

Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel de América Latina

Flavia Freidenberg y Julieta Suárez Cao (editoras)

Salamanca ediciones, Salamanca, 2014, 337 páginas

Hernán Pablo Toppi

América Latina es plural. Lo evidencia la historia y el legado cultural de cada país que compone esta región. Ahora bien, la literatura académica ha tendido a analizar tal pluralidad desde una perspectiva “nacional”, cuestión que puede tener al menos dos consecuencias. Primero, considerar que cada país funciona como un todo homogéneo. Segundo, obviar una potencial pluralidad en el interior de cada país en términos del fenómeno a investigar. El libro que aquí se reseña tiene la intención de superar dicho sesgo nacional, estudiando el sistema de partidos desde una perspectiva multinivel.

Freidenberg y Suárez Cao puntualizan en la introducción que el sistema de partidos en América Latina debe ser estudiado en diferentes niveles y tomando en cuenta las interacciones entre los mismos. Esto es así pues la competencia por los cargos se efectúa en más de un nivel de gobierno (nacional y sub-nacional), con la posibilidad de encontrar características heterogéneas al interior de cada país. Aquí surge un aspecto interesante del libro, ya que el análisis propuesto supera a los países federales y alcanza a los unitarios, demostrando que en estos últimos también puede manifestarse una pluralidad competitiva a nivel territorial. En función de esto se presenta un marco teórico innovador con el cual estudiar al sistema de partidos desde una óptica multinivel. Se lo busca hacer a partir de dos aristas: a) el análisis de la distribución de los apoyos electorales de los partidos políticos,

sean estos congruentes o incongruentes a lo largo del territorio; b) el nivel de predominio de los partidos “tradicionales” en la competencia. La tipología resultante es la siguiente: 1) Congruente-tradicional; 2) Congruente-no tradicional; 3) Incongruente-tradicional; 4) Incongruente-no tradicional. A partir del marco teórico y del objetivo general esgrimido, en la obra se estudian once países, teniendo cada uno su capítulo correspondiente.

De acuerdo a Julieta Suárez Cao y Mara Pegoraro, el sistema de partidos argentino debe entenderse desde la perspectiva multinivel no solo por la existencia de elecciones nacionales y sub-nacionales, sino porque además, la supervivencia de partidos en el orden provincial (con jefes territoriales, partidarios y gobernadores que aspiran al poder nacional) es lo que ha dado forma a la competencia nacional. De este modo, si bien el sistema de partidos ha experimentado cambios en términos de la congruencia, no lo ha hecho respecto al tipo de partido que ha predominado. En otras palabras, a pesar de que la congruencia varió, el predominio de los partidos tradicionales y, fundamentalmente el del Partido Justicialista, nunca estuvo en peligro.

Javier Pérez Mendieta demuestra que en las últimas décadas Bolivia atravesó sendos procesos que influyeron en la transformación del sistema de partidos. Por un lado, la descentralización política que generó la regionalización tanto del voto como de la estrategia par-

tidaria. Por otro, la crisis social y política de la década de 1990 que implicó un distanciamiento del electorado respecto a los partidos tradicionales, con el consiguiente acercamiento a nuevas agrupaciones (territorialmente limitadas y vinculadas a liderazgos locales). El resultado ha sido un sistema de partidos con características incongruentes y con un progresivo predominio de partidos no tradicionales.

Tomáš Došek indica que el análisis multinivel permite dilucidar en Chile un escenario dinámico en lo que respecta al sistema partidario. La separación entre la arena nacional y la sub-nacional (producto de reformas descentralizadoras) y el descontento público hacia las coaliciones dominantes, generaron una ventana de oportunidades para la emergencia de partidos no tradicionales. No obstante, el incremento de la relevancia electoral de estos últimos se ha notado con mayor fuerza en la arena sub-nacional, no así en la nacional, donde los partidos tradicionales han sostenido su preeminencia. Como resultado, el sistema de partidos ha incrementado su incongruencia pero continúa teniendo un predominio tradicional.

Margarita Battle señala que a comienzos de la década de 1990 Colombia atravesó una reforma constitucional que incorporó las elecciones populares de gobernadores (sumándose a la de presidente y alcaldes) y consolidó el carácter multinivel del sistema partidario. Desde entonces, el país tuvo cuatro momentos en términos del nivel de congruencia y del tipo de partido predominante. Un primer escenario, congruente con un alto dominio de los partidos tradicionales. En el segundo continúa manifestándose un control tradicional pero con un menor nivel de congruencia. Un tercer momento con mayor congruencia, pero con un

bajo dominio tradicional. Finalmente, en la actualidad, se evidencia un cuarto escenario con un bajo nivel de congruencia y de predominio tradicional.

Usualmente, el sistema partidario costarricense ha sido catalogado como estable. Sin embargo, María José Cascante Matamoros demuestra que la realidad ha sido más compleja. El país ha experimentado una mayor fragmentación que derivó en un incremento de la competitividad. Este proceso de emergencia de partidos no tradicionales, empero, se ha reproducido en la arena sub-nacional de manera territorialmente diferenciada y limitada. De este modo, el sistema de partidos costarricense expresa signos de incongruencia aunque con predominio de partidos tradicionales.

Flavia Freidenberg sostiene que Ecuador es “un país de mil reinos”, debido a una naturaleza fragmentada que alimenta la incongruencia del sistema partidario. Existen factores que han incidido en ello. La descentralización y los cambios en las reglas electorales modificaron la distribución del poder territorial. También lo hicieron la pérdida de peso de los partidos tradicionales frente a nuevas agrupaciones y la ausencia de incentivos para generar partidos nacionales con expansión territorial y capacidad de supervivencia (siendo Alianza País la excepción). Paralelamente, una mayor personalización política incidió en la crisis de los partidos tradicionales. Todos estos factores llevaron a que el sistema de partidos sea incongruente y deje de estar controlado por los partidos tradicionales.

María José Cascante argumenta que al comienzo del período estudiado el sistema de partidos de Nicaragua manifestaba una naturaleza incongruente. Ahora, esta incongruencia no se debía a un

colapso de los partidos tradicionales, ya que estos últimos, al pactar las reglas de juego competitivas, tuvieron la capacidad de sostener su predominio tanto en la arena nacional como sub-nacional. Esta situación no solo ha dificultado el ingreso de nuevos partidos políticos (manteniéndose el predominio de partidos tradicionales) sino que, en los últimos años, ha incrementado la congruencia.

Margarita Batlle y Jennifer Cyr señalan que el regreso a la democracia en Perú encontró a los partidos tradicionales dominando de manera congruente el escenario multinivel. Sin embargo, esto cambiaría producto de una transformación del sistema partidario que tendría efectos tanto en la congruencia como en el predominio de los partidos tradicionales. La emergencia de un liderazgo *outsider* en la década de 1990, y años después el colapso de los partidos tradicionales frente a nuevas propuestas menos nacionalizadas, marcó una progresiva evolución hacia una mayor incongruencia y pérdida de predominio por parte de los partidos tradicionales.

Uruguay ha sido dominado entre 1984 y 2010 por tres partidos políticos, de acuerdo a Tomáš Došek. Esto ha facilitado que se sostenga la congruencia y el predominio de los partidos tradicionales. No obstante, se aprecian recientes transformaciones que han afectado la competencia multinivel. La crisis del Partido Colorado que repercutió de manera diferenciada en el territorio y que coincidió con la aparición del Frente Amplio. Producto de reformas en las reglas de juego, las elecciones dejaron de ser concurrentes lo que generó un incremento de la autonomía entre las arenas competitivas. Como resultado, comenzó a haber mayor diferencia-

ción en la estrategia partidaria, emergieron liderazgos locales y se le presentaron al votante múltiples alternativas electorales (nacionales y locales), antes inexistentes.

De ser el ejemplo a seguir a experimentar un colapso abrupto. Esto es lo que ha ocurrido con Venezuela, según Jennifer Cyr e Iñaki Sagarzazu. En menos de diez años los partidos tradicionales perdieron su predominio a manos de nuevas alternativas. La explicación debe rastrearse en el análisis multinivel, pues fue en la arena sub-nacional donde los partidos tradicionales comenzaron a perder terreno (generándose la incongruencia), una vez iniciada la descentralización. La crisis social y política (que tuvo su momento cumbre con el “Caracazo”), llevó a que el proceso de emergencia y crecimiento electoral de partidos locales traspasara la frontera alcanzando el nivel nacional.

Recapitulando, hay dos aspectos que hacen de esta investigación una obra que todo cientista político debe conocer. El primero surge de las conclusiones presentadas por Mercedes García Montero. Allí se remarca la importancia de lo territorial como agenda de investigación, producto de los diferentes incentivos políticos que pueden existir al interior de cada país y sobre los cuales los partidos responden de forma particular y diferenciada. Finalmente, el segundo punto refiere a los interrogantes que se desprenden en torno a la evolución de los casos estudiados y de las razones que la explican (institucionales, socioeconómicas o representativas), así como la situación en los países no incluidos en los análisis de casos. Esto hace que el libro se transforme en un puntapié para futuras investigaciones.