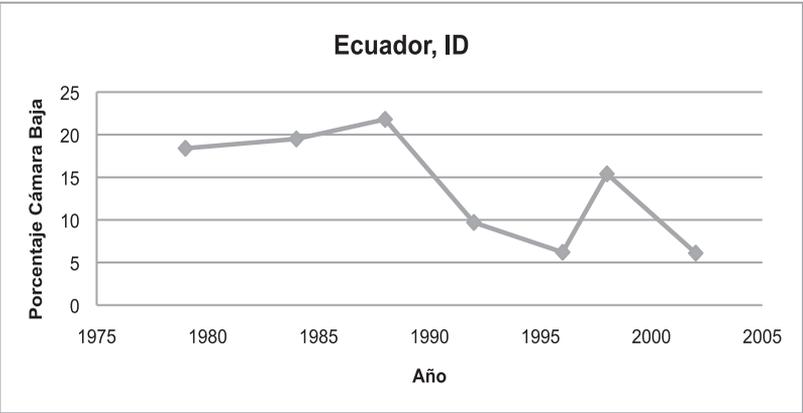
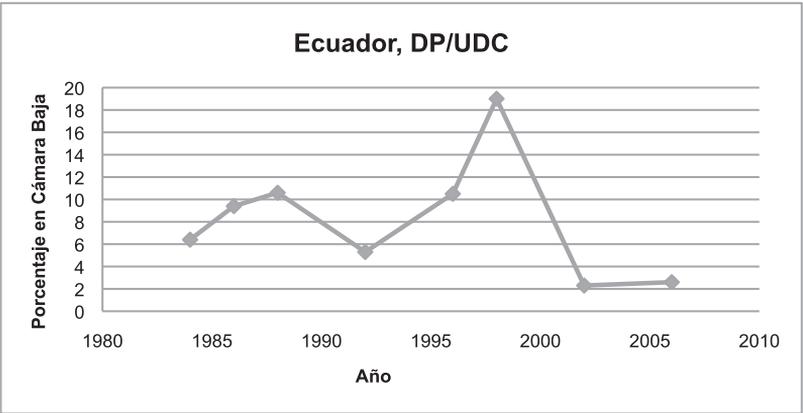
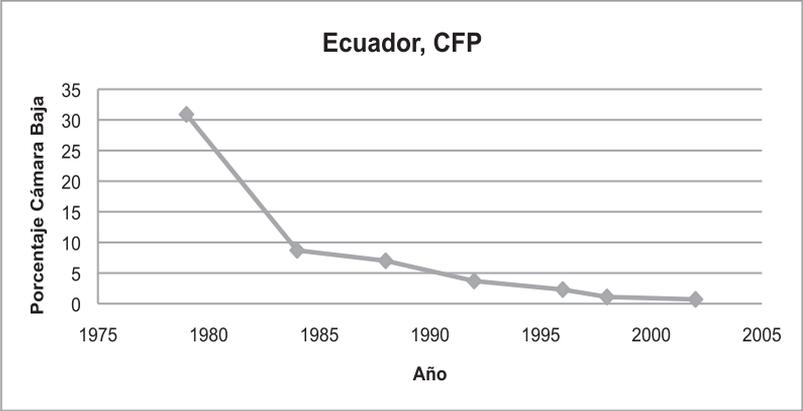
Antes de proceder es preciso plantear que, a pesar del debilitamiento y en algunos casos marginación de los partidos tradicionales de la vida política, vaticinar su desaparición definitiva y su reemplazo por otro tipo de agentes representantes —por ejemplo, movimientos sociales— no solo es exagerado sino que además parece equivocado. A pesar de sus limitaciones, los partidos políticos siguen siendo los agentes centrales de la representación, así como los actores que organizan la competencia en todo sistema democrático. Ni siquiera los líderes personalistas que se autodenominan antipartidarios, y que llegan a adquirir características caudillistas, pueden actuar y sobrevivir sin la presencia de los partidos. Ahora bien, cuando el contexto se transforma, los partidos sufren y en ocasiones son incapaces de adaptarse exitosamente. En esos casos es posible que desaparezcan o que pasen a ser actores marginales. Sin embargo, también es cierto que algunos partidos son exitosos en sus estrategias de adaptación y logran sobrevivir. Aquí se plantea que la posibilidad de adaptación de los partidos está mediada por sus organizaciones internas. Algunas estructuras organizativas son más adecuadas para responder de manera rápida y eficiente a los retos externos que se presentan a los partidos. Más adelante se desarrollará mejor esta idea.

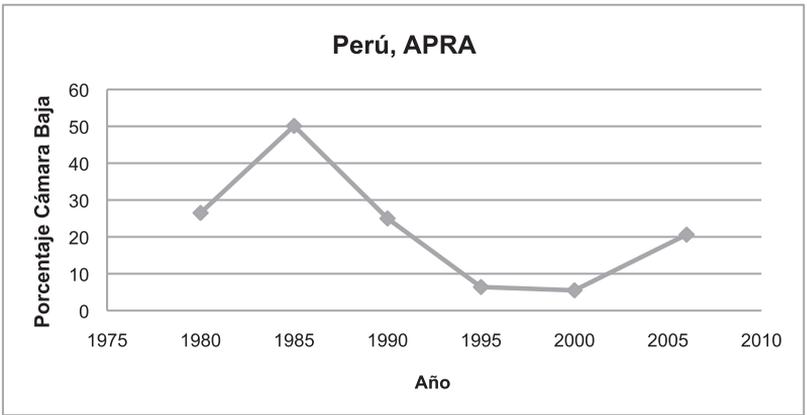
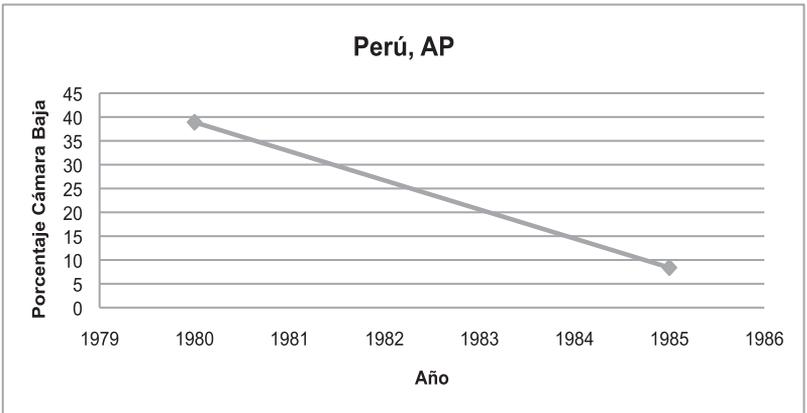
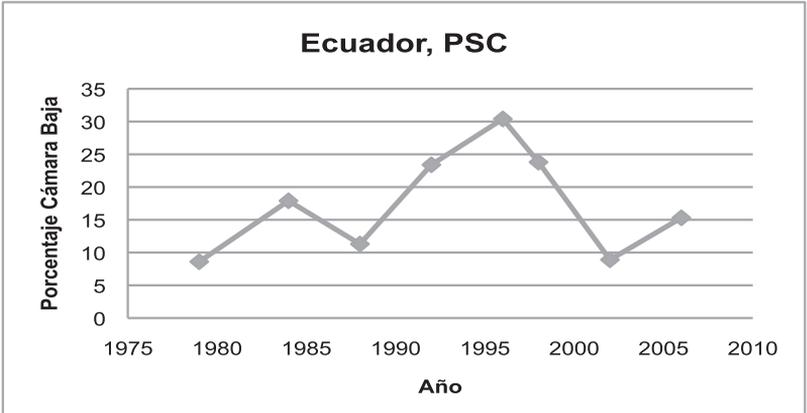
**Gráfica 1**  
**Trayectorias electorales de los partidos**  
**tradicionales en las cámaras bajas**  
**de los países andinos, 1978-2006**

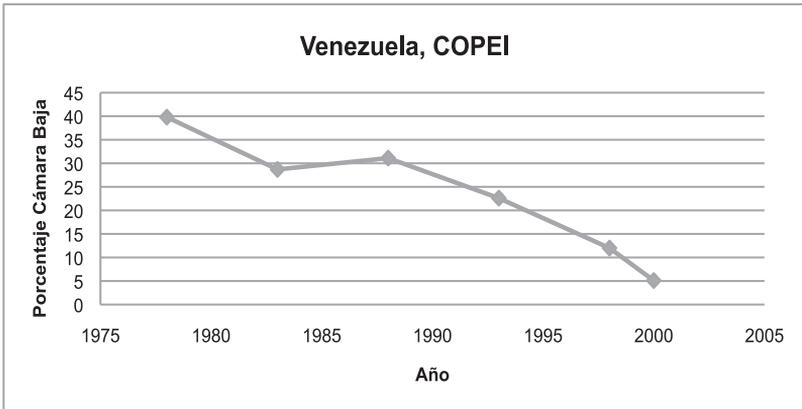
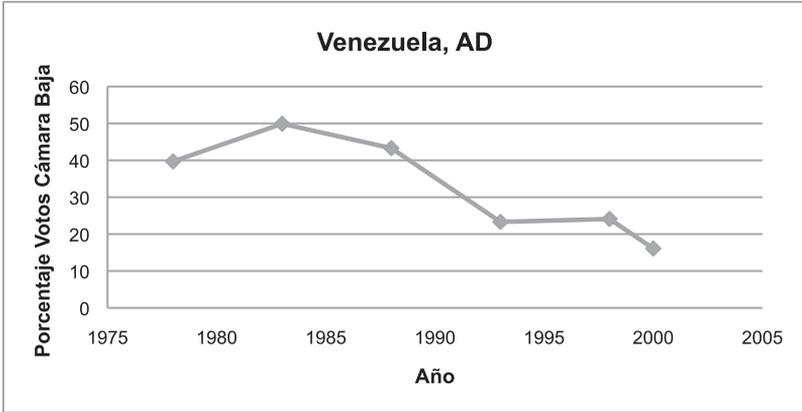


**Fuente:** (múltiples): Nohlen 2005; Corte Nacional Electoral (Bolivia); Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia); Consejo Nacional Electoral (Ecuador y Venezuela); Oficina Nacional de Procesos Electorales, Onpe (Perú).









## **Factores explicativos de las crisis y paliativos de las mismas**

### **Crisis económicas, reformas estructurales y problemas irresueltos**

Uno de los factores en los que más hincapié se ha hecho para entender las crisis latinoamericanas de representación y gobernabilidad ha sido la problemática económica que, en los primeros años de la década de los ochenta, se difundió en la región como consecuencia de los altos índices de deuda externa y de un incremento drástico en los precios del petróleo. Los niveles de cre-

cimiento económico decayeron durante estos años, como producto de altos índices de inflación en la mayoría de los países. Esto llevó al derrumbamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que había sido adoptado en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial con el fin último de promover el desarrollo interno de los países. Como respuesta a las profundas crisis económicas, los gobiernos respondieron con la implementación de medidas ortodoxas de estabilización y con programas de ajuste, en el marco del que se conoció popularmente como el “modelo neoliberal” (surgido del Consenso de Washington)<sup>2</sup>. Se promovió el libre mercado, a la vez que el papel del Estado quedó reducido. Algunas medidas que se tomaron para cumplir este objetivo fueron las siguientes: el gasto público fue restringido, diversas empresas públicas fueron privatizadas y el comercio y la inversión extranjera fueron promovidos, para lo cual las barreras arancelarias se flexibilizaron. Pasada la primera década posterior a la implantación de estas reformas, el balance de los analistas fue pesimista (Huber y Stolt, 2004; Lora y Panizza, 2002; Rodrik, 2006). El desarrollo económico no fue logrado, como lo anticiparon vanamente los reformadores de mediados y finales de los años ochenta. Al contrario, los niveles de pobreza, desigualdad, desempleo e informalidad crecieron después de las medidas (Huber y Stolt, 2004; Portes y Hoffman, 2003). La Tabla 2 muestra indicadores económicos desde mediados del decenio de 1980 hasta mediados del siguiente. Como puede observarse, los resultados económicos alcanzados durante esos diez años son mixtos. Si bien los índices de inflación se redujeron dramáticamente en el Perú, en los demás países se mantuvieron altos. Entre 1985 y 1995 la inflación creció 49 puntos en Venezuela, al pasar del 11% en 1985 al 60% en 1995. Estos resultados explican parcialmente los altos niveles de pobreza que perduraron en la región. Por su parte, los resultados del crecimiento mejoraron en Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela a lo largo de la década —en el Perú fueron negativos en 1990—, mientras que en Ecuador el crecimiento decayó. Finalmente, los niveles de desempleo, como se observa, no fueron alentadores en ninguno de

---

<sup>2</sup> Prácticamente todos los países latinoamericanos implementaron reformas “neoliberales”. Sin embargo, no todos lo hicieron al mismo tiempo, ni con la misma intensidad y velocidad (Lora, 1997).

**Tabla 2**  
**Indicadores económicos de la región andina,**  
**1985-1995 (porcentajes)**

<b>País</b>	<b>Inflación</b>	<b>Crecimiento</b>	<b>Desempleo</b>
<b>Bolivia</b>			
1985	11.750,0	-2,0	6,0
1990	17,0	5,0	7,0
1995	10,0	5,0	4,0
<b>Colombia</b>			
1985	24,0	3,0	14,0
1990	29,0	4,0	10,0
1995	21,0	5,0	9,0
<b>Ecuador</b>			
1985	28,0	4,0	0*
1990	49,0	3,0	6,0
1995	23,0	2,0	7,0
<b>Perú</b>			
1985	163,0	3,0	10,1
1990	7.482,0	-5,0	8,3
1995	11,0	9,0	8,3
<b>Venezuela</b>			
1985	11,0	0,0	13,0
1990	41,0	6,0	10,0
1995	60,0	4,0	10,0

\* La serie del Banco Mundial no tiene el dato para Ecuador en 1985. Empieza con 1987 cuando el desempleo fue 7,2.

Fuente: Banco Mundial, 2007.

los países. Aunque bajaron un poco a lo largo del decenio, en algunos países se mantuvieron en dos dígitos.

La importancia de los resultados económicos para la presente reflexión radica en los efectos que los mismos descargaron sobre el desempeño de los partidos en el poder. La literatura que vincula estas reformas con el rol de los partidos

políticos, y más específicamente con su desempeño electoral, plantea asimismo que fueron los partidos de izquierda o de masas los que más sufrieron (Abal Medina y Suárez Cao, 2003; Burgués, 1999; Levitsky, 2003). Las plataformas programáticas de éstos quedaban desvirtuadas por el giro que se produjo hacia el impulso de economías de mercado y la consecuente disminución del tamaño del Estado. A pesar de que el argumento parece tener sentido, la evidencia empírica no sustenta todos los casos. Aunque en Venezuela Acción Democrática pudo haber sufrido las consecuencias del fracaso de las medidas neoliberales, en Argentina el Partido Justicialista (PJ) fue capaz de adaptarse a los cambios y no solo sobrevivir, sino fortalecerse (Levitsky, 2003).

Por otro lado, estudios más recientes (Queirolo, 2006) muestran que fueron las formaciones de izquierda las que se beneficiaron de los fracasos que los partidos tradicionales sufrieron a causa de los pobres resultados de las medidas neoliberales. Tal podría ser el caso del Movimiento V República, de Venezuela (1999) y del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia (2005), ambos en la región andina, así como del Partido Justicialista (PJ) argentino (2003), el Frente Amplio (FA) de Uruguay (2004) y el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil (2002). Con excepción del PJ, todos los demás, identificados ideológicamente con la izquierda, eligieron a sus candidatos presidenciales por primera vez y posteriormente empezaron a consolidarse, tras reelegir a sus mandatarios o a candidatos de sus partidos. Los partidos tradicionales colombianos perdieron por primera vez en su existencia las elecciones presidenciales de 2002, cuando un candidato que se presentó por fuera de los mismos con el Partido Primero Colombia fue elegido primer mandatario. A diferencia de los otros países de la región, la tendencia ideológica del gobierno elegido y de su partido se ubicó en el centro y el centro-derecha del espectro. Una posible explicación sobre la no consolidación de un partido de izquierda en este país —explicación relacionada con lo que se discute en este aparte— dice que en Colombia las reformas ortodoxas de estabilización no fueron tan profundas como en el resto de países de la región y, por lo tanto, la población no resintió de manera tan amplia los fracasos de las medidas tomadas por administracio-

nes encabezadas por líderes de los partidos tradicionales<sup>3</sup>. Las reformas menos radicales de Colombia se debieron a la ausencia de una crisis económica de tan amplias proporciones como la que hubo en los otros países.

En síntesis, la crisis económica que se presentó de manera generalizada en la región latinoamericana en los años ochenta, así como la incapacidad de los gobiernos de enfrentarla efectivamente y mejorar los índices de pobreza, desempleo e inflación de sus pueblos, resultó en el desencanto de los ciudadanos con los partidos tradicionales. Nuevas fuerzas políticas y figuras antipartidarias vieron ésta como una oportunidad para plantear propuestas novedosas —no pocas veces “populistas”—que resultaran atractivas para los votantes.

De manera paralela a la crisis económica descrita arriba, la región andina también confrontó profundas crisis de representación que algunos analistas han definido como causadas y a la vez causantes de la pérdida de poder de los partidos tradicionales (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006). A la vez, los paliativos que se aplicaron para enfrentarlas proveyeron incentivos para que surgieran nuevas opciones políticas. En la siguiente sección se describen los orígenes de la crisis y las medidas que se tomaron para responder a la misma.

### **Crisis de representación y reformas institucionales: balance mixto**

Las crisis económicas de la región latinoamericana, y particularmente de los países andinos, no ocurrieron aisladamente ni estuvieron desligadas del marco institucional vigente. Al igual que en el plano económico, la década de los ochenta planteó retos políticos a los gobiernos. Los países que hicieron el tránsito de gobiernos autoritarios a sistemas democráticos —Ecuador (1979), Perú (1980) y Bolivia (1982)—, así como las dos democracias más duraderas de la región —Colombia y Venezuela—, disponían entonces de instituciones

---

<sup>3</sup> Colombia, al igual que Uruguay, es calificado como un país donde las reformas neoliberales ocurrieron de modo gradual (Lora, 1997).

políticas restrictivas que incentivaban la monopolización del poder por parte de los partidos tradicionales y limitaban la participación de otros agentes representantes de los intereses públicos.

En Colombia, el sistema vigente entre 1958 y 1991 se caracterizó por la competencia política bipartidista, en la cual el PL y el PC eran los actores mayoritarios y hegemónicos. Partidos diferentes a éstos se toparon con limitaciones institucionales para acceder a cargos de elección popular. Adicionalmente, las reglas del sistema electoral promovían la personalización de la política, y con ello la despartidización. El impulso de agendas programáticas partidistas, así como de políticas públicas de incumbencia general, quedaba relegado a la particularización de intereses y al otorgamiento de prebendas. Algo similar ocurría en el Perú. Allí también la política se definía como particularista, pero la causa que la explicaba eran los bajos niveles de institucionalización de su sistema partidista, dada una alta polarización ideológica (Mainwaring y Scully, 1995). Al contrario, una partidocracia exacerbada en Venezuela, y en menor medida en Bolivia, impulsada por las reglas electorales, impedía a los votantes establecer relaciones directas con sus representantes y demandar de ellos rendición de cuentas claras. Al contrario de los otros dos casos (Colombia y Perú), en esos dos países la disciplina partidista ignoraba las inquietudes locales (Crisp, 2006) y, por lo tanto, ponía límites a una representación política eficiente.

El sistema partidista ecuatoriano que emergió en 1979 con el paso a un sistema democrático se caracterizó por ser altamente fragmentado y atomizado y por tener partidos arraigados en ciertos territorios. La política local de ese país promovía, al igual que en Colombia y Perú, prácticas clientelistas y corporativistas, y fue llevándolo a una “provincialización” cada vez mayor (Pachano, 2006). En síntesis, aunque las naciones andinas sufrieron agudas crisis de representación, el origen y la naturaleza de las cuales difería en cada caso, en parte por las variadas reglas del juego existentes entre ellas.

Dado este contexto institucional, en los años noventa los cinco países andinos llevaron a cabo procesos de reformas políticas. Los cambios introdu-

cidos estaban dirigidos a corregir las fallas de la representación. La reforma constitucional colombiana de 1991 se presentó como una oportunidad para abrir el sistema político y con ello permitir una mayor competencia partidista. Las barreras de ingreso en la competencia electoral se relajaron a raíz de la introducción de un distrito nacional de gran tamaño (100) para elegir a los senadores del Congreso de la República; la cámara baja, por su parte, siguió eligiendo a los representantes en distritos departamentales de variado tamaño<sup>4</sup>. Una reforma similar se implantó en el Perú, también a comienzos del decenio. A partir de 1992 el Congreso de ese país pasó a ser unicameral y sus representantes empezaron a ser elegidos también en una sola circunscripción nacional, en contraste con las circunscripciones regionales de la anterior cámara baja (Crisp, 2006). En Venezuela (1993) y Bolivia (1994) se buscó acercar el votante a los candidatos, para lo cual se introdujo un sistema electoral mixto en el que una proporción de los congresistas empezó a ser elegida en distritos uninominales, mientras otra porción seguía siendo escogida de listas partidarias a través del tradicional sistema de representación proporcional (RP). Previamente a estos cambios, reformas de descentralización política se introdujeron con el mismo fin (Coppedge, 1994; O'Neill, 2005). Finalmente, con el objetivo de lidiar con los problemas de representación ocasionados por un sistema de partidos fragmentado, Ecuador introdujo reformas institucionales de manera más frecuente que los otros países de la región. A principios de los ochenta (1983) se redujeron de cinco a cuatro años los mandatos presidencial y legislativo, y se introdujeron elecciones intermedias cada dos años. Posteriormente, en 1985, y solo por un año, se cambió el sistema de representación proporcional por uno mayoritario y se eliminó el umbral electoral como requisito para mantener la personería de los partidos. En 1986 tornó a introducirse la fórmula de la representación proporcional con listas partidarias cerradas, que en 1997 se transformaron en abiertas (Pachano, 2006). La Tabla 3 resume las reformas electorales aplicadas en estos países entre 1983 y 1999.

---

4 El tamaño varía de acuerdo con el volumen demográfico del departamento.

**Tabla 3**  
**Sistemas electorales y reformas en las asambleas**  
**legislativas de los países andinos, 1983-1999**

País	Sistema electoral original y reformas
<b>Bolivia</b>	
1985-1990	Sistema de RP con listas cerradas.
1991	Sistema mixto.
<b>Colombia</b>	
1978-1990	Sistema de RP con listas de facciones. Distritos plurinominales para elegir senadores y representantes a la Cámara.
1991	Distrito único nacional para elegir senadores.
<b>Ecuador</b>	
1979-1985	Sistema de RP con listas partidarias cerradas.
1985	Reemplazo del sistema de RP por un sistema mayoritario. Se elimina el umbral electoral como requisito para mantener la personería de los partidos.
1986	Retorno a la RP con listas partidarias cerradas.
1997	Reemplazo de las listas partidarias cerradas por abiertas.
1998	Se eliminan los diputados nacionales.
<b>Perú</b>	
1980-1984	Sistema de RP con listas partidarias abiertas.
1992	Distrito único nacional para Congreso unicameral.
<b>Venezuela</b>	
1978-1992	Sistema de RP con listas partidarias cerradas.
1993	Sistema mixto.

Fuente: Pérez-Liñán y Wills Otero, 2006; Wills Otero, 2010.

El balance de las reformas institucionales adoptadas entre 1985 y 1999 es mixto. Si bien los sistemas de partidos sufrieron cambios en su composición partidaria, en la dirección esperada, las crisis de representación no se superaron del todo y en algunos casos se agravaron.

En Colombia, nuevos partidos y fuerzas políticas diferentes del PL y el PC empezaron a competir a partir de 1991 y a ganar curules. Tal como se propuso en la reforma, el sistema político se abrió. No obstante, fueron esca-

Los partidos nuevos que lograron consolidarse y ganar curules en más de dos elecciones consecutivas. Los partidos tradicionales siguieron dominando el escenario político, aunque las estrategias de campaña que empleaban los condujeron hacia su propia fragmentación y consecuente debilitamiento. La posibilidad que tenían los partidos de presentar cuantas listas consideraran pertinentes los llevó a su atomización. Además, la cantidad de votos requerida para ganar puestos en el Congreso de la República era muy baja. La ausencia de umbrales, la fórmula de cociente y mayores residuos para asignar escaños, así como las listas de facciones, llevaron a que las estrategias de campaña obtuvieran el calificativo de “operación avispa”, mientras que la competencia entre listas por obtener curules se definía como “guerra de residuos” (Pizarro Leongómez, 1996). Por otro lado, la introducción del Distrito Único Nacional para elegir a senadores operó como un incentivo para que algunos partidos nuevos buscaran votos a lo largo y ancho del territorio nacional. Con ello se cumplía uno de los objetivos de la reforma. Sin embargo, este cambio se vio limitado por la consecución concentrada de votos por parte de la mayoría de los candidatos que encabezaban las listas de los partidos tradicionales. Los líderes tradicionales, arraigados en ciertas regiones en las que contaban con las maquinarias electorales más fuertes, siguieron obteniendo sus votos en una o en pocas regiones del país, para lo cual desarrollaban estrategias de campaña particularistas o clientelistas, y posteriormente políticas regionales o locales y no necesariamente nacionales (Crisp e Ingall, 2002).

La adopción de los sistemas electorales mixtos en Venezuela y Bolivia impulsó la regionalización de la política: candidatos locales ganaron poder en los distritos uninominales. De manera paralela, partidos minoritarios empezaron a competir en mayor medida y poco a poco algunos de ellos se fueron consolidando como fuerzas importantes. Tal fue el caso del MAS y de Causa Radical en Venezuela, los cuales surgieron localmente y fueron expandiéndose a medida que ocurrían eventos electorales. Los procesos de descentralización en los que empezaron a elegirse mandatarios locales contribuyeron asimismo a este cambio. No obstante los avances, AD y Copei retuvieron la mayoría de los cargos locales, por lo menos hasta 1995, y fueron reticentes a inaugurar

procesos de apertura y democratización en su seno. Los líderes centrales siguieron acumulando suficiente poder, con el cual pusieron límites al avance de las reformas introducidas.

En Bolivia aparecieron partidos populistas con bases locales desde fines de los ochenta<sup>5</sup>. Tal es el caso del indigenista Movimiento al Socialismo (MAS), que emergió en la región del Chapare y posteriormente se extendió al escenario nacional. En los noventa, con la aprobación del sistema mixto, esta tendencia se intensificó. Nuevos movimientos sociales emergieron como consecuencia de los incentivos puestos en marcha por la reforma. Al fortalecer la participación y la competencia en la política local, la introducción de distritos uninominales brindó oportunidades a grupos minoritarios<sup>6</sup>. Aunque éste fue un objetivo buscado en la reforma, la regionalización de la política erosionó los vínculos tradicionales entre partidos y organizaciones sociales y además condujo a la exacerbación de las divisiones étnicas y a intensos conflictos entre ellas (Mayorga, 2008).

La reforma que se introdujo en el Perú en 1992 ocurrió bajo el mandato de Alberto Fujimori, candidato minoritario que ganó las elecciones de 1990 luego de que la tradicional Alianza Popular Revolucionaria Americana (Apra) abandonara el centro político, e indujo a que la contienda electoral de ese año fuera permeada por la polarización ideológica entre la izquierda, con el Partido Izquierda Unida (IU), y la derecha, con el Frente Democrático (Fredemo). La polarización creó un vacío de poder que fue ocupado por un *outsider* hasta el momento no muy conocido (Tanaka, 2006). El sistema de partidos colapsó y se exacerbó la crisis nacional. En ese contexto, el mandatario minoritario dio un “autogolpe” (abril de 1992) y convocó a elecciones para escoger un nuevo Congreso, que también se constituyó como Asamblea

---

<sup>5</sup> Dos ejemplos fueron el Partido Conciencia Patria (Condepa), apoyado electoralmente por la población rural y emigrante del departamento de La Paz y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), también con bases locales.

<sup>6</sup> Esta reforma estuvo acompañada de una ley de participación popular, la cual “brindaba incentivos y oportunidades para la incorporación política de organizaciones y líderes sociales locales a los gobiernos municipales” (Mayorga, 2006: 249).

Constituyente encargada de promulgar una nueva Constitución política<sup>7</sup>. El Congreso Constituyente Democrático se formó con mayoría fujimorista y sirvió al Presidente para aprobar reformas institucionales que lo favorecían políticamente. En octubre de 1993 se restableció el orden constitucional y se aprobó la nueva Carta. Una vez introducidas las reformas, Fujimori pudo volver a aspirar a la Presidencia en 1995, y una vez más en el año 2000<sup>8</sup>. Los diez años de gobierno de Fujimori significaron para el país un atraso en la consolidación democrática. La concentración del poder en cabeza del ejecutivo atentó contra el sistema de pesos y contrapesos característico de toda democracia presidencialista. Al final, la imposibilidad del partido oficialista *Cambio 90* para consolidarse como una organización sólida y cohesionada y superar el hecho de ser puramente personalista, condujo a la caída de su cabeza y a la reconfiguración del poder político del país a partir del año 2001. El legado de un régimen autoritario, como lo fue el de Fujimori, interpuso grandes desafíos a las instituciones políticas y a los sectores sociales y económicos. El sistema de partidos vigente tras la caída del gobierno se caracterizó por la precariedad y volatilidad de sus partidos políticos (Tanaka, 2006). Las organizaciones que definieron la política durante la década de los ochenta habían desaparecido. No obstante, en 2005 el Apra, uno de los partidos tradicionales, revivió y recuperó el poder presidencial con quien fuera Presidente entre 1980 y 1985: Alan García.

Las constantes y a veces contradictorias reformas que se aplicaron en Ecuador para lidiar con la dispersión y fragmentación del sistema partidista no culminaron con éxito. Por el contrario, algunos analistas plantean que se profundizaron y condujeron a la provincialización de la política en esa nación (Pachano, 2008). Los partidos no se fortalecieron y tampoco fue posible atenuar el carácter personalista de la política y evitar la fragmentación de un sistema multipartidista compuesto por agrupaciones que no logran sobrevivir

---

<sup>7</sup> En las elecciones de 1990 el partido de Alberto Fujimori, Cambio 90, obtuvo el 21,7% de los sufragios para el Senado y el 16,5% de la Cámara de Diputados.

<sup>8</sup> En 1995 obtuvo el 64,4% de los votos en la primera vuelta, y en 2000 alcanzó el 49% en la primera vuelta y el 74% en la segunda (Oficina Nacional de Procesos Electorales, Onpe).

más de dos campañas electorales, en parte por disponer de fortines de votantes reducidos y altamente volátiles<sup>9</sup>.

En síntesis, las reformas institucionales que se adelantaron en los diferentes países de la región andina a lo largo de una década y media no resolvieron las crisis de representación. Al contrario, en algunos casos ellas se agravaron: en Venezuela el sistema de partidos colapsó definitivamente con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia y el apartamiento del poder de AD y Copei; en el Perú, los diez años de mandato de Fujimori significaron igualmente el colapso del sistema partidista y la imposibilidad de consolidar un régimen democrático; la profundización del conflicto social boliviano en un contexto en el que la pobreza se profundizaba, dio origen a una fuerte polarización dentro del sistema político, en la cual los movimientos sociales indígenas se convirtieron en protagonistas, hasta el punto de ganar la Presidencia en 2005 con el Movimiento al Socialismo, de Evo Morales. Por su parte, el poder de los partidos tradicionales decreció sustancialmente. En Ecuador, las características de debilidad y fragmentación con las que emergió el sistema partidista del periodo democrático no pudieron ser superadas con la introducción de reformas institucionales. Al contrario, ellas se ahondaron con la implementación de cambios desacertados y muchas veces contradictorios. Finalmente, la apertura política que se logró en Colombia llevó la transformación del sistema bipartidista tradicional a un modelo en el cual empezaron a competir innumerable suma de partidos y sus facciones. La consecuencia más obvia fue la fragmentación profunda de la política y del sistema.

La primera década del nuevo siglo no fue ajena a la ingeniería institucional. Los sistemas políticos sufrieron reformas adicionales. En Venezuela y Bolivia ellas fueron el resultado de la aprobación de nuevas constituciones por parte de los líderes antipartidarios que llegaron al poder a finales de los años noventa (Chávez en Venezuela, 1998) o en los primeros años del nuevo decenio

---

<sup>9</sup> Algunas excepciones son las formaciones PSC, PRE, ID y DP.

(Morales en Bolivia, 2005). Los cambios apuntaron a favorecer a estos líderes mediante la acumulación del poder político y su perpetuación en el mando del país. En ambas naciones se aprobó la reelección presidencial propuesta por los dos mandatarios. Lo mismo ocurrió en Colombia en 2005, cuando el también líder antipartidario Álvaro Uribe promovió la medida. Además de ese cambio, en 2003 se aprobó en el Congreso de la República una reforma del sistema electoral dirigida a disminuir la fragmentación del sistema partidista por el camino del fortalecimiento y cohesión de los partidos políticos. Transcurridas dos elecciones legislativas posteriores a la adopción de las medidas, el panorama del sistema de partidos parece haber cambiado. El multipartidismo extremo de los años noventa y los primeros del nuevo siglo pasó a ser de carácter moderado. En las últimas elecciones legislativas (marzo de 2010), diez organizaciones partidistas ganaron curules. Esto se distancia de los cuarenta y tres partidos o facciones que habían obtenido escaños en 2002.

Como ha sido expuesto hasta aquí, la introducción de reformas, tanto económicas como institucionales, ha constituido una estrategia utilizada frecuentemente por los gobernantes de los países andinos para lidiar con las crisis estructurales y políticas que se presentan. No obstante, las innovaciones no han sido suficientes para resolver los problemas que se han presentado. En algunos casos, en lugar de matizar las crisis, las han agravado (tal como vimos para el caso ecuatoriano), o simplemente han transformado su naturaleza. Por ejemplo, la anterior crisis de representación surgida en Venezuela, que se explicaba por la gran distancia entre los votantes y los elegidos, es hoy entendida como la acumulación de poder en un solo mandatario y la imposibilidad de consolidar una oposición legítima. En síntesis, los resultados observados muestran que las crisis de los sistemas partidistas y de los partidos mismos no necesariamente se explican por un diseño institucional equivocado, y tampoco se resuelven desde el ámbito de las normas y las leyes. Otros factores, aparentemente, inciden en el desempeño de estos actores. En la siguiente sección planteo una hipótesis en la que se propone que son las características mismas de los partidos las que explican, al menos parcialmente, su propio desempeño.

## **La importancia de las organizaciones partidistas: una indagación exploratoria**

Como se mostró en la Introducción, a lo largo de las últimas tres décadas la región andina atravesó crisis estructurales y de representación política. Los sistemas políticos fueron afectados al sufrir transformaciones sustantivas en la composición del poder. Esto se vio reflejado en las nuevas configuraciones de los sistemas partidistas: los partidos tradicionales perdieron fuerza y en algunos casos pasaron a ser marginales, si es que no desaparecieron. Para llenar los vacíos ocasionados surgieron nuevos partidos y líderes y el carácter de las democracias cambió.

A pesar de lo anterior, también es cierto que no todos los partidos políticos sufrieron por igual. Al observar las trayectorias electorales que muestra la Gráfica 1 se evidencia que la pérdida de poder fue mayor en unas agrupaciones que en otras, y que algunas se recuperaron al cabo de unos años. En otras palabras, los resultados varían de caso en caso, y no solo entre partidos de diferentes países, sino también dentro de un mismo país. Una posible explicación del asunto estriba en que las características internas u organizativas de los partidos políticos afectan su propio desempeño. Los partidos definidos por estructuras organizativas jerárquicas, en las cuales una cúpula con un reducido número de dirigentes —que además no se renuevan— adopta todas las decisiones de la organización, puede sufrir más que un partido que tiene una estructura horizontal en la que líderes de diferentes niveles tienen la capacidad de tomar decisiones. En el primer caso se ubican los partidos tradicionales de Venezuela, AD y Copei, y los partidos bolivianos ADN, MIR y MNR. En todos, un grupo muy reducido de líderes, con pretensiones de perpetuarse en el poder, eran quienes dirigían la suerte de sus organizaciones. En el segundo caso se cuentan los partidos tradicionales colombianos, el PL y el PC. Estos han tenido históricamente mayores niveles de renovación de su clase dirigente y, a la vez, han sido altamente descentralizados (más el PL que el PC). Los partidos del primer grupo desaparecieron del escenario político o al menos se volvieron marginales. Los del segundo grupo son aún actores políticos rele-

vantes, a pesar de haber sufrido declives electorales en algunos momentos. Es posible, entonces, que no solo las condiciones estructurales e institucionales definan la suerte de estas organizaciones. Sus propias características internas parecen ser decisivas a la hora de entender su desempeño.

Además de la estructura que establece las relaciones entre miembros del partido, otras características partidarias internas pueden también incidir en su desempeño electoral y político. Por ejemplo, la existencia de procesos de democracia interna que determinen tanto a los dirigentes del partido como a los candidatos que aspiran a puestos de elección popular, pueden explicar la existencia de partidos que sobreviven mejor a crisis externas que aquéllos en los cuales la definición de líderes se hace de manera discrecional. Allí donde hay procesos democráticos, existen posibilidades de elección para los votantes. Esto le otorga legitimidad al partido, cosa que, a su vez, le ofrece mayores garantías de sobrevivencia (Carey y Polga Hecimovich, 2006). En resumen, en este artículo se dejan planteadas dos hipótesis que surgen de la observación de los partidos analizados. La primera de ellas sugiere que los partidos poseedores de estructuras jerárquicas en las que una cúpula pequeña de dirigentes concentra el poder y define la suerte de la organización, sufren más en contextos críticos que los partidos con estructuras más horizontales, en los cuales el poder está más ampliamente distribuido. La segunda hipótesis plantea que los partidos que carecen de procesos de democracia interna son más proclives a sufrir procesos de deslegitimización que las agrupaciones que sí los tienen. La democracia interna está asociada a la transparencia de los procesos de selección, tanto de dirigentes como de candidatos, a la vez que otorga a los votantes la posibilidad de ser partícipes de los mismos. En cambio, partidos sin democracia interna pueden llegar a ser asociados con instituciones que se alejan de los intereses ciudadanos.

Para probar estas hipótesis y percibir si la causalidad sugerida es acertada, es necesario ampliar el universo de partidos, objetivo que desborda los propósitos de este artículo. Basta dejar planteadas aquí las ideas sugeridas y proponer un análisis a profundidad en el futuro.

## Conclusión

En conclusión, actualmente se presentan diversos retos que partidos, movimientos sociales y líderes populistas de la región andina deben enfrentar. En este artículo mostramos que la ingeniería electoral a la que las clases dirigentes han recurrido constantemente puede contribuir a superar problemas de representación política pero, a la vez, está en capacidad de provocar gran inestabilidad y producir efectos nocivos. Para enfrentar los desafíos venideros es necesario pensar en otras estrategias. Al observar con mayor detalle a los partidos como organizaciones complejas, podrá ser posible detectar disfuncionalidades en su operación interna e intervenir para promover su adaptabilidad y supervivencia a los contextos de cambio. La permanencia de los partidos que han definido el juego político en estos países contribuiría a una mayor estabilidad de los sistemas democráticos.

## Bibliografía

Abal Medina, Juan y Suárez Cao, Julieta, 2003, “Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo”, en *Revista de Ciencias Sociales*, número 14, pp. 121-150.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia, 2003, *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial, 2007, *World Development Indicators*, Washington D.C, disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Burgess, Katrina, 1999, “Loyalty Dilemmas and Market Reform: Party-union alliance under stress in Mexico, Spain, and Venezuela”, en *World Politics*, vol. 52, número1, pp. 105-134.

Carey, John M., y Polga-Hecimovich, John, 2006, “Primary Elections and Candidate Strength in Latin America”, en *Journal of Politics*, vol. 68, número 3, pp. 530-543.

Coppedge, Michael, 1994, *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.

Crisp, Brian, 2000, *Democratic Institutional Design. The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, Stanford University Press.

-----, 2006, “The Nature of Representation in Andean Legislatures and Attempts at Institutional Engineering”, en Mainwaring, S.; Bejarano, A. M. y Leongómez, E. P., ed., *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.

Crisp, Brian y Ingall, Rachael E., 2002, “Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia”, en *American Journal of Political Science*, vol. 46, número 4, pp. 733-748.

Huber, Evelyn y Solt, Fred, 2004, “Successes and Failures of Neoliberalism”, en *Latin American Research Review*, vol. 39, número 3.

Levitsky, Steven, 2003, *Transforming labor-based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, New York, Cambridge University Press.

Lora, Eduardo y Panizza, Ugo, 2002, “Structural Reforms in Latin America under Scrutiny”, en *Research Paper*, Inter-American Development Bank, Washington D. C.

Mainwaring, S.; Bejarano, A. M. y Leongómez, E. P., ed., 2006, *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, 1995, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Mair, Peter, 1997, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, Oxford University Press.

Mayorga, René Antonio, 2008, “*Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria*”, en *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Nohlen, Dieter, ed., 2005, *Elections in the Americas: A Data Handbook*, New York, Oxford University Press.

O’Neill, Kathleen, 2005, *Decentralizing the State. Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, New York, Cambridge University Press.

Pachano, Simón, 2009, “Ecuador: la provincialización de la representación”, en *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Pérez-Liñán, Aníbal y Wills Otero, Laura, 2006, “La evolución de los sistemas electorales en América, 1900-2004”, en *Revista Colección*, número 16.

Pizarro Leongómez, Eduardo, 1996, “La crisis de los partidos y los partidos en la crisis” en Leal, F., ed., *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Fescol/Iepri.

Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly, 2003, “Latin American Class Structure: Their Composition and Change During the Neoliberal Era”, en *Latin American Research Review*, vol. 38, número, 1 pp. 41-82.

Queirolo Velasco, María del Rosario, 2006, “The Impact of Neoliberal Economic Reforms on Latin Americans’ Voting Behavior (1980-2004)”, Ph. D.

Dissertation, Department of Political Science, University of Pittsburgh, Pittsburgh.

Roberts, Kenneth y Wibbels, Erik, 1999, “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations”, en *American Political Science Review* vol. 93, número 3, pp. 575-589.

Rodrik, Dani, 2006, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, Boston, Harvard University.

Tanaka, Martin, 2006, “From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela”, en Mainwaring, S.; Bejarano, A. M. y Leongómez, E. P., ed., 2006, *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.

Wills Otero, Laura. 2010. “Latin American Traditional Parties. The Impact of Parties”. Internal Features on their Electoral Performance, 1978-2006”, Ph. D. Dissertation, Department of Political Science, University of Pittsburgh, Pittsburgh.