

## **Cambiando el rumbo en América Latina Sistemas de Partidos en la era neoliberal**

KENNETH M. ROBERTS

*Cornell University*

Este libro adopta como marco la coyuntura crítica para explicar el impacto de las crisis económicas y las reformas de libre mercado en los sistemas de partidos y la representación política en la América Latina contemporánea. Esto explica por qué algunos patrones de reforma de mercado alinean y estabilizan los sistemas de partidos, mientras otros patrones de reforma expulsan a los sistemas de partidos vulnerables a la protesta social generalizada y la inestabilidad electoral. A diferencia de otros trabajos sobre el tema, este libro explica tanto la institucionalización como la ruptura de los sistemas de partido, y explica por qué América Latina se volvió hacia la izquierda política a raíz del proceso de reformas de mercado. Por último, explica por qué este "giro a la izquierda" fue más radical en algunos países que en otros, y por qué tuvo efectos tan variados en los sistemas de partidos nacionales.

Kenneth M. Roberts es profesor de Gobierno de la Universidad de Cornell. Es autor de *¿Profundizar la democracia? La izquierda moderna y los movimientos sociales en Chile y Perú (1998)*. Roberts es el co-editor de *La Difusión de los movimientos sociales: actores, mecanismos y efectos políticos* (Cambridge, 2010) y *El resurgimiento de la izquierda en América Latina* (2011). Sus artículos han aparecido en la *American Political Science Review*, *World Politics*, *Comparative Political Studies*, *Comparative Politics*, *Latin American Politics and Society*, y *Studies in Comparative International Development*.

### **I**

#### **Introducción: Cambio de sistema de partidos en la era neoliberal**

Un terremoto político golpeó Venezuela cuando Hugo Chávez fue elegido presidente en diciembre de 1998. Chávez, un ex teniente coronel del Ejército venezolano, lanzó su carrera política en 1992 al liderar una sangrienta revuelta militar contra un régimen democrático que tanto tiempo se había considerado entre los más estables en América Latina. El intento de golpe falló, Chávez cayó en la cárcel, pero catapultó al antiguo instructor de paracaidismo en la imaginación del público como símbolo de rebelión contra el establishment político y su mala gestión de la riqueza petrolera del país. Después de un indulto presidencial, Chávez fundó un nuevo movimiento político y puso en marcha una campaña populista para la presidencia en oposición frontal a los partidos tradicionales y las reformas de libre mercado que habían apoyado la mayor parte de la década pasada. A pesar de que Venezuela se jactó de uno de los más fuertes y altamente institucionalizados sistemas de partidos en América Latina (Coppedge 1994; Mainwaring y Scully 1995: 17), los dos partidos dominantes en última instancia retiraron sus propios candidatos presidenciales y lanzaron a una figura independiente menos amenazante en un desesperado intento para derrotar la campaña del "outsider" Chávez. Sin embargo, Chávez obtuvo una victoria aplastante que no sólo marcó el eclipse de los partidos tradicionales, sino también un colapso del colusivo, preso del paternalismo orden político que había anclado desde la fundación del régimen democrático cuarenta años antes. En un año, Chávez había pasado por alto el Congreso y convocó una serie de referendos populares para elegir una asamblea constituyente, reescribir y ratificar una nueva constitución, y refundar las instituciones del régimen. Para Venezuela, una nueva era política había amanecido.

Varios años más tarde, el vecino Brasil también eligió a un nuevo presidente de izquierda, el ex líder sindical Luiz Inacio "Lula" da Silva del Partido de los Trabajadores (PT). Como Chávez, Lula tenía un historial de oposición a las reformas de mercado "neoliberales" que se extendieron por toda América Latina en las décadas de decadencia del siglo XX, a pesar de que se había moderado su postura considerablemente en el momento en que él ganó la presidencia en 2002 (en su cuarta candidatura para el cargo). A diferencia de Chávez, Lula representó a un partido que se había convertido en un pilar de la clase política brasileña, a pesar de sus orígenes en un movimiento obrero militante que encabezó protestas populares contra la dictadura militar de Brasil en el final de los años 1970 (Keck 1992; Hunter 2010). De hecho, el progresivo fortalecimiento e "incorporación" del PT es una parte integral de un proceso más amplio de

institucionalización del sistema de partidos brasileño, que había sido durante mucho tiempo conocido por su debilidad e inestabilidad (Mainwaring 1999a). Luego de una transición democrática tumultuosa a mediados de los años 80 y un traumatizante espiral de hiperinflación y ajuste económico que perduró a mediados de los 90, Brasil también parecía haber entrado en una nueva era política – a diferencia de Venezuela, que se caracterizaba por formas relativamente estables de competencia electoral entre los partidos establecidos y una consolidación del régimen democrático mismo.

Si Venezuela provee un ejemplo paradigmático de un sistema de partidos en descomposición, Brasil ilustra un patrón de una consolidación al menos parcial del sistema de partidos – los puntos finales institucionales, respectivamente, en el continuo que marca los destinos divergentes de los sistemas de partidos en la América Latina contemporánea. Desde el comienzo de la "tercera ola" de democratización en la región a finales de los años 70 (Huntington 1991), los sistemas de partidos en gran parte de la región han sido plagados por la agitación, a pesar de la sorprendente durabilidad de la mayoría de los regímenes democráticos en los que están inmersos (Mainwaring 1999b). En muchos países los partidos tradicionales se han derrumbado, nuevos partidos han surgido y desaparecido sin dejar rastro, y los cambios volátiles en el apoyo electoral se han convertido en algo común. Los "outsiders" populistas suelen apelar a los votantes a través de presumir su independencia de los partidos tradicionales y atacando al desacreditado establishment político. En algunos casos, estos líderes han convertido su falta de experiencia política – su propia condición de novatos políticos, amateurs o outsiders – en un activo electoral. No es de extrañar, muchos observadores temen que una "crisis de representación" afecte las democracias latinoamericanas, con partidos políticos en gran medida incapaces de cumplir su función democrática central de representar intereses sociales y preferencias en la arena política formal (Domínguez 1997a; Di Tella 1998; Hagopian 1998; Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2006).

La fragilidad e inestabilidad de los sistemas de partido son casi uniformes, sin embargo, sistemas de partido establecidos se rompieron en la década de 1990 y principios de 2000 en el Perú, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador, mientras los nuevos comenzaron a solidificarse en Brasil y El Salvador, a la vez que reajustes complejos ocurrieron tanto alrededor de partidos nuevos como de partidos tradicionales en países como Chile, Costa Rica, México y Uruguay. De hecho, las elecciones en Colombia, Uruguay, Paraguay y Honduras continuaron estando dominadas al final del siglo 20 por partidos con raíces en disputas intra-oligárquicas que son anteriores a la aparición de la democracia de masas en el siglo XIX. Tales patrones de longevidad llevaron a Charles Anderson (1967: 104) a bromear que algunos sistemas de partidos latinoamericanos se parecían a "museos vivos" llenos de reliquias históricas. Recientemente, sin embargo, incluso estos sistemas de partidos han registrado unos notables reajustes o convulsiones<sup>1</sup>. ¿Por qué, entonces, algunos sistemas de partidos son más estables y resistentes que otros?, y ¿por qué sistemas de partidos aparentemente arraigados han sido a veces desplazados? ¿Bajo qué condiciones sistemas de partidos tradicionalmente débiles o incipientes comienzan a solidificarse? Y ¿qué explica tales patrones divergentes de cambio y continuidad de sistema de partidos en países que comparten muchas cosas en común?

Si Venezuela y Brasil son emblemáticos de la suerte divergente de los sistemas de partidos en América Latina, por lo que también ilustran los diferentes tipos de alternativas de izquierda que llegaron al poder en la región en el cambio de siglo, siguiendo un período desgarrador de crisis económica y las reformas de libre mercado en los años 1980s y 1990s. Con mayor o menor grado de entusiasmo y éxito, los gobiernos de América Latina abrazaron las políticas pro-mercado del "Consenso de Washington" en respuesta a la crisis de la deuda de los 80 y los espirales de hiperinflación que siguió, que marcó el colapso del desarrollo dirigido por el Estado de la región (Williamson 1990). De la mano (y bajo la presión) de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, los políticos tecnocráticos abrieron las economías nacionales al comercio exterior y la inversión, privatizando

---

<sup>1</sup> Los sistemas históricos de dos partidos en Colombia y Uruguay – ambos rastrean sus raíces en la década de 1840 – fueron superados por nuevos retadores personalistas y de izquierda, respectivamente, en los primeros años del Siglo XXI. Nuevos rivales de izquierda también han desafiado el dominio electoral de los partidos oligárquicos tradicionales en Paraguay y Honduras en los últimos años.

empresas estatales y servicios sociales, eliminando los controles de precios, y liberalizando los mercados de capital y trabajo (Edwards 1995). Con los sindicatos en declive y la izquierda política recuperada de la crisis y eventual colapso del comunismo, todos los países de la región se trasladaron hacia el libre mercado a finales de los 1980s y 1990s (ver Morley, Machado, y Pettinato 1999; Lora 2001). Incluso los históricos partidos populistas de base laboral implementan estas políticas neoliberales de "ajuste estructural" (Burgess 2004; Burgess y Levitsky 2003; Murillo 2001), que ayudaron a controlar la inflación y profundizar la integración de América Latina dentro de los circuitos globales de las finanzas, la producción y el intercambio.

Para el final de los 1990s, sin embargo, los vientos políticos habían comenzado a cambiar. Con la inflación domesticada en gran medida, pero las economías liberalizadas que sufren de la propagación de los efectos de la crisis financiera asiática, los movimientos populares que politizaron las desigualdades y las inseguridades del mercado fueron restablecidos en varios países, y una serie de protestas masivas derrocaron gobiernos pro-mercado en Ecuador, Argentina y Bolivia (Silva 2009). Aunque la elección de Chávez en 1998 fue vista inicialmente como atípica a las normas regionales - una anomalía acondicionada, tal vez, por los efectos perniciosos de la renta del petróleo sobre la cultura y las instituciones políticas de Venezuela (Romero 1997) - de a poco hizo evidente que el chavismo era el borde delantero de una contratendencia política en contra de la liberalización del mercado, y un presagio de las cosas que vendrían. Por 2011, presidentes de izquierda habían sido elegidos en otros diez países de América Latina, colocando a dos tercios de la población regional bajo alguna forma de gobierno nacional de izquierda (Weyland, Madrid, y Hunter 2010; Levitsky y Roberts 2011b)<sup>2</sup>. Aún cuando la izquierda no ganó elecciones nacionales - como en México, Colombia, Honduras, y Costa Rica - alternativas de izquierda han surgido o se han fortalecido en los primeros años 2000. Después de dos décadas de liberalización del mercado y el hundimiento del bloque soviético, este resurgimiento de alternativas de izquierda representó un impresionante giro de los acontecimientos políticos. También fue sin precedentes en su ámbito de aplicación; nunca antes tantos países de América Latina habían confiado la conducción de los asuntos de estado a partidos o movimientos políticos de izquierda.

El giro a la izquierda posterior a 1998 tuvo múltiples y variadas causas y se forma inevitablemente, a raíz de las tensiones, oportunidades y alineaciones a nivel nacional. Como Remmer (2012) demuestra, el desplazamiento hacia la izquierda no es una simple protesta contra las dificultades económicas; a pesar de que se inició durante la desaceleración económica en el cambio de siglo (Queirolo 2013)<sup>3</sup>, cobró fuerza cuando el rendimiento económico en la región mejoró después de 2003. Tampoco fue el "giro a la izquierda" una reacción simple en contra de la liberalización del mercado, ya que los votantes tenían una gama de motivos en apoyo a la izquierda y no rechazar todos los aspectos del modelo neoliberal (Baker y Greene 2011). Como tal, la mayoría de los nuevos gobiernos de izquierda tuvieron el cuidado de modificar, pero no revertir las reformas de mercado que habían heredado. Sin embargo, como un fenómeno regional, el "giro a la izquierda" estaba claramente enraizado en diversas luchas para establecer o restablecer las protecciones sociales y políticas contra las inseguridades económicas que Polanyi (1944) llamó "sociedad de mercado". Las características centrales del modelo neoliberal se mantuvieron intactas en la mayoría de los países, pero al final de los 1990s, la era del ajuste estructural basado en el mercado y el consenso de política tecnocrática ortodoxa había llegado a su fin. Con el impulso de la profundización de la liberalización del mercado roto, una nueva era política post-ajuste había amanecido - una era que estaba marcada por una serie de debates de política más amplia y por luchas colectivas para crear nuevas formas de ciudadanía social que reduciría desigualdades, proporcionando una protección contra las inseguridades del mercado, y expandiendo la participación popular en el proceso democrático.

Estas luchas políticas por formas más inclusivas de ciudadanía social eran formadas y limitadas por la dinámica de la competencia entre partidos, y dejaron marcas indelebles en los sistemas de partidos y regímenes democráticos en América Latina. De hecho, el giro a la izquierda produce sorprendentemente gobiernos, líderes nacionales y partidos gobernantes divergentes, como los casos de Brasil y Venezuela sugieren fácilmente. En países como Brasil, Chile y Uruguay, las reivindicaciones sociales se canalizaron principalmente por los partidos establecidos de la izquierda de manera que reforzaron y alinearon siste-

---

<sup>2</sup> Además de Venezuela, estos países incluyen Chile (2000, 2006 y 2013), Brasil (2002, 2006 y 2010), Argentina (2003, 2007, y 2011), Uruguay (2004 y 2009), Bolivia (2005 y 2009), Nicaragua (2006 y 2011), Ecuador (2006, 2009 y 2013), Paraguay (2008), El Salvador (2009) y Perú (2011).

<sup>3</sup> Podría decirse que comenzó mucho antes en el nivel municipal antes de extenderse a elecciones a nivel nacional a partir de 1998; ver Chávez y Goldfrank (2004) y Goldfrank (2011).

mas de partidos a lo largo de divisiones básicas programáticas o de política. Este patrón ayudó a estabilizar los sistemas de partidos y moderar el giro político a la izquierda en el comienzo del siglo XXI - en esencia, contiene el giro a la izquierda dentro de sistemas de partidos establecidos y regímenes democráticos consolidados. En otros países, sin embargo, las demandas sociales se movilizaron fuera y contra los sistemas de partidos establecidos, obligando a los partidos tradicionales a compartir el escenario político con nuevos contendientes populares - o ser eclipsados por completo. Este último patrón se encuentra en Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde los nuevos líderes populistas o movimientos de izquierda movilizaron mayorías populares a través de medios plebiscitarios que les permitió refundar las instituciones del régimen. Este patrón rompió y transformó los sistemas de partidos nacionales, y creó oportunidades para un más radical, extra-sistémico giro a la izquierda que incluía pausas más nítidas con la ortodoxia del mercado de los gobernantes anteriores.

¿Cómo se explica este tipo de trayectorias políticas diversas en la era post-ajuste de América Latina? Este libro explora dos facetas principales, interrelacionadas del panorama político post-ajuste: la estabilidad de la competencia partidaria y electoral, y el carácter de la alternativa de izquierda que surgió o se fortaleció en el período posterior a la liberalización del mercado. El análisis sugiere que la variación a lo largo de estas dos dimensiones - las variables dependientes, por así decirlo, de este estudio - fue fuertemente condicionada por los alineamientos políticos durante la transición inducida por la crisis estatista a partir de los modelos de desarrollo orientados al mercado en los 1980s y 1990s. Mucho más que un cambio en las políticas económicas, esta transición fue un punto de inflexión en el desarrollo político y económico de las sociedades de América Latina. La transición causó estragos en los modos de representación política basados en el trabajo que habían surgido en el marco del modelo estatista de desarrollo conocido como la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a mediados del siglo XX. También desalineó, descompuso o realineó los sistemas nacionales de partidos en formas que en gran medida condicionan la forma en reivindicaciones sociales contra la inseguridad en el mercado y se canalizan y procesan en la era post-ajuste. Como tal, el período de transición produce un rango de resultados políticos que varían ampliamente en su durabilidad y legados institucionales.

Los resultados divergentes, argumento, fueron formados por tres factores causales básicos o variables independientes: (1) el carácter de los sistemas nacionales de partidos durante la época del desarrollo dirigido por el Estado; (2) la profundidad y la duración de las crisis económicas durante la transición al neoliberalismo; y (3) la orientación política de los líderes reformadores del mercado y sus oponentes en cada país. Este tercer factor determina en gran parte si los sistemas de partidos del ajuste estructural están alineados o desalineados a lo largo de un eje izquierda-derecha, de competencia programática.

En general, los sistemas de partidos que habían sido reconfigurados durante la era estatista por la subida de los partidos de masas y la movilización de los partidos populistas de izquierda eran más propensos a los efectos desestabilizadores de las dislocaciones sociales y las crisis económicas durante la transición al liberalismo de mercado. Al contrario, los países que conservaron patrones elitistas de competencia entre partidos durante la era estatista experimentaron crisis económicas menos severas y una mayor estabilidad durante el período de la transición electoral. Incluso cuando los sistemas de partidos sobrevivieron a la transición intactos, sin embargo, variaban en su capacidad para canalizar y soportar las presiones sociales en la era post-ajuste. En efecto, la resiliencia de más largo plazo de los sistemas de partidos ha dependido en gran medida de los alineamientos políticos durante el proceso de ajuste estructural. Las reformas de mercado que fueron dirigidas por partidos o líderes conservadores, pro empresariales, y constantemente se opusieron al principal partido de izquierda, eran sistemas de partidos alineados programáticamente. Tales alineaciones de reforma canalizaron el disenso social contra la ortodoxia del mercado hacia los más moderados e institucionalizados partidos de izquierda, estabilizando la competencia partidaria en la era post-ajuste. Alternativamente, las reformas que fueron impuestas por partidos de base obrera, populistas o de centro-izquierda, que formaban un sistema de partidos programáticamente desalineado, dejaron a los oponentes al proceso de reforma sin representación efectiva en las instituciones establecidas. Tal oposición fue por lo tanto canaliza hacia formas anti-sistémicas de protesta social y electoral que dieron lugar a nuevos movimientos populistas o de izquierda, con consecuencias muy desestabilizadoras para los sistemas de partidos en la era post-ajuste. En resumen, las políticas de reforma del mercado alinearon y estabilizaron algunos sistemas de partidos, mientras que desalinearon y desestabilizaron otros, en última instancia, produjeron muy diferentes alternativas de izquierda en la era post-ajuste.

Este estudio pretende explicar cómo la transición al neoliberalismo en América Latina - un modo de adaptación regional a la presión de la globalización del mercado - desaloja los tradicionales sistemas de partidos y coloca a la región en una nueva trayectoria de desarrollo político con un número de senderos

que se bifurcan. Los procesos causales que han producido estos senderos que se bifurcan son analizados a través del marco de coyunturas críticas que se originó en el estudio de la economía institucional y que a continuación, fue adaptado para el análisis path-dependence del cambio institucional en ciencias políticas (véase en particular Collier y Collier 1991; Pierson 2000; Mahoney 2001a; Capoccia y Kelemen 2007). Yo empleo este marco con cautela, ya que está diseñado para explicar los patrones de cambio y continuidad institucional con la ventaja de una considerable perspectiva histórica. Además, el marco es más directamente aplicable al análisis de los cambios políticos que se originan en las decisiones de actores y cristalizan en instituciones que se refuerzan mutuamente. Los resultados políticos de las transiciones neoliberales en América Latina no siempre proporcionan estas señales analíticas; son recientes en ocurrencia, solamente estructurados libremente por las decisiones del actor, y, a veces de fluidos (por razones identificables) en sus formas institucionales.

Sin embargo, el marco de coyunturas críticas proporciona un conjunto de herramientas conceptuales y analíticas con una influencia considerable para la explicación de cómo tipos similares de retos políticos o económicos producen resultados disímiles en una amplia gama de casos. Es especialmente perspicaz para comprender cómo las crisis o los shocks exógenos pueden desestabilizar las instituciones existentes y forzar a los actores a llevar adelante decisiones controvertidas sobre políticas o innovaciones institucionales que tienen duraderas (aunque a menudo no intencionales) consecuencias. El marco facilita el análisis longitudinal de tres etapas secuenciales del desarrollo institucional: (1) un conjunto de "condiciones antecedentes" (Collier y Collier 1991:30) que establecen una línea de base institucional para el análisis comparativo y típicamente influyen en cómo se desarrolla una crisis o un desafío; (2) el momento crítico en que la reproducción de la línea de base institucional se cuestiona seriamente (aunque no necesariamente se excluye), y donde los resultados dependen en gran medida de las decisiones estratégicas, alineaciones, y la interacción de los principales actores; y (3) un período de secuelas en los alineamientos políticos y los resultados institucionales de la coyuntura crítica se cristalizó a través de auto-reforzados mecanismos de retroalimentación (Arthur 1994; Pierson 2000), o modificados a través de las "secuencias reactivas" provocadas por la resistencia social o política (véase Mahoney 2001a: 10-11). Estos bloques de construcción del enfoque de la coyuntura crítica y su aplicación al estudio del cambio de sistema de partidos en la América Latina contemporánea se describen brevemente en la sección siguiente; un más completo modelo explicatorio se desarrolla en el capítulo 3.

## **COYUNTURA CRÍTICA Y CAMBIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA**

El marco de coyuntura crítica está diseñado para explicar contingentes y variados patrones de cambio institucional en respuesta a similares retos sociales, políticos o económicos. Según lo indicado por Collier y Collier (1991:29), una coyuntura crítica es "un período de cambio significativo, que normalmente se produce en distintas formas y en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y que plantea la hipótesis de producir legados diferentes". El colapso del desarrollo dirigido por el Estado y la transición al neoliberalismo, argumento, constituyen un punto de inflexión en el desarrollo de las sociedades de América Latina. La apertura inducida por la crisis de las fuerzas del mercado nacional e internacional desde mediados de los 70 a principios de los 90 no se limitó a revertir medio siglo de desarrollo capitalista orientado hacia el interior, dirigido por el Estado. Más fundamentalmente, altera el carácter y propósito del poder estatal, los patrones de asociación en la sociedad civil, y la naturaleza de las relaciones Estado-sociedad. Como tal, cambió los amarres estructurales de los sistemas políticos nacionales y desaloja sistemas de partidos que mediaban entre los actores estatales y de la sociedad en virtud de la "matriz estado-céntrica" de la ISI (Cavarozzi 1994).

Las discontinuidades institucionales eran más abruptas y dramáticas en algunos países que otros, sin embargo, dependía en parte de las condiciones antecedentes establecidas por los patrones históricos o el desarrollo del sistema de partidos después del inicio de la política de masas en el siglo 20. A diferencia de Europa Occidental, donde la industrialización y el aumento de la clase obrera dio lugar a divisiones de clase y a partidos socialdemócratas de base obrera que los sistemas de partidos "estandarizados" (Bartolini 2000: 10), la aparición de la política de masas en América Latina diferencia los sistemas de partidos de acuerdo con lógicas alternativas de incorporación política de la clase baja. En algunos países, los sistemas de partidos se reconfiguraron por el surgimiento de un partido populista de izquierda o de masas, la movilización de la mano de obra, con vínculos orgánicos con los movimientos de trabajadores (y, a veces campesinos) durante la era estatista. En otros, los partidos controlados por las élites se mantuvieron como electoralmente dominantes y se incorporaron clases bajas principalmente a través de los vínculos patrón-cliente verticales. Estos sistemas de partidos "elitistas" y "movilizadores de mano de obra" (LM) fueron incorporados en el desarrollo de distintas matrices o "variedades de capitalismo" (Hall y Soskice 2001),

con una organización más extensa de la clase baja y un desarrollo más ambicioso dirigido por el Estado típicamente asociado con los casos LM.

Estas características crean un conjunto formidable y altamente desestabilizador de cargas de ajuste de los sistemas de partidos LM durante la transición al neoliberalismo - en particular, los costos políticos de severas y con frecuencia prolongadas crisis económicas, las dislocaciones sociales resultantes de la reestructuración del mercado, el descrédito de las políticas estatistas y las prácticas intervencionistas que históricamente han provisto los partidos con vínculos programáticos con grupos populares y de trabajadores, y la desaparición de los modelos de organización de base popular, tanto en la sociedad civil como política. Las crisis económicas y las reformas del mercado debilitaron los sindicatos y crearon sociedades civiles más fragmentadas y plurales que se desprenden cada vez más de las organizaciones de los partidos tradicionales (Oxhorn 1998; Roberts 2002; Collier y Chambers-Ju 2012). No sorprende, que estas cargas de ajuste se asociaran con una mayor volatilidad electoral y los principales realineamientos electorales en los casos LM.

Por tanto, las condiciones estructurales e institucionales antecedentes pesaron en gran medida en la dinámica política de los momentos críticos neoliberales. La distinción categórica entre los sistemas de partidos elitistas y LM, sin embargo, proporciona sólo un primer corte terminante en la explicación teórica de la estabilidad del sistema de partidos y el cambio a finales del siglo XX en América latina. Como veremos, existía una variación significativa dentro de cada categoría, así como los sistemas de partidos individuales adaptados, realineados o descompuestos en respuesta a dinámicas más contingentes y de corto plazo de la coyuntura crítica nacional y las secuencias reactivas que siguieron a su paso.

En particular, la elasticidad de los sistemas de partidos en la era post-ajuste - cuando resistencia social a la ortodoxia de mercado a menudo se intensificó - estuvo condicionada por la dirección del proceso de reforma de mercado y sus efectos sobre el ajuste programático o la competencia entre partidos. Como Stokes (2001a) demuestra, las reformas neoliberales en América Latina a menudo se adoptaron "por sorpresa" - es decir, por presidentes y partidos que habían hecho campaña en contra de ellos o prometido proteger a los ciudadanos de las dificultades económicas y las inseguridades. De hecho, una de las grandes paradojas de la era neoliberal fue que las reformas del mercado se imponen a menudo por figuras populistas o partidos de los trabajadores y de centro-izquierda que fueron históricamente artífices del desarrollo dirigido por el Estado. Tales "señuelos" (Drake 1991) de los patrones de reforma pueden haber hecho el ajuste estructural políticamente más viable a corto plazo, pero tendieron a desalinearse programáticamente a los sistemas de partidos, debilitar las "marcas" partidarias y separar a los partidos de los núcleos electorales tradicionales (Ver Lupu 2011; Morgan 2011; Seawright 2012). Estos erosionaron el apoyo empresarial y de la clase media a los partidos conservadores - cuyas plataformas habían sido cooptadas por el desplazamiento a la derecha de los rivales de base más populares - al tiempo que debilitaron los vínculos programáticos entre estos últimos partidos y sus circunscripciones de clase baja.

No sorprendentemente, las reformas "señuelo" fueron hechas a medida para quitar los obstáculos de los sistemas de partidos establecidos de la izquierda por populistas outsiders de nuevos movimientos políticos que articulan la disidencia social de la ortodoxia neoliberal. Como tales, los sistemas de partidos desalineados no resultaban un equilibrio competitivo estable, especialmente en el período post-ajuste; eran susceptibles a la potente secuencia de reactivos que produjeron legados de volatilidad electoral, realineamiento o incluso colapso. En cambio, cuando las reformas de mercado han sido aprobadas por partidos conservadores o por líderes de importantes partidos de izquierda en la oposición, las coyunturas críticas alinearon programáticamente a los sistemas de partidos y canalizan el descontento social en una salida institucionalizada de representación. Los legados institucionales de estas últimas coyunturas críticas han moderado las secuencias de reactivos en el período de secuelas y producido patrones más estables de competencia partidaria y electoral.

Estos resultados divergentes eran un ejemplo de "contingencia estructurada" (Karl 1997:10), mediante el cual los actores políticos toman decisiones significativas dentro de limitaciones socioeconómicas e institucionales que delimitan el rango de opciones viables y dan forma al potencial desenlace de las decisiones estratégicas. Las crisis económicas y las limitaciones del mercado excluyen ciertas opciones políticas y socavan patrones históricos de movilización política, pero aun así los líderes toman decisiones estratégicas cruciales que condicionan los resultados finales - por ejemplo, opciones para poner en práctica o retrasar reformas del mercado, y para trabajar dentro o fuera de las organizaciones de partidos establecidas. En última instancia, sin embargo, los patrones de cambio del sistema de partidos giraban en torno a las decisiones a nivel micro agregadas por los votantes, que determinan si la política de los líderes y las deci-

siones institucionales serían premiadas o castigadas electoralmente. En efecto, los ciudadanos y los actores sociales influyeron en los resultados a través de diversos tipos de movilización política, dentro y fuera de la arena electoral. El complejo y contingente realineamiento político producido por las coyunturas críticas neoliberales, entonces, no era una cristalización directa de las elecciones estratégicas o innovaciones institucionales adoptadas por los líderes políticos; la resistencia de la sociedad y las secuencias reactivas producidas miradas de consecuencias no deseadas que impulsaron el desarrollo institucional (y a veces el deterioro) a lo largo de caminos imprevistos (Pierson 2004: 115-119).

## COYUNTURAS CRÍTICAS NEOLIBERALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Cuando se ve como un proceso de toda la región de transformación socioeconómica y política, la coyuntura crítica neoliberal abarcó el cuarto de siglo que va entre la caída de Salvador Allende en Chile en 1973 y la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998. El golpe militar que abortó la transición democrática al socialismo de Allende pone en el poder a la dictadura de Pinochet, que poco después (en 1975) lanza el primer gran experimento de reforma neoliberal de América Latina. La elección de Chávez, por otra parte, simboliza la ruptura del consenso tecnocrático para la liberalización del mercado y la intensificación de la resistencia social y política que reduciría las secuencias reactivas de la era post-ajuste.

Las coyunturas críticas en los distintos países, sin embargo, se comprimieron en cortos períodos de tiempo de aguda crisis económica y ortodoxas reformas del mercado. Con la excepción de Chile, donde el ajuste estructural se produjo bajo un gobierno militar en la segunda mitad de los 1970s (Foxley 1983; Schamis 1991; Silva 1996)<sup>4</sup>, los momentos críticos comenzaron a desarrollarse cuando un choque exógeno - la crisis de la deuda de 1982 - quiebra a los estados desarrollistas y fuerza el ajuste económico a la parte superior de la agenda política. Con las medidas de ajuste heterodoxas incapaces de contener las presiones inflacionarias, se preparó el escenario para la adopción de reformas de mercado ortodoxas - la etapa verdaderamente decisiva de la coyuntura crítica en cada país. El impulso para la reforma alcanzó su punto máximo a finales de los 1980s y mediados de los 1990s - el apogeo del Consenso de Washington - cuando todos los países de la región liberalizaron los mercados. Los momentos críticos terminaron en cada país, y la era post-ajuste comenzó, cuando el (los) intento (s) importante (s) de reestructuración del mercado se habían sometido a la competencia electoral, dando a los votantes la oportunidad de ratificar o rechazar el nuevo modelo económico. En algunos países, como Argentina, Bolivia, y Perú esta competencia electoral se produjo después de que una sola administración adoptara reformas globales del mercado en un contexto de aguda crisis económica. En otros países, como Ecuador, Brasil y Venezuela, las reformas neoliberales importantes fueron practicadas gradualmente (o lo intentaron) por varias administraciones diferentes, ampliando el período de la competencia electoral y el retraso del punto final de la coyuntura crítica. Como tal, el tiempo y la duración de las coyunturas críticas nacionales fue variado, dependiendo en parte de la dinámica de liderazgo y de la agencia política.

En muchos aspectos, los momentos críticos analizados en este libro son el anverso de los de principios del siglo XX estudiados por Collier y Collier (1991)<sup>5</sup>. A comienzos del siglo XX, los momentos críticos fueron impulsados por la incorporación política de los movimientos obreros cuando la modernización socioeconómica socava la dominación oligárquica y coloca la "cuestión social" en la agenda política. Estas coyunturas críticas marcaron el comienzo de una nueva era de la política de masas que aumentaban el rol de desarrollo, regulatorio y de bienestar social de las instituciones del Estado. El Estado se convirtió en el punto focal para una diversa gama de demandas sociales, y en algunos países el trabajo organizado se convirtió en una base electoral de los nuevos partidos de masas y en un actor fundamental en las coaliciones de gobierno.

Por el contrario, los momentos críticos de finales del siglo XX analizados en este libro giran en torno a la exclusión política o marginación de los movimientos obreros, la reducción de gastos de las funciones sociales y económicas de los estados, y la desaparición o adaptación a los principios del mercado de los históricos partidos populistas de base obrera y de izquierda. Mientras que los momentos críticos de incor-

---

<sup>4</sup> Argentina y Uruguay también llevaron a cabo reformas de mercado bajo un régimen militar en la década de 1970, pero importantes medidas de ajuste se quedaron en la agenda de sus sucesores democráticos de los años '80. Como tales, sus momentos críticos se produjeron tras el inicio de la crisis de la deuda - bajo la vigilancia de organizaciones de partidos democráticos - como en el resto de América Latina fuera de Chile.

<sup>5</sup> Ruth Berins Collier (1992) hace una observación similar en otros trabajos que contrasta la política de incorporación de los trabajadores en México después de la revolución con la política de la reforma de mercado en la década de 1980. Como ella señaló: "Si la lógica de la coyuntura crítica anterior era propicia para la formación de una alianza entre el estado y la mano de obra, la lógica de la posible nueva coyuntura crítica apunta a la desarticulación de esa alianza" (1992: 156).

poración de la mano de obra inauguran una era de nacionalismo económico en América Latina, la coyuntura crítica neoliberal estuvo marcada por los ajustes políticos y económicos a las limitaciones de la globalización del mercado. La esencia de los momentos críticos neoliberales fue desmontar los legados de los momentos críticos anteriores de incorporación de la mano de obra.

Varias de estas tendencias claramente han sido alteradas por la reactivación de la movilización popular post-ajuste y la política de izquierda en el cambio de siglo, que algunos han caracterizado como una "segunda" etapa histórica de la incorporación política de la clase baja en América Latina (Luna y Filgueira 2009; Roberts 2008). Aunque puede ser tentador - y más analíticamente análogo al relato histórico de Collier y Collier (1991) - para tratar la reincorporación como la nueva coyuntura crítica, los patrones nacionales de la re-incorporación han sido fuertemente condicionados por los legados políticos e institucionales del ajuste estructural durante la transición del ISI al neoliberalismo. Por esta razón, trato al período de ajuste como el momento crucial, y al post-ajuste "giro a la izquierda" como parte de las secuencias reactivas del período de secuelas<sup>6</sup>.

En última instancia, este libro intenta encontrar un poco de apariencia de orden en la cacofonía de los cambios políticos y económicos que se extendió por toda América Latina a fines del siglo XX. Se explora el cambio del sistema de partidos como la condensación de procesos más grandes de transformación socioeconómica y política, ya que los partidos son una posición única en la intersección de diferentes campos sociales. De hecho, los partidos son intermediarios institucionales entre las autoridades estatales y los intereses de la sociedad que están estructurados (al menos en parte) por las relaciones económicas. El estudio del cambio de sistema de partidos por lo tanto provee una lente a través de la cual ver la realineación más amplia de los campos sociales, económicos y políticos durante la turbulenta transición de América Latina a la globalización de los mercados.

Tal como se emplea aquí, entonces, el enfoque de coyuntura crítica establece una vinculación explícita entre el cambio político y económico, y hace hincapié en los aspectos estructurales o fundamentos sociológicos de la representación partidaria. Lejos de ser un mero paquete de reformas económicas, el neoliberalismo constituye un nuevo orden social con correlatos políticos identificables que divergieron marcadamente de los de la era estado-céntrica. Al explicar que la transición a una matriz socio-política neoliberal era más perjudicial en algunos países que en otros, este libro se desvía de gran parte de los recientes trabajos sobre los sistemas de partidos y los cambios políticos, que a menudo asumen (al menos implícitamente) la autonomía de la esfera política. Antes de continuar, por lo tanto, es necesario localizar este enfoque más explícitamente dentro del estudio del cambio político en América Latina.

## **VOLVIENDO A VINCULAR EL CAMBIO POLÍTICO Y ECONÓMICO**

Un amplio consenso de expertos reconoce que los años 1980s y 1990s fueron un punto de inflexión en la historia económica de América Latina (Williamson 1994; Edwards 1995). Como indica Sebastian Edwards (1995: vii) a la altura del Consenso de Washington, las "grandes reformas económicas que han cambiado grandemente el paisaje económico de la región" se han "convertido en un movimiento de barrido que afectan prácticamente todos los países de la región". Los correlatos políticos de este "movimiento de barrido" eran más variados y opacos, sin embargo, incluso cuando estaba claro que la crisis económica y la reestructuración del mercado había alterado el panorama político. Al final de su referencial estudio sobre el desarrollo político del siglo XX, Collier y Collier (1991: 772-774) discutieron la erosión de la herencia de la coyuntura crítica de incorporación de los trabajadores, y plantearon la posibilidad de que América Latina entró en una nueva coyuntura crítica en los 1980s. En esta línea, Collier (1992: 161) trata a los 1980s como una potencial nueva coyuntura crítica en México, argumentando que "la base de coalición del estado parece estar atravesando un profundo cambio". A lo largo de la próxima década varios estudiosos afirmaron que la era neoliberal había producido un cambio en los "regímenes de ciudadanía" (Yashar 1999 y 2005), "una nueva coyuntura crítica en la política de América Latina" (Levitsky 2003: 231), y "un cambio de época" en el orden social y político (Garretón 2003: 69; véase también Garretón et al. 2003). No sorprendentemente, estudios individuales de cada país han proclamado rutinariamente el "fin de una era política" o la aparición de una nueva asociada con el cambio en los modelos de desarrollo (Acuña 1995; Tanaka 1998).

---

<sup>6</sup> Como se explica en el Capítulo 8, estas etapas se comprimen en Venezuela, donde la coyuntura crítica culmina con la elección de Hugo Chávez y el inicio del giro a la izquierda. Por otra parte, el giro a la izquierda no se produjo hasta varios años - es decir, al menos un ciclo de elecciones - después del final de la coyuntura crítica.



Reconocer un punto de inflexión política, sin embargo, es diferente de proporcionar un marco analítico comparativo de explicación en sus diversos efectos – para explicar, es decir, los procesos interrelacionados de cambio socioeconómico y político que producen divergentes vías de consolidación o decadencia del sistema de partidos. Dado los retos de identificar diferentes resultados y explicar las diferentes vías, Collier y Chambers-Ju (2012: 571-572) preguntan si un enfoque de coyuntura crítica es apropiado para analizar la transformación de la representación política en la era neoliberal. Para estar seguros, los estudiosos centraron una considerable atención sobre ámbito de análisis del cambio político del régimen, las cuestiones de la transición y la consolidación democrática dominaron el campo durante gran parte de los 1980s y 1990s. Esta literatura, sin embargo, a menudo enfatizó la autonomía de la esfera política del ámbito de las influencias económicas, destacando temas tales como la elaboración de pactos democráticos, la interacción estratégica de élite, y el diseño de reglas de juego institucionales (O'Donnell y Schmitter 1986, Gillespie 1991; Higley y Gunther 1992; Shugart y Carey 1992; Jones 1995; Linz y Stepan 1996). En parte, esta orientación teórica constituye una respuesta al determinismo económico excesivo de paradigmas anteriores, como la teoría de la modernización (Lipset 1959), la dependencia (Cardoso y Faletto 1979) y el autoritarismo burocrático (O'Donnell 1973), que unía los resultados políticos a los niveles, patrones o etapas del desarrollo económico. Frecuentes cambios de régimen ponen en duda tales explicaciones estructuralistas de la política y los hizo vulnerables a una serie de críticas (Collier 1979; Cohen 1994). El resultado es una proliferación de las más contingentes, centradas en los agentes, explicaciones del cambio político y un énfasis en la ingeniería institucional para mejorar las perspectivas de consolidación democrática.

Separando la política de sus amarras socioeconómicas, sin embargo, las explicaciones institucionales y centradas en los agentes no lograron identificar posibles vínculos (o contradicciones) entre procesos paralelos en toda la región, de democratización, crisis económica y liberalización del mercado. Tales cuestiones comenzaron a ser tratadas en trabajos posteriores que exploran las condiciones políticas para la reforma de mercado y su sostenibilidad en la democracia (Kaufman y Stallings 1989; Remmer 1990 y 1992-1993; Haggard y Kaufman 1992 y 1995; Geddes 1994; Corrales 2002; Weyland 2002; Baker 2010), así como el papel de los partidos de los trabajadores en el proceso de reforma (Murillo 2001 y 2009; Levitsky 2003; Burgess y Levitsky 2003; Burgess 2004). La atención con el tiempo pasó a las dinámicas políticas posteriores a la reforma (Snyder 2001; Garretón et al. 2003; Wise y Roett 2003; Kurtz 2004b; Arce 2005), incluyendo el impacto de la liberalización en la sociedad civil y la protesta social (Eckstein y Wickham-Crowley 2003; Kurtz 2004a; Yashar 2005; Arce y Bellinger 2007; Silva 2009; Oxhorn 2011). Recientes trabajos también analizaron las interrelaciones entre la política partidista y la movilización social en el período post-ajuste (Van Cott 2005; Collier y Handlin 2009; Arce 2010; Madrid 2012; Rice 2012).

En conjunto, estos trabajos ilustran por qué tanta preocupación ha sido expresada sobre la calidad, la fragilidad y la turbulencia de la representación democrática en la América Latina contemporánea. Dado el amanecer de la era neoliberal bajo las dictaduras militares del Cono Sur en los 1970s, los académicos asumieron inicialmente que sus duras medidas de austeridad y de ajuste eran incompatibles con la representación democrática, y por lo tanto dependían de la exclusión autoritaria de los sectores populares (véase Skidmore 1977; Foxley 1983; Schamis 1991). La difusión de las reformas del mercado bajo regímenes democráticos en los 1980s demostró que el nuevo modelo económico no estaba casado con la represión autoritaria para aislar a los políticos tecnocráticos de las demandas sociales (Remmer 1990). Pero si la liberalización económica no estaba acoplada a un tipo de régimen, hizo tener efectos consistentes sobre los resultados políticos de nivel intermedio en el dominio de la representación política - es decir, en los "regímenes parciales" de los sistemas de partidos y representación del interés popular (Collier y Chambers-Ju 2012). En estos regímenes parciales o sub-regímenes, el neoliberalismo formó el carácter de la autoridad democrática mediante el condicionamiento de la articulación y organización de los intereses de la sociedad y su relación con el estado - una relación que normalmente está mediada por los partidos políticos.

Los múltiples campos de realineación de los estados, mercados y actores sociales atrapados en sistemas de partidos en una pinza de cambios estructurales que se producen tanto por encima y como por debajo de los partidos en sí mismos - es decir, tanto a nivel de análisis estatal y social. Desde arriba, la liberalización del mercado y la globalización estrechan las opciones políticas de los estados y limitan su rol de desarrollo y bienestar social. Estos roles tenían creados largos incentivos para la movilización popular, y ayudaron a forjar partidos con vínculos programáticos con los grupos sociales y diferenciar sus "marcas" a los ojos de los votantes (Lupu 2011). Desde abajo, el ajuste estructural fragmenta el mercado de trabajo y ha socavado la acción colectiva de la clase baja, alterando así las formas en cuales los partidos organizan

a los grupos populares, procesan demandas de la sociedad, y movilizan a los votantes. La concepción de los partidos como intermediarios institucionales entre los estados y las sociedades por lo tanto sugiere que la crisis de representación de América Latina no es función simplemente de los fallos del sistema de partidos; sino que también refleja cambios en la organización social y en las funciones y capacidades estatales que dificultaban a los partidos vincular los intereses sociales a alternativas programáticas significativas (véase Mainwaring, Bejarano, y Pizarro 2006).

A pesar de los recelos de Collier y Chambers-Ju (2012), este estudio sugiere que un enfoque de coyuntura crítica es útil para explicar por qué algunos sistemas de partidos han enfrentado estos desafíos más eficazmente que otros. Las diferentes alineaciones de reforma partidistas durante el proceso de liberalización del mercado crearon "momentos fundadores" que generaron "estructuras estables" en algunos sistemas de partidos e identificables "patrones de cambio" en otros (Collier y Chambers-Ju 2012: 573). Cualesquiera que sean sus propiedades antecedentes, a los sistemas de partidos les fue mejor cuando estaban programáticamente alineados durante las coyunturas críticas neoliberales que cuando estaban desalineados, y esta distinción condicionó fuertemente su capacidad para representar los intereses de la sociedad en el período de secuelas.

Este análisis, a continuación, une fuerzas subyacentes de cambio social y económico a una perspectiva histórica comparativa sobre las instituciones representativas de América América. Las coyunturas críticas son períodos decisivos de generación, transformación o descomposición institucional con efectos políticos duraderos. Surgen cuando las instituciones políticas existentes - como los sistemas de partidos basados en las masas y la movilización de los trabajadores - se desprenden o se convierten en ineficaces por los cambios estructurales. Esta incongruencia estructural genera presiones intensas de innovación institucional, junto con la amenaza de la desaparición institucional. Respuestas estratégicas a estas presiones producen diferentes alineamientos y resultados políticos, creando legados institucionales path-dependence que magnifican el papel de la agencia política durante los cruciales "puntos de elección" en la coyuntura crítica (Mahoney 2001b: 113). Esta integración teórica de estructura, agencia e instituciones - tres de los núcleos básicos del análisis político comparativo - es un sello de los enfoques de la coyuntura crítica, y la piedra angular de mi análisis del cambio de los sistemas de partidos en la América Latina contemporánea.

A pesar de que voces autorizadas han aclamado el desplazamiento del modo sociológico de los análisis de política comparada sobre la base de la lógica micro-analítica de la economía (Rogowski 1993), este libro es explícito en la fabricación de fundamentos estructurales o sociológicos del orden político como el punto de partida (aunque no el final) de su análisis. La razón es sencilla. Los patrones históricos del desarrollo capitalista dependiente han dejado a las sociedades de América Latina con las más profundas desigualdades socioeconómicas de cualquier región en el mundo (Bulmer-Thomas 1996: 7; Karl 2000). La realidad estructural de la exclusión económica y social está en tensión ineludible con el edificio institucional formal de la democracia representativa, que se basa en los principios de igualdad de los derechos ciudadanos. Las manifestaciones políticas de esta tensión varían, sin embargo, dependiendo de los patrones históricamente construidos de movilización e incorporación política de la clase baja - algo que no se puede deducir de los supuestos universalistas sobre las preferencias individuales estructuralmente derivadas (véase, por ejemplo, Boix 2003; Acemoglu y Robinson 2006). Los sistemas de partidos de América Latina tienen incorporado a las clases trabajadoras y bajas en muy diferentes formas, algunos de los cuales "politizan" las desigualdades sociales subyacentes, y otros que las suprimen o "despolitizan". Las diferencias, argumento, tienen profundas implicaciones para la gobernabilidad democrática, dan forma a la organización de la sociedad civil, la naturaleza de la competencia política, y la distribución (o redistribución) del impacto de las políticas públicas. El destino de los sistemas de partido durante los momentos críticos neoliberales y su período posterior sólo puede entenderse en referencia a su capacidad de manejar la política de desigualdad. En consecuencia, la transformación o la representación política en la América Latina contemporánea se entiende mejor a través de un enfoque analítico que ancla el sistema de partidos en sus amarres sociales, no se despega de ellos - un enfoque, en suma, que busca estructuras ordenadas en procesos entretejidos de cambios sociales, económicos y políticos.

Este enfoque se desarrolla como sigue. El Capítulo 2 explora el rompecabezas de la inestabilidad del sistema de partidos en América Latina y su relación con la vinculación partido-sociedad y las estructuras de clivaje. El Capítulo 3 desarrolla el marco de la coyuntura crítica para analizar el cambio del sistema de partidos durante un período de crisis económica y reforma. El Capítulo 4 explora la subida de los sistemas de partidos elitistas y LM siguientes al inicio de la política de masas en el siglo 20, y explica cómo estos sistemas de partidos fueron embebidos en matrices de desarrollo distintas durante la era estatista. El Capítulo 5 analiza la crisis del desarrollo impulsado por el Estado y la transición al liberalismo de mercado en

los años 1980s y 1990s, explicando cómo esta transición era especialmente perjudicial para los países con sistemas de partidos LM. El Capítulo 6 examina secuencias de reactivos en el período de secuelas y explica cómo fueron condicionados por la alineación o desalineación programática de los sistemas de partidos durante la coyuntura crítica.

La parte II del libro adopta una perspectiva comparativa orientada al caso para rastrear el impacto de los momentos críticos neoliberales en los sistemas nacionales de partidos. El Capítulo 7 compara los momentos críticos en cuatro países con sistemas de partidos elitistas que abarcan toda la gama de los posibles resultados: la adaptación del sistema de partidos en Honduras y Costa Rica, la realineación electoral en Uruguay, y la descomposición en Ecuador. El Capítulo 8 explora la dinámica de realineamiento electoral o descomposición durante el momento crítico en cuatro casos de movilización de mano de obra: Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. El Capítulo 9 compara el período posterior de estos ocho países para localizar los legados institucionales de la alineación y la desalineación de las coyunturas críticas. El Capítulo 10 concluye con una evaluación de la generalización de los hallazgos y sus implicaciones para comprender la transformación de la representación democrática en la América Latina contemporánea.

El marco de referencia analítico propuesto aquí facilita el análisis comparativo de los sistemas de partidos a lo largo de América Latina, en países grandes y pequeños, variando los niveles de desarrollo socioeconómico y político. Demasiado a menudo, las tendencias teóricas en América Latina son impulsadas por el estudio de las regiones más grandes y las sociedades económicamente más avanzadas (véase O'Donnell 1973; Collier 1979) – aquellos que típicamente desarrollaron sistemas de partidos LM después de la aparición de la política de masas. Aunque estos países a menudo sirven como tendencia política y económica, hay límites a la generalización teórica en función de sus atributos y experiencias más selectivas. Mucha influencia teórica puede ser adquirida mediante la comparación del cambio de sistema de partidos en estos países con el de otros que retienen patrones más elitistas de representación durante la era estatista. Similarmente, la mayoría de los estudios del desafío neoliberal a la organización partidaria se han centrado en partidos con grupos fundamentales de trabajadores (ver Levitsky 2003; Burgess y Levitsky 2003; Murillo 2001; Burgess 2004). Una más amplia perspectiva comparativa que examina los desafíos sistémicos en diversos entornos institucionales de ajuste debe proporcionar nuevos y más generalizables conocimientos teóricos sobre la dinámica del cambio político en América Latina.

De hecho, los patrones distintivos de cambio político en América Latina se entienden mejor en el contexto de tendencias internacionales más amplias. La transformación de los partidos y la representación política en la América Latina contemporánea comparte importantes características en común con las tendencias en otras regiones que también son impulsadas por la globalización del mercado, la innovación tecnológica y la modernización social. El impacto de este tipo de fuerzas globales, sin embargo, está mediado necesariamente por las autoridades nacionales y los patrones regionales de desarrollo socioeconómico e institucional. El análisis que sigue, por tanto, disecciona variantes regionales y nacionales de las tendencias internacionales más importantes de representación política.

---

## Coyunturas críticas neoliberales y estabilidad del sistema de partidos

La sabiduría convencional sugiere que los sistemas de partido LM entraron a la década de 1980 con una serie de atributos que deben haber mejorado su estabilidad. La investigación sobre los sistemas de partido, tanto en los EE.UU. como en Europa ha encontrado que los alineamientos electorales envejecidos son menos estables que los forjados en respuesta a temas de divisiones más contemporáneos (Maguire 1983: 83-85; Carmines, McIver y Stimson 1987), y la literatura europea sostiene que la organización de las divisiones de clase une a los votantes a los partidos y limita su movilidad (Lipset y Rokkan 1967; Bartolini y Mair 1990). En comparación con sus homólogos elitistas, los partidos LM estaban más densamente organizados y tenían vínculos más encapsulantes con grupos sociales. Animaron la competencia que es más probable que se base en las divisiones sociales modernas y las alternativas programáticas en lugar de disputas de distancia, oligárquicas. Mientras que los sistemas de partidos oligárquicos parecían anacrónicos en la era de la ISI - el residuo institucional de conflictos intra-élite que es anterior a la subida de la política de masas - los sistemas de partido LM fueron producidos por los modelos más recientes de la movilización social y la competencia política.

Un enfoque de coyuntura crítica sugiere, sin embargo, que las formas de organización moderna o sistemas de partido LM se insertan en una matriz de desarrollo estado-céntrica que se deshizo progresivamente en las décadas de decadencia del siglo XX. El colapso de la ISI y la transición al liberalismo de mercado erosionaron las bases estructurales de los patrones de vinculación y de escisión de la sociedad que se habían generado por el proceso de movilización de la mano de obra. Como tales, expusieron a los sistemas de partidos LM a choques exógenos más graves y dislocaciones sociopolíticas más profundas que en los casos elitistas que experimentaron versiones más moderadas de la matriz estado-céntrica.

En este capítulo se ofrece un breve resumen de la crisis económica y la transición al liberalismo de mercado, y explica por qué esta transición ejerce efectos diferenciales sobre los sistemas de partidos elitistas y LM. Se demuestra que la coyuntura crítica neoliberal fue especialmente traumática y perjudicial para los países con sistemas de partido LM, e identifica tres mecanismos básicos de desestabilización estructuralmente inducida: el costo político de la gestión de la crisis, la erosión de los vínculos estado-sociedad y el debilitamiento de los modelos de organización basados en las masas en la sociedad civil y política. Se presenta evidencia para demostrar que estos efectos desestabilizadores se asociaron con mayores cambios en la composición organizacional de los sistemas de partidos LM, realineamientos electorales más profundos y niveles más altos de volatilidad electoral. El cambio institucional durante los momentos críticos neoliberales, por lo tanto, estuvo fuertemente condicionado por las propiedades antecedentes de los sistemas de partidos durante la era de la ISI.

### LA CRISIS DE LA ISI Y LA TRANSICIÓN AL NEOLIBERALISMO

En su apogeo, la matriz centrada en el Estado incorporó a los trabajadores en una amplia coalición multi-clase que apoyó los esfuerzos del estado para acelerar la industrialización mediante el suministro de bienes manufacturados para el mercado nacional. Estas coaliciones hicieron del trabajo organizado una importante circunscripción de los partidos de gobierno - al menos temporalmente - en países como México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Por la década de 1960, sin embargo, tanto las bases políticas como económicas de esta matriz habían comenzado a agrietarse. Los esfuerzos para "profundizar" la ISI incluyendo capital, así como bienes de consumo tuvieron un éxito limitado, dejando a la mayor parte de la región dependiendo de bienes de capital importados y con sujeción a los cuellos de botella de las divisas que limitaban las perspectivas de crecimiento. Los gobiernos sobrevaloraron las monedas para bajar el precio de estas importaciones, pero la sobrevaloración desalentó las exportaciones agrícolas que eran fuentes vitales de divisas, y evitó que las industrias protegidas compitieran en los mercados exportadores. Mientras tanto, las políticas de gasto populistas desplegaron las presiones inflacionarias, mientras que los intentos por lograr la estabilización mediante la imposición de medidas de austeridad exacerbaban los conflictos distributivos entre el capital y la mano de obra (Alesina y Drazen 1991). Las tensiones entre la acumulación de capital y el consumo interno tensa las coaliciones populistas, y el estado se hizo cada vez dependiente de los préstamos extranjeros para sostener el consumo interno y la inversión mientras los petrodólares inundan los mercados mundiales de capital en los 1970s (Cardoso y Helwege 1995: 91-99).

El crecimiento económico se ve de este modo ralentizado en algunos de los países más industrializados de la región, y las coaliciones populistas se comenzaron a desentrañar al mismo tiempo que la Revolución Cubana y los movimientos guerrilleros que inspiró, intensificaron el conflicto ideológico. Tanto la iz-

quierda como la derecha ofrecieron propuestas para escapar a los cuellos de botella del desarrollo capitalista dirigido por el Estado. La izquierda defendía una profundización del modelo estado-céntrico a través de una transición al socialismo, por lo que el estado debía nacionalizar activos en poder de las élites nacionales e inversores extranjeros, redistribuir la propiedad y los ingresos de los sectores populares, y estimular el crecimiento a través de una expansión del mercado interno. Variantes de este enfoque fueron adoptadas por el régimen militar de Velasco en el Perú (1968-1975), el gobierno socialista democrático de Allende en Chile (1970-1973) y la Revolución Sandinista en Nicaragua (1979-1990), en cada caso, dando lugar a una intensificación de la movilización popular social y política.

Alternativas de la derecha, por el contrario, trataron de volver a imponer la exclusión política de los grupos trabajadores y de clase baja que habían sido activados bajo el populismo. La primera ola de regímenes militares "burocrático-autoritarios" que tomó el poder en Brasil (1964) y Argentina (1966) fue diseñada para romper con el populismo - pero no con el modelo de desarrollo centrado en el Estado - por la represión de los partidos LM y los sindicatos. Para suprimir las demandas de consumo del sector popular, trataron de liberar recursos para un empuje a la industrialización pesada dirigida por el Estado (O'Donnell 1973; Skidmore 1977). Una segunda alternativa en la derecha, sin embargo, comenzó con una nueva ola de asunciones burocrático-autoritarias en Chile (1973), Uruguay (1973) y Argentina (1976), que rompió tanto con el populismo como con el estatismo mediante la represión de la mano de obra y los movimientos de izquierda y la implementación de programas de ajuste estructural ortodoxos (Foxley 1983; Schamis 1991). Esta receta neoliberal se basaba en la suposición de que el estatismo económico había distorsionado los mercados e hinchado la demanda agregada, generando presiones inflacionarias, un comportamiento de búsqueda de rentas e ineficiencia económica (De Soto 1989; Krueger 1990). Como tales, los tecnócratas neoliberales trataron de estimular el crecimiento desencadenando el espíritu empresarial privado en un mercado competitivo.

La tendencia a la liberalización del mercado se inició bajo las dictaduras militares del Cono Sur a mediados de los 1970s, pero tomó el choque exógeno de la crisis de la deuda de principios de los 1980s para sellar el destino de la matriz centrada en el Estado en América Latina. El modelo ISI había sido sacudido por la crisis del petróleo de 1973 y la recesión global que le siguió, pero recibió el apoyo artificial de la inundación de los petrodólares baratos cedidos por los bancos occidentales. Las bases fiscales del desarrollo basado en el estado fueron devastadas, sin embargo, por una confluencia de los choques internacionales que siguieron a la segunda crisis del petróleo de 1979. Los pagos de intereses sobre préstamos internacionales se dispararon al mismo tiempo que los costos de importación del petróleo se dispararon y la recesión mundial causó que los ingresos de exportación se hundieran. Estos choques internacionales crearon severos déficits de balanza de pagos, presiones inflacionarias intensas y extensas fugas de capital privado. Cuando México declaró que no podía cumplir con las obligaciones del servicio de la deuda en 1982, el flujo de créditos extranjeros a América Latina se secó, el gasto del estado cayó en picado, y la región se deslizó en su depresión más severa desde la década de 1930 (Kaufman y Stallings 1989).

El descenso a la crisis tiene un papel decisivo en el debilitamiento de las dictaduras militares y el fomento de un cambio de régimen (Remmer 1992-1993), pero también ensilló a los nuevos regímenes democráticos y sistemas de partidos con la tarea poco envidiable de gestionar la estabilización y el ajuste estructural. No sorprendentemente, una serie de nuevas democracias respondieron a la crisis con programas de ajuste heterodoxos, el uso de controles de salarios y precios, tipos de cambio fijos, y una reforma monetaria para tratar de contener la inflación sin los costes sociales de las medidas de austeridad ortodoxas (Cardoso y Helwege 1992: 188-196). El más prominente de los programas heterodoxos, sin embargo - el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil, un Plan Inti en Perú - fue víctima de presiones hiperinflacionarias una vez que el control de precios fue levantado, permitiendo recetas ortodoxas para toda la región a fines de los 1980s (Haggard y Kaufman 1992; Edwards 1995).

La estrategia ortodoxa contenía dos etapas básicas, en gran medida con guión y estrechamente supervisada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los gobiernos occidentales y los acreedores extranjeros. La primera etapa priorizaba la estabilización económica y la austeridad en un intento de aliviar las presiones inflacionarias y el déficit de balanza de pagos. La estabilización debe alcanzarse mediante el cierre de los déficits fiscales, retardando el crecimiento de la oferta monetaria, la reducción de las importaciones y la ampliación las exportaciones. Los déficits presupuestarios fueron abordados a través del recorte del gasto del gobierno - incluyendo subsidios, programas sociales, inversión pública y empleo público - y el aumento de los impuestos y cargos por servicios públicos. Mayores tasas de interés, estricto el control de las emisiones monetarias, eliminación de la indexación de salarios y recortes de los salarios reales también fueron empleados para reducir la inflación, mientras que las monedas eran devaluadas para impulsar

las exportaciones y desalentar las importaciones. La estabilización ortodoxa produciría ahorros que podrían ser utilizados para cumplir con las obligaciones de deuda, pero en general lo hizo mediante la inducción de recesiones (Cardoso y Helwege 1992: 172), junto con una secuela de costes sociales en forma de subempleo, salarios más bajos y la reducción del consumo doméstico.

Bajo la prescripción ortodoxa, la estabilización era sólo el primer paso hacia el ajuste estructural neoliberal de mayor alcance, que tiene por objeto reducir la intervención del estado y restablecer el mercado como el principal mecanismo para la asignación de bienes y servicios. Las tarifas se recortaron, se han eliminado los controles de precios, los mercados de capital y trabajo fueron desregulados, se privatizaron las empresas y servicios públicos, y el capital extranjero era abrazado en un ambicioso dar rienda suelta a la fuerza creativa de la competencia de mercado y la empresa privada (Williamson 1990; Nelson 1994; Smith, Acuña y Gamarra 1994; Edwards 1995). Aunque existía una variación significativa en el tiempo, la profundidad y el ritmo de la reforma neoliberal, a principios de los 1990s todos los países de la región se habían desplazado hacia mercados más libres (ver Morley, Machado y Pettinato 1999; Lora 2001).

Mucho más que un paliativo temporal para la crisis de la deuda, el ajuste estructural estuvo dirigido a una ruptura completa con la matriz Estado-céntrica y un permanente realineamiento de los estados y los mercados en el proceso de desarrollo. También buscaba integrar a América Latina más a fondo en los mercados mundiales en un momento en que los gobiernos nacionales fueron duramente presionados para mantener el control soberano sobre las políticas fiscales y monetarias y los flujos de capital transnacional (Mahon 1996). En esencia, había surgido un nuevo modo de acumulación de capital, aunque con raíces en la era del siglo 19 de América Latina del liberalismo económico. Antes que al consumo doméstico y la inversión que sirven como motores del crecimiento o bajo la tutela de un estado protector y empresarial, la región volvió de nuevo a los mercados de productos básicos de exportación, de capital privado y de inversión extranjera para estimular el crecimiento. En el proceso, los estados renunciaron a una amplia gama de responsabilidades de desarrollo y bienestar social (Vellinga 1998). Los estados lograron la inserción de las economías nacionales en los mercados globales y forzaron contratos y derechos de propiedad, pero se retiraron de responsabilidades para desarrollar nuevos sectores productivos, controlar los precios, subsidiar el consumo, redistribuir el ingreso, y proporcionar una extensa gama de medidas de bienestar social.

Este reajuste inducido por la crisis de los estados y los mercados produce dramáticos cambios en la organización de los intereses de la sociedad, desafiantes formas de representación basadas en la clase y los vínculos programáticos que se habían forjado entre partidos y grupos sociales bajo la ISI. También impone grandes costos de gestión de la crisis en muchos sistemas de partidos. Los costos políticos de la transición del ISI al neoliberalismo no se distribuyen uniformemente a través de los sistemas de partidos, sin embargo. Como se explica más adelante, esta coyuntura crítica era más desestabilizadora para los sistemas de partidos LM que para los elitistas, ya que los primeros eran propensos a la más severa y prolongada crisis económica, y sus patrones de organización y de articulación eran menos compatibles con el panorama socioeconómico de la era neoliberal.

## **SISTEMAS DE PARTIDOS Y CRISIS ECONÓMICA**

Las crisis económicas pueden ser muy desestabilizadoras para los sistemas de partidos, ya que normalmente socavan el apoyo para los partidos que tienen que rendir cuentas a los votantes por su desempeño económico. Lo más grave de una crisis económica, es que los votantes probablemente castigan a los funcionarios en ejercicio; cuanto más prolongada una crisis, más probable es erosionar el apoyo de todo el sistema con votantes que castigan a los sucesivos partidos gobernantes. La susceptibilidad de los diferentes tipos de sistemas de partidos a las crisis económicas es por tanto un punto de partida esencial para la comprensión de los resultados divergentes de los momentos críticos neoliberales.

Varias características de los sistemas de partidos LM lo hacen especialmente vulnerable a las severas y prolongadas crisis económicas durante la transición al liberalismo de mercado. En primer lugar, como se ha discutido en el capítulo 4, los sistemas de partidos LM se suelen insertar en economías políticas más estatistas; habiendo avanzado más en el desarrollo dirigido por el Estado, se enfrentaron a un conjunto más profundo de la carga del ajuste y fueron más propensos a severos desequilibrios económicos cuando la ISI entró en crisis. En segundo lugar, estas experiencias más profundas de la ISI habían generado fuertes coaliciones ISI, incluyendo los movimientos obreros más densamente organizados y los partidos LM que compartían intereses creados en la matriz estado-céntrica. Estas coaliciones contestaron duramente las medidas de ajuste que imponían dificultades económicas en los sectores populares.

En consecuencia, los intentos de imponer medidas de austeridad generan feroz resistencia política y conflictos distributivos en los casos LM, produciendo a menudo embotellamiento político y políticas inciertas que exacerbaban la fuga de capitales y profundizaron la crisis económica. El ajuste estructural con frecuencia se retrasa hasta que las reservas de divisas estaban casi agotadas y la hiperinflación había causado estragos en los niveles de vida populares (Weyland 2002). De hecho, muchos de los casos LM trataron de evitar la estabilización ortodoxa mediante la adopción de medidas heterodoxas de reforma, políticamente más aceptables, que proporcionan alivio a corto plazo, pero en última instancia, culminaron con la hiperinflación. En tales contextos, los casos LM a menudo requieren paquetes de ajuste estructural de más largo alcance - los llamados tratamientos de “choque” neoliberal - antes de que pudieran establecer compromisos creíbles para la reforma y llevar a sus economías en alineación con la lógica de mercado de la era neoliberal.

**Tabla 5.1**  
**Sistema de partidos y crisis económica en América Latina**

<i>Tipo de sistema de partidos</i>	<i>Pico anual de la tasa de inflación (1970-2000)</i>	<i>Años con inflación &gt;100 (1970-2000)</i>	<i>Peor contracción económica 1980-2000 (+= varios años)</i>	<i>Índice de salario mínimo real en 1997 (1980=100)</i>
<i>Elitista</i>				
Colombia	30,4	-	- 4,1	103,8
Costa Rica	90,1	-	- 9,6+	135,0
República Dominicana	59,4	-	- 5,7	78,0*
Ecuador	96,1	-	- 6,3	50,5
Honduras	34,0	-	- 2,2	78,3
Panamá	16,8	-	- 15,0+	110,0
Paraguay	38,2	-	- 4,0+	107,0
Uruguay	112,5	2	-16,0+	40,8
Media	59,7	0,25	- 7,9	87,9
<i>Movilizadores de mano de obra</i>				
Argentina	3.079,8	16	-11,2+	78,0
Bolivia	11.748,3	5	-10,9+	32,2
Brasil	2.937,8	13	- 4,4	73,2
Chile	508,0	5	-14,7+	102,3
México	131,8	3	- 6,2	30,1
Nicaragua	14.295,3	7	-19,8+	NA
Perú	7.481,5	7	-23,4+	26,7
Venezuela	99,9	-	- 7,8	39,9
Media	5.035,3	7	- 12,3	54,6

\* El índice de salario mínimo real para República Dominicana es de 1996

Fuentes: Para la inflación y el crecimiento económico 1970-1997, Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso económico y social en América Latina, varias ediciones. Para 1998-2000, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001: 68,95). Para índice de salarios mínimos, Organización Internacional del Trabajo (1998: 43).

Por el contrario, la mayoría de los casos elitistas no se habían alejado tanto del liberalismo económico a mediados de siglo, y sufrieron desequilibrios económicos menos severos durante la crisis de la ISI y la transición al neoliberalismo. Igualmente, la debilidad política y organizativa de los sindicatos moderaba los conflictos distributivos y los costos políticos de someter a los trabajadores a la disciplina del mercado. En pocas palabras, los casos elitistas no tuvieron tanto para ajustar en el inicio de la era neoliberal; con versiones más superficiales de la matriz estado-céntrica y crisis económicas relativamente leves, fueron capaces de implementar programas de ajuste de manera más moderada y gradual.

Estas disparidades entre los casos elitistas y LM son presentados en las Tablas 5.1 y 5.2 demostrando que la crisis inflacionaria en el final de la era de la ISI era mucho más grave y prolongada en los casos LM, y

la recesión económica y los recortes salariales asociados a la estabilización eran también mucho más profundos. Los seis países que experimentaron tasas de inflaciones anuales mayores de 500 por ciento en los 1970s y 1980s - Chile, Bolivia, Argentina, Perú, Brasil y Nicaragua - pertenecían al campo de LM. Los últimos cinco de estos casos experimentaron una espiral hiperinflacionaria con tasas anuales que excedían el 2000 por ciento. Incluso si la puntuación extrema de Nicaragua de 14295 se excluye, la tasa pico promedio de inflación en los otros siete casos LM fue de 3712 por ciento, en comparación con el 59 por ciento en los países con un sistema de partidos elitista. Entre los casos LM, la hiperinflación se evitó sólo en México y Venezuela, donde los trabajadores organizados eran aliados a - y subordinados a - el partidos de gobierno en todo o la mayoría del período. Estos dos países utilizan una combinación de controles de precio y acuerdos salariales para contener las presiones inflacionarias, pero en el proceso empujó mucho de la carga del ajuste económico sobre la espalda de los trabajadores; como se ve en la tabla, México y Venezuela tuvieron el segundo y cuarto mayores descensos regionales en el salario mínimo real, respectivamente, en las décadas de los 1980s y 1990s.

Aún más sorprendente, en la muestra completa de países, 56 de las 58 tasas de inflación anual que excedían 100 por ciento se registraron en los países con sistemas de partidos LM. Todos los casos LM experimentaron al menos tres años con inflación de tres dígitos durante este período de tiempo a excepción de Venezuela, rica en petróleo, que alcanzó el 99,9 por ciento. Argentina sufrió a través de no menos de 16 años, tasas de dígitos triples de inflación, mientras que Brasil siguió de cerca con 13 años. Entre los casos elitistas, sólo el Uruguay (dos veces) experimenta una inflación de tres dígitos, con una tasa máxima de 112.5.

Teniendo en cuenta estas diferencias dramáticas en la frecuencia, duración y gravedad de las crisis inflacionarias, los costos de operación de la estabilización económica - incluyendo las recesiones y reducción de los salarios - también fueron mayores en los casos de LM. En la Tabla 5. 1 se enumeran los casos más profundos de recesión económica en años individuales o de varios años consecutivos experimentados por cada país entre el 1980 y 2000; la contracción más profunda para sistemas elitistas fue un promedio de 7.9 por ciento, en comparación con 12.3 por ciento en los casos de LM. Cinco de los ocho casos LM experimentan una contracción de dos dígitos, en comparación con sólo dos de los países elitistas. Las diferencias entre los dos conjuntos de países serían aún mayores si no fuera por el caso anómalo de Panamá, donde las sanciones de Estados Unidos contra el régimen de Noriega causaron una severa recesión que tenía poco que ver con los patrones regionales de estabilización económica y ajuste.

Del mismo modo, la disminución en el salario mínimo real entre 1980 y 1997 promedia el 45,4 por ciento en los casos de LM, casi cuatro veces el 12.1 por ciento de contracción en los países con sistemas de partidos elitistas. La mitad de los países elitistas logran un crecimiento del salario mínimo real entre 1980 y 1997, pero sólo Chile - cuyo ajuste económico ocurre antes de 1980 - tenía un salario mínimo real más alto en 1997 que en 1980 entre los casos LM<sup>7</sup>. Paradojalmente, los países con bloques más fuertes de partidos obreros sufrieron los recortes más severos en los salarios reales durante este período de crisis económica y ajuste. Entre los casos elitistas, Uruguay registra la peor puntuación en todos estos indicadores de crisis económica y ajuste. Esto refleja las características híbridas del caso de Uruguay y su rango intermedio en la matriz estado-céntrica, como se explica en el capítulo 4.

En total, hay pruebas concluyentes de que los experimentos de desarrollo estatista más profundo culminaron en graves crisis económicas en los 1980s, que a su vez condujo a tratamientos integrales de choque para lograr la estabilización. De hecho, los patrones de estabilización y ajuste eran diferentes a través de los casos elitistas y LM. Lora y Panizza (2003: 127-128), por ejemplo, singularizan a Bolivia, Perú, Brasil y Argentina - todos casos LM - en reformas de privatización agresivas, e identifican los casos elitistas de Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Ecuador como relativamente rezagados en el proceso de reforma. Stallings y Peres (2000: 48) añaden a Chile a las filas de los reformadores agresivos y a Colombia al grupo de reformadores "cautelosos", mientras que Edwards (1995: 30) agrega a la República Dominicana en la categoría de rezagados<sup>8</sup>. En general, los casos elitistas se ajustan de una forma gradual y moderada, a partir de un nivel intermedio de intervención del Estado y avanzando progresivamente en la dirección de

<sup>7</sup> La crisis económica y la reforma causaron una disminución a mediano plazo de los salarios reales también en Chile. El salario real en 1985 fue 17,8 por ciento inferior a los de 1970, antes de comenzar una recuperación gradual que llegó en 1990 (Economía y Trabajo en Chile: Informe Anual 1993-1994: 221).

<sup>8</sup> México era claramente también un caso de amplia reforma, pero el ajuste estructural se produjo gradualmente en lugar de a través de un tratamiento de choque. Venezuela intentó un tratamiento de choque entre 1989 y 1991, pero la resistencia política bloqueó la aplicación plena de las reformas neoliberales.



una mayor ortodoxia económica. Los impactos de los choques exógenos sobre las economías nacionales y los patrones de ajuste estaba por lo tanto mediada por las instituciones políticas nacionales y las experiencias de desarrollo antecedentes.

Si los países con sistemas de partidos LM experimentaron crisis económicas más graves y procesos de ajuste más desgarrador, se sigue que serían especialmente propensos al tipo de voto desestabilizador, retrospectivo basado en el desempeño discutido en el capítulo 3. Los realineamientos electorales son probables cuando un gran número de votantes optan por castigar a un partido en el poder durante los períodos de recesión o hiperinflación, o recompensar a un partido que tiene éxito en la estabilización y recuperación. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que los costos políticos del voto anti-titular del cambio no fueron necesariamente asumidos por los partidos LM, ya que se encontraron a menudo fuera del poder cuando estallaron las crisis. Los partidos conservadores o de centro, por ejemplo, cargan con la responsabilidad de la gestión de la crisis en el Perú y Venezuela a principios de los 1980s, Argentina a mediados de los 1980s, y Brasil a finales de los 1980s y principios de los 1990s. Estos partidos fueron en general a favor del mercado, pero se enfrentaban a una bien organizada resistencia política a la adopción de los programas de estabilización ortodoxos, y a menudo pagan un precio muy alto por la parálisis gubernamental y la ineficacia. En consecuencia, hay pocas razones para esperar que los costos políticos de las crisis económicas se concentren en cualquiera de los tipos particulares de partidos; deberían, en cambio, concentrarse en los sistemas de partidos LM.

## **LA REFORMA DE MERCADO Y LOS VÍNCULOS PARTIDO-SOCIEDAD**

Si los sistemas de partidos fueron expuestos a los costos políticos desestabilizadores de la crisis económica, también fueron amenazados por la erosión de su vinculación social, la escisión, y los patrones de organización durante la transición al liberalismo de mercado. La crisis económica y las reformas de mercado transformaron el paisaje social y la organización de intereses de la sociedad en miles de formas, lo que altera los patrones establecidos de representación. A pesar de que la liberalización del mercado podría socavar los vínculos clientelistas de los sistemas de partidos elitistas, por lo general plantea amenazas fundamentales a los vínculos programáticos y estructuras estratificadas de clivajes de los sistemas de partidos LM.

En teoría, las reformas de mercado combinadas con la aparición de las sociedades urbanas de masas deben erosionar los vínculos clientelistas que históricamente solidificaron las bases populares para los sistemas de partidos elitistas. El clientelismo ha prosperado mucho en la América Latina rural, donde la densidad de población es baja, las carencias materiales son agudas, y la intermediación política puede ser reforzada por las relaciones sociales patrimoniales. Aunque el clientelismo es sin duda frecuente en las zonas urbanas (Gay 1994; Stokes 1995; Auyero 2000), la densidad de población puede hacer que sea más costoso y menos inclusivo. Los intercambios clientelistas son más difíciles de establecer y supervisar donde las relaciones sociales son impersonales, y el propio peso de los números hace que sea costoso e ineficiente para movilizar el apoyo al repartir recompensas particularistas. En resumen, las economías de escala pueden existir en la prestación programática de los bienes públicos o colectivos (en lugar de las recompensas particularistas) en sociedades de masas urbanas. Del mismo modo, los ciudadanos con mayores ingresos y niveles de educación tienden a ser menos susceptibles a la manipulación clientelar (ver Stokes 2005), ya que son más independientes económicamente y tienen acceso a la información política que reduce su dependencia de las identidades partidistas fijas. Y mediante los programas sociales privatizadores y cortando el empleo público, los subsidios estatales y la intervención reguladora, las reformas neoliberales deben limitar los recursos económicos y los instrumentos de política que los partidos utilizan tradicionalmente para alimentar las redes de patrocinio. Con reglas universales para la competencia en el mercado e igualdad de condiciones, debería ser más difícil para los partidos usar recompensas económicas para manipular las lealtades políticas (De Soto 1989; Geddes 1994).

En la práctica, sin embargo, los efectos de la reforma de mercado sobre las prácticas clientelares fueron mixtos. Según Valenzuela (1977: 154), el clientelismo florece bajo condiciones de escasez, que socavan los programas sociales universales y fomentan un complejo de criterios particularistas en la asignación de los recursos públicos. Recortando formas de protección social de amplio alcance, la prevención de los estados de responder a reclamaciones colectivas, y desarticulando la acción colectiva de la clase baja, la liberalización podría alentar la búsqueda de vínculos políticos particularistas y recompensas económicas como un escudo contra las inseguridades del mercado. Como Ames (2001: 36) afirma, “la política para conseguir votos no requiere que el gobierno suministre grandes cantidades de recursos... Si los recursos son abundantes, de hecho, los corredores pierden su monopolio y por lo tanto su control, por lo que el

patrocinio puede prosperar en situaciones de escasez e incertidumbre". La escasez magnifica el impacto de los recursos disponibles y fortalece el apalancamiento de los corredores del partido que controlan a continuación, la asignación (Brusco, Nazareno y Stokes 2004).

No es de extrañar, entonces, que los programas de alivio a la pobreza que acompañan las reformas de mercado, fueran a menudo propensos a la manipulación política clientelista (Dresser 1991; Roberts 1995; Graham y Kane 1998), y los partidos que sufrieron la erosión de los vínculos corporativistas y programáticos con los sindicatos se apoyaran en mayor medida en el clientelismo para asegurar la lealtad de los pobres no organizados (Gibson 1997; Auyero 2000; Levitsky 2003). Las reformas neoliberales, pueden haber colocado límites sobre las prácticas clientelistas y erosionado las bases de patrocinio de algunos partidos tradicionales, como los de Uruguay (Luna 2006), pero robustecieron las formas de vinculación clientelista partido-sociedad. De hecho, el clientelismo proporciona un mecanismo de control de la clase jerárquica que complementa la desorganización de los temas más populares desde abajo. Desde una perspectiva estructural, los vínculos verticales del clientelismo eran un ajuste más natural en un paisaje social fragmentado de vínculos programáticos basados en modos de vinculación clasista horizontal y acción colectiva. Los modos clientelistas de vinculación partido-sociedad continuarían siendo prevalentes, aunque tuvieran una capacidad decreciente para reproducir las lealtades partidistas de masas.

La transición económica en América Latina, sin embargo, representa la principal amenaza al vínculo partido-sociedad y a los patrones de escisión que se basaban en los vínculos programáticos de la era de la ISI entre los partidos y los grupos organizados de clase - es decir, las bases sociales de la competencia partidaria en los sistemas LM. La crisis económica, la liberalización del mercado y la reducción del estado (y a veces la represión) alteraron la organización de los intereses y los mecanismos mediados por los partidos de transmisión de los reclamos sociales hacia las instituciones del estado y los espacios de formulación de políticas - lo que Collier y Handlin (2009) llaman "régimen de intereses". En efecto, la realineación de los estados y los mercados llevaron a la desmovilización política y la desarticulación de los partidos de masas y las asociaciones secundarias que incorporaron a los trabajadores y campesinos durante la era de la ISI. De este modo, socavó las tres dimensiones fundamentales de los estratificados clivajes sociopolíticos: su base estructural de diferencias de clase, la encapsulación de organización de bloques sociales rivales, y la dimensión cultural o ideal de las identidades colectivas (véase Bartolini y Mair, 1990).

Como Wright (2000: 962) argumenta, la influencia política de los trabajadores tiene dos bases estructurales (o de mercado) y asociativas. El poder estructural se potencia cuando las habilidades de los trabajadores son escasas o su ubicación estratégica les permite que interrumpan actividades económicas vitales. El poder asociativo, por otro lado, está en función de la capacidad de acción colectiva de los trabajadores. Desarticular la lógica de la coyuntura crítica neoliberal está arraigado en la erosión de la articulación de estas dos fuentes de poder. Las recesiones, la liberalización del comercio, las privatizaciones, y la subcontratación transforman el mercado de trabajo y las estructuras de clase, produciendo pérdidas de empleo en los sectores formales, más sindicalizados, de la economía que eran propicias para la acción colectiva en el lugar de trabajo. Mientras tanto, el empleo aumentó en los sectores informales y los contratos temporales de la fuerza de trabajo (Portes y Hoffman 2003), donde la actividad económica irregular, a pequeña escala, heterogénea y no regulada hace difusas las identidades colectivas y desalienta la acción colectiva basada en la clase. Por 1998, la Organización Internacional del Trabajo (1998: 1) informó que el 59 por ciento del empleo no agrícola y el 85 por ciento del nuevo crecimiento del empleo en América Latina correspondió a los sectores informales y micro empresariales, que dependían en gran medida de trabajadores temporales y formas no contractuales de empleo. El trabajo precario se alentó en muchos países por las reformas que desregularon o "flexibilizaron" los mercados de trabajo en nombre de la eficiencia económica: las restricciones a la contratación y el despido se relajaron, los beneficios para empleados fueron recortados, la negociación colectiva estuvo restringida, y la influencia de los sindicatos sobre el lugar de trabajo se redujo (véase Cook 2007; *El Sindicalismo Ante los Procesos de Cambio Económico y Social en América Latina* 1998).

Paradójicamente, estos cambios estructurales profundizaron las desigualdades sociales en América Latina (véase el capítulo 6), pero hicieron difusa la articulación política basada en las diferencias de clase. Los movimientos obreros tuvieron poco éxito en la organización de los sectores informales, y su función de representación estaba cada vez más restringida a trabajadores formales, en empresas a gran escala y un decreciente sector público. La membresía sindical entró en una fuerte caída, especialmente en los países con sistemas de partidos LM que habían llegado a unas tasas relativamente altas de sindicación en la era de la ISI. Como se muestra en Tabla 5.2, todos los países excepto Paraguay y Brasil habían experimenta-

do significativas reducciones en la densidad sindical en los 1990s<sup>9</sup>, pero, en promedio, los descensos fueron mucho más pronunciados en los casos de LM. La sindicalización cayó de una tasa pico promedio de 31,9 por ciento en los casos LM a finales de 1990s a una media de 16.1 por ciento; en los casos elitistas, el descenso fue de un pico promedio de 13,9 por ciento a un promedio en los 1990s del 9,9 por ciento. Las tasas de sindicación se redujeron en casi un 50 por ciento o más en Argentina, Bolivia, Chile, Nicaragua, Perú y Venezuela, todos casos LM. Entre los casos LM, sólo Brasil evitó una fuerte disminución de la densidad sindical, ya que la afiliación sindical creció rápidamente durante la transición democrática de los 1980s antes de estabilizarse cuando se adoptaron las reformas de mercado (Sandoval 2001). Más países con sistemas de partido elitistas también experimentaron un importante porcentaje de disminución en la tasa de densidad de los sindicatos, pero comenzaron a partir de un nivel de base mucho más bajo, por lo que los descensos absolutos fueron mucho más pequeños que en los casos LM. Dado que los partidos en los sistemas elitistas nunca habían dependido en gran medida de los sindicatos para asegurar el apoyo de la clase baja, la desindustrialización plantea una amenaza menor para sus patrones de organización y articulación.

**Tabla 5.2**  
**Cambios en la densidad sindical en sistemas de partidos elitistas y LM**

<i>Tipo de sistema de partidos</i>	<i>Pico de densidad sindical</i>	<i>Densidad sindical 1990s</i>	<i>Cambio neto en la densidad sindical</i>	
<i>Movilizadores de mano de obra</i>				
Argentina	50.1	22.3	- 27.8	
Bolivia	24.8	8.7	- 16.1	
Brasil	24.3	23.8	- 0.5	
Chile	35.0	13.1	- 21.9	
México	32.1	22.3	- 9.8	
Nicaragua	37.3	19.4	- 17.9	
Perú	25.0	5.7	- 19.3	
Venezuela	26.4	13.5	- 12.9	
	Media	31.9	16.1	- 15.8
<i>Elitista</i>				
Colombia	9.2	5.9	- 3.3	
Costa Rica	15.4	11.7	- 3.7	
República Dominicana	17.0	14.4	- 2.6	
Ecuador	13.5	9.0	- 4.5	
Honduras	8.5	5.7	- 2.8	
Panamá	17.0	10.4	- 6.6	
Paraguay	9.9	9.9	0.0	
Uruguay	20.9	12.0	- 8.9	
	Media	13.9	9.9	- 4.0

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (1997b: 235), complementada con las fuentes listadas en la Nota al Pie N° 3 del Capítulo 4

La liberalización del mercado también transformó las relaciones sociales y productivas en las economías rurales de América Latina (Kurtz 2004b). La comercialización agrícola transformó las haciendas tradicionales en empresas capitalistas, cuyas necesidades de trabajo eran cubiertas por los trabajadores asalariados estacionales y migrantes en lugar de campesinos residentes operando bajo formas semif feudales de control social (de Janvry 1981; Gómez y Klein 1993; Kay 1999). Igualmente, fomentó la parcelación de las tierras comunitarias o de cooperación en países como Chile, México y Perú que a menudo eran el fruto de históricas movilizaciones campesinas y una base estructural para la vida asociativa rural (McClintock 1981; Snyder y Torres 1998). Estas tendencias fragmentaron y diversificaron los intereses de los produc-

<sup>9</sup> En Paraguay el movimiento sindical fue tan castrado por la represión política y la cooptación en virtud de la dictadura de Stroessner que algún tipo de refuerzo tal vez era inevitable después de su destitución en 1989. El índice de sindicación de Paraguay, por lo tanto alcanzó su punto máximo en la década de 1990, aunque se mantuvo bajo en términos relativos.

tores rurales, desalentando la acción colectiva en torno a conflictos por la tierra y cambiaron el enfoque de las reclamaciones agrarias a los problemas de los salarios, beneficios, créditos y servicios de apoyo. Mientras tanto, la migración urbana y la modernización económica redujeron el tamaño relativo de los campesinos, limitando su significado como fuerza política. A pesar de que las luchas colectivas por más tierra continuaron en países como Brasil y Ecuador (Wolford 2010), eran mucho menos prominentes en la mayoría de la región de lo que eran en la época de la ISI, cuando las demandas de reforma agraria inspiraron movilizaciones campesinas a gran escala (Paige 1975; Thiesenhusen 1995; Kurtz 2004b). Una vez más, los efectos políticos perturbadores de estos cambios sociales y económicos deben ser más pronunciados en los sistemas de partidos LM que en los elitistas, dados los lazos históricos entre las asociaciones de campesinos y los partidos populistas o de izquierda.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, por lo tanto, los productores de la clase baja se volvieron más dispersos y heterogéneos, mientras que su papel económico y el bienestar colectivo fueron sometidos cada vez más a la disciplina de individualizar el mercado en lugar de la negociación política o la acción colectiva basada en la clase. La desaparición de movimientos obreros y campesinos de masas y la aparición de un más fragmentado y plural paisaje social (Oxhorn 1998) erosionó las bases organizativas de las divisiones estratificadas donde éstas habían existido en los casos de LM. Los partidos eran obligados a movilizar el apoyo a través de las diferencias de clase en un cada vez más atomizado electorado que dio un número cada vez menor de votos a bloques sociales organizados. No es sorprendente, entonces, que los partidos se distanciaron de los trabajadores organizados (Levitsky 1998a) y las identidades de clase y la ideología se minimizaron (Torcal y Mainwaring 2003), dando a los líderes partidarios más autonomía para gestionar reformas económicas y negociar el interés de los votantes independientes y no organizados. Por lo tanto los momentos críticos neoliberales acentúan las desigualdades sociales, socavando su organización y articulación política.

En gran parte de la región, esta desarticulación de la competencia política basada en la clase estuvo magnificada por las dinámicas partidistas de reforma de mercado, ya que los partidos conservadores y pro mercado raramente tomaron la iniciativa en la adopción de políticas de ajuste estructural en los países con sistemas de partidos LM. En cinco de los ocho casos LM, ya sea los partidos históricos LM (los peronistas en Argentina, el PRI en México, AD en Venezuela y el MNR en Bolivia) o un líder independiente elegido por sectores populares (Alberto Fujimori en Perú) finalmente asumieron la responsabilidad política del ajuste estructural, a pesar de su oposición inicial al mismo<sup>10</sup>. Desde que los partidos conservadores encontraron una oposición bien organizada para las reformas neoliberales en estos países, los partidos con lazos históricos con los trabajadores organizados tenían una ventaja comparativa en el proceso de reforma: podían ofrecer incentivos para la cooperación, cooptar líderes sindicales, y aprovechar sus reservas de capital político y la confianza que contienen en la movilización popular (Murillo 2000; Burgess 2004).

Tales reformas de señuelo y cambio, sin embargo, han supuesto un marcado alejamiento de los compromisos políticos establecidos, socavando los vínculos programáticos que unían a los partidos LM con los trabajadores y las circunscripciones de clase baja. En países como Argentina, México y Perú, el cambio radical de postura hizo posible reunir nuevos apoyos (al menos temporalmente) a partir de circunscripciones de clase media y alta que fueron preparadas para beneficiarse de la liberalización económica (Gibson 1997; Roberts y Arce 1998). Como tal, el cambio de política no es necesariamente costoso en la urna electoral en el corto plazo (Stokes 2001a), sobre todo si ayudó a estabilizar una economía en crisis (Weyland, 2002).

Sin embargo, estos dramáticos cambios de política fueron mediante desalineación programática, ya que los partidos LM habían servido históricamente como puntos de apoyo sistémico – para los partidarios y oponentes por igual – para ajustar sus intereses de grupo con los programas del partido. Desplazándose a la derecha y abrazando el libre mercado, podrían socavar el apoyo empresarial y de la clase media a los partidos conservadores que eran más consistentes – pero a menudo políticamente menos eficaces – proponentes de las reformas de mercado (Gibson 1996). Al mismo tiempo, los cambios de política tensaron los vínculos políticos con la mano de obra y las circunscripciones populares, dejando un vacío político a la izquierda del centro que pueda ser cubierto por nuevos partidos o figuras populistas. Estos cambios violan

---

<sup>10</sup> En los otros tres casos LM, actores conservadores llevaron adelante el proceso de reformas de mercado, pero los partidos conservadora jugaron un papel limitado. En Chile, las reformas fueron impuestas por la dictadura militar de Pinochet. En Brasil, las principales reformas se iniciaron en virtud de un líder conservador rebelde (Fernando Collor) con poca base partidaria, y luego continuaron en virtud de una coalición partidaria de centro liderada por Fernando Henrique Cardoso. En Nicaragua, las reformas se produjeron bajo un frente electoral de centro-derecha formado en oposición al gobierno revolucionario sandinista.

flagrantemente los mandatos electorales de los candidatos y partidos, remodelaron y aflojaron las lealtades partidistas (Lupu 2011), y erosionaron los clivajes partidistas estratificadas. En última instancia, dejaron a los sistemas de partidos vulnerables al voto de protesta y abrieron un flanco a la izquierda, donde actores extra-sistémicos logran canalizar la disidencia social que no tenía salidas institucionales efectivas.

Como se muestra en el capítulo 7, las reformas señuelo se produjeron en varios sistemas de partidos elitistas - a saber, Costa Rica y Ecuador - sometidos así a similares efectos de desalineación. Las alineaciones competitivas de la mayor parte de los sistemas elitistas, sin embargo, nunca habían sido bien definidas por diferencias ideológicas o programáticas, y el estrechamiento del espacio político bajo el consenso tecnocrático para la reforma de mercado plantea menos problemas a las marcas partidarias que eran predominantemente pro-empresariales y pro-mercado. Para los sistemas de partido LM, sin embargo, las distinciones programáticas habían sido una piedra angular de un llamamiento a los trabajadores y el capital, y la convergencia de las políticas debilitan inevitablemente todo el sistema de apelaciones basado en grupos<sup>11</sup>. Los intereses comerciales tenían pocos incentivos para el partidismo cuando sus preferencias políticas fueron aparentemente dictadas por las limitaciones del mercado mundial independientemente del partido en el poder, mientras que los sectores populares que cargaban con las dificultades materiales del ajuste económico suelen generar vehículos fuera del partido para defender alternativas programáticas.

En resumen, los momentos críticos neoliberales plantean una serie de retos potencialmente desestabilizadores a los sistemas de partidos en América Latina. Los partidos tuvieron que lidiar con los costos políticos de la gestión de la crisis, así como la desarticulación de la vinculación, clivaje y los patrones de organización establecidos. Estos desafíos eran más formidables en los sistemas de partidos LM, cuyas características definitorias estaban profundamente incrustadas en la matriz Estado-céntrica y eran más propensos a la interrupción durante la transición al liberalismo de mercado. De hecho, los sistemas de partidos LM convergieron cada vez más en los patrones de representación que caracterizan a los sistemas de partidos elitistas, estructuras de escisión segmentadas, organizaciones partidarias profesionales-electorales, y vínculos basados en una mezcla de clientelismo, personalismo, y comercialización de la imagen. La siguiente sección explora cómo estos cambios afectaron los alineamientos electorales y la estabilidad de la competencia entre partidos.

## **CONTINUIDAD Y CAMBIO DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

Como se explica en el capítulo 3, el cambio y la continuidad en los sistemas de partidos pueden ser seguidos a lo largo de un número de dimensiones diferentes. Dos de los indicadores más básicos son la composición organizacional del sistema de partidos - es decir, la identidad política de las principales organizaciones partidarias - y el equilibrio competitivo (o distribución del porcentaje de voto) entre estos partidos. Los momentos críticos disruptivos son propensos a producir cambios significativos en la composición de la organización y/o la distribución de los porcentajes de voto en un sistema de partidos. Un tercer indicador básico, la volatilidad electoral, proporciona una medida de la estabilidad a corto plazo y el cambio de un ciclo de elección al siguiente. Como se muestra a continuación, cambios a lo largo de tres de estas dimensiones eran más extensivos en los sistemas de partido LM que en los sistemas elitistas durante la transición del desarrollo dirigido por el Estado al liberalismo de mercado.

Partidos menores suben y bajan en muchos países sin llegar a ser importantes contendientes por el poder o ejerciendo un efecto significativo sobre la dinámica competitiva de un sistema de partidos. Para excluir tales "ruidos", uso un umbral del 10 por ciento de asientos en la cámara baja del congreso como criterio para identificar los partidos principales, y medir el cambio en la composición de la organización y los porcentajes de voto desde el principio de la "tercera ola" de la democratización en 1978 hasta 2000. Este lapso de tiempo captura el período decisivo de la crisis económica y la liberalización del mercado en todos los países, excepto Chile, y hace que sea posible establecer evaluaciones de referencia de la fuerza partidista antes de la aparición de la coyuntura crítica o en sus primeras etapas (para países que retornaron a la democracia después de la crisis de la deuda que comenzó a principios del 1980). También proporciona un punto final que coincide con el cierre en toda la región de la coyuntura crítica a finales de los 1990s y el comienzo del período post-ajuste o de secuelas. Aunque los momentos críticos nacionales en algunos países terminaron a principios de los 1990s (ver Parte II), el período de tiempo analizado aquí hace posi-

---

<sup>11</sup> Esto no quiere decir que estos recursos se evaporaron por completo. Como muestra Murillo (2009), los partidos respaldados por la clase obrera adoptaron algunas reformas regulatorias que hicieron un llamamiento a sus electores sindicales. También lo hicieron, sin embargo, dentro de un contexto más amplio de convergencia de políticas macroeconómicas.

ble medir la variación transnacional en el cambio del sistema de partidos durante un periodo común cuando la crisis del mercado y las reformas económicas dominaron el programa de los regímenes democráticos en América Latina.

Para suavizar las fluctuaciones de voto a corto plazo asociados con las transiciones democráticas, la fuerza de línea de base de los principales partidos se mide por el promedio de su porcentaje de asientos legislativos durante las dos primeras elecciones que siguieron al inicio de la "tercera ola" en 1978; para los países que no tuvieron dos elecciones antes del 1985, utilizo la primera elección disponible en los 1980s para medir la fuerza basal de los partidos<sup>12</sup>. Los partidos se codifican como partidos principales si ganan al menos 10 ciento de asientos legislativos, ya sea en las elecciones de referencia o en la última elección en el período de tiempo (es decir, 2000 o antes). Un cambio en la composición de la organización se produce cuando un partido importante en las elecciones de referencia desaparece antes de la última elección, o cuando emerge un nuevo partido importante. La continuidad en la composición organizacional existe cuando el partido (o un re-nombrado sucesor del partido) pasa el umbral de 10 por ciento en las primeras y últimas elecciones, o cuando gana escaños en ambas elecciones y supera el umbral en al menos una de las mismas.

Como se ve en la Tabla 5.3, las diferencias entre los sistemas de partidos elitistas y LM durante el momento crítico son sorprendentes. La continuidad en la composición organizacional existe en seis de los ocho casos elitistas; aunque a veces votos importantes se desplazan entre partidos individuales dentro o fuera de los grandes partidos en estos países, sólo Ecuador tenía un partido importante (el populista CFP) que desaparecerá durante la coyuntura crítica, y sólo Paraguay tenía una nueva forma (con el PEN apenas, y brevemente, alcanzando el umbral del 10 por ciento de asientos). De lo contrario, todos el principales partidos en los ciclos electorales de línea de base se mantuvieron compitiendo al final de los 1990s, y todos los partidos al final de la coyuntura crítica habían competido en los ciclos electorales de línea de base.

Por el contrario, siete de los ocho sistemas de partidos LM experimentaron un cambio en la composición organizacional debido al colapso de un partido importante y/o al crecimiento de uno nuevo. El único valor atípico, Chile, era un caso anómalo - el único país en la región donde el ajuste estructural se completa durante el régimen militar, lo que permite al sistema de partidos evitar las dislocaciones políticas de la gestión de crisis y la liberalización del mercado siguientes a la largamente demorada transición democrática del país en 1989-1990. Para el caso de Chile, una medida más exacta de los efectos de la coyuntura crítica en el sistema de partidos se podría obtener mediante el uso de las últimas elecciones antes del golpe militar (1973) como línea de base, en lugar de la primera elección después de la restauración de la democracia (1989). Con este ajuste, el caso chileno incluye dos partidos principales que eran víctimas de la coyuntura crítica (el Partido Comunista y el conservador Partido Nacional) y tres grandes partidos nuevos que fueron generadas por éste (el PPD de centro-izquierda y RN y la UDI de derecha)<sup>13</sup>.

En los otros casos LM, los cambios en la composición organizacional eran más comunes debido a la formación de nuevos partidos que a la extinción de los antiguos. De hecho, los principales partidos nuevos surgieron en todos estos casos de LM, mientras que los principales partidos sólo desaparecieron del congreso en Nicaragua (el conservador PCDN) y Perú (la izquierda de IU). Pero incluso si la extinción de los principales partidos era relativamente rara, las pérdidas masivas de voto eran comunes en los sistemas LM durante el momento crítico, y la sufrieron partidos de toda la gama del espectro ideológico - incluyendo la derecha (AP en el Perú y COPEI en Venezuela), el centro (UCR en Argentina, MNR en Bolivia, PMDB en Brasil, y PRI en México), y una variedad de alternativas populistas e inclinadas a la izquierda (UDP en Bolivia, FSLN en Nicaragua, APRA en Perú, y AD en Venezuela).

Los grandes partidos sufrieron así grandes pérdidas de voto en una serie de sistemas de partidos elitistas, con los partidos conservadores, en particular, reducción en Colombia, República Dominicana, Paraguay y Uruguay. En promedio, sin embargo, la realineación del cambio de voto - ya sea de un partido establecido

---

<sup>12</sup> En algunos países, como México, Honduras, Panamá, Nicaragua y Paraguay, estos primeros ciclos de elecciones no necesariamente ocurren en contextos donde toda la panoplia de derechos civiles y políticos de la democracia liberal estaban en vigor. Sin embargo, los resultados de las elecciones que se presentan aquí proporcionan una evaluación razonable de la fuerza relativa de la línea de base de las principales organizaciones partidarias que compiten, y es por tanto útil para medir el cambio en el transcurso de la coyuntura crítica.

<sup>13</sup> El PC chileno sobrevivió a la dictadura y compitió en las elecciones a través de coaliciones mayores tras el retorno a la democracia, pero sus candidatos no fueron elegidos al Congreso hasta 2009. RN incorpora líderes del Partido Nacional anterior a 1973, pero fue fundado como una nueva organización partidaria durante la transición democrática.

a otro, o de viejos a nuevos contendientes - era mucho menos extenso en los sistemas elitistas que en los LM (véase Tabla 5.3). La suma de las ganancias y pérdidas de los partidos importantes, y dividiendo por dos para establecer una escala de 100 puntos, los sistemas de partidos elitistas promediaron un cambio neto de 18,8 por ciento de asientos legislativos de las elecciones de base a la última elección en el período

**Tabla 5.3**  
**Porcentajes de voto de los partidos principales y realineamiento electoral, 1978-2000**  
**(porcentaje de asientos en la cámara baja del congreso)**

<i>País / Partidos importantes</i>	<i>Línea de base electoral (promedio)</i>	<i>Última elección</i>	<i>Variación de la cantidad de asientos (%)</i>	<i>Cambio neto en la cantidad de asientos</i>
<i>Sistemas de partidos elitistas</i>				
<i>Colombia</i>	<u>1978/1982</u>	<u>1998</u>		
PL	56,8	51,5	-5,3	14,8
PSC	41,5	17,2	-24,3	
<i>Costa Rica</i>	<u>1978/1982</u>	<u>1998</u>		
PLN	50,9	40,4	-10,5	9,2
PU/PUSC	39,5	47,4	7,9	
<i>República Dominicana</i>	<u>1978/1982</u>	<u>1998</u>		
PRD	52,2	55,7	3,5	33,4
PR/PRSC	44,5	11,4	-33,1	
PLD	2,9	32,9	30	
<i>Ecuador</i>	<u>1979/1984</u>	<u>1998</u>		
CFP	26,9	0	-26,9	
ID	28,3	12,5	-15,8	48,7
PSC	8,2	21,7	13,5	
DP-UDC	3,5	26,7	23,2	
PRE	2,1	20	17,9	
<i>Honduras</i>	<u>1981/1985</u>	<u>1997</u>		
PL	51,9	54,1	2,2	2,6
PN	44,3	41,4	-2,9	
<i>Panamá</i>	<u>1984</u>	<u>1999</u>		
PRD	50,7	47,9	-2,8	
PPA	19,4	25,4	6	8,9
PALA/MORENA	10,4	1,4	-9	
<i>Paraguay</i>	<u>1989</u>	<u>1998</u>		
ANR-PC	66,7	56,3	-10,4	12,5
PLRA	29,2	33,8	4,6	
PEN	0	10	10	
<i>Uruguay</i>	<u>1984</u>	<u>1999</u>		
PC	41,4	33,3	-8,1	20,3
PN	35,4	22,2	-13,2	
FA	21,2	40,4	19,2	
				<i>Promedio elitistas = 18,8</i>

Fuente: Calculado a partir de los datos electorales previstos en Nohlen (2005).

**Tabla 5.3 (continuación)**

<i>País / Partidos importantes</i>	<i>Línea de base electoral (promedio)</i>	<i>Última elección</i>	<i>Variación de la cantidad de asientos (%)</i>	<i>Cambio neto en la cantidad de asientos</i>
<i>Sistemas de partidos movilizados de mano de obra</i>				
<i>Argentina</i>	<u>1983/1985</u>	<u>1999</u>		
UCR	51	31,9	-19,1	18,4
PJ	41,8	38,5	-3,3	
FREPASO	0	14,4	14,4	
<i>Bolivia</i>	<u>1979/1980</u>	<u>1997</u>		
MNR	33,6	20	-13,6	
ADN	17,4	24,6	7,2	34,1
UDP/MIR	34,3	17,7	-16,6	
CONDEPA	0	14,6	14,6	
UCS	0	16,2	16,2	
<i>Brasil</i>	<u>1986</u>	<u>1998</u>		
PMDB	53,4	16,2	-37,2	
PFL	24,2	20,5	-3,7	36,6
PT	3,3	11,3	8	
PDS/PPB	6,8	11,7	4,9	
PSDB	0	19,3	19,3	
<i>Chile</i>	<u>1989</u>	<u>1997</u>		
PDC	31,7	31,7	0	
PPD-PSCh	13,3	22,5	9,2	9,6
RN	24,2	19,2	-5	
UDI	9,2	14,2	5	
<i>México</i>	<u>1979/1982</u>	<u>2000</u>		
PRI	77,2	44,8	-32,4	
PAN	12,3	30,2	17,9	34,9
PRD	0	19,4	19,4	
<i>Nicaragua</i>	<u>1984</u>	<u>1996</u>		
FSLN	63,5	38,7	-24,8	42,3
PCDN	14,6	0	-14,6	
AL	0	45,2	45,2	
<i>Perú</i>	<u>1980/1985</u>	<u>2000</u>		
APRA	45,8	5	-40,8	
AP	30	3,3	-26,7	75,6
IU	16,1	0	-16,1	
C <sub>90</sub> /NM	0	43,3	43,3	
Perú Posible	0	24,2	24,2	
<i>Venezuela</i>	<u>1978/1983</u>	<u>2000</u>		
AD	50,4	18,2	-32,2	
COPEI	36,1	4,9	-31,2	59,7
MAS	5,3	12,7	7,4	
MVR	0	48,5	48,5	

Promedio LM = 38,9



que se estudia - menos de la mitad del cambio neto medio de 38,9 por ciento en los casos LM<sup>14</sup>. El único sistema elitista en superar la media LM fue Ecuador, donde el sistema de partidos es en gran medida reconstituido en los primeros 1980s cuando la coyuntura crítica se pone en marcha. En promedio, a continuación, los sistemas de partidos LM tenían más probabilidades de experimentar un cambio en su composición organizacional durante el momento crítico, y más probabilidades de experimentar principales realineamientos electorales que alteraran el equilibrio competitivo.

Cuando los países entraron en la coyuntura crítica con un partido dominante o hegemónico - en México, Paraguay y Nicaragua - el realineamiento electoral implicaba cambiar hacia una política partidista más competitiva y plural. De lo contrario, el realineamiento electoral no siguió un patrón uniforme o una dirección durante la coyuntura crítica en cualquiera de los sistemas de partidos elitistas o LM. Dado el predominio histórico de partidos relativamente conservadores en la mayoría de los casos elitistas, los cambios de voto tenían más probabilidades de debilitar a la derecha y fortalecer alternativas centristas (Paraguay) o de izquierda (Uruguay y República Dominicana). En Costa Rica, sin embargo, los votantes se desplazan en la dirección opuesta, mientras que en Ecuador partidos de todo el espectro ideológico perdieron terreno ante los nuevos contendientes conservadores, centristas y populistas. En Colombia, los dos partidos tradicionales de la derecha perdieron cuotas de los asientos, pero ningún nuevo e importante partido aprovechó sus pérdidas - lo que significa un proceso electoral más de desalineación que de realineación. En los sistemas de partido LM, nuevos partidos de izquierda o de centro ganaron terreno en Argentina, Brasil, México y Venezuela, pero los viejos perdieron terreno en Nicaragua, Bolivia, Perú y Venezuela. Los partidos conservadores se vieron fortalecidos en Chile, México y Nicaragua, mientras que los votos se abrieron hacia el centrista PSDB en Brasil y los partidos personalistas en Perú y Bolivia (antes de la subida del M A S en el período posterior).

En consecuencia, los realineamientos partidarios manifiestan tendencias centrífugas en un número de países, con el fortalecimiento de los polos derecho y/o izquierdo a costa del centro, pero los patrones centrípetos también estuvieron presentes. De hecho, el cambio generalizado de la izquierda hacia posiciones de centro (antes de la subida de Hugo Chávez en el final del período) y la creciente adhesión a las normas democráticas, tanto en la izquierda como en la derecha eran indicativos de un proceso de toda la región de la despolarización ideológica durante la segunda mitad de los 1980s y 1990s - el apogeo del Consenso de Washington, cuando las opciones programáticas se iban estrechando cada vez más hacia variantes del liberalismo de mercado.

Es evidente, sin embargo, este cambio programático hacia la derecha no estaba acompañado por un realineamiento electoral generalizado hacia la derecha en la mayoría de la región. En la mayoría de los países, los partidos conservadores ni dirigieron ni capitalizaron políticamente el proceso de liberalización del mercado. De hecho, varios de los partidos de izquierda y los movimientos que eventualmente llegaron al poder en el período post-ajuste fueron acumulando lentamente fuerzas durante la coyuntura crítica, incluyendo el FA en Uruguay, el PT en Brasil, el bloque Socialista/PPD en Chile, y las variadas tendencias de izquierda que convergen bajo el chavismo en Venezuela.

Lo que se destaca en el momento crítico, entonces, no es un patrón común de realineamiento electoral, sino simplemente la interrupción generalizada de alineaciones competitivas antecedentes y los sistemas de partidos LM tienen mayor susceptibilidad a presiones desestabilizadoras. Los cambios en la composición organizacional y las alineaciones electorales se resumen en la Tabla 5.4, basándose en la tipología de cambio de sistema de partidos introducida en el Capítulo 3. Los sistemas de partidos se codifican según como experimentan la adaptación, menor realineación, mayor reajuste, o descomposición y parcial reconstitución sobre la base de los datos sobre los cambios netos en el porcentaje de asientos legislativos presentado en la Tabla 5.3; para el caso chileno, utilizo la medida revisada de cambio neto en el porcentaje de asientos calculados a partir de la elección de 1973 como línea de base, lo que produce el marcador más preciso de 29 por ciento (en lugar del marcador de 9,6 por ciento calculado a partir de las elecciones de 1989). Cinco sistemas de partidos que experimentaron cambios netos en el número de asientos inferior a 15 por ciento - todos de la categoría elitista - se codifican como casos de adaptación. Cambios netos entre 15 a 30 por ciento se codifican como realineamientos electorales de menor importancia, una categoría que incluye a Uruguay, Argentina y Chile. Un desplazamiento neto del 30 al 50 por ciento son codi-

---

<sup>14</sup> Si la elección de 1973 se utiliza como línea de base para Chile, el cambio global nacional en el porcentaje de votos aumenta de 9,6 a 29,0, y el promedio LM aumenta a 41,3.

ficados como reajustes importantes, incluyendo dos casos elitistas (República Dominicana y Ecuador) y cuatro casos de LM (Brasil, Bolivia, México y Nicaragua). La última categoría de descomposición y reconstitución parcial incluye los dos casos restantes LM, Perú y Venezuela, en los cuales los cambios experimentados netos son superiores a 50 por ciento, y una pérdida generalizada de los sistemas de partidos que entraron en la coyuntura crítica.

**Tabla 5.4**  
**Cambios en la composición organizacional y los alineamientos electorales durante la coyuntura crítica neoliberal**

<i>Cambios en composición organizacional</i>	<i>Adaptación del sistema de partidos</i>	<i>Realineamiento electoral menor</i>	<i>Reajuste mayor</i>	<i>Descomposición y parcial reconstitución</i>
NO	<i>Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá</i>	<i>Uruguay</i>	<i>República Dominicana</i>	
SI	<i>Paraguay</i>	Argentina, Chile	Ecuador, Brasil, Bolivia, México, Nicaragua	Perú, Venezuela

Nota: *Sistemas de partidos elitistas en cursiva*

Los efectos perturbadores de las coyunturas críticas neoliberales en los sistemas de partidos LM son evidentes en la Tabla 5.4. En pocas palabras, los sistemas de partidos LM tenían más probabilidades de experimentar cambios en su composición organizacional, junto con los principales reajustes (o averías) electorales. Los efectos acumulativos de severas y prolongadas crisis económicas, la gestión del ajuste estructural, y las dislocaciones del vínculo partido-sociedad, clivajes y patrones de organización claramente se hicieron sentir en los sistemas de partido LM.

No es sorprendente que estos trastornos se manifiesten también en los patrones de corto plazo de la volatilidad electoral, medida desde un ciclo de elección al siguiente. Como se vio en Tabla 5.5, los sistemas de partidos LM en promedio eran mucho más volátiles que sus contrapartes elitistas durante los momentos críticos neoliberales. Los puntajes de volatilidad de 1978 al 2000 promediaron 27,1 en las elecciones al Congreso de los ocho casos LM y 32,4 en las elecciones presidenciales, en comparación con 19,0 en las elecciones legislativas para los casos elitistas y 18,4 en elecciones presidenciales<sup>15</sup>. Los cuatro sistemas de partidos más estables - Honduras, Costa Rica, Uruguay y Colombia - todos pertenecían a la categoría elitista, mientras que cinco de los siete sistemas de partidos más volátiles pertenecían a la categoría LM. Chile era electoralmente el más estable de los casos LM, mientras que Costa Rica y los cuatro sistemas de partidos con raíces oligárquicas del siglo XIX - Honduras, Uruguay, Colombia y Paraguay - se destacaron por su estabilidad entre los casos elitistas. Los partidos oligárquicos en estos cuatro países no sólo se adaptaron a la era de la política de masas en el comienzo del siglo XX, también se mantuvieron electoralmente dominantes a través de los momentos críticos neoliberales<sup>16</sup>. Las más recientes variantes patrimoniales de los sistemas de partidos elitistas que se encuentran en Ecuador y Panamá eran menos estables, sin embargo, con Panamá experimentando niveles relativamente altos de volatilidad a corto plazo a pesar del poco cambio neto en el sistema de partidos con el tiempo.

En resumen, a pesar de entrar en la coyuntura crítica con una serie de atributos organizacionales que deberían, en teoría, mejorar su estabilidad electoral, los sistemas de partidos LM son más susceptibles a los trastornos sociales y políticos traumáticos de los momentos críticos neoliberales. Las características organizacionales y los vínculos sociales de los sistemas de partidos LM eran precisamente los que eran más incongruentes con el paisaje socioeconómico y político de los albores de la era neoliberal. En lugar de fuentes de estabilidad, a continuación, estos atributos eran precursores de las crisis políticas y del realineamiento electoral o la descomposición orgánica. Los patrones de estabilidad del sistema de partidos y la inestabilidad en la experiencia latinoamericana reciente por tanto, divergen claramente de las que se en-

<sup>15</sup> La primera elección en cada país es una línea de base para el cálculo, los resultados reales no son de volatilidad registrada hasta la década de 1980.

<sup>16</sup> Como veremos, sin embargo, los partidos oligárquicos tradicionales finalmente perdieron su control sobre el poder en Uruguay, Colombia, y (temporalmente) Paraguay en los primeros años del siglo XXI, en el período posterior a los momentos críticos neoliberales

cuentran históricamente en Europa Occidental, y desafían mucha de la sabiduría convencional sobre el tema.

**Tabla 5.5**  
**Promedio de volatilidad electoral en sistemas de partidos elitista y movilizadores de mano de obra, 1978-2000**  
**(Índice Pedersen de volatilidad)**

<i>Tipo de sistema de partidos</i>	<i>Volatilidad en elecciones presidenciales</i>	<i>Volatilidad en elecciones legislativas</i>	<i>Promedio de volatilidad combinada</i>
<i>Movilizador de mano de obra</i>			
Argentina	23,0	14,1	18,6
Bolivia	27,3	27,6	27,5
Brasil	38,4	23,0	30,7
Chile	21,8	10,0	15,9
México	20,0	15,7	17,9
Nicaragua	51,3	47,7	49,5
Perú	39,9	49,6	44,8
Venezuela	37,8	28,9	33,4
Media	32,4	27,1	29,8
<i>Elitista</i>			
Colombia	13,2	10,8	12,0
Costa Rica	8,7	11,9	10,3
República Dominicana	18,5	18,1	18,3
Ecuador	37,7	29,2	33,5
Honduras	6,2	7,9	7,1
Panamá	26,7	46,6	36,7
Paraguay	24,7	16,1	20,4
Uruguay	11,5	11,2	11,4
Media	18,4	19,0	18,7

Fuente: Calculado a partir de los datos electorales previstos en Nohlen (2005).

## CONCLUSIÓN

La transición de la ISI al neoliberalismo plantea desafíos para los sistemas de partidos en toda América Latina, pero sus efectos perturbadores fueron fuertemente condicionados por los fundamentos sociológicos antecedentes de los diferentes tipos de sistemas de partidos. Los sistemas de partidos LM se encontraron con crisis económicas más severas que los sistemas de partidos elitistas, y se enfrentaron a mayores amenazas para las alineaciones competitivas que se basaban en vínculos programáticos y organizativos entre los partidos de masas y los agrupamientos de clase organizados. Como tal, eran muy propensos a la inestabilidad institucional durante el momento crítico, incluyendo cambios en su composición orgánica, realineamientos electorales mayores y volatilidad electoral generalizada.

Las condiciones antecedentes, sin embargo, no explican los efectos de la liberalización del mercado en la alineación programática de los sistemas de partidos, que depende fuertemente de la configuración partidista de liderazgo y oposición al proceso de reforma del mercado. Como los siguientes capítulos muestran, las alineaciones de reforma pesan mucho en la dinámica competitiva en el período de secuelas. Estos alineamientos dan forma a la expresión política de la resistencia de la sociedad a la liberalización del mercado, en gran medida determinan si sería canalizada hacia o contra el sistema de partidos al final de la coyuntura crítica. Como tales, condicionan las secuencias reactivas del período de secuelas, el carácter de los giros políticos a la izquierda y la estabilidad a largo plazo de la competencia entre partidos - en resumen, el legado institucional de la coyuntura crítica neoliberal.

*Traducido del original por Daniel Puche Caputi*