
Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis

César Cansino

Introducción

El objetivo del presente artículo es examinar en qué medida y bajo qué circunstancias se satisfacen las condiciones de "Gobierno de partido" (*Party Government*) en América Latina; es decir, de gobiernos democráticos en los que: *a)* Las decisiones son tomadas por los partidos oficiales elegidos; *b)* Las políticas se deciden en el interior de los partidos, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación, y *c)* Los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos.¹

La noción de *Gobierno de partido* constituye una herramienta fundamental para analizar las formas de gobierno dominantes en sociedades liberal-democráticas. En particular, funciona como un tipo ideal para caracterizar las formas de relación que existen

¹ La definición proviene de Katz (1987a, 7). Además de este trabajo, existe una abundante literatura politológica sobre la noción de *Party Government*. Véanse, por ejemplo: Katz (1987b), Castles y Wildenmann (1986), Rose (1969 y 1975), Di Palma (1983), Calise (1990). Cabe señalar que en el caso de Hispanoamérica no existe gran tradición en torno a este concepto. La idea de "gobierno de partido" es más bien referida a la noción no del todo equivalente de "Estado de partidos", cuestión que de entrada estaría indicando una preponderancia normativa del Estado sobre la vida política de los partidos en estricto apego a la Constitución. Véase, por ejemplo, García-Pelayo (1986).

entre los gobiernos o ejecutivos nacionales y el o los partidos que los sostienen.

El análisis de los partidos gobernantes es sumamente importante en la actualidad, por cuanto parece expandirse cada vez más la brecha entre el modelo y la realidad. Las democracias occidentales parecen vivir una creciente irrelevancia de los partidos políticos en la conducción de políticas gubernamentales. No obstante ello, y de ahí su importancia, los partidos siguen constituyendo las instituciones que por definición:

- a) Establecen el vínculo entre el Estado y la sociedad;
- b) Determinan en mayor o menor medida la formación de los gobiernos, y
- c) Garantizan algún grado de universalismo en la representación de los intereses sociales en lo que atañe al ejercicio del poder estatal, constituyéndose por tanto en pieza fundamental de cualquier proceso democratizador.

Para el caso de América Latina, la cuestión adquiere particular relevancia por cuanto:

- a) Los partidos políticos se han visto en dificultades para consolidarse y cumplir plenamente sus funciones, dado los diversos intervalos autoritarios por los que ha atravesado el subcontinente;
- b) Por la particular conformación histórica de los Estado-nación latinoamericanos, con frecuencia se entrelazan en un mismo contexto nacional elementos democráticos, elementos predemocráticos propios de sociedades tradicionales (patrimonialismo, clientelismo, caciquismo, corporativismo estatal, etcétera) y elementos abiertamente autoritarios;
- c) Los partidos políticos, en esa medida, cumplen determinadas funciones que rebasan la definición característica de tales instituciones, y
- d) La forma de gobierno dominante en la región, el sistema presidencialista, confiere a los partidos un lugar potencialmente inferior al que de hecho ocupan en los sistemas parlamentarios (se constituyen básicamente en maquinarias electorales de movilización del voto).

En síntesis, a diferencia de buena parte de las democracias europeas, en las que los partidos han llegado a constituirse en correas de transmisión entre el Ejecutivo y el Legislativo y gozan de gran

influencia en la toma de decisiones al grado de erosionar la autonomía del gabinete, en América Latina el papel de los partidos gobernantes parece tener una referencialidad limitada o, en todo caso, peculiar.

Partiendo de estas premisas, en el presente artículo discutiremos algunos elementos teóricos y metodológicos para el análisis empírico de las relaciones entre gobiernos y partidos en América Latina. Más específicamente, estableceremos algunos lineamientos que permitan analizar en casos concretos la influencia de los partidos sobre los gobiernos en la elaboración de políticas, es decir, el papel de gobierno de partido.

Cabe señalar que la individualización del elemento influencia de los partidos en el gobierno a nivel de elaboración de políticas, se realiza sólo para fines de la exposición. Ello no significa minimizar la importancia de otros elementos explicativos de las relaciones gobierno-partido igualmente importantes para entender el papel de gobierno de partido, tales como el reclutamiento o los grados de patronazgo. Más aún, reconocemos que el estudio de las políticas públicas sólo puede ser fructífero si se realiza en conexión con tales elementos, aunque aquí sólo se referirán para reforzar o ampliar nuestras observaciones.

Los modelos de relación gobierno-partido

Con distintas magnitudes y características, las democracias occidentales parecen vivir una creciente irrelevancia de los partidos políticos en la conducción de políticas de Estado. Sin embargo, es inequívoco que los partidos son las instituciones que efectúan la mediación entre la sociedad civil y el Estado, si bien *no* en la elaboración de programas gubernamentales, por lo menos en la formación de gobiernos o, mínimamente, en la ocupación del cargo presidencial, donde recae, entonces, la función de tal formación.

En principio, se puede argumentar que la relación normal entre gobiernos y partidos es la que se establece a través de un intercambio (*trade-off*), donde los partidos, en el ámbito parlamentario, protegen a los gobiernos de los grupos de presión y de la buro-

cracia, pudiendo, en retribución, influir en las directrices de la acción gubernamental. Evidentemente, esta relación estará fuertemente afectada por el tipo de gobierno existente, esperándose que en sistemas presidencialistas el gobierno tienda a conectarse con su burocracia —antes que necesitar de defensas contra ella—, mientras que en los sistemas parlamentarios sucede lo contrario.² Huelga decir que entre mayor sea la influencia de los partidos en la acción gubernamental, más próximo se encuentra su régimen político al modelo de gobierno de partido.

Pero si nos interesa establecer cuál es el grado de autonomía o dependencia de que gozan los gobiernos respecto al o a los partidos que lo sostienen para ejercer el poder a ellos conferido por la sociedad, debe determinarse con alguna precisión el efecto real que dichos partidos tienen en sus relaciones con el gobierno.

De acuerdo con Blondel (1990), el impacto diferencial de los partidos sobre estas relaciones puede examinarse a partir de tres grandes funciones usualmente desempeñadas por los partidos:

a) La organización de la población votante en el proceso electoral, que es lo que proporciona al legislativo la legitimidad requerida para la influencia en el gobierno y, a éste, una base mayoritaria que le permite ejercer, con mayor o menor grado de autonomía, su poder de administrar los negocios públicos;

b) La elaboración de programas y propuestas o, más frecuentemente, la influencia en el diseño de políticas específicas;

c) El reclutamiento de la clase política.

A partir de estas consideraciones se pueden definir dos tipos extremos de relación gobierno-partidos. El primero es aquel en el que, siendo limitada, la influencia de los partidos sobre el gobierno se reduce al reclutamiento, presiones clientelistas y demandas programá-

² “En contraste con los sistemas presidenciales como los de Estados Unidos y América Latina, la fórmula propia de los regímenes parlamentarios y de gabinete se apoya en la idea de que el ejecutivo está vinculado con el legislativo. El gobierno no puede permanecer en funciones si deja de tener la confianza del Parlamento, pero, en los hechos, puede permanecer activo tanto tiempo como disponga de dicha confianza (...). Asimismo, el ordenamiento se basa (...) en la noción de que el gobierno constituye un cuerpo colectivo: los ministros forman un gabinete, el cual es más que la suma de sus miembros, pues es el responsable final, como un cuerpo, hacia el Parlamento y mediante éste hacia la nación en la conducción de los asuntos del país.” Blondel (1988, 1). Mayores elementos sobre la distinción entre gobierno parlamentario y gobierno presidencial pueden encontrarse en Linz (1984).

ticas. En el otro polo, estaría un tipo de relación donde el gobierno depende de los partidos, no sólo en el reclutamiento necesario para la ocupación de los puestos ejecutivos, sino también en la elaboración de sus políticas. En cualquiera de los dos casos, los partidos comparten siempre la función de organizar al electorado.

Juntando estos tipos de relación gobierno-partido con las formas de gobierno más comunes (parlamentario, presidencial y semipresidencial) es posible determinar tres modelos analíticos de relación gobierno-partido: *separación*, *fusión* y *coalición*.

El modelo de *separación* tiene su mejor referente empírico en los sistemas presidenciales competitivos. Donde el Ejecutivo tiene suficiente autonomía en cuanto al reclutamiento, para decidir las políticas que pondrá en práctica, aunque depende del congreso, quien aprueba sus directrices de acción. En cuanto a la influencia de los partidos, lo más común es que ésta se haga sentir de manera un tanto aleatoria y no programada, incidiendo en las consecuencias últimas de las políticas, antes que en su formulación propiamente dicha.

El modelo de *fusión* es el que mejor interpreta la relación gobierno-partido en los sistemas parlamentarios o de gabinete, donde este último tiene garantizado el apoyo de los partidos en el Congreso, liberándose así de buena parte de las presiones de la burocracia y de los grupos de interés. El gobierno depende, no obstante, de los partidos para el reclutamiento de su personal.

El modelo de *coalición* comprende los casos en los que la dominación de los partidos se obtiene a través de la elaboración de un pacto gubernamental que describe detalladamente el programa y la composición del ministerio. Una vez aceptada la composición de los intereses en boga, el gobierno distribuye los favores para las bases partidistas.

A partir de estos indicadores se pueden determinar distintos tipos de relación gobierno-partido que van de un mayor a un menor nivel de autonomía del primero respecto a los segundos. De acuerdo con esta tipología, los casos de alta autonomía del Ejecutivo o "separación gobierno-partido" están representados sobre todo por el sistema presidencialista de Estados Unidos. Inversamente, los casos donde la autonomía del ejecutivo es prácticamente inexistente o de "amplia dependencia gubernamental" encuentra sus mejores ejemplos en los sistemas parlamentarios o de gabinete con gobiernos de

coalición.³ Finalmente, existen algunos casos donde lo que se observa es una sustancial autonomía gubernamental, pero al mismo tiempo una fusión entre el gobierno y el partido, lo cual puede apreciarse claramente en el gabinete británico conservador o en la V República Francesa.

Para determinar el grado de autonomía/dependencia de que gozan los gobiernos respecto a los partidos, es fundamental establecer un modelo de análisis que permita observar de manera diferencial la influencia de los partidos sobre los gobiernos.

Con este propósito, elaboramos a continuación una propuesta de análisis. En principio, deberá distinguirse entre:

a) El impacto de los partidos como producto de su influencia en las políticas gubernamentales, y

b) El impacto de su capacidad de influir en la composición del gabinete (reclutamiento) o de obtener recompensas del gobierno en retribución a sus funciones de lealtad en el ámbito parlamentario (patronazgo). Para distinguir estos dos tipos de impacto, al primero lo llamaremos *influencia* y al segundo, *penetración*.

En función de ello, los modelos de relación gobierno-partido pueden redefinirse a partir de la siguiente matriz:

Figura 1
Tipos de relación gobierno-partido según las variables influencia y penetración

		Grado de penetración de los partidos políticos sobre los gobiernos	
		ALTO	BAJO
Grado de influencia de los partidos sobre los gobiernos	ALTO	Coalición	---
	BAJO	Fusión	Separación

³ Cabe señalar que, más allá del ámbito de las democracias occidentales, el caso extremo de subordinación del Ejecutivo al partido es el representado por los países comunistas previamente a su liberalización actual.

Donde el grado de penetración de los partidos en los gobiernos deberá establecerse a partir de:

El tipo de reclutamiento de personal gubernamental, entendiéndose por personal exclusivamente a los miembros del ministerio y tratando de identificar, cuando fuese el caso, su filiación partidista con vistas a determinar posteriormente la naturaleza del proceso de nominación. Si en éste predomina la decisión del Ejecutivo, y dependiendo de la relación de éste con su partido, tenemos grado bajo de penetración partidista. Si la nominación proviene del secretario del partido, la penetración será considerada elevada.

El patrón clientelista de atención gubernamental a los partidos. Aquí cabe especificar la naturaleza de los favores concedidos (si son dirigidos, por ejemplo, para atender a las bases partidistas hay penetración alta, o para atender demandas distritales, será penetración baja o media).

Por su parte, el grado de influencia partidista sobre las políticas gubernamentales se inferirá de *la capacidad de los partidos en formular políticas*, teniéndose en consideración en el efecto diferencial en esta práctica la propia naturaleza de las políticas. Se tratará de ver si la injerencia es amplia o restrictiva y si es de carácter más técnico que político. Desde un punto de vista metodológico se puede definir que el carácter partidario o gubernamental de una política será establecido primordialmente con base en la *iniciativa* de la propuesta. Por lo cual se deben identificar los temas (*issues*) políticos más interesantes y que permitan individualizar con razonable facilidad el carácter gubernamental o partidario de su formulación inicial. Asimismo, debe establecerse si las políticas seleccionadas fueron aplicadas para la superación de crisis específicas o si son políticas estrictamente rutinarias.

El estudio de estas dos formas de efecto de los partidos sobre el gobierno exige desarrollar metodologías específicas a partir de presupuestos teóricos claramente reconocibles. En el próximo inciso intentaremos precisamente caminar en esa dirección. En lo específico, nos centraremos en el efecto que hemos identificado como producto de la influencia de los partidos a nivel de elaboración de

políticas. Antes de ello cabe señalar que el grado de penetración o de influencia de los partidos mantiene una relación significativa con una gran diversidad de factores, tales como la estructura institucional (presidencialismo o parlamentarismo), el sistema de partidos (coalición, partido dominante, etcétera), características de los partidos (dividido o no dividido, centralizado, no centralizado, institucionalizado), tipos de *liderazgo* (de partido, de gobierno o ambos), etcétera.

La influencia de los partidos en la elaboración de políticas

Coincidiendo con la definición de Meny y Thoening (1991, 123-128), una política pública es un “sistema de acción” de gobierno. Ello implica observar cómo opera una autoridad de gobierno (o más) y cómo se aborda o trata una materia o un contenido específico.

Como conceptos claves de esta definición están: el *sistema de actores*, la *actividad* y el *proceso*. En lo que respecta a la noción del *sistema de actores*, se subraya la idea de que si bien la autoridad de gobierno representa el actor principal de una política pública, éste actúa en interdependencia o interrelación con otros actores gubernamentales (burocracia, presidente) o no gubernamentales (partidos políticos, grupos de interés) que ejercen su influencia sobre la acción en su fase preparatoria o durante su curso.

La noción de *actividad*, por su parte, subraya que una política pública es un conjunto de actos, y en ocasiones de no actos, pues la no actuación es una respuesta posible entre otras opciones. En todo caso el estudio de las políticas públicas debe considerar los diversos comportamientos y acciones, y debe poder interpretar la inactividad.⁴

La actividad de un actor no se traduce únicamente en hechos concretos y materiales distinguibles. Algunas políticas públicas serán simbólicas; su esencia no consiste en el actuar, sino en el decir, en

⁴ Como señala Dye (1975, 1), “Public policy consists in what government does, not simply what it say it is going to do. Some times, the government pass a law, but fails to act (in this case the law doesn't constitutes policy). Policy includes, certainly, promises and laws, but it specially includes what government actually does or, in some cases, chosses not to do”.

el hacer saber y hacer creer que se actúa o que se preocupa por intervenir.

Finalmente, con la noción de *proceso* se intenta subrayar que la actividad del gobierno no consiste sólo en elecciones, ésa se distribuye en el tiempo. La duración es un elemento que confiere estructura a la acción del gobierno y a la de otros actores que no tienen investidura pública. En este proceso pueden distinguirse distintas fases. Así, por ejemplo, Jones (1970) propone las siguientes: identificación de un problema, formulación de soluciones, adopción de una decisión, ejecución del programa y culminación de la acción. A cada fase corresponden actividades particulares en el seno del órgano público que tiene la autoridad o en su entorno, así como sistemas de acción específicos, de ejecución y de estructuras sociales interesadas.

A partir de estas nociones básicas, podemos comenzar a construir nuestra propuesta para analizar empíricamente el grado de influencia de los partidos políticos (en cuanto uno más de los actores presentes en el sistema de actores) en el proceso de elaboración de políticas públicas.

En principio de cuentas, nuestras definiciones previas nos advierten de las dificultades de determinar dicha influencia a partir exclusivamente de los programas de los partidos y de su mayor o menor acercamiento a las políticas concretas puestas en práctica. Ello obedece, sobre todo, a que estamos en presencia de un proceso complejo determinado por acciones concretas, donde los presupuestos programáticos de los partidos no dicen mucho de la específica intervención de éstos en dicho proceso. Además de ello, como señala Lijphart (1984, 425-430), los programas de los partidos se formulan en función de los mercados electorales, por lo que con frecuencia no reflejan el perfil real del partido en términos de sus objetivos e intereses.

En ese sentido, para hacer operativa la búsqueda empírica de los niveles de influencia del partido en el proceso de elaboración de políticas, propongo que dicha influencia se defina como la capacidad del partido (y en particular de la élite del partido) de afectar negativa o positivamente ya sea el contenido o el curso de una política en alguna o algunas de sus fases o etapas, que van desde la identificación del problema hasta la puesta en marcha de la acción

respectiva, previa aceptación por el parlamento u organismo encargado de formalizar o legitimar la decisión gubernamental. En ese sentido, cuanto mayor es la capacidad del partido de afectar al contenido o al curso de una política, mayor es la influencia del partido sobre el gobierno. Es claro que el nivel de influencia así definido, para dar cuenta de la relación gobierno-partido en un contexto y tiempo dados, sólo puede determinarse, estrictamente hablando, mediante un seguimiento de la actuación del partido en la totalidad de las políticas implantadas. Cuestión que es materialmente imposible. Metodológicamente, sin embargo, pueden considerarse de manera aleatoria algunas políticas que cautelosamente nos permitan establecer ciertas inferencias.

Así, partiendo de una tipología convencional de políticas públicas (sociales, económicas e institucionales), se podría considerar, por cada tipo de política, uno o dos *issues* relevantes en los contextos nacionales específicos, lo cual se determina a partir de un monitoreo inicial de las diferentes políticas implantadas.

El análisis en este nivel sólo puede efectuarse a partir de un seguimiento particularizado de las respectivas políticas públicas seleccionadas, en sus distintas fases o etapas, tratando de individualizar si el partido (o más específicamente las élites del partido) puede o no afectar al curso normal de esa política; es decir, si su intervención fue o no determinante en el contenido o evolución de esa política.

El resultado de este análisis debe permitir no sólo una lectura diferencial de la influencia de los partidos por tipo de políticas, sino también el nivel de influencia global, por así decirlo, sobre el gobierno, obtenido del porcentaje de políticas que fueron mayor o menormente afectadas por la intervención del partido.

La observación en casos concretos debe considerar distintas posibilidades de intervención de los partidos a lo largo del curso normal de una política.

Recuperando las etapas del proceso de elaboración de políticas previamente referidas, pueden considerarse indicativamente situaciones como las siguientes:

1. En la fase de *identificación de un problema*, la influencia del o de los partidos en el gobierno puede ser mayor cuando:

a) La definición del problema es generada inicialmente por el o

por los partidos y reconocida después por la autoridad pública, siendo incluida sin mayores modificaciones en la agenda.

- b) La definición del problema es generada inicialmente por una autoridad pública, pero no es compartida plenamente por el o por los partidos, los cuales obstaculizan o frenan el que dicha identificación pase a la siguiente fase (es decir, su inclusión en la agenda de trabajo de la respectiva autoridad) o fuerzan al gobierno a modificar de manera sustancial el contenido de esa identificación.

Inversamente, la influencia de los partidos puede ser menor cuando:

- c) La definición del problema es generada inicialmente por una autoridad pública, pero no es plenamente compartida por el o por los partidos, los cuales intentan sin éxito impedir que dicha identificación pase a la próxima fase, aunque su divergencia lleva al gobierno a flexibilizar, en alguna medida poco significativa, el contenido de dicha identificación.
- d) La definición del problema es generada inicialmente por una autoridad pública sin ninguna intervención de los partidos.

2. En la fase de *formulación de soluciones o acciones*, la influencia del o de los partidos en el gobierno puede ser mayor cuando:

- a) En el estudio, elaboración o negociación de las respuestas al problema previamente identificado, el partido o los partidos participan con representantes en las respectivas comisiones o, como resultado de su consulta, determinan la composición de las soluciones preferidas, entre las que el gobierno deberá optar posteriormente.
- b) En el estudio, elaboración o negociación de las respuestas al problema previamente identificado, el partido o los partidos, independientemente de su representación o no en las respectivas comisiones, frenan por incompatibilidad de intereses el que las soluciones preferidas pasen a la siguiente fase (es decir, su adopción por el gobierno) o fuerzan al gobierno a modificar de manera sustancial el contenido de esas soluciones.

Inversamente, la influencia de los partidos puede ser menor cuando:

- c) En el estudio, elaboración o negociación de las respuestas al problema previamente identificado, el partido o los partidos, independientemente de su representación o no en las respectivas comisiones, muestran desacuerdo e intentan sin éxito impedir el que las soluciones preferidas pasen a la siguiente fase, aunque su divergencia lleva al gobierno a flexibilizar, en alguna medida poco significativa, la composición de las soluciones preferidas.
- d) En el estudio, elaboración o negociación de las respuestas al problema previamente identificado, los partidos no tienen ninguna intervención.

3. En la fase de *adopción de una decisión*, la influencia del o de los partidos en el gobierno puede ser mayor cuando:

- a) Las decisiones seleccionadas por el gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles coincide con las más cercanas a los intereses manifestados por el o por los partidos o por sus representantes en las respectivas comisiones.
- b) Las decisiones seleccionadas por el gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles no coinciden con las preferidas por los partidos, por lo que éstos frenan el que dichas decisiones pasen a la siguiente fase (es decir, que sean puestas en práctica, previa legitimación en los órganos respectivos) o fuerzan al gobierno a modificar de manera sustancial esas decisiones.

Inversamente, la influencia de los partidos puede ser menor cuando:

- c) Las decisiones seleccionadas por el gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles no coinciden con las preferidas por los partidos, por lo que intentan sin éxito frenar el que dichas decisiones pasen a la siguiente fase, aunque su divergencia lleva al gobierno a flexibilizar en alguna medida poco significativa las decisiones seleccionadas.

- d) Las decisiones seleccionadas por el gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles es realizada sin ninguna intervención de los partidos.

4. Finalmente, en la fase de *actuación de la decisión*, la influencia del o de los partidos en el gobierno puede ser mayor cuando:

- a) La puesta en marcha de una política por parte del gobierno se realiza bajo la supervisión o control de los partidos en ámbitos parlamentarios o extraparlamentarios, pudiendo determinar la dirección o contenido de ella.
- b) La puesta en marcha de una política por parte del gobierno se realiza con una supervisión o control limitados de los partidos en ámbitos parlamentarios o extraparlamentarios, pero al mostrar sus divergencias con ella, los partidos afectan a su curso normal o, en el límite, influyen en su extinción.

Inversamente, la influencia de los partidos puede ser menor cuando:

- c) La puesta en marcha de una política por parte del gobierno se realiza con una supervisión o control limitados de los partidos en ámbitos parlamentarios o extraparlamentarios, pero al mostrar sus divergencias con ella, los partidos intentan sin éxito afectar a su curso normal, aunque sí llevan al gobierno a flexibilizar o a adecuar, en alguna medida poco significativa, su dirección o contenido.
- d) La puesta en marcha de una política por parte del gobierno se realiza sin ningún control de los partidos, aunque quizá con una supervisión limitada de carácter formal en el ámbito parlamentario, por lo que los partidos no afectan el curso del proceso.

A partir de las hipótesis anteriores, se pueden establecer mayores especificaciones respecto a los grados de influencia de los partidos. Así, por ejemplo, los grados de influencia pueden ser: alto, medio,

bajo o nulo, dependiendo si en las diversas fases referidas se presentan situaciones del tipo *A*, *B*, *C*, o *D*, respectivamente. Más específicamente, se puede decir que si en el proceso de una política se presenta una o más situaciones del tipo *A*, la influencia del partido es alta; si se presenta una o más situaciones del tipo *B*, la influencia será media y así sucesivamente.

Finalmente, después de valorar las distintas políticas a partir de estos criterios, se podrán establecer de manera global los grados de influencia de los partidos sobre el gobierno, midiendo el porcentaje de las situaciones *A*, *B*, *C* y *D* en la totalidad de los *issues* seleccionados. Más específicamente, se puede decir que la influencia de los partidos en el gobierno en el nivel de elaboración de políticas es alta cuando las situaciones del tipo *A* predominan sobre las otras, y así sucesivamente en el conjunto de las políticas analizadas.

Para el análisis empírico de estas situaciones habrá que hacer un seguimiento de los discursos, manifestaciones y declaraciones de las élites partidistas durante las distintas fases señaladas; las comisiones y su conformación; las manifestaciones de apoyo o de rechazo por parte de la élite partidista a determinadas soluciones gubernamentales; las crónicas parlamentarias; las formas de movilización o manifestaciones de fuerza del partido para presionar en ciertos desenlaces. Para complementar este seguimiento, se pueden realizar entrevistas en profundidad a funcionarios públicos que desempeñaron cargos con responsabilidades de elaboración de políticas y/o toma de decisiones (ministros, secretarios y subsecretarios) en la dimensión nacional del Estado, dirigentes que retuvieron o ganaron posiciones en la jerarquía del partido y dirigentes que reunieron ambas condiciones (liderazgo en el gobierno y en el partido). Entre las fuentes secundarias del estudio están, sobre todo, las periodísticas, documentos partidistas y de gobierno, investigaciones realizadas y literatura sobre el tema.

A fin de ejemplificar el tipo de conclusiones a las que puede llegarse mediante un análisis que parta de estos lineamientos, a continuación haremos una apreciación muy inicial para el contexto de América Latina. Dicha descripción pretende ser tan sólo indicativa, puesto que sólo una investigación empírica sistemática y rigurosa puede permitir establecer conclusiones definitivas.

La elaboración de políticas en América Latina

El objetivo de este apartado es ofrecer algunos indicadores que contribuyan a caracterizar el tipo de relación gobierno-partido que existe en América Latina en el marco de la tipología previamente referida. Ello se realiza, sobre todo, a partir del elemento elaboración de políticas, el cual permite determinar de manera particular el grado de influencia del partido sobre el gobierno en el proceso de identificación, adopción y puesta en práctica de políticas públicas.

Sin embargo, es necesario indicar antes algunas limitaciones de la tipología expuesta en el momento de querer ubicar en alguno de sus contenedores a los países latinoamericanos.

En primer lugar, en los sistemas políticos latinoamericanos difícilmente puede encontrarse plena autonomía o plena dependencia de los ejecutivos nacionales respecto a los partidos sostenedores, pues éstos cumplen determinados papeles o funciones que rebasan por mucho el entendimiento europeo de tales organismos.

En segundo lugar, la mayoría de los países latinoamericanos, ya sean los que retornaron a la democracia en la década pasada o los que más recientemente han visto procesos de apertura, en la actualidad transitan hacia algo que podemos llamar formas institucionales de mayor consenso; es decir, procesos políticos donde la élite política trata de obtener pactos o acuerdos de principio con las distintas fuerzas opositoras, los cuales periodizan o supervisan el cumplimiento del avance a formas democráticas inéditas.⁵ En ese sentido, resulta significativa, en la mayoría de los casos latinoamericanos, la coexistencia de procedimientos democráticos con prácticas políticas predemocráticas o formas políticas propias de sociedades tradicionales (*v. gr.* populismo, caciquismo, patrimonialismo, corporativismo estatal) que sólo se explican por la particular configuración histórica de sus formas estatales y porque aún tienen un peso simbólico específico en términos de culturas políticas nacionales.⁶

⁵ Por ello, los procesos y procedimientos democráticos en América Latina distan de haberse definido o afirmado plenamente o se ven dificultados, en cuanto que están inmersos en condiciones socioeconómicas severas, por lo que sus actuales regímenes han sido denominados "democracias difíciles", "democracias en transición" o "democracias frágiles". Véase, por ejemplo, Sidicaro (1985), Corradi (1988), Huneus (1986), Whitehead (1989).

⁶ Al respecto, Vega (1988, 36-37) ha comentado: "En el universo latinoamericano es posible comprobar la fuerte presencia de rasgos de carácter estamental y patrimonialista, de élites

En tercer lugar, los regímenes políticos latinoamericanos actuales no han consolidado o afirmado plenamente sus instituciones y prácticas democráticas.⁷ Además, las democracias en transición o no consolidadas en América Latina atraviesan por una profunda reforma estatal en la que están definiéndose las mismas formas de relación entre el Estado y los partidos.⁸

Por último, los patrones de reclutamiento y de participación política de los partidos de gobierno en América Latina se han estancado desde hace mucho tiempo, cuestión que por lo demás no se presenta en el ámbito de la tecnocracia. Mientras que la permanencia dentro de los cargos político-partidarios muestra una gran fragilidad, pues éstos se consideran como puestos transitorios, ya que se espera la nominación hacia algún cargo de elección popular o que pueda ser reclutado dentro de la administración pública, la carrera administrativa es relativamente más estable y permite tender redes más amplias que pueden ser aprovechadas en momentos difíciles. La falta de estatutos partidistas o reglas de comportamiento político que contengan previsiones programáticas a ser cumplidas y con repercusiones en caso de fallas o corrupción, hace que la actividad partidista sea un “complemento” curricular en el que no debe permanecer más tiempo del debido, para no perder así la opción de entrar en los “grandes negocios” y en la toma efectiva de resoluciones.⁹

Por ende, si lo vemos en perspectiva, el partido de gobierno en América Latina sólo acierta a cubrir, en coincidencia con Blondel (1989) pero sobre todo con Lijphart (1990), procesos que pueden definirse como “funciones de protección” —una suerte de retaguar-

políticas y militares de larga duración, de grupos de familias que independientemente de sus connotaciones clasistas (terratenientes, industriales, burócratas o banqueros) o ideológicas específicas (conservadores, republicanos, liberales o socialistas) tuvieron y tienen un importante papel en el sistema cultural de decisiones políticas. También es posible observar condiciones de desigualdad económica y social e ideologías justificadoras de las mismas, que, en muchos países del área, ya a principios de este siglo habrían parecido retrógradas. De ahí que, la confluencia de cambios profundos y resistentes persistencias ha llevado a la región a un difícil proceso de búsqueda de redefiniciones de sus identidades”.

⁷ Por consolidación democrática entendemos con Morlino (1989 y 1990), “(...) el proceso multicausal de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil con lo que el régimen democrático conquista autonomía y legitimidad”.

⁸ Véanse por ejemplo los diversos ensayos que integran los libros compilados por Nohlen y Solari (1988) y por Nohlen y De Riz (1991).

⁹ Sobre este punto puede consultarse Escalante (1989).

dia— de los intereses del Poder Ejecutivo en los planos parlamentario y micro-político regional, supervisando que la dinámica de control y gestión administrativa se cumplan.

En este orden de ideas, una clasificación analítica pertinente para los casos de América Latina debe considerar cuando menos los siguientes elementos:

a) *La dinámica de los procesos políticos* (es decir, debe dar cuenta del proceso de institucionalización de los partidos, en cuanto elemento explicativo de la mayor o menor influencia de estos últimos en la toma de decisiones);

b) *El entrelazamiento de elementos autoritarios y elementos democráticos* (es decir, debe flexibilizar la priorización implícita de pares dicotómicos y contradictorios, tales como autoritarismo-democracia, transición-consolidación y autonomía-dependencia);

c) *La sobreposición de estructuras políticas fuertemente institucionalizadas con otras carentes de toda legitimidad*;¹⁰

d) *Las reglas políticas existentes* (es decir, debe distinguir entre reglas formales y prácticas reales, pues con frecuencia su correspondencia es mínima);

e) *La cultura política dominante* (por cuanto explica la permanencia de algunas prácticas pre-democráticas);

f) *Los papeles específicos que tanto el gobierno como los partidos asumen en el contexto de sus respectivos regímenes, y*

g) *El tipo de negociaciones y acuerdos que procuran orientar el rumbo de la transición democrática o consolidación del régimen* (por cuanto en tales acuerdos puede confundirse el radio de competencia tanto del gobierno (administración) como del partido (gestoría) y la burocracia política puede llegar a ocupar un lugar preponderante no sólo a nivel ejecutivo de las decisiones, sino como factor de presión gubernamental).¹¹

¹⁰ Por "institucionalización política" asumimos la conocida definición de Huntington (1968, 25), es decir, proceso por el cual organizaciones y procedimientos logran valor y estabilidad, lo cual se determina en función de su flexibilidad (capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes), complejidad (número y variedad de las unidades organizativas), autonomía (independencia respecto de otros reagrupamientos sociales) y coherencia (consenso interno sobre sus confines funcionales). Un estudio complementario muy importante y que ofrece diversas indicaciones para analizar el proceso de institucionalización de los partidos políticos es el realizado por Panebianco (1982).

¹¹ Sobre este último punto véase Schmitter (1984), O'Donnell y Schmitter (1986) y Share (1987).

Cabe señalar que el tipo de relaciones gobierno-partido que de manera dominante caracteriza a la región en su conjunto, reflejará en mayor o menor medida a los distintos países. Es decir, pese a la gran heterogeneidad en sus sistemas políticos, creemos que la mayoría de los países del área comparte un conjunto de características comunes que permite, no sin cautela, establecer algunas generalizaciones y extrapolaciones. Las reflexiones que a continuación exponemos se definen en este último sentido, pues por el momento no podemos detenernos en un análisis particularizado.

Como vimos en el apartado anterior, un análisis de elaboración de políticas consiste en el seguimiento del sistema de actores y, fundamentalmente, del gobierno en el proceso de formulación, adopción y puesta en práctica de políticas públicas. Igualmente, sostuvimos que para realizar este seguimiento debe considerarse previamente un conjunto de factores político/institucionales que determinan o afectan los procesos en cuestión. Principalmente, la forma de gobierno existente (presidencialista o parlamentario) y el tipo de partidos y sistemas de partido característicos.

Para los casos que nos ocupan, la forma de gobierno existente es presidencialista. En ese sentido, en contraste con los sistemas parlamentarios europeos, en los sistemas políticos latinoamericanos el principal actor en el ámbito de las decisiones es el Ejecutivo y, más específicamente, el presidente de la República, quien es votado en elecciones federales. En este sentido, es posible establecer de entrada que el papel desempeñado por los partidos políticos, así como por otros actores tales como el parlamento o los sindicatos es de subordinación en la toma de decisiones. Es así que, mientras en los sistemas parlamentarios resulta significativo analizar la autonomía real del gobierno con respecto a los partidos y el parlamento, en los sistemas presidencialistas como los que existen en América Latina lo que resulta mayormente significativo para el análisis es cómo y en qué medida los partidos y los parlamentos pueden influir en los gobiernos para la toma de decisiones.

Vistos más de cerca, algunos de los rasgos sobresalientes de los sistemas presidencialistas latinoamericanos son: alto porcentaje de liderazgos carismáticos o personalización política, formas de clientelismo que operan como un sistema de *trade-off* destinado a mantener equilibrios precarios entre las distintas líneas internas del par-

tido y a neutralizarlas mutuamente; funciona al mismo tiempo como compensación de la dependencia del partido respecto al gobierno. El presidente puede llegar a ocupar una alta jerarquía en el partido que lo sostiene y en el gobierno, con lo que puede llegar a monopolizar la iniciativa política. Finalmente, el congreso por lo general está subordinado al Ejecutivo, donde los partidos en el poder se caracterizan por su disciplina hacia el titular del Ejecutivo.

Estas características dominantes de los sistemas políticos en América Latina también condicionan en buena medida el tipo de partidos y de sistemas partidistas existentes. Así, los partidos políticos son, ante todo, maquinarias que movilizan lealtades y sentimientos para la confrontación electoral, antes que instrumentos de gobierno. Por otra parte, con excepción de pocos casos, tienden a ser fuertemente clientelistas, en contraste con los partidos de masas de Europa Occidental. De manera más particular, se caracterizan por: ideologías difusas, ausencia de programas coherentes, debilidad organizativa, tradición de subordinación a los objetivos y ambiciones del líder.¹² Los sistemas de partido, por su parte, muestran profundas diferencias de un caso a otro. Lo que resulta interesante observar es que en los casos donde han prevalecido por más tiempo regímenes de tipo democrático, como Costa Rica y Venezuela, el sistema de partidos ha sido relativamente semejante al sistema de partidos que existe en Estados Unidos; es decir, bipartidista y no polarizado. En los casos de Argentina y Brasil, por su parte, el bipartidismo y el multipartidismo, respectivamente, han sido fuertemente polarizados e inestables. En México, por último, el partido único ha sido una pieza clave en la continuidad del régimen, creando una base de legitimidad significativa y operando mediante una intrincada red clientelar entre el partido y el gobierno.¹³

¹² *Cfr.* Randall (1988).

¹³ Siguiendo a Sartori (1976, 217), "Un sistema [de partido] es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualquiera que sean las normas legales, la competencia termina, y la no competencia comienza, cuando (...) a los adversarios y a los oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan." En este orden de ideas, una situación semicompetitiva estaría indicada por la presencia formal de garantías políticas para la competencia, así como de oposiciones reconocidas. Sin embargo, también prevalecerían, aunque en menor grado o de manera velada, algunos de los obstáculos referidos por Sartori. En otros casos, la condición semi-competitiva estaría indicada por la coexistencia de partidos políticos de oposición

Dada la predominancia del gobierno en el ámbito de las decisiones en la política latinoamericana, según revelan las características anteriores, lo que resulta particularmente significativo analizar en el marco que hemos desarrollado en este trabajo, es en qué tipo de políticas y en qué medida los partidos políticos pueden influir en el gobierno. En otras palabras, diferenciar las formas y grados de la dependencia de los partidos hacia los ejecutivos en determinadas áreas de política tanto en su elaboración como en su ejecución.

En principio, sostenemos que el grado de influencia/dependencia de los partidos variará mucho no sólo de un país a otro, sino también en el interior de cada país, de una política a otra. No obstante ello, intentando un análisis más indicativo que exhaustivo del proceso de elaboración de políticas como el sugerido previamente, podemos formular algunas suposiciones iniciales para el conjunto del área latinoamericana.¹⁴

Considerando las distintas fases de los procesos de elaboración de políticas, los rasgos característicos en América Latina pueden ejemplificarse de la siguiente manera:

1. La fase de identificación de problemas casi siempre es dominada y manipulada por el gobierno. Puede tenerse en cuenta a los individuos y grupos o a los partidos, pero por lo general son los propios funcionarios del gobierno quienes identifican la mayor cantidad de problemas. Muchas iniciativas políticas provienen no de los grupos de interés o de los partidos, sino de los funcionarios —especialmente tecnócratas— a fin de resolver problemas particulares o mantener bajo control disfunciones potenciales.

2. En la fase de formulación de políticas, prácticamente toda esta actividad ocurre en algún lugar dentro del Ejecutivo; el Legislativo no desempeña un papel significativo. Cuando menos en algunos países, como Costa Rica o Venezuela, los cuerpos legislativos impulsan la consideración de soluciones alternativas a los problemas. En

con un partido históricamente hegemónico, cuyas formas específicas de articulación social (corporativas o clientelistas) garantizan su predominancia sobre otros partidos, aun existiendo garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo políticos.

¹⁴ Existen diversos estudios sobre el proceso de elaboración de políticas en América Latina. Entre los más completos destacan los de Hugues y Miljeski (1984), Ames (1987), Hirshman (1987), McDonald y Ruhl (1989), Wynia (1990), Casus (1991) y Oszlak y O'Donnell (1984).

esta fase, los partidos en el poder pueden tener una influencia relativamente mayor, en tanto que se espera que las políticas seleccionadas no perjudiquen sensiblemente los mercados políticos de incidencia del partido.

3. En la fase de adopción y ejecución de políticas, en la mayoría de los casos hay un alto grado de centralización. En ese sentido, muchas de las respuestas tienen que ver con las preferencias personales de los altos líderes del gobierno.

Conclusión

En función de las características anteriores se puede concluir que con distintos niveles o modalidades los partidos en América Latina no dominan el proceso de elaboración de políticas, como lo hacen en Europa. Los partidos en América Latina no representan a todos los grupos con poder en la sociedad y con frecuencia sus recursos para influir en las decisiones del gobierno son limitados. Con todo, las elecciones pueden incrementar el papel de los partidos en el proceso de elaboración de políticas, porque ellos pueden colocar políticos del partido en la presidencia, el legislativo y en buena parte de la burocracia. Sólo unos cuantos partidos en América Latina han elaborado programas coherentes y las formas institucionales necesarias para cumplir el papel de gobierno de partido como en el modelo europeo. Con todo, cuando estos partidos suben al poder, la mayoría de ellos desempeñan papeles importantes para exaltar las habilidades del jefe del Ejecutivo para poner en práctica sus políticas.

La caracterización anterior nos permite tener una idea aproximada del grado de influencia de los partidos en América Latina y tentativamente nos permite ubicar a los países del área en el tipo de relación gobierno-partido llamado de "separación"; pero nos dice muy poco de las variaciones entre un caso y otro, y de los niveles diferenciales de influencia/dependencia por tipo de políticas. Sólo una investigación comparada sistemática permitirá llegar a conclusiones acabadas. Aquí hemos querido sugerir únicamente una línea posible de investigación que consideramos sumamente importante para determinar quién gobierna efectivamente en las democracias latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- Ames, B. (1987), *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, Los Angeles y Londres.
- Blondel, J. (1988), "Introduction: western european cabinets in comparative perspective", en Blondel, J. y Müller-Rommen, F. (eds.), *Cabinets in Western Europe*, Londres, Macmillan.
- Blondel, J. (1989), "Decisioni di governo e vincoli partitici", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 29, núm. 2, pp. 199-222.
- Blondel, J. (1990), "Government and party in competitive and semi-competitive systems. Tentative typology and methodological remarks", European University Institute, documento inédito.
- Calise, M. (1989), *Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in America*, Bolonia, Il Mulino.
- Casas, J.C. (1991), *Nuevos políticos y nuevas políticas en América Latina*, Buenos Aires, Atlántida.
- Castles, F.G. y Wildenmann, R. (1986) (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlín, Walter de Gruyter/European University Institute (Col. The Future of Party Government, vol. 1).
- Corradi, J. (1988), "A difficult transition to democracy", en *Telos*, Nueva York, núm. 75, pp. 141-147.
- Di Palma, G. (1983), "Governo dei partiti e riproducibilità democratica: il dilemma delle nuove democrazie", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 13, núm. 1, pp. 3-36.
- Dye, Th. (1975), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Escalante, F. (1989), "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", en *Foro Internacional*, México, vol. 30, núm. 118, pp. 328-345.
- García-Pelayo, M. (1986), *El estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hirshman, A.O. (1987), "The political economy of the Latin American development. Seven exercises in retrospection", en *Latin American Research Review*, vol. 22, núm. 3, pp. 7-36.
- Hughes, S.M. y Mijeski, K.J. (1984) (eds.), *Politics and Public Policy in Latin American*, Boulder, Londres, Westview Press.
- Huneus, C. (1986) (ed.), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago, Ed. Andrade.

- Huntington, S.P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Katz, R.S. (1987a), "Party government and its alternatives", en Katz, R.S. (1987b).
- Katz, R.S. (1987) (ed.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, Walter de Gruyter/European University Institute (Col. The Future of Party/Government, vol. 2).
- Lijphart, A. (1984), "Advances in the comparative study of electoral systems", en *World Politics*, vol. 36, núm. 3, pp. 424-436.
- Linz, J. (1984), "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?" A Working Paper for the Latin American Regional Institute of the American Council of Learned Societies Comparative Constitutionalism Project, Centro de Estudios del Uruguay.
- McDonald, R.H. y Ruhl, J.M. (1989), *Party Politics and Elections in Latin America*, Boulder, Londres, Westview Press.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1991), *Le politique publique*, Bolonia, Il Mulino.
- Morlino, L. (1989), "Consolidamento democratico: definizioni e modelli", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 16.
- Morlino, L. (1990), "Democratic consolidation in southern europe. Theoretical guidelines for the empirical analysis", Trabajo presentado en el Coloquio: "Democratization in Global Perspective", Stanford University, Stanford, California.
- Nohlen, D. y Solari, A. (1988) (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. y De Riz, L. (1991) (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasua.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986) (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, pp. 37-47.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Alcalá de Henares-Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 89-138.

-
- Panebianco, A. (1982), *Modelli di Partito*, Bologna, Il Mulino.
- Rose, R. (1969), "The variability of party government: A theoretical and empirical critique", en *Political Studies*, núm. 17, pp. 413-445.
- Rose, R. (1975), *The Problem of Party Government*, London, MacMillan.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitter, P. (1984), "Patti e transizioni: mezzi non-democratici a fini de-mocratici?", en *Rivista Italiana di Scienza Política*, vol. 14, núm. 3.
- Share, D. (1987), "Transitions to democracy and transition through transaction", en *Comparative Political Studies*, vol. 19, núm. 4, pp. 525-549.
- Sidicaro, R. (1985), "Amérique Latine: vers des démocraties stables?", en *Amérique Latine*, París, núm. 24, pp. 5-12.
- Vega, J.E. (1988), "Ideal democrático y democracia real en América Latina", en Cordera, R., Trejo Delabre, R. y Vega, J.E. (comps.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI.
- Whitehead, L. (1989), "The consolidation of fragile democracies: A discussion with illustrations", en Pastor, R.A. (ed.), *Democracies in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, pp. 76-95.
- Wynia, G.W. (1990), *The Politics of Latin American Development*, Cambridge, Cambridge University Press.