

EL ASEDIO A LA POLÍTICA

Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal

MARCELO CAVAROZZI
JUAN ABAL MEDINA (H.)
(COMPILADORES)

JUAN ABAL MEDINA
FELIPE BOTERO JARAMILLO
ESPERANZA CASULLO
MARCELO CAVAROZZI
JOSEP COLOMER
ANDRÉS DÁVILA
ERIC LANGENBACHER
ALICIA LISSIDINI
SOLEDAD LOAEZA
THAIS MAINGON
FERNANDO MAYORGA
RACHEL MENEGUELLO
EUSEBIO MÚJAL-LEÓN
TOMÁS MOULIÁN
ANA MARÍA MUSTAPIC
ALFREDO RAMOS JIMÉNEZ
KENNETH ROBERTS
JULIETA SUÁREZ CAO
MARTÍN TANAKA



Konrad
Adenauer-
Stiftung



17 648 1^a

Finalmente, un último punto importante que debe ser atendido a la hora de estudiar los sistemas partidarios es que éstos pueden variar sin que necesariamente cambien sus partes componentes y viceversa. Este hecho es en general pasado por alto por la literatura especializada que tiende a identificar todo cambio en los partidos con transformaciones del sistema, cuando esto no es necesariamente así. Los partidos pueden ser los mismos pero haber cambiado la estructura de la competencia o puede haber nuevos partidos que ocupen exactamente el mismo "lugar" que tenían sus predecesores.

EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA ERA NEOLIBERAL LATINOAMERICANA

Kenneth Roberts

Los sistemas de partido en Latinoamérica han enfrentado, durante las últimas dos décadas, un conjunto de nuevos desafíos políticos y económicos. En la mayor parte de la región, los partidos han tenido que readaptarse organizacionalmente a los rigores del gobierno y de la competencia electoral que suceden a períodos prolongados de receso y represión bajo un gobierno autoritario. La ola de democratización coincidió con la peor crisis económica en medio siglo, forzando a los partidos a lidiar con el colapso de los modelos de desarrollo dirigidos por el Estado y con la difícil transición al liberalismo de mercado. La combinación de hiperinflación, austeridad económica y ajustes estructurales orientados al mercado, transformaron las relaciones sociales, rompiendo a menudo los lazos que los partidos habían forjado con los actores de la sociedad a mediados del siglo XX, en la etapa de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En toda la región los partidos se han esforzado por adaptarse programática y organizacionalmente al panorama social fragmentado y al rol disminuido del Estado en la era neoliberal.

Existe, sin embargo, una variación considerable en el impacto de estos cambios sobre los sistemas de partido (Hagopian, 1998). En ciertas naciones, las presiones acumuladas desencadenaron un severo proceso de descomposición política, donde los partidos establecidos comenzaron a declinar y nuevos partidos o patrones de representación emergieron para llenar el vacío. En otros casos, los sistemas de partido han experimentado un proceso de re-alineamiento, en tanto que los actores políticos se han adaptado a las exigencias de la nueva era y re-configurado la matriz de competencia entre partidos y de movilización social. En otras naciones, es aún poco el cambio que se ha puesto en evidencia, puesto que los partidos tradicionales han

conservado su dominación política con relativa continuidad en dinámicas competitivas y en el entramado partido-sociedad. Mientras que en ciertas naciones los sistemas de partido han sido reconstruidos virtualmente de la nada, en otras todavía parecen los "museos vivientes" que Charles Anderson observó hace más de treinta años (1967:104). En los últimos casos mencionados, la competencia política continúa girando alrededor de partidos enraizados en arcaicas disputas oligárquicas del siglo XIX, que precedieron al surgimiento de la participación democrática de masas.

Aunque se hallan abundantes estudios en relación con los esfuerzos de los partidos políticos y los sistemas políticos nacionales durante la transición de la ISI al neoliberalismo, han sido escasos los esfuerzos sistemáticos para desarrollar un marco comparativo que permitiera explicar las diferencias en los resultados políticos entre estas naciones. Este trabajo es una primera aproximación al desarrollo de tal marco comparativo, que permita explicar los diferentes resultados políticos entre estas naciones. Propone una nueva tipología de los sistemas de partido, basada en sus estructuras de clivaje y en sus modos de articulación partido-sociedad a lo largo de su devenir histórico durante el modelo ISI de desarrollo. La tipología es construida alrededor de una distinción esencial entre sistemas de partido de movilización obrera y elitistas. Estos tipos de sistemas de partido fueron asociados con patrones distintivos de organización política, movilización social y gestión económica durante la era de la ISI, y fueron afectados de manera diferente por la crisis de este modelo y por el subsiguiente proceso de reformas orientadas al libre mercado. El cambio en los modelos de desarrollo fue especialmente traumático y disruptivo en naciones con sistemas de partido de movilización obrera, experimentando así transformaciones políticas más profundas que las naciones con sistemas de partido elitistas.

El argumento central de este ensayo es que el colapso de la ISI y el surgimiento de la era neoliberal, no sólo representan una divisoria de aguas en la historia económica de Latinoamérica, sino que también constituyen una "coyuntura crítica" en la trayectoria del desarrollo político en la región (Collier y Collier, 1991). Esta coyuntura crítica es asociada con un conjunto de desafíos políticos y económicos que son experimentados de maneras diferentes por los diversos escenarios nacionales, produciéndose así resultados políticos divergentes.

RECONCEPTUALIZANDO A LOS SISTEMAS DE PARTIDO EN LATINOAMÉRICA

A pesar de la gran diversidad de los sistemas de partido latinoamericanos, existen numerosas tendencias comunes en la naturaleza de la representación política en la región. Muchas de estas tendencias amplifican los patrones transnacionales del cambio político que prevalecen actualmente en el mundo. La globalización económica ha estrechado el ámbito de las opciones políticas de los gobiernos latinoamericanos, y ha privado a los *policy makers* de las tradicionales herramientas soberanas de política económica. Esto ha socavado las funciones programáticas e ideológicas de los partidos y ha debilitado los medios convencionales con los que las organiza-

ciones partidarias podían diferenciarse en la competencia electoral. Estos cambios han sido reforzados por el colapso virtual del marxismo en tanto referente ideológico y fuente alternativa de modelos de desarrollo. Asimismo, la reestructuración económica ha mutilado a los movimientos obreros en la mayor parte de Latinoamérica, y ha erosionado los patrones corporativos de intermediación de intereses que cimentaron numerosos lazos entre los partidos y la sociedad civil. El poder estructural del capital privado ha sido incrementado y el acceso directo de las élites de negocios a los cargos ejecutivos las alienta a evitar la intermediación partidaria. Mientras tanto las estrategias tradicionales de movilización popular de los partidos han sido neutralizadas por la ampliación de los modos tecnocráticos de hacer política, por la extinción del rol intervencionista del Estado y por la confianza en los mecanismos de mercado transnacional para la asignación de mercaderías, servicios y trabajo.

La centralidad de los partidos como agentes de representación política ha sido reducida por la modernización social y tecnológica. Una diversidad de grupos de interés, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales ha asumido funciones representativas que fueron previamente monopolizadas por los partidos políticos, mientras que los partidos han retrocedido de su rol histórico como organizadores de la sociedad civil. Además, la proliferación de los medios de comunicación electrónicos, técnicas de sondeos de opinión y consultores políticos, han profesionalizado las campañas electorales y disminuido la importancia de los partidos burocráticos de masas. Puesto que los partidos se vuelven profesionalizados y restringidos a funciones electorales (Panbianco, 1988:262-274), están cada vez más enredados en los circuitos del poder estatal y desvinculados de sus bases sociales. Por ende, menos votantes se hallan cautivos en organizaciones sociales partidarias asociadas a partidos, y su autonomía relativa incrementa la movilidad social y las perspectivas de volatilidad electoral (Bartolini y Mair, 1990).

Estas tendencias comunes, no obstante, no han producido efectos uniformes en los sistemas de partido latinoamericanos. En efecto, los sistemas de partido han diferido dramáticamente en su capacidad de adaptación a un nuevo panorama político y socioeconómico. Los esfuerzos previos tendientes a categorizar los sistemas de partido latinoamericanos son de utilidad limitada para entender estas diferentes capacidades de adaptación. McDonald y Ruhl (1989) desarrollaron una tipología basada en el número de partidos en el sistema, pero que no brinda una explicación convincente del destino de los sistemas de partido en la era neoliberal. Mientras que algunos sistemas bipartidistas han sido muy estables (Costa Rica, Honduras, y Colombia), otros han probado ser muy frágiles (Venezuela) o se han adaptado incorporando nuevas organizaciones partidarias (Argentina y Uruguay). Asimismo, los sistemas multipartidistas proveen ejemplos tanto de relativa estabilidad (Chile) como de descomposición extrema (Perú). La categorización de Mainwaring y Scully (1995) de los sistemas de partido de acuerdo a sus niveles de institucionalización es más prometedora, pero su carácter estático hace difícil identificar las propiedades dinámicas de los sistemas de partido. Como demuestra el caso venezolano, incluso sistemas de

partido fuertes y altamente institucionalizados están sujetos a efectos corrosivos, y las condiciones que facilitan la institucionalización en un período de tiempo determinado pueden convertirse en fuentes de descomposición en el siguiente.

Mientras que las mencionadas tipologías están basadas en las propiedades institucionales de los sistemas de partido, un enfoque alternativo consiste en categorizar a los sistemas de partido de acuerdo a sus atributos sociológicos o a su modo de articulación partido-sociedad. Los sistemas de partido son una forma de mediación institucional entre Estados y sociedades, y existen en una relación de influencia recíproca con sus contextos sociales y políticos. Es decir, las instituciones de partido son modeladas y constreñidas por el panorama sociopolítico en el que compiten, al mismo tiempo que actúan para transformar (o apoyar) las relaciones sociales existentes. Cualquier formación social dada es capaz de gestar un rango limitado de instituciones representativas, con todo, los hechos históricos y la decisión política son factibles de determinar qué tipos de instituciones emergen o prosperan entre las opciones disponibles en un contexto nacional particular. El modo de articulación entre un sistema de partido y la sociedad se encuentra así parcialmente estructurado por las relaciones sociales y parcialmente contingente en relación con los patrones de construcción institucional e interacción estratégica. Como tal, el impacto de los cambios sociales y económicos en los sistemas de partido debe variar de acuerdo a la naturaleza del modo de articulación preexistente entre el sistema de partido y la sociedad.

En el corazón de esta articulación se halla la estructura de clivaje (Lipset y Rokkan, 1967) o el eje central (o los ejes) de competición sociopolítica en un sistema de partido dado. En la tradición de la escuela europea se entiende que los clivajes poseen tres componentes principales: (1) un componente estructural, basado en distinciones de clase, etnia, religión o región; (2) un componente organizacional, por el que estos grupos sociales se organizan para la expresión y representación en la arena política; y (3) un componente cultural, por el que los grupos sociales organizados desarrollan un sentido de identidad colectiva y solidaridad (Bartolini y Mair, 1990:212-243). Es ampliamente reconocido que los sistemas de partidos en Latinoamérica nunca han desarrollado estructuras de clivaje bien definidas como las de la política europea. En particular, los sistemas de partido latinoamericanos tienen raíces relativamente superficiales en las distinciones estructurales o sociológicas de clase o etnia, en vista de que los partidos a menudo obtuvieron su apoyo de una heterogénea transversal de la sociedad en la que operan. Esto es atribuible, generalmente, al pequeño tamaño del proletariado industrial, al alcance limitado de la sindicalización, y a la heterogeneidad estructural de las clases bajas y trabajadoras, todo lo que viene a complicar la construcción de partidos obreros del tipo europeo (Dix, 1989).

Sin embargo, las sociedades latinoamericanas tienen divisiones políticas significativas que efectivamente estructuran a la competencia partidaria, incluso en ausencia de correlatos sociológicos claramente delineados.

Más aún, las profundas divisiones sociales de las sociedades latinoamericanas encuentran expresión en muchos sistemas de partido, incluso en ausencia de partidos

de clase bien definidos. Es útil entonces diferenciar entre dos tipos básicos de estructuras de clivaje en los sistemas de partido latinoamericanos. Un sistema de partido en que el eje de la competencia corta verticalmente a las líneas de clase puede decirse que tiene una estructura de clivaje segmentado. En Europa, se entiende que los clivajes segmentados se hallan enraizados en distinciones étnicas o religiosas, pero en Latinoamérica están a menudo contruidos en la arena política sin referencias a divisiones sociales preexistentes. Fuertes sub-culturas partidarias pueden proveer una alternativa funcional a las divisorias culturales basadas en la etnia de las estructuras de clivaje segmentado europeas (Hartlyn, 1988:27). Allí donde el eje de competencia corta horizontalmente, creando una división política entre élites y clases bajas, existe no obstante una estructura de clivaje estratificado. La estratificación puede ser más suelta y fluida que en los sistemas europeos basados en la clase, pero aún así ejerció un impacto significativo en la dinámica competitiva de muchas comunidades políticas latinoamericanas en el siglo XX.

Durante la era de desarrollo oligárquico de Latinoamérica en el siglo XIX las estructuras de clivaje fueron segmentadas de manera uniforme, puesto que la competencia partidaria reflejó divisiones intra-oligárquicas por sobre las relaciones Iglesia-Estado, por sobre la centralización de la autoridad política, y por sobre el grado de apertura del comercio. Esta competencia no enfrentó a las clases sociales entre sí, sino que detonó la movilización política de los grupos subalternos. Sin embargo, la matriz política empezó a cambiar al finalizar el siglo, cuando la modernización social en las economías exportadoras más exitosas erosionó las bases de los regímenes oligárquicos excluyentes. La diversificación económica y la industrialización incipientes estimularon un proceso de urbanización y el crecimiento de la clase media, produciendo una estructura social más compleja. Los partidos radicales del Cono Sur articularon demandas de la clase media tendientes a la inclusión política y a la expansión de las prácticas democráticas, quebrando el duopolio de poder militar oligárquico. La expansión y organización gradual de los trabajadores de cuello azul¹ permitieron a los sindicatos convertirse en actores sociales significativos en varios países alrededor del año 1910, señalando la nueva era naciente de la política de masas. Aunque en algunos países los modelos oligárquicos probaron tener una gran capacidad de adaptación, la arena política había dejado de ser el dominio privado de las élites tradicionales, y el proceso por el que fueron movilizados, reprimidos e incorporados los movimientos obreros incipientes dejó una marca política indeleble en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas en el siglo XX (Collier y Collier, 1991).

Con el comienzo de la política de masas, los patrones de movilización popular de incorporación política diferenciaron a la experiencia latinoamericana de la europea y crearon trayectorias de desarrollo divergentes al interior de la región. Emergen entonces una distinción básica entre, por un lado, los sistemas de partido que durante la era de la importante industrialización sustitutiva a mediados del siglo XX fueron

1. *Blue collar workers* en el original. Se llama de esta manera a los obreros para distinguirlos de los trabajadores de cuello blanco, miembros característicos de las clases medias.

reconfigurados por el surgimiento de uno o más partidos obreristas de masas, y, por otro lado, aquellos sistemas que no lo fueron.

La categoría siguiente, que denomino sistemas de partido elitista, tiene dos subtipos. El primero está constituido por los sistemas de partido *oligárquico*, que son organizados alrededor de un clivaje político central intra-oligárquico o entre la oligarquía y la clase media, que precede a un amplio proceso de movilización obrera. En muchos casos (Colombia, Uruguay, Honduras y Paraguay) las organizaciones partidarias que dieron expresión institucional a esta división pueden ser rastreadas en los conflictos intra-élite del siglo XIX. En el caso de Costa Rica, un proceso abortado de movilización populista llevó a la reorganización del sistema de partido a lo largo de un eje oligárquico-clase media bastante fluido, en las condiciones resultantes de la Guerra Civil de 1948.² Los partidos políticos en los sistemas oligárquicos se encuentran organizados verticalmente a través de las líneas de clase, incluso allí donde compiten núcleos de apoyo oligárquicos y de clase media; es decir, son organizaciones multi-clasistas cuyos electorados son relativamente indiferenciados entre sí. Los partidos son guiados por élites sociales y políticas que se hallan imprecisamente vinculadas a los electorados de clase baja por redes patrón-cliente, pero no dependen demasiado del voto cautivo en partidos de gran escala o en asociaciones secundarias. Por ende, la competencia electoral está segmentada más que estratificada, reflejando divisiones entre redes de patronazgo jerárquicas y multi-clasistas, más que entre clases sociales o estratos distintos.

En sistemas oligárquicos, los movimientos obreros han sido actores políticos relativamente débiles. En Colombia y Uruguay los trabajadores fueron incorporados políticamente —pero no ampliamente movilizados— por facciones “progresistas” de partidos oligárquicos (Collier y Collier 1991:272-313). Esto ayudó a moderar la orientación política de los trabajadores y amplió la base de los partidos tradicionales sin alterar fundamentalmente la lógica segmentada de competencia política. En Honduras, Paraguay y Costa Rica, los movimientos obreros enfrentaron una combinación de represión política y marginalidad y nunca se convirtieron en actores importantes en el escenario político nacional. Ninguno de los sistemas oligárquicos experimentó el surgimiento de un nuevo partido obrerista de masas durante la era de la ISI, a mediados del siglo XX.³

2. La ubicación de Costa Rica en el campo oligárquico puede ser controvertida, dada la imagen social-demócrata del partido dominante en el país desde 1948, el Partido de Liberación Nacional (PLN). Sin embargo, en contraste con los partidos social-demócratas europeos, el PLN no emergió como un partido de movilización obrera; sus raíces se hallan en las redes universitarias de clase media y clase media alta que se aliaron con las facciones conservadoras de la oligarquía en oposición a las reformas populistas y a la movilización incipiente de los trabajadores llevada adelante por el presidente Rafael Ángel Calderón en los años '40. En el realineamiento político que siguió a la Guerra Civil de 1948, el PLN reprimió y desmovilizó al trabajo organizado, mientras que representaba generalmente intereses de clase media en competencia con un bloque oligárquico reconstruido. Aunque el PLN es un partido poli-clasista que expandió el rol económico del Estado y las responsabilidades de bienestar, sería erróneo caracterizarlo como un partido de movilización obrera o populista. Para mayores detalles ver Yashar, 1995.

3. En Uruguay, el trabajo organizado fue un electorado importante para la coalición izquierdista Frente Amplio, que se convirtió en una fuerza electoral significativa poco antes del golpe de 1973 y luego nuevamente en la restauración de la democracia a mediados de los '80. La emergencia de una coalición izquierdista de movilización obrera, sin embargo, ocurrió bastante después de la incorporación política inicial de los trabajadores por el partido oligárquico Colorado, y la dominación electoral de los dos partidos tradicionales permaneció intacta.

El segundo subtipo de sistemas de partido elitista, que incluye a Ecuador, Panamá y la República Dominicana, puede ser caracterizado como *patrimonialista*. Los sistemas de partido patrimonialistas comparten muchos rasgos con los sistemas oligárquicos: sus partidos son organizaciones lideradas por élites, multiclásticas y basadas en el patronazgo, generalmente conservadoras pero ideológicamente indefinidas. Lo que diferencia a los sistemas patrimonialistas es que sus patrones de clivaje están estructurados principalmente por la competencia entre personalidades más que entre organizaciones. En los sistemas patrimonialistas los partidos son poco más que vehículos para los empresarios de la élite política y pueden tener poca duración o vida organizacional más allá de las actividades de su *caudillo*. A menos que un sistema patrimonialista esté dominado por *caudillos* rivales —como la República Dominicana, durante varias décadas, por Joaquín Balaguer y Juan Bosch— rara vez poseen una división central duradera como en los sistemas oligárquicos⁴, y por ello son propensos a la fragmentación y la volatilidad electoral. Aunque los caudillos en los sistemas patrimonialistas pueden adoptar un discurso populista y un estilo de liderazgo —como José María Velasco Ibarra o Abdalá Bucaram en Ecuador y Arnulfo Arias en Panamá—, no están asociados con una movilización obrera masiva o con la construcción de una organización o partido obrero fuerte como en los casos populistas que luego serán analizados. Debido a la ausencia de institucionalización, los sistemas patrimonialistas pueden estar repletos de figuras populistas, pero engendran movimientos populistas efímeros que hacen poco por alterar el carácter elitista de sus sistemas políticos.

En términos del enfoque tridimensional detallado anteriormente, los sistemas de partido oligárquico y patrimonialista tienen estructuras de clivaje débiles. A nivel cultural, las redes de patronazgo, las prácticas de socialización familiar y comunitaria y los patrones históricos de conflicto entre partidos, pueden llevar a los individuos a desarrollar identidades colectivas fuertes y estables mediadas por partidos, particularmente en los sistemas oligárquicos. La ideología, sin embargo, juega un rol pequeño en estas identidades colectivas y no es usada como fuente de diferenciación o movilización política. A nivel organizacional, el encapsulamiento de los votantes es débil, en tanto que los partidos en los sistemas elitistas son esencialmente camarillas de notables que han limitado la presencia organizacional al nivel de base, rara vez se activan fuera de los ciclos electorales, y proveen escasas oportunidades para la participación de las masas. En síntesis, se parecen al modelo de partido *caucus* o de cuadros bosquejado por Duverger (1964:17-23, 63-67), más que a un modelo de partido de masas. Los partidos definen las alternativas electorales, pero hacen poco por organizar a la sociedad civil. Finalmente, a nivel estructural, las identidades partidarias están pobremente diferenciadas por atributos sociales o culturales como la clase, etnia, religión o región. Los clivajes están en su naturaleza segmentados y contruidos a nivel político; es decir, los simpatizantes del partido están divididos por su afiliación a redes personales u

4. En muchos aspectos, el sistema de partidos de Costa Rica luego de 1948 tenía elementos de tal clivaje patrimonialista entre los seguidores de Rafael Ángel Calderón y José Figueres. Pasado un tiempo, sin embargo, esta división personalista se congeló en un clivaje más institucionalizado entre las organizaciones partidarias respectivas.

organizacionales de patronazgo, más que por su pertenencia a grupos o clases sociales distintivas. Por lo tanto, el eje vertical de la competencia política se halla "desfondado" o divorciado de sus sostenes sociológicos.

El rasgo característico de los sistemas de partido elitistas, sean ya oligárquicos o patrimonialistas, reside en que nunca fueron reconfigurados por el surgimiento de un nuevo partido obrerista de masas, durante mediados del siglo XX. O bien los partidos oligárquicos tradicionales sobrevivieron y se adaptaron a la nueva era de la política de masas, manteniendo su dominación en la arena electoral mientras contenían el proceso de movilización del trabajo, o fueron suplantados por partidos nuevos que representaban intereses más amplios pero que daban escaso ímpetu a la organización de la clase trabajadora. Esto ocurrió en franco contraste con la experiencia de otros países latinoamericanos, donde los movimientos obreros fuertes que surgieron unidos por lazos orgánicos con los nuevos partidos de masas transformaron la lógica de la representación política, desafiaron los patrones elitistas de control político y social y polarizaron la arena política. En estos casos, a los que distingo con el nombre de sistemas de partido de movilización obrera, la estructura de clivaje estuvo basada cada vez más en los conflictos desatados por la emergencia de un nuevo partido o partidos de masas de base obrera.

Del mismo modo que en los sistemas elitistas, existen dos subtipos básicos de sistemas de partido de movilización obrera. En sistemas de *base clasista* como Chile —y en una etapa posterior Nicaragua—, la movilización de los trabajadores fue guiada por los partidos marxistas o movimientos revolucionarios que eclipsaron a los partidos tradicionales de la oligarquía, polarizando severamente el espectro político a lo largo de líneas de clase. En estos sistemas, los partidos políticos desarrollaron posiciones ideológicas y programáticas distintivas y enfocaron su prédica en forma predominante —aunque no exclusiva— a estratos sociales o de clase específicos. Por ende, la competencia electoral fue en su naturaleza estratificada; en Chile, la clase trabajadora tendió a votar por los partidos Socialistas o Comunistas, la clase media se inclinó más hacia los partidos de centro, y los sectores de la élite (y, con anterioridad a los años '60, los pobres rurales) optaron marcadamente por los partidos conservadores pro-financieros (Aldunate, 1985). En Nicaragua, el proceso revolucionario polarizó a la sociedad entre defensores y opositores de los sandinistas, los que establecieron fuertes lazos con asociaciones de masas obreras y campesinas y enfrentaron en repetidas ocasiones a los intereses financieros. Los partidos obreristas en sistemas de base clasista desarrollaron estructuras organizacionales más fuertes a nivel de base que los partidos en los sistemas elitistas, e insertaron a sus militantes directamente en los sindicatos y otras asociaciones civiles en un esfuerzo por activar y organizar a la sociedad civil. Los partidos forjaron lazos estrechos con asociaciones secundarias de base clasista organizadas horizontalmente y dependieron de ellas fuertemente para movilizar a sus partidarios políticos. Por lo tanto, en los sistemas de base clasista se desarrollaron nuevos actores, ideologías y estrategias de movilización cuando la modernización económica cambió el escenario social en el siglo XX.

En estos sistemas de partido, tanto la ideología como la clase devinieron fuentes significativas de diferenciación en las identidades colectivas y las lealtades organizacionales. En contraste con los sistemas elitistas, desarrollaron estructuras de clivaje estratificado, con Chile aproximándose más al patrón europeo. No obstante, los sistemas de partido de base clasista han sido raros en Latinoamérica, incluso en el interior de la categoría de movilización obrera. Los sistemas *populistas* han sido los más típicos. En ellos, el advenimiento de la política de masas produjo un clivaje central entre los partidos obreristas de base de masas con agenda reformista ideológicamente poco definida y los que en general —aunque no de modo exclusivo— fueron sus oponentes conservadores. Los partidos populistas clásicos en Argentina, México, Venezuela, Brasil, Perú y Bolivia, habían organizado al trabajo como su núcleo electoral. Cuando fueron excluidos del poder movilizaron a los sindicatos para desafiar a las élites gobernantes y cuando les fue dado el acceso a la administración pública sus prácticas corporativas otorgaron beneficios materiales y organizacionales al trabajo a cambio de lealtad política.

Estas políticas reformistas de los partidos, sus estrategias movilizadoras y sus lazos organizacionales con los grupos de clases bajas y trabajadoras, provocaron la hostilidad de la élite tradicional, dando a los sistemas populistas al menos algo de la apariencia de una estructura de clivaje estratificado. Sin embargo, los partidos populistas dirigieron su llamamiento a un variado electorado nacional y "popular" que trascendía al trabajo organizado, atrayendo elementos de los pobres rurales urbanos, grupos de clase media que se beneficiaron con el empleo público creciente, e incluso industriales que lucharon por obtener, a través de la protección del gobierno, contratos o una expansión del mercado interno. Y, como sostiene Gibson (1997), los partidos populistas a menudo descansaron en redes de patronazgo conservadoras, poli-clasistas, para movilizar el apoyo electoral en áreas periféricas, de manera similar a los partidos elitistas donde prevalecieron estructuras de clivaje segmentadas. En consecuencia, los clivajes populistas fueron bien definidos políticamente pero de alguna manera amorfos sociológica e ideológicamente, y su grado de estratificación varió de relativamente alto, como en Argentina, a relativamente bajo, como en Venezuela, donde las diferencias de clase disminuyeron gradualmente en los años '60 y '70 (Myers, 1998). La organización de los partidos de masas, sindicatos y, en algunos casos, asociaciones campesinas, llevó a niveles más altos de encapsulamiento del votante que en los sistemas de partido elitista, aunque los partidos populistas variaron ampliamente en sus niveles de institucionalización.

Naturalmente, algunos sistemas de partido manifiestan rasgos híbridos o variaciones regionales distintivas (por ejemplo, sub-nacionales). En un país grande y diverso como Brasil, las formas de dominación oligárquicas o patrimonialistas pueden prevalecer en algunas áreas (Hagopian, 1996), mientras que en otras emergen patrones estratificados de competencia sociopolítica (Keck, 1992; Gay, 1994). En otros casos, la dinámica del cambio político alteró eventualmente la esencia del sistema de partido. Con el surgimiento de la izquierda marxista, que extrajo un amplio apoyo electoral de

los pobres, el clivaje populista del Perú se convirtió más en uno de base clasista en los años '80. El sistema patrimonialista de Nicaragua se convirtió abruptamente en uno de base clasista luego de la Revolución Sandinista, y las tendencias patrimonialistas iniciales del orden político de Costa Rica luego de 1948 se congelaron en una división oligárquica más institucionalizada. A pesar de estas clasificaciones, la tipología anterior ayuda a diferenciar a los sistemas de partido a lo largo de sus ejes dominantes de competencia sociopolítica, que siguen al surgimiento de la política de masas en el siglo XX.

Esta tipología es más que un simple ejercicio descriptivo, en tanto que las estructuras de clivaje diferenciadas y los modos de articulación partido-sociedad que caracterizaron a los sistemas de partido de movilización obrera y elitistas fueron elementos de síndromes más amplios que han marcado las trayectorias de desarrollo nacional en el siglo XX. Como intermediarios entre Estados y sociedades, los sistemas de partido de movilización obrera y elitistas fueron asociados con diferentes clases de sociedades civiles y con distintos patrones de intervencionismo estatal. Como se mostrará luego, se modificaron en la profundidad de su experiencia con los modelos de desarrollo estatista e ISI. Lo que es aún más importante, sus diferentes estructuras de clivaje y experiencias de desarrollo fueron una fuente de modificación significativa en el impacto político y económico de la crisis de la deuda en los '80 y de las reformas de libre mercado que siguieron como consecuencia de aquélla.

LOS SISTEMAS DE PARTIDO DURANTE LA ERA DE DESARROLLO DIRIGIDO POR EL ESTADO Y LA TRANSICIÓN DEL NEOLIBERALISMO.

Aunque el intervencionismo estatal se incrementó en la mayor parte de Latinoamérica como consecuencia de la Gran Depresión, la "matriz Estado-céntrica" fue desigual en su desarrollo (Cavarozzi, 1994). Con las excepciones parciales de Uruguay y Costa Rica, los países con sistemas de partido elitistas se caracterizaron por estrategias de ISI relativamente moderadas y por un intervencionismo estatal menos extendido. Ello reflejó, indudablemente, a los intereses económicos orientados a la exportación de la mayoría de las élites tradicionales políticamente dominantes, pero también es atribuible al pequeño tamaño de los mercados internos necesarios para sustentar las políticas ISI en muchos de estos países. La combinación de liberalismo económico, industrialización limitada y organizaciones de partido elitistas, implica también que los niveles de sindicalización fueron bajos y que las formas corporativas estatales de intermediación de intereses no estaban muy desarrolladas.

Por el contrario, los países con sistemas de partido de movilización obrera tuvieron o bien actividades extensivas de extracción minera que dieron vigor a los movimientos obreros, o bien profundos experimentos ISI dirigidos por el Estado y/o socialistas que coincidieron con la aceleración de la sindicalización obrera. Se hallan en esta categoría los países con mercados internos más grandes, en tanto se trata de los casos más prominentes de corporativismo estatal. Los datos disponibles acerca de los niveles de sindicalización en Latinoamérica no son del todo confiables y deben

ser manejados con cuidado. Sin embargo, el Cuadro I demuestra que los casos de movilización obrera tuvieron, en promedio, niveles más altos de sindicalización, a como también sectores industriales altamente desarrollados e inversión más extendida en empresas de propiedad estatal. En los casos de movilización obrera, el nivel más alto de sindicalización promedió el 27.9 por ciento de la fuerza de trabajo, cerca del doble de la tasa de densidad de sindicalización promedio lograda en los casos elitistas. Asimismo, la industria representaba una mayor parte promedio del PBI e los casos de movilización obrera y una parte más relevante de la formación bruta de capital fijo fue invertida en empresas públicas.

CUADRO 1:

Sistemas de Partido y el Modo de Desarrollo Estado-Céntrico, Indicadores Selectivos

Tipo de Sistema de Partido	Participación de la Industria en el PBI (Cifra pico, 1970-80)	Participación de la Empresa Pública en la Conformación Bruta del Capital Fijo (Cifra pico, 1970-80)	Porcentaje de la Fuerza de Trabajo Sindicalizada (Cifra pico, 1970-90)
Oligárquico			
Colombia	19.0	10.3	11.5
Costa Rica	22.2	19.6	16.2
Honduras	17.0	14.6	20.0
Paraguay	17.5	14.5	9.3
Uruguay	24.0	18.3	19.0
Populista			
Argentina	20.2	NA	13.5
Brasil			
Bolivia	18.5	12.2	13.0
México	17.2	27.7	13.7
Perú			
Venezuela	19.5	16.7	14.5
Patrimonialista			
Ecuador	28.0	20.7	36.1
República Dominicana	28.7	22.8	26.1
Panamá	15.9	40.9	30.0
Elitista	29.9	29.4	31.9
Promedio	25.6	22.1	18.0
	17.7	36.3	25.9
Base Clasista			
Chile	25.0	20.0	32.0
Nicaragua	24.3	NA	23.4
Promedio de movilización obrera	24.4	27.5	27.9

Fuentes: Para la participación de la industria en el PBI, Banco Interamericano de Desarrollo (1981:26). Para la participación de la empresa pública en la Conformación Bruta del Capital Fijo, Short (1984:18-122). Para el porcentaje de fuerza de trabajo sindicalizada, U.S. Department of Labor, *Foreign Labor Trends*, temas varios, suplementado por International Labour Organization (1996:38), McGuire (1997:268), y Márquez y Pagés (1998:38).

Dados los desarrollos desiguales de las matrices Estado-céntricas y de los movimientos obreros, ¿cómo fueron afectados los casos de movilización obrera y elitistas, por el colapso de la ISI en los años '80 y el posterior viraje hacia el neoliberalismo? Las medidas de austeridad impuestas en respuesta a la crisis de la deuda probaron ser sólo el primer paso en un proceso más profundo de ajuste estructural, que alteró fundamentalmente el curso del desarrollo político y económico en la región. El nuevo modelo económico trajo aparejado la privatización de las empresas públicas y de algunos servicios públicos, el levantamiento de las restricciones al comercio exterior, a la inversión y a los flujos de capital, y recortes en los programas sociales y en otras formas de inversión pública. Una mayor exposición a la competencia internacional puso el acento en la eficiencia de mercado y llevó a recortes en los salarios reales, a la "flexibilización" del mercado de trabajo y a la represión o desmovilización de los movimientos obreros. Los niveles de consumo cayeron con el objeto de liberar recursos para los servicios de la deuda y para la acumulación privada de capital, al mismo tiempo que asignaron recursos siguiendo los dictados del mercado más que los lineamientos de la regulación estatal o la negociación política.

El ajuste estructural planteó inevitablemente un *shock* político y económico mayor en países donde la matriz Estado-céntrica estaba desarrollada de manera más completa —es decir, en los casos de movilización obrera. Dado que la mayoría de los casos elitistas nunca se habían apartado mucho del liberalismo económico, sufrieron desequilibrios menos severos con la crisis de la ISI y su grado de ajuste fue menos traumático. La debilidad política y organizacional de los sindicatos ayudó a moderar los conflictos distributivos en una era de escasez, facilitó la imposición de medidas de austeridad y mejoró los costos políticos de sujetar al trabajo a la disciplina de mercado.

Por el contrario, el nuevo modelo económico requirió ajustes más profundos en los casos de movilización obrera. Las tensiones entre el servicio de la deuda, la acumulación de capital y la legitimación política, crearon un severo desequilibrio económico bajo los nuevos regímenes democráticos de los años '80, que se vieron forzados a dismantelar una serie de mecanismos del Estado intervencionista y a rediseñar fundamentalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Los países con movimientos sindicales poderosos tropezaron con feroces conflictos distributivos entre capital y trabajo, junto con resistencia sindical abierta frente a los recortes de salarios, de empleos, de la seguridad del trabajo y de los derechos de las organizaciones. Los lazos corporativos entre los movimientos de trabajadores y sus patronos en los partidos o Estados se deshicieron inevitablemente y el trabajo organizado fue dramáticamente debilitado a través de combinaciones diversas de reestructuración económica y represión política.

Las disparidades entre los casos movilizados de los trabajadores y los elitistas, en la profundidad de la crisis económica asociada al colapso de la ISI y la transición al liberalismo de mercado, pueden apreciarse en el Cuadro 2. Todos los países que experimentaron hiperinflación durante esta transición —Chile, Bolivia, Argentina, Perú, Brasil y Nicaragua— caen en el campo de movilización obrera. Colectivamente, el pico

promedio de la tasa de inflación en los ocho casos de movilización obrera fue de 5035.1 comparado con el 56.6 en los países con sistemas de partido elitistas. México y Venezuela, los dos países con sistemas de partido de movilización obrera que evitaron el ciclo hiperinflacionario de al menos un 500 por ciento, se caracterizaron por fuertes lazos entre las confederaciones centrales del trabajo y el partido dominante en el gobierno. Estos dos países utilizaron una combinación de controles de precios y acuerdos de salarios con los movimientos obreros domesticados para contener las presiones inflacionarias, pero en el proceso desplazaron la carga del ajuste económico hacia las espaldas de los trabajadores. Tal como se ve en el cuadro, México y Venezuela tienen respectivamente, la segunda y la cuarta caída más abrupta de los salarios mínimos reales en las dos últimas décadas.

CUADRO 2: Sistemas de Partido, Ajuste Económico y Volatilidad Electoral

Tipo de Sistema de Partido	Inflación Pico (1970-1998)	Años con Inflación >100 (1970-1998)	Peor Contracción Económica, 1980-1998 (*=multi-anual)	Índice de Salario Mínimo Real en 1997 1980 = 100 (*=multi-anual)	Volatilidad Electoral, 1980-1998 (Índice Pedersen) (*=multi-anual)
Oligárquico					
Colombia	30.4	0	.9	103.8	12.0
Costa Rica	90.1	0	-9.6*	135.0	10.3
Honduras	29.5	0	-2.2*	78.3	7.1
Paraguay	38.2	0	-4.0*	107.0	20.4
Uruguay	112.5	2	-16.0*	40.8	12.2
Populista					
Argentina	3079.8	16	-11.2*	78.0	18.7
Bolivia	11,748.3	5	-10.9*	32.2	27.5
Brasil	2937.8	13	-4.4	73.2	30.7
México	131.8	3	-6.2	30.1	18.1
Perú	7481.5	7	-23.4*	26.7	47.3
Venezuela	99.9	0	-7.8	39.9	31.5
Patrimonialista					
República Dominicana	59.4	0	-5.7	78.0**	9.5
Ecuador	75.6	0	-6.0	50.5	33.5
Panamá	16.8	0	-15.0*	110.0	39.5
Elitista Promedio	56.6	25	-7.2	87.9	9.3
Base Clasista					
Chile	508	5	-14.7*	102.3	15.3
Nicaragua	14,295.3	7	-19.8*	NA	49.5
Promedio de movilización obrera	5035.3	7.0	-12.3	54.6	29.8**

**La cifra del índice de salario de la República Dominicana es para 1996.

Fuentes: Para inflación y crecimiento económico, Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latinoamérica*, temas varios. Para índice de salario mínimo, Organización Internacional del Trabajo (1998:43). Para volatilidad electoral, los cálculos del autor se basan en datos tomados de Nohlen (1993), el *Europa World Handbook*, y fuentes on-line. Las cifras del índice Pedersen son el promedio compuesto por la cifra de volatilidad legislativa y presidencial de cada nación.

Aún más sorprendente, de las 58 tasas anuales de inflación de más del 100% que tuvo la región desde 1970, 56 se produjeron en naciones con sistemas de partido de movilización obrera. Entre los casos elitistas, solo Uruguay (en dos oportunidades) experimentó una inflación de tres dígitos. De modo poco sorprendente, los costos de la estabilización económica fueron también mayores en los casos movilizados de los trabajadores. Todos los países latinoamericanos —excepto Colombia— habían tenido al menos un año de crecimiento del PBI negativo en las últimas dos décadas, pero las contracciones han sido más profundas en los casos movilizados de los trabajadores. El cuadro 2 muestra el año o la secuencia de años de contracción económica más profunda en cada país desde 1980; la contracción promedio para los casos elitistas fue del 7.2 por ciento, comparado con el 12.3 en los casos de movilización obrera. Asimismo, la declinación del salario mínimo real en este período de tiempo promedió un 45.4 por ciento en los casos de movilización obrera y un 12.1 por ciento en los países con sistemas de partido elitistas. Parece claro, entonces, que un desarrollo más profundo de los experimentos de desarrollo ISI y/o socialistas en los casos de movilización obrera culminó en severos desequilibrios económicos en los años '80, que a su turno llevaron a uno de los ajustes estructurales orientados al mercado más profundos, más repentinos, y más abarcadores en la región.

Estos notables contrastes en la profundidad de la crisis económica son marcadamente diferentes de la experiencia de Europa Occidental, donde las tradiciones corporativas y los movimientos obreros políticamente fuertes se asociaron con inflación más baja y mejoras en el desempeño económico durante el período de ajuste en los años '70 y principios de los '80. (Cameron, 1984). Claramente, el modelo europeo de estabilización, es decir, el compromiso de la clase social demócrata mediado por partidos, tiene poco —o nada— que ver con el contexto latinoamericano. Los patrones latinoamericanos difieren de los europeos también en el frente político, teniendo en cuenta que la densa organización sindical en Europa ha reducido tradicionalmente la volatilidad electoral, demarcando clivajes de clase y encapsulando votantes. (Bartolini y Mair, 1990); en Latinoamérica los sistemas de partido de movilización obrera han sido asociados con una volatilidad electoral más elevada, al menos en las últimas dos décadas de desorden económico⁵. Como se ve en el Cuadro 2, los sistemas de partido electoralmente más estables en Latinoamérica han sido los regímenes oligárquicos, que evitaron conscientemente la organización de clivajes de clase. Los sistemas elitistas estuvieron en promedio diez puntos debajo de los sistemas de movilización del trabajo en el índice de volatilidad de Pedersen⁶.

5. En un modelo de regresión que controla los efectos de las variables económicas e institucionales se ha comprobado que la densidad sindical realiza una modesta contribución a la estabilidad electoral en Latinoamérica, en comparación a como lo hace en Europa (Roberts y Wibbels, 1999). Como se destacó anteriormente, no obstante, la densidad sindical en Latinoamérica es parte de un paquete más grande de relaciones sociales, políticas y económicas cuyo efecto combinado, en promedio, no ha alentado la estabilidad electoral en las últimas dos décadas.

6. El índice Pedersen mide la volatilidad en escala de 0 a 100, agregando el porcentaje de los votos ganados y perdidos por los partidos individualmente y dividiéndolos por dos (Pedersen, 1983).

En general, los niveles de organización de clase son bajos en Latinoamérica, e incluso allí donde son más altos no han generado clivajes de clase electoralmente estables.

Este último punto, sin embargo, puede reflejarse el hecho de que las estructuras de clivaje en los sistemas movilizados de los trabajadores han sido erosionadas seriamente en las últimas dos décadas de crisis económicas y transformación, mientras que las de los sistemas elitistas fueron dejadas relativamente ilesas. El comienzo de la era neoliberal puede ser caracterizado correctamente como una coyuntura crítica en el desarrollo político y económico de las sociedades latinoamericanas pero que no ha afectado a todos los países por igual. En los casos elitistas, la nueva era del liberalismo de mercado no sólo requiere de ajustes económicos menos severos, sino que también acarrea cambios menos traumáticos en los patrones de organización y representación.

La austeridad económica y las reformas de mercado pueden limitar los recursos disponibles por el Estado para alimentar las redes clientelísticas del sistema de partidos elitista, pero no amenazan su lógica organizacional segmentada, basada en cuadros. Con su escasa acción colectiva de base, su confianza en la influencia de los caciques locales y los políticos notables y su método de organización vertical policlasista, fundado en intercambios materiales políticos o individuales, las formas clientelísticas de representación son altamente compatibles con el liberalismo económico y bien pueden tener una afinidad electiva hacia él. Existe vasta evidencia que sugiere que el patrón clientelístico ha sobrevivido —e incluso prosperado— en el escenario social atomizado de la era neoliberal, y muchos partidos que solían organizar grupos de clase y corporativos en una base horizontal han cambiado de manera creciente hacia una dependencia de las prácticas clientelistas. (Dresser, 1991; Gibson y Calvo, 1997; Levitsky, 1998). El ámbito reducido de las oportunidades de patronazgo en un contexto de escasez económica y achicamiento del Estado puede requerir que los aparatos de los partidos clientelistas sean suplementados con formas más profesionalizadas de movilización electoral de base, pero esto también es altamente compatible con una estructura organizacional basada en cuadros (Epstein, 1980). Por ende, los clivajes centrales y las instituciones de partidos dominantes en los sistemas de partido oligárquicos —los ya mencionados “museos vivientes” de Anderson— han permanecido intactos en los últimos veinte años. Y mientras los sistemas patrimonialistas han sido electoralmente más volátiles —un rasgo congénito asociado con su falta de institucionalización—, ha habido pocos cambios en su lógica organizacional o modo de articulación partido-sociedad.

Pero si la coyuntura crítica neoliberal ha sido asociada con una relativa continuidad en los sistemas de partido elitistas, ha producido agudas discontinuidades en los sistemas de movilización obrera. El corte con el pasado puede ser en parte atribuido a los costos políticos y la turbulencia asociada con la gestión de crisis económicas más profundas. No obstante, también refleja el deceso de un modo de representación política que estaba profundamente enquistado en el modelo previo de desarrollo y que se halla cada vez más reñido con el nuevo panorama social y económico modelado por el proceso de reformas de libre mercado. Las estructuras de clivaje estratificado (o al menos semi-estratificado) y los principios organizacionales corporativos

de los sistemas de movilización obrera, han sido seriamente desafiados por la lógica individualista de la era neoliberal, desgastando a los clivajes populistas y de clase a lo largo de todas sus dimensiones relevantes.

DESCOMPOSICIÓN Y REALINEAMIENTO EN LOS SISTEMAS DE PARTIDO DE MOVILIZACIÓN OBRERA.

Aunque los partidos obreristas clásicos tuvieron amplias diferencias en su nivel de desarrollo institucional como organizaciones partidarias, compartieron importantes características entre sí. Todos fueron organizaciones de masas que movilizaron el apoyo popular alrededor de promesas de intervención estatal para proveer beneficios colectivos, redistribución de recursos y promoción del desarrollo industrial. Por lo tanto, construyeron y mantuvieron fuertes lazos políticos con los movimientos obreros y otros grupos organizados en la sociedad civil, y atrajeron el apoyo electoral de bloques de votantes cautivos dentro de sus asociaciones secundarias afiliadas. No es un misterio entonces que estos partidos fueran construidos en la era de la industrialización rápida y de la expansión estatal, cuando grandes cantidades de trabajadores asalariados con lazos políticos mínimos fueron incorporadas por primera vez en las fábricas, en las empresas públicas y las burocracias estatales. Este contexto hizo posible que nuevos partidos establecieran fuertes raíces en los electorados de clase baja que estaban expandiendo sus capacidades organizacionales y construyendo identidades colectivas incipientes que los diferenciaron de las élites tradicionales.

La crisis económica y las reformas de libre mercado de las últimas dos décadas han alterado el panorama social en forma dramática y —muy probablemente— de manera irreversible. En el proceso han minado la lógica organizacional de los partidos obreristas y las estructuras de clivaje estratificado del sistema de partido en que echaron anclas. En el centro de estos cambios se halla la erosión de los vínculos políticos que ligaron a los partidos con asociaciones secundarias de gran escala, como sindicatos y organizaciones campesinas bajo el viejo modelo económico. En tanto que las relaciones sociales han sido reestructuradas de acuerdo a principios de mercado, estas asociaciones secundarias han sido severamente debilitadas. Ha declinado el número relativo de trabajos estables en sectores de la economía fuertemente sindicalizados, como la industria de gran escala y los servicios públicos, mientras que ha sido dramática la expansión de la fuerza de trabajo en la pequeña empresa y en los sectores informales, juntamente con una creciente dependencia de los contratos de trabajo temporarios (Organización Internacional del Trabajo 1997). En mercados de trabajo tan precarios y fragmentados, los intereses e identidades heterogéneas de los trabajadores desincentivaron a las organizaciones colectivas. En conjunción con la represión política, han contribuido a una severa declinación de la sindicalización en la mayoría de los casos de movilización obrera. El debilitamiento de los sindicatos ha sido potenciado por la erosión de los patrones corporativos de representación de intereses, puesto que las reformas económicas han restringido la negociación colectiva, las garantías a la

protección del trabajo y otros derechos laborales, con el objetivo de flexibilizar a los mercados laborales y reestructurar el espacio del trabajo a través de una base de contrato individual.

Los movimientos obreros, entonces, ya no tienen el peso organizacional o la representatividad política necesaria para asegurar patrones más amplios de movilización popular. Mientras que, en algunas naciones, la declinación de los sindicatos ha sido paralela a la emergencia de nuevos movimientos sociales diversos, incluyendo organizaciones de mujeres, comunitarias, de derechos humanos, ecologistas e indígenas, los partidos han tenido dificultades para articular estas nuevas formas de expresión política en un proyecto político común. Muchos de estos movimientos son de índole local, con intereses heterogéneos, estructuras organizacionales fragmentadas y deseo de autonomía, características que a menudo los llevaron al aislamiento político más que a la efectiva articulación por parte de los partidos políticos (Roberts, 1998). En muchos casos las organizaciones no-gubernamentales han desplazado a los partidos y los Estados en la provisión de recursos a los actores sociales, quienes así han tenido una menor necesidad de intermediación política.

En consecuencia, el modo de articulación entre partido y sociedad ha cambiado significativamente en los casos de movilización obrera. En un panorama social dominado por colectivismos “segmentados” de pequeña escala (Calderón y Jelin, 1987 :36; Pásara y Zarzar, 1991:199) y masas atomizadas, las oportunidades para el encapsulamiento de bloques de votos en asociaciones secundarias de gran escala, ha disminuido notablemente. No se hallan promesas políticas ni ideológicas de distribución de beneficios colectivos a través del Estado para movilizar la participación política de los sectores populares. Puesto que los lazos de los partidos con los actores sociales se han vuelto cada vez más tenues, los partidos se relacionan con los electores más como individuos que eligen libremente que como miembros de una comunidad de fieles. Deben competir con otros partidos para capturar el apoyo contingente de los votantes sobre la base de la imagen del candidato —reputación de honestidad y eficiencia— y otros ámbitos que se hallan en gran medida divorciados de las distinciones programáticas y los patrones estables de organización social.

La reconfiguración de los lazos entre partido y sociedad se hizo incluso más disruptiva, porque muchos partidos obreristas asumieron la responsabilidad política de imponer medidas de ajuste estructural que amenazaron a los intereses económicos y organizacionales esenciales de sus electorados populares. El PRI mexicano y el MNR boliviano a mediados de los '80, los sandinistas nicaragüenses en 1988 y el AD venezolano y los peronistas argentinos en 1989, todos ellos respondieron a la crisis iniciando las reformas orientadas al mercado que rompieron con sus compromisos programáticos históricos. En Perú, el ajuste estructural fue impuesto por una figura populista independiente (Alberto Fujimori), que había sido elegida con el apoyo aplastante de las clases bajas como una alternativa al programa de *shock* neoliberal prometido por el líder conservador Mario Vargas Llosa. Sólo en Chile —y, menos claramente, en Brasil— el ajuste económico fue iniciado por actores políticos que carecían de fuertes

lazos con los sectores populares. En todos los otros casos, las políticas de ajuste estructural cortaron transversalmente las líneas de clivaje existentes. Esto desgastó los vínculos entre los actores políticos y su electorado popular, alentando a un reordenamiento de las bases sociales partidistas y a una erosión de las estructuras de clivaje de clase o populistas preexistentes. Mientras que algunos de estos actores ganaron nuevos apoyos entre la élite y los grupos de clase media alta, todos ellos alienaron de su núcleo a sectores obreros y al electorado de clase baja. Ha existido una variación significativa en la capacidad de los partidos obreristas para adaptarse a estos cambios. En muchos casos —en Perú y Venezuela de manera más notable— la coyuntura crítica neoliberal ha sido asociada con una dramática descomposición del sistema de partidos y con el surgimiento de independientes anti-*establishment* que culpan a los partidos por un surtido de problemas sociales. Ambos países experimentaron una prolongada crisis económica que fue mal gestionada por sucesivas administraciones lideradas por organizaciones de partidos competitivos. Por lo tanto, los costos políticos de la crisis de gestión fueron muy altos y se dispersaron ampliamente en el sistema de partido, maximizando su efecto sistémico. Más aún, en ambos casos las líneas de clivaje fueron desgastadas mediante la adopción de políticas de ajuste estructural por parte de líderes que habían sido elegidos a la cabeza de las coaliciones populistas. La deslegitimación de la clase política en estos países fue tan severa que manchó a todas las instituciones representativas, incluyendo a los partidos y sus confederaciones de trabajo afiliadas, que fueron ampliamente consideradas como compañeros *rent seeking* en la explotación del acceso privilegiado a los recursos del Estado. La crisis de las formas institucionalizadas de representación les permitieron a los *outsiders* políticos, como Fujimori y Hugo Chávez, aparecer como salvadores nacionales y establecer relaciones no mediadas con el electorado masivo de clase baja, sellando así el destino de los partidos tradicionales.

En otros casos, los costos políticos del ajuste económico fueron focalizados de manera más restringida en un partido específico de gobierno o en varios partidos menores, y fueron al menos parcialmente compensados por los dividendos políticos derivados de otros partidos que recibieron el crédito por la estabilización económica. La distribución de sanciones y recompensas políticas produjo niveles variables de realineamiento en los sistemas de partido, con cambios significativos en el balance de poder partidario o en la naturaleza de la competencia partidaria. Los partidos que han tenido la mala suerte de gobernar en medio de la crisis económica no resuelta —en especial en los ciclos hiperinflacionarios— han sido severamente debilitados; esto incluye a los radicales argentinos, a los sandinistas nicaragüenses, al UDP boliviano, y a varios partidos menores en Brasil. Los partidos acreditados con el manejo de la estabilización económica, como los peronistas argentinos, el MNR boliviano y el PSDB brasileño, han sostenido niveles más altos de apoyo y a menudo lograron la reelección. La antigua y duradera hegemonía del PRI mexicano ha sido erosionada por repetidas crisis financieras, pero la habilidad del partido para restaurar la estabilidad económica lo ha mantenido viable electoralmente en un sistema de partido competitivo recién formado.

En Chile, la aparición temprana de la coyuntura crítica neoliberal y la prolongada dictadura militar resguardaron al sistema de partidos de las cargas de la crisis regional de la deuda y del ajuste económico de los '80. El nivel relativamente bajo de volatilidad electoral en el nuevo régimen democrático en Chile (ver Cuadro 2) refleja este aislamiento de los costos políticos de la crisis de gestión, juntamente con el efecto estabilizador del crecimiento económico sostenido en los '90. La estabilidad electoral ha sido alentada también por el hecho de que la imposición de las reformas neoliberales bajo la dictadura militar no cortó transversalmente las líneas de clivaje existentes. En la coyuntura crítica de Chile, la división entre los partidarios y opositores al modelo neoliberal fue superpuesta en un clivaje bipolar democrático/autoritario que había marcado los cimientos de clase. Este clivaje ha provisto un eje de competencia electoral desde el retorno a la democracia en 1990, a pesar de la erosión de las formas de base clasista de organización desde abajo.

Claramente, no ha existido un destino uniforme para los partidos obreristas (o ex-obreristas). Mientras que algunos de estos partidos han colapsado —más notablemente la AD venezolana, la UDP boliviana, el APRA peruano y la coalición Izquierda Unida— otros permanecieron electoralmente competitivos (el PT brasileño, el MNR boliviano, el PRI en México y los sandinistas en Nicaragua), mientras que otros han prosperado en la era neoliberal (en particular el bloque chileno Socialista /PPD y los peronistas argentinos). Las estrategias de adaptación de estos dos últimos casos son altamente instructivas para entender la transformación de la representación política en la Latinoamérica contemporánea.

El Partido Socialista Chileno (en alianza con su antiguo descendiente, el Partido Por la Democracia o PPD) ha abandonado tanto el marxismo como su tradicional apoyo a los modelos de desarrollo Estado-céntricos, y promete mantener las características centrales de la revolución neoliberal desatada por el régimen militar de Pinochet. El Partido Socialista (PSCh) ha roto su alianza histórica con el Partido Comunista y ha forjado una estratégica sociedad de gobierno con el centrista Demócrata Cristiano. Aunque los disidentes socialistas son líderes prominentes de la confederación del trabajo más importante, el partido en sí mismo tiene vínculos e influencia mínimos al interior del movimiento obrero organizado, que ha sido severamente debilitado y relegado a los márgenes del sistema político. La estructura organizacional a nivel de base del PSCh se ha atrofiado, puesto que el partido ha evolucionado desde una organización de masas hacia un partido profesional electoral basado en cuadros (Panebianco, 1988:262-274; Roberts, 1998). Como el PPD —que nació como un partido profesional electoral sin un nivel de organización de base—, el PSCh depende mucho de la imagen del candidato y de la comunicación basada en los medios para acumular apoyo a través de un amplio corte transversal de la sociedad chilena. Los dos partidos combinados tienen muchos votantes pero pocos militantes, y no se esfuerzan por organizar y movilizar a la sociedad civil como lo hacían los partidos de masas en el pasado.

La transformación del peronismo ha sido igualmente dramática. A pesar de su prolongada relación con la ISI, el partido peronista (PJ), bajo el Presidente Carlos Menem, rompió con los modelos estatistas de desarrollo para implementar uno de los programas de reforma neoliberal de mayor alcance. La reestructuración económica debilitó al —alguna vez formidable— movimiento obrero peronista y lo dividió políticamente. Aunque el partido continúa cooptando el apoyo de algunos sindicatos (o de líderes sindicales) que han desarrollado un interés personal en las reformas de mercado (Murillo, 1997), otros han gravitado hacia un nuevo partido opositor de centro izquierda, el FREPASO. El control del trabajo organizado sobre el liderazgo, las finanzas, y el proceso de selección del candidato del PJ, ha sido agudamente restringido (Levitsky, 1998); mientras que el partido ha desarrollado vínculos más estrechos con los grupos económicos y ha atraído mayor apoyo electoral de los votantes de clase alta (Gibson, 1997:364-366). El PJ conserva probablemente la organización de partido de masas más fuerte de América, aunque la naturaleza de su base popular ha cambiado. El Peronismo se ha “des-sindicalizado” en tanto organización, y ha venido a depender en exceso de las redes de patronazgo administradas por los funcionarios de nivel local y público-estatal. (Levitsky, 1998; Gibson y Calvo, 1997). En poco tiempo, el partido de masas de estructura corporativa organizado horizontalmente está dando lugar paulatinamente a una estructura clientelística basada en cuadros y organizada de manera más vertical, que recuerda cada vez más a los partidos oligárquicos.

Parece claro, entonces, que, incluso allí donde los partidos obreristas han sobrevivido compitiendo en sistemas de partido que se han transformado radicalmente a partir de los existentes durante el apogeo de la ISI. El eje competitivo entre los actores de la élite y los partidos obreristas alrededor de un modelo de desarrollo alternativo, ha perdido mucho de su significado en una era de consenso ideológico, convergencia organizacional, fragmentación social y profesionalización política. La continuidad en las etiquetas partidarias no debería enmascarar el reconocimiento de los profundos cambios en la representación política que han ocurrido en los casos de movilización obrera.

CONCLUSIÓN: LA TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARTIDARIA EN LA ERA NEOLIBERAL.

La discusión precedente sugiere que existen tres tendencias dominantes e interrelacionadas en la competencia partidaria de Latinoamérica en nuestros días. Primero, se ha producido una des-institucionalización de la representación política, en vista de que los votantes se han vuelto cada vez más independientes de las organizaciones partidarias. Esto es más sorprendente en países como Perú y Venezuela donde los sistemas de partido han colapsado, pero también es visible en escala reducida en países como Chile, donde los partidos tradicionales han sobrevivido a la transición hacia una nueva era política, pero compiten por los votos en un contexto de declinación de las identidades partidarias, de un número creciente de independientes y de una progresiva abstención electoral (Aguero, 1998). El alejamiento de los partidos puede

ser rastreado por una serie de fenómenos, desde la deslegitimación de los gobernantes responsabilizados por la crisis económica o los escándalos de corrupción, a la erosión de las identidades colectivas y vínculos organizacionales en un panorama social dominado por el individualismo de mercado y los medios de comunicación. La des-institucionalización aumenta la movilidad electoral de los votantes individuales y es propensa a exacerbar la volatilidad electoral. También provee suelo fértil para la irrupción de políticos independientes *outsiders* y de figuras populistas como Fujimori y Chávez, que explotan y profundizan la crisis de las instituciones partidarias. (Roberts, 1995; Weyland, 1996).

Una segunda tendencia importante es la des-masificación de la representación política. Esta tendencia puede ser identificada en varias áreas diferentes, incluyendo el declinamiento de las asociaciones secundarias de gran escala como los sindicatos, y atrofiamiento de las estructuras organizacionales de base y el deceso del concepto mismo de militancia política. También puede ser visto en la profesionalización de las organizaciones partidarias y las campañas electorales, en el despliegue de formas tecnocráticas de hacer política y en el crecimiento de “redes asociativas” alrededor de temas políticos específicos con formas muy dispersas de acción colectiva. (Chalmers, Martin y Piester, 1997). Aunque últimamente puedan pertenecer a organizaciones sociales o participar en el proceso político más individuos, éstos eligen vehículos más localizados o especializados de participación, más que organizaciones de masas centralizadas que se hallan diseñadas generalmente para ejercer o influir sobre el poder del Estado.

La tendencia final, una concomitante lógica de la des-masificación, es la verticalización de los lazos entre partido y sociedad. Esto es más evidente en el cambio desde los modos de incorporación corporativistas a los clientelistas, por lo que las formas horizontales de organización basadas en intereses de clase y solidaridad dan cabida a redes verticales, poli-clasistas, que dependen de intercambios de favores materiales y políticos individualizados. La verticalización también es la continuadora natural de la atrofia de los electorados masivos organizados por partidos, y de la profesionalización de sus estructuras de liderazgo y las campañas electorales, tendencias todas que aumentan la fuerza y autonomía de las élites partidarias. Los partidos son —cada vez más— poco menos que facciones de notables que se hallan tenuemente conectados con —e incluso más tenuemente constreñidos por— sus electorados votantes.

Dadas estas tendencias, es evidente que las diferencias históricas entre los sistemas de partido de movilización obrera y los elitistas se han erosionado significativamente con el primero convergiendo en la lógica organizacional y en el patrón de clivaje segmentado del segundo. En efecto, en los '90 pocos sistemas de partidos —o ninguno a excepción de Brasil— garantizan todavía el nombre de movilización obrera. Los sistemas de partido pueden variar en sus niveles de institucionalización, fragmentación y estabilidad electoral, pero existe una alteración mucho menor en el grado en que los partidos tratan de organizar los clivajes de clase o de utilizarlos como estímulo para la movilización política. Asimismo, con el viraje de la izquierda partidaria hacia

el centro político, la diferenciación tradicional entre sistemas de partido con niveles altos y bajos de polarización política ha desaparecido por completo.

Consideradas en conjunto, estas tendencias sugieren que Latinoamérica está retornando a un nuevo estilo de política oligárquica —ahora más profesionalizada y despojada de sus restricciones previas al sufragio— en el que la competencia política gira en derredor de personalidades dominantes o camarillas de notables, cada una atrayendo a un consorcio diverso e indiferenciado de partidarios y ninguna de ellas usando la ideología o los intereses de clase como base para la movilización política. Esta re-oligarquización de la política sugiere que el famoso “contagio desde la izquierda” de Duverger (1964:25) ha sido revertido en la Latinoamérica de nuestros días, y que Epstein (1980) estaba probablemente en lo cierto al destacar las limitaciones políticas de los partidos burocráticos de masas y las ventajas de estructuras de cuadros profesionalizadas en una era de comunicación de masas basada en los medios.

Lo que es más importante, la re-oligarquización apunta a una gran paradoja en la escena política latinoamericana: aunque las desigualdades sociales se han profundizado en la mayor parte de la región durante las últimas dos décadas de crisis económica y reforma (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997), no ha existido una erosión significativa de los clivajes de clase políticamente organizados. Si son reorganizados tendrán que hacerlo sobre un campo de juego social y económico radicalmente diferente del que generó la incorporación inicial del movimiento obrero en el naciente siglo XX.

EL ESTADO-PARTIDO EUROPEO DE POSGUERRA: POSIBLES LECCIONES PARA LATINOAMÉRICA

Eusebio Mujal-León y Eric Langenbacher

I. INTRODUCCIÓN.

EL ESTADO DE PARTIDOS, EL SECRETO DEL ÉXITO EUROPEO.

A pesar de que han transcurrido casi dos décadas de reformas democráticas económicas, y frente a los estudios que indican que las relaciones y valores de clase subyacentes nunca han sido más propicios para el establecimiento de prosperidad económica y estabilidad política permanentes, un constante pesimismo caracteriza a muchos análisis acerca de Latinoamérica. Esta negatividad parece justificarse reiteradamente en vista del crecimiento económico letárgico y la persistente crisis financiera, los elementos de democracia delegativa y autonomía militar, la continua inestabilidad a nivel de sistema de partidos (Brasil) y, lo que es más preocupante, la inestabilidad en lo que respecta al régimen político en Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

En oposición casi directa, Europa Occidental¹ ha experimentado una completa transformación luego del hiato de 1945. La Realpolitik maquiaveliana y la anarquía en el ámbito internacional, así como los amargos conflictos sociales y económicos a nivel doméstico han sido cuidadosamente erradicados. La región ha experimentado décadas de estabilidad política, creación de riqueza y éxito general, logros todos que desde cualquier punto de vista, parecen inextricablemente afincados. Debido, justamente, a esta transformación exitosa, Europa Occidental continúa siendo una región

1. Nuestro análisis se limita a los desarrollos en países de Europa Occidental que fueron democráticos inmediatamente luego de 1945, incluyendo a Alemania Occidental (1949). Sin embargo, muchas de las tendencias y variables que discutiremos se aplican a las últimas transiciones democráticas del sur de Europa e, incluso, parcialmente, a muchos de los sistemas políticos de la Europa del Este post-soviética.