

Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina

Cansino, César

César Cansino: Sociólogo mexicano, catedrático-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE, México D.F.

La relación entre los gobiernos nacionales y los partidos que los sostienen constituye uno de los temas más importantes para el entendimiento de los sistemas políticos contemporáneos y en particular de las democracias latinoamericanas. Existe consenso en que el funcionamiento de las democracias modernas, sobre todo en el diseño e implementación de políticas, depende en buena medida de la correcta articulación de estas dos estructuras de autoridad. Sin embargo, han existido pocos intentos para observar más de cerca este aspecto.

Ello puede deberse a que el concepto de party government (gobierno de partido), con el que tradicionalmente se ha observado la función que cumplen los partidos gobernantes en el seno de las instituciones centrales del Estado democrático, ha sido definido de manera más bien simplificada o vaga. Así, por ejemplo, por gobierno de partido se entiende aquella forma de regulación societal del conflicto en la que una pluralidad de partidos políticos democráticamente organizados juegan un rol relativamente dominante tanto en la esfera de la mediación sociopolítica como en los procesos de elaboración-decisión de políticas¹. En realidad, concepciones de este tipo tienen poca utilidad para encarar el problema en cuestión, pues resulta a todas luces discutible referirse a los partidos gobernantes como «relativamente dominantes». Una definición más elaborada describe a los gobiernos de partido con base en tres condiciones: a) las principales decisiones gubernamentales son tomadas por individuos electoralmente elegidos bajo líneas partidistas, o por individuos colocados por y responsables frente a los partidos elegidos; b) las políticas se deciden en el interior del o de los partidos gobernantes, por lo que actúan

¹V A. Mintzel y H. Schmitt: «How to Investigate the Future of Party Government» 1981, p. 42, ined., cit. por R.S. Katz: «Party Governments: A Rationalistic Conception» en F.G. Castles y R. Wildenman (eds.): Visions and Realities of Party Government, Walter de Gruyter/European University Institute (Colección The Future of Party Government, vol. 1), Berlín, 1986.

cohesionadamente para su formulación; y c) los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos². Con todo, esta definición sólo puede ser considerada como un buen punto de partida para el análisis empírico, pues su aplicación práctica exige todavía un esfuerzo previo de precisión conceptual.

Entre otras muchas cosas, el estudio en casos concretos de las relaciones entre los gobiernos y los partidos que los sostienen requiere esclarecer previamente aspectos tales como: las características de los partidos, entendidos como organizaciones pero también como cuerpos que toman decisiones, las actividades de los partidos y las de los gobiernos y los espacios en que se pueden empalmar, los distintos roles que tanto los partidos como los gobiernos desempeñan dependiendo de la forma de gobierno en que interactúan: sistemas parlamentarios, sistemas presidencialistas y sistemas mixtos. Asimismo, deben definirse los criterios metodológicos que permitan medir con alguna precisión el grado de autonomía o dependencia de los partidos sobre los gobiernos y viceversa, y que conduzcan a la construcción de tipologías sobre las distintas modalidades de relación que pueden establecerse entre ambas estructuras³.

Es común escuchar en la actualidad sobre la crisis de los partidos. Hay quien sostiene incluso que los partidos tenderán a desaparecer como organismos de intermediación de intereses y serán sustituidos por otras fuerzas políticas. Sin embargo, si el tipo de cambio que observaremos en el porvenir fuese más bien un cambio ligero en vez de drástico, entonces es menester comprender los significados y las dimensiones de los gobiernos de partido. Más concretamente: cuáles aspectos de los gobiernos de partido sobrevivirán y cuáles desaparecerán o se debilitarán, en la hipótesis de que realmente estas formas de organización están realmente en decadencia.

Teóricamente, la democracia presupone la presencia de los partidos. En ese sentido, el gobierno de partido debe considerarse como la encarnación sobre el plano constitucional de los principios democráticos. Después del gobierno monárquico y del gobierno parlamentario, el gobierno de partido representaría la forma de gobierno a través de la cual se realiza el alargamiento definitivo de las bases políticas del Estado moderno. Sin embargo, como demuestra Calise, los partidos sólo han obtenido parcialmente este primado entre las instituciones estatales⁴. Ciertamente,

²Véase R.S. Katz: ob.cit, p. 25.

³Una propuesta en este sentido puede encontrarse en C. Cansino: «Party Government in Latin America: Theoretical Guidelines for an Empirical Analysis» en *International Political Science Review* vol. 16 N° 2, 4-5/1995. pp. 85-109.

⁴M. Calise: *Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in América*, Il Mulino, Boloña, 1989, pp. 16-20.

ello puede ser explicado como un fracaso de los partidos, pero también puede pensarse que los gobiernos de partido constituyen todavía un estadio incompleto del desarrollo constitucional y en proceso de consolidarse. Esta última perspectiva hace más justicia a los partidos, pues no podría negarse, por ejemplo, que ellos fueron los principales protagonistas de los procesos de democratización de los sistemas políticos. Y si esto es así, entender los gobiernos de partido como una forma de gobierno específica, implica pensar en un sistema de relaciones en el que las principales estructuras y funciones de la esfera ejecutiva dependen también de los caracteres originales del partido político.

Es precisamente en este punto, es decir, en la conceptualización del rol de los partidos como actores de gobierno, donde se observa una gran carencia de estudios empíricos y de modelos interpretativos. Muchas razones pueden exponerse para explicar esta carencia - desde los intereses de estudio originales de la ciencia política que veía los partidos más como vehículo de las demandas que como organizaciones que toman decisiones, hasta aquellas otras visiones que veían los gobiernos como sujetos pasivos que operaban bajo la presión de una variedad de fuerzas, entre las que los partidos eran sólo una más -, pero el hecho es que se requieren nuevos estudios para establecer con certeza cómo se toman las decisiones en los regímenes democráticos o, para decirlo de manera más simple, quién gobierna efectivamente.

En primer lugar, cabe destacar que el concepto de gobierno de partido cubre una gran área de la vida política. Por un lado, las instituciones gubernamentales: gobierno de partido significa aquí una forma de control especial de los partidos sobre el parlamento y el gabinete así como el proceso de elaboración de los reglamentos que tiene lugar en estas esferas. Por otro lado, existe la dimensión de las políticas de masas, comicios, representación, etcétera. Aquí, gobierno de partido significa que los partidos son los canales fundamentales del comportamiento de masas.

Visto desde el ámbito de las instituciones centrales del Estado democrático, el gobierno de partido muestra diferentes dimensiones. En primer lugar, la élite del partido, es decir, la presencia de políticos cuyo rango, competencia y capacitación son determinados ante todo dentro de la esfera de los partidos. Independientemente de las muchas diferencias que se pueden establecer aquí de un caso a otro, el destino político de los partidarios depende en buena medida de su partido. En segundo lugar, el nivel organizativo, es decir, la posibilidad de los partidos de gobernar o de tomar decisiones, por cuanto articulados por objetivos comunes. En tercer lugar, la

dimensión programática e ideológica, según la cual gobernar implica considerar el programa o ideología que rige en el seno de cada partido⁵.

Formalmente, las constituciones aún asignan al gobierno el papel de «gobernar». Es obvio que esto no sólo es consecuencia de las prescripciones constitucionales, sino más bien producto de la organización histórica del Estado. Sin embargo, en las democracias representativas, para gobernar se requiere de un consentimiento popular mediante sufragio, lo que confiere a los partidos un papel protagónico. El gobierno, por lo tanto, no puede ser un ente político con identidad específica propia y por consiguiente se torna un instrumento de los demás sujetos. Si esto es verdadero, lo que no se ha determinado aún es cómo surge la actividad de gobernar. Y en este punto, lo que parece transparente en la teoría (es decir, que el gobierno no es un ente político, sino únicamente un instrumento constitucional, siendo los mismos partidos los sujetos) no lo es tanto en la práctica. En efecto, para utilizar la expresión de Katz, el grado de *party-ness of government* (partidismo del gobierno), es decir, el grado en que los partidos realmente gobiernan, varía de un caso a otro⁶. Esto, como ya lo apuntamos, depende de muchos factores, mismos que deben ponderarse en cualquier investigación sobre el tema.

De este conjunto de factores, uno de los más importantes es la forma de gobierno existente. Ciertamente, la noción de gobierno de partido ha sido originalmente acuñada para pensar las formas europeas de gobierno parlamentario. Más aún, gobierno de partido y gobierno parlamentario con frecuencia se usan como sinónimos. Sólo en estos casos, dado que los partidos son concebidos como una articulación del parlamento, se configuran en organismos de gobierno. Sin embargo, en los gobiernos presidencialistas, no obstante que el ejecutivo tiene mayor autonomía frente a los partidos que los gabinetes en los gobiernos parlamentarios, los partidos también buscan influir en las líneas de gobierno. En ese sentido, un estudio comparado sobre el grado de *party-ness of government* no debe dejar de considerar a los gobiernos presidencialistas, como los existentes en América Latina. En estos casos, la noción de gobierno de partido puede ser una útil herramienta para estudiar los procesos de toma de decisiones. La cuestión adquiere particular relevancia por cuanto: a) los partidos políticos se han visto en dificultades para consolidarse y cumplir plenamente sus funciones, dados los diversos intervalos autoritarios por los que ha atravesado el subcontinente; b) por la particular conformación histórica de los Estados-nación latinoamericanos, con frecuencia se entrelazan en un mismo contexto nacional elementos democráticos y elementos predemocráticos propios de

⁵V. M. Cotta: «Realities and Meanings of Party Government», seminario sobre «Relaciones gobierno-partido», European University Institute, Florencia, 9/1990, pp. 24-8.

⁶R.S. Katz: ob.cit., p. 25.

sociedades tradicionales (patrimonialismo, clientelismo, caciquismo, corporativismo estatal, etc.) y elementos abiertamente autoritarios⁷; 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 rol de gobierno de partido parece tener una referencialidad limitada o, en todo caso, peculiar.

Falta de autonomía

Un análisis del tema en cuestión para el caso latinoamericano no puede ignorar los siguientes factores:

- 1) 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 roles o funciones que rebasan por mucho el entendimiento europeo de tales organismos.
- 2) 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

⁷Al respecto, Vega ha comentado: «En el universo latinoamericano es posible comprobar la fuerte presencia de rasgos de carácter estamental y patrimonialista, de élites 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 ideológicas 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.» («Ideal democrático y democracia real en América Latina» en R. Cordera, R. Trejo Delarbre y J.E. Vega (comps.): México: el reclamo democrático, Siglo XXI, México, 1988, pp. 36-7.

cuales periodizan o supervisan el cumplimiento del avance a formas democráticas inéditas⁸.

3) Los regímenes políticos latinoamericanos actuales no han consolidado o afirmado plenamente sus instituciones y prácticas democráticas⁹. Además, las democracias en transición o no consolidadas en América Latina atraviesan por una profunda reforma estatal en la que están definiéndose las propias formas de relación entre el Estado y los partidos¹⁰.

4) Los patrones de reclutamiento y de participación política de los partidos gobernantes en América Latina se han estancado desde hace mucho tiempo, cuestión que por lo demás no se presenta en el ámbito de la tecnocracia. En efecto, mientras que la permanencia dentro de los cargos político-partidarios muestra una gran fragilidad, dado que éstos se consideran como puestos transitorios, en vista de que se espera la nominación hacia algún cargo de elección popular o que se pueda ser reclutado dentro de la administración pública, la carrera administrativa es relativamente más estable y permite tender redes mucho más amplias posibles de 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 permanecerse más tiempo del

⁸Por ello, los procesos y procedimientos democráticos en América Latina distan de haberse definido o afirmado plenamente, o se ven dificultados por severas condiciones socioeconómicas, por lo que sus actuales regímenes han sido denominados «democracias difíciles», «democracias en transición» o «democracias frágiles»; v., por ej., R. Sidicaro: «Amérique Latine: vers des démocraties stables?» en *Amérique Latine* N° 24, París, 1985, pp. 5-12; J. Corradi: «A Difficult Transition to Democracy» en *Telos*, N° 75, Nueva York, 1988, pp. 141-47; C. Huneeus (ed.): *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Andrade, Santiago, 1986; L. Whitehead: «The Consolidation of Fragile Democracies: A discussion with Illustrations» en R.A. Pastor, (ed.): *Democracies in the Americas. Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier Publishers, Nueva York, 1989, pp. 76-95. Sobre el tema de los pactos y sus repercusiones en la política efectiva, v. P. Schmitter: «Patti e Transizioni: Mezzi non-democratici a fini democratici?» en *Rivista Italiana di Scienza Politica* vol. 14 N° 3, 1984; D. Share: «Transitions to Democracy and Transition through Transaction» en *Comparative Political Studies* vol. 19 N° 4, 1987, pp. 525-49; G. O'Donnell, G. y P. Schmitter (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1986, pp. 37-47.

⁹Por consolidación democrática entendemos con Morlino «... 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». L. Morlino: «Consolidamento Democratico: definizioni e modelli» en *Rivista Italiana di Scienza Politica* vol. 16, 1989, pp. 21-2, L. Morlino: «Democratic Consolidation in Southern Europe. Theoretical Guidelines for the Empirical Analysis», coloquio «Democratization in Global Perspective», Stanford University, Stanford, California, 1990.

¹⁰Sobre este C. Cansino y V. Alarcón Olguín: *América Latina: ¿Renacimiento o decadencia?*, FLACSO/CIDE, San José, 1994; D. Nohlen y A. Solari (comps.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

debido, para no perder así la opción de entrar en los «grandes negocios» y en la toma efectiva de resoluciones¹¹. Por ende, si lo vemos en perspectiva, los partidos gobernantes en América Latina sólo aciertan a cubrir procesos que pueden definirse como «funciones de protección» - una suerte de retaguardia - de los intereses del poder ejecutivo en los planos parlamentario y micropolítico regional, supervisando que la dinámica de control y gestión administrativa se cumpla¹².

El principal factor que explica este papel secundario de los partidos gobernantes en América Latina reside en la forma de gobierno dominante en la región. En efecto, en contraste con los sistemas parlamentarios europeos, en los sistemas presidencialistas latinoamericanos el principal actor a nivel decisional es el ejecutivo y, más específicamente, el presidente de la República, consagrado 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 de América Latina lo que resulta mayormente significativo para el análisis es cómo y en qué medida los partidos y los parlamentos pueden influir sobre los gobiernos en la toma de decisiones.

Vistos más de cerca, algunos de los rasgos sobresalientes de estos sistemas presidencialistas son: alto porcentaje de liderazgos carismáticos o de personalización política, formas de clientelismo que operan como un sistema de trade-off (intercambio) destinado a mantener equilibrios precarios entre las distintas líneas internas del partido 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 ejecutivo¹³.

¹¹Sobre este punto puede consultarse F. Escalante: «La corrupción política: apuntes para un modelo teórico» en Foro Internacional vol. 30 N° 118, México, 1989, pp. 328-45.

¹²Cfr. J. Blondel: «Decisioni di governo e vincoli partitici» en Rivista Italiana di Scienza Politica vol. 29 N° 2, 1989, pp. 199-222; A. Lijphart: «The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin América» en Government & Opposition vol. 25 N° 1, 1990, pp. 68-94.

¹³V.J.Linz: <<Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make A Diference>>, Latin American Regional Institute of the American Council of Learned Societies Comparative Constitutionalism Project, Centro de Estudios del Uruguay, 1984.

Estas características dominantes de los sistemas políticos también condicionan en buena medida el tipo de partidos y de sistemas de partido 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 líder¹⁴.

Los sistemas de partido, por su parte, muestran profundas diferencias de un país 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 casos como 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.

Dado el predominio del gobierno a nivel decisonal en la política latinoamericana, según revelan las características anteriores, lo que resulta particularmente significativo analizar es 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 nacionales en determinadas áreas de política, tanto en su elaboración como en su ejecución.

El grado de influencia/dependencia de los partidos varía mucho no sólo de un país a otro, sino también en el interior de cada país, de una política a otra¹⁵. No obstante ello, intentando un análisis más indicativo que exhaustivo del proceso de ela-

¹⁴Cfr. G.W. Wynia: *The Politics of Latin América Development*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 73-81.

¹⁵Existen diversos estudios sobre el proceso de elaboración de políticas en América Latina. Entre los más completos destacan los de S.M. Hughes y K.J. Mijeski (eds.): *Politics and Public Policy in Latin America*, Westview Press, Boulder, Londres, 1984; B. Ames: *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1989; A.O. Hirschman: «The Political Economy of the Latin American Development. Seven Exercises in Retrospection» en *Latin America Research Review* vol. 22 N° 3, 1987, pp. 7-36; R.H. McDonald y J.M. Ruhl: *Party Politics and Elections in Latin America*, Westview Press, Boulder, Londres, 1989; J.C. Casas: *Nuevos políticos y nuevas políticas en América Latina*, Atlántida, Buenos Aires, 1991; O. Oszlak y G. O'Donnell: «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación» en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comps.): *Para investigar la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares-Madrid, 1984, pp. 89-138.

boración de políticas, podemos formular algunas hipótesis para el conjunto del área latinoamericana. Según las distintas fases de los procesos de elaboración de políticas, los rasgos 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 cuanto a la fase de formulación de políticas, prácticamente toda se efectúa 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 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.

La caracterización anterior nos permite tener una idea aproximada del grado de partidismo en el gobierno en América Latina, 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. He aquí, en consecuencia, un tema de investigación sumamente importante que mucho puede decirnos sobre quién gobierna efectivamente en las democracias latinoamericanas¹⁶.

Partidos y gobierno

Se puede concluir entonces en que según distintos niveles o modalidades los partidos en América Latina no dominan el proceso de elaboración de políticas, como lo

¹⁶Un primer intento de acercamiento a esta problemática puede encontrarse en C. Cansino (coord.): Las relaciones gobierno-partido en América Latina. Un estudio comparado, CIDE, México, 1995.

hacen en Europa. Los partidos de la región 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 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 desarrollado programas coherentes y las formas institucionales necesarias para cumplir el papel de gobierno de partido como en el modelo europeo. Con todo, cuando acceden al poder, la mayoría de ellos desempeña papeles importantes en exaltar las habilidades del jefe del ejecutivo para poner en práctica sus políticas.

De acuerdo con esta caracterización, no es posible hablar de gobiernos de partido en América Latina, al menos en el sentido original del término, pues éstos por lo general no deciden las políticas que los gobiernos han de implementar; los ejecutivos nacionales mantienen una gran autonomía en la toma de decisiones y no son responsables ante los partidos; y los presidentes mantienen una gran autonomía en la configuración de sus gabinetes. Más aún, se puede decir que el grado de partidismo en el gobierno es reducido y por lo general se limita a presiones clientelistas, alteraciones en la evolución de algunas políticas una vez que han sido decididas en algún lugar del ejecutivo y alguna influencia, pero indirecta, en la composición de los gobiernos.

Por su parte, el ejecutivo tiene suficiente autonomía en cuanto al reclutamiento y para decidir las políticas que pondrá en práctica, aunque el Congreso puede llegar a influir en la medida en que le compete aprobar las directrices de acción del ejecutivo. Por otra parte, la influencia de los partidos se hace sentir de forma aleatoria y no programada, incidiendo en el mejor de los casos en las con secuencias últimas de las políticas, antes que en su formulación propiamente dicha.

Si bien es cierto que el grado de partidismo en el gobierno resulta sumamente reducido en el contexto latinoamericano con respecto a otras latitudes, sobre todo los países europeos, ello no significa que los partidos gobernantes de la región no cumplan algún papel en los procesos políticos. En ese sentido, el mayor o menor protagonismo de los partidos varía dependiendo de diversos factores: el tipo de sistema de partido, el peso del centralismo y/o del federalismo, la fase del régimen político por cuanto mantiene una relación con la dimensión de la gobernabilidad en el contexto de democracias no consolidadas. Por lo que respecta a la primera variable, es sin duda fundamental en todos los casos, pues la autonomía de los gobiernos puede verse alterada dependiendo de las características del sistema de par-

tidos. No es lo mismo un Congreso bipartidista donde teóricamente el gobierno conservará el apoyo de cuando menos una de las fuerzas, que un Congreso multipartidista, pues ahí los apoyos suelen ser más frágiles, por cuanto dependen de pactos y negociaciones muchas veces obligados por las circunstancias, y porque las organizaciones involucradas no siempre coinciden en materia programática e ideológica. El primer caso corresponde a Costa Rica, donde teóricamente existe un mayor grado de partidismo, y el segundo a Brasil, donde el ejecutivo mantiene una gran autonomía en sus decisiones, pero la presencia de una arena partidista conflictiva y fragmentada influye de manera indirecta en las directrices del ejecutivo. El caso de México, por su parte, es un caso *sui generis*, por cuanto el sistema de partidos no es plenamente competitivo y es hegemonizado por un partido de Estado, cuestión que se traduce en una casi plena subordinación del partido al gobierno.

Por lo que respecta al federalismo, presumiblemente sólo tiene peso en países como Brasil donde, debido a las extensiones de su territorio y a las características fragmentadas de su sistema de partidos, el federalismo puede llegar a ser más decisivo en las directrices del gobierno central que el propio Congreso. Al igual que la variable anterior, la dimensión sobre la gobernabilidad sólo adquiere significación en el caso de democracias en proceso de consolidación. Esta variable sugiere que los partidos pueden llegar a ser influyentes en la política real en la medida en que los gobiernos requieren su consenso para actuar con alguna legitimidad. Es así que se define una dinámica política basada en una serie de pactos y acuerdos, siendo el principal la aprobación de una nueva Constitución.

En síntesis, existen muchos problemas y límites estructurales que condicionan el reducido papel de los gobiernos de partido en América Latina, siendo los más significativos el papel central de la estructura estatal en el funcionamiento político y el predominio de sistemas presidencialistas. Ciertamente, un grado reducido de partidismo en el gobierno no debe ser criticado si resulta funcional al régimen en cuestión, es decir, si permite estabilidad democrática y continuidad institucional, como en el caso de Costa Rica. Sin embargo, éste no parece ser el caso de la mayoría de los países de América Latina, inmersos en procesos difíciles de consolidación democrática, donde persiste la amenaza latente de regresiones autoritarias.

Es precisamente en el contexto de estos ordenamientos políticos donde la afirmación política de los partidos parece ser una condición indispensable para asegurar la institucionalización definitiva de las democracias latinoamericanas. No es posible pensar en una auténtica afirmación democrática en nuestros países sin el con-

curso de los partidos. Sin embargo, las relaciones gobierno-partido en las jóvenes democracias del continente quedaron atrapadas en la mayoría de los casos en los esquemas tradicionales del centralismo estatal, el funcionamiento presidencialista y la ausencia de autonomía partidista. Es así que los ordenamientos institucionales de nuestros países están urgidos de una reforma estructural del Estado que contribuya a mejorar las relaciones gobierno-partido, y modifique el funcionamiento fuertemente centralizado y autónomo de la administración pública.

En conclusión, la consolidación democrática en la región no sólo supone el reforzamiento de la sociedad civil para poder resistir a las tentaciones autoritarias, sino también una recomposición efectiva de la autonomía de la comunidad política - principalmente los partidos - respecto del Estado, amén de los canales apropiados para que éstos puedan encauzar políticamente sus demandas e intereses. Pero, del lado de los partidos, éstos deben encontrar nuevos mecanismos para afirmarse socialmente y tender puentes con los grupos de interés y demás organizaciones sociales. Sólo con la presencia de estos requisitos puede afirmarse en América Latina un ámbito político basado en la representación.

Referencias

- *Mintzel, V. A.; Schmitt, H., HOW TO INVESTIGATE THE FUTURE OF PARTY GOVERNMENT. p42 - 1981; Castles, F. G.; Wildenman, R. -- Party Governments: A Rationalistic Conception.
- *Katz, R. S., VISIONS AND REALITIES OF PARTY GOVERNMENT. COLECCION THE FUTURE OF PARTY GOVERNMENT. 1 - Berlín, Alemania, Walter de Gruyter/European University Institute. 1986; Pastor, R. A. -- Party Government in Latin América: Theoretical Guidelines for an Empirical Analysis.
- *Cansino, C., INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW. 16, 2. p85-109 - 1995; Kliksberg, B.; Sulbrandt, J. -- Realities and Meanings of Party Government.
- *Calise, M., ANTECEDENTI E CONSEGUENZE IN AMERICA. p16-20 - Boloña, Italia, II Mulino. 1989; Ideal democrático y democracia real en América Latina.
- *Cotta, V. M., SEMINARIO SOBRE: RELACIONES GOBIERNO-PARTIDO. p24-28 - Florencia, Italia, European University Institute. 1990; Amerique Latine: vers des démocraties stables?
- *Cordera, R.; Trejo-Delarbre, R.; Vega, J. E., MEXICO: EL RECLAMO DEMOCRATICO. p36-37 - México, Siglo XXI. 1988; A Difficult Transition to Democracy.
- *Sdicaro, R., AMERIQUE LATINE. 24. p5-12 - París, Francia. 1985; The Consolidation of Fragile Democracies: A discussion with Illustrations.
- *Corradi, J., TELOS. 75. p141-147 - Nueva York, EEUU. 1988; Patti e Transizioni: Mezzi non-democratici a fini democratici?
- *Huneus, E., PARA VIVIR LA DEMOCRACIA DILEMAS DE SU CONSOLIDACION. - Santiago de Chile, Chile, Andrade. 1986; Transitions to Democracy and Transition through Transaction.

- *Whitehead, L., DEMOCRACIES IN THE AMERICAS. STOPPING THE PENDULUM. p76-95 - Nueva York, EEUU, Holmes & Meier Publishers. 1989; Consolidamento Democrático: definizioni e modelli.
- *Schmitter, P., RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA. 14, 3 - 1984; Democratic Consolidation in Southern Europe. Theoretical Guidelines for the Empirical Analysis.
- *Share, D., COMPARATIVE POLITICAL STUDIES. 19, 4. p525-549 - 1987; La corrupción política: apuntes para un modelo teórico.
- *O'Donnell, G.; Schmitter, P., TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE. TENTATIVE CONCLUSIONS ABOUT UNCERTAIN DEMOCRACIES. p37-47 - Baltimore, EEUU; Londres, Inglaterra, John Hopkins University Press. 1986; Decisioni di governo e vincoli partitici.
- *Morlino, L., RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA. 16. p21-22 - 1989; The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin América.
- *Morlino, L., COLOQUIO. DEMOCRATIZATION IN GLOBAL PERSPECTIVE. - California, EEUU, Stanford University. 1990; The Political Economy of the Latin American Development. Seven Exercises in Retrospection.
- *Cansino, C.; Alarcón-Olguín, V., AMERICA LATINA: ¿RENACIMIENTO O DECADENCIA?. - San José, Costa Rica. 1994; Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.
- *Nohlen, D.; Solari, A., REFORMA POLITICA Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA, EUROPA Y AMERICA LATINA. - Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad. 1988;
- *Escalante, F., FORO INTERNACIONAL. 30, 118. p328-345 - México. 1989;
- *Blondel, J., RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA. 29, 2. p199-222 - 1989;
- *Lijphart, A., GOVERNMENT & OPPOSITION. 25, 1. p68-94 - 1990;
- *Linz, V. J., DEMOCRACY: PRESIDENTIAL OR PARLIAMENTARY. DOES IT MAKE A DIFFERENCE? - Latin American Regional Institute of the American Council of Learned Societies Comparative Constitutionalism Project, Centro de Estudios del Uruguay. 1984;
- *Wynia, G. W., THE POLITICS OF LATIN AMERICA DEVELOPMENT. p73-81 - Cambridge, EEUU, Cambridge University Press. 1990;
- *Hughes, S. M.; Mijeski, K. J., POLITICS AND PUBLIC POLICY IN LATIN AMERICA. - Londres, París, Westview Press, Boulder. 1984;
- *Ames, B., POLITICAL SURVIVAL. POLITICIANS AND PUBLIC POLICY IN LATIN AMERICA. - Los Angeles, EEUU; Londres, París, Berkeley. 1989;
- *Hirschman, A. O., LATIN AMERICA RESEARCH REVIEW. 22, 3. p7-36 - 1987;
- *McDonald, R. H.; Ruhl, J. M., PARTY POLITICS AND ELECTIONS IN LATINA AMERICA. - Londres, París, Westview Press, Boulder. 1989;
- *Casas, J. C., NUEVOS POLITICOS Y NUEVAS POLITICAS EN AMERICA LATINA. - Buenos Aires, Argentina, Atlántida. 1991;

*Oszlak, O.; O'Donnell, G., PARA INVESTIGAR LA ADMINISTRACION PUBLICA. p89-138 - Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares. 1984;

*Cansino, C., LAS RELACIONES GOBIERNO-PARTIDO EN AMERICA LATINA. UN ESTUDIO COMPARADO. - México, CIDE. 1995;