

ASOCIACIÓN CIVIL POLITAI

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
AMÉRICA LATINA: ALGUNOS
APUNTES PARA LA REFLEXIÓN SOBRE
LA IMPORTANCIA DEL ORDEN
CONSTITUCIONAL

Maxwell A. Cameron

POLITAI
ASOCIACIÓN CIVIL

Documento de trabajo N°1

Lima 2013



Asociación Civil Polítai

Serie de Documentos de Trabajo

Documento de Trabajo N° 1

**Los partidos políticos en América Latina: Algunos apuntes para la reflexión
sobre la importancia del orden constitucional**

Maxwell A. Cameron

University of British Columbia

Lima 2013

Maxwell A. Cameron es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, Berkeley. Es especialista en estudios de política comparada latinoamericana. Ha publicado varios libros, entre ellos *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers* y *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*; así como ha coeditado *The Peruvian Labyrinth* junto a Philip Mauceri y *Latin America's Left Turns* junto a Eric Hershberg, entre otros trabajos. Ha sido profesor en Carleton University (Ottawa), Yale University y en el Colegio de México. Actualmente es profesor de Ciencia Política y director del Centro para el Estudio de las Instituciones Democráticas de la Universidad de British Columbia en Vancouver, Canadá. Es miembro del Consejo Consultivo de la Asociación Civil Polítai.

Serie de Documentos de Trabajo

Documento de Trabajo N°1

Los partidos políticos en América Latina: Algunos apuntes para la reflexión sobre la importancia del orden constitucional

©Maxwell A. Cameron

©Asociación Civil Politai

ISSN: 2308-4723

Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai

El presente producto está licenciado por Creative Commons.

La Asociación Civil Politai se reserva el derecho de su publicación. Cada uno de los documentos de esta serie es publicado con los permisos correspondientes de los autores.

Junio 2013

Lima, Perú

Derechos reservados:

Este documento puede ser citado, siempre y cuando se señale la fuente completa y la dirección electrónica.

Prohibida su venta.

La Asociación Civil Politai es una asociación con fines intelectuales y educativos, sin fines de lucro. La Asociación no se hace responsable por el contenido de este documento. La investigación y las opiniones vertidas son responsabilidad del autor.



SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Cameron, Maxwell A. *Los partidos políticos en América Latina: Algunos apuntes para la reflexión sobre la importancia del orden constitucional.*
Documento de Trabajo N°1. Lima: Asociación Civil Politai, 2013

Los partidos políticos en América Latina: Algunos apuntes para la reflexión sobre la importancia del orden constitucional¹

Maxwell A. Cameron

University of British Columbia

Introducción

El propósito primordial de los partidos políticos es la conquista del poder por medio de las elecciones y por este motivo son rechazados por una porción importante de la ciudadanía. Si bien es cierto que los partidos tienen otros objetivos, como aplicar sus proyectos programáticos e ideológicos o emplear a sus cuadros colocándolos en puestos de gobierno a todo nivel, estos fines difícilmente pueden alcanzarse sin la conquista del poder. Queda claro que para un partido político acceder al gobierno es central, e incluso es considerado como un signo de vitalidad. Sin embargo, desde la óptica de la opinión pública, el poder es visto como algo sucio y corrupto, por lo tanto los partidos políticos son vistos, sino como un mal en sí mismo, por lo menos como un mal necesario.

En cambio para los politólogos, casi de forma unánime, los partidos políticos son muy importantes en la política moderna pues son considerados esenciales para el buen funcionamiento del régimen democrático representativo. Los partidos son vistos como mecanismos de representación, canales de participación, pero también como escuelas para nuevos líderes o políticos de carrera. Incluso, algunos

¹ El presente documento de trabajo ha sido elaborado en el marco del I Congreso Peruano de Estudios Electorales desarrollado en la ciudad de Lima el 18 de Octubre de 2012 y organizado por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. El autor agradece a Paolo Sosa Villagarcía por sus comentarios y la asistencia prestada en la adaptación del texto.

políticos definen la democracia en términos de partidos: la esencia de la democracia estaría encerrada en un sistema de competencia partidaria y alternancia en el poder. Sin embargo, esta definición es insuficiente.

La existencia de los partidos políticos trasciende la mera conquista del poder, pues en un régimen democrático estas organizaciones también tienen como objetivo y función el ejercicio del poder. La democracia, por tanto, no solo es la celebración de elecciones regulares y competitivas, sino también debe considerarse como una dimensión en la forma concreta de gobierno una vez que se detenta el poder. Por ello, en democracia, los partidos políticos tienen que hacer un balance entre la conquista y el ejercicio del poder, queda claro que estas dos tareas no son lo mismo.

Es por ello que la dinámica política democrática propone un doble reto para los partidos políticos: Para conquistar el poder hay que competir contra los adversarios; pero para ejercer el poder hay que trabajar con ellos. Las investigaciones sobre los partidos políticos y su influencia en la democracia tiende a centrarse en la lógica partidaria de competencia, que es una fuerza inexorable en términos electorales; sin embargo se ha dejado de lado la lógica de descubrir el interés público, normalmente enfocado en el oficio del legislador.

El reto de las investigaciones sobre partidos enfrentan, además, otros desafíos. Actualmente, la dinámica política está cada vez más sujeta a las campañas permanentes, el control de los medios de comunicación por empresas y élites económicas o políticas, y el paulatino atrofio de las instituciones deliberantes como el Parlamento. Una primera reflexión tiene que ver con la falta de un partidismo ético y equilibrado en estos términos. Por estos motivos se propone que, al analizar los partidos políticos y su influencia en el régimen democrático, es muy importante hacer una evaluación del orden constitucional y su efecto en estas instituciones.

En este documento trazaré tres argumentos centrales. Primero, no es cierto que mientras haya competencia y alternancia en el poder el orden constitucional no tiene mucha importancia. En segundo lugar, se propone que los partidos políticos

funcionan mejor cuando existe un orden constitucional fuerte. Tercero, que existen determinados ámbitos en los cuales los partidos políticos no deberían participar o deberían limitar su presencia. Finalmente, se concluye planteando como reflexión que el ejercicio del poder, en un contexto democrático, debe estar motivado en el bien público, y por este objetivo, siempre y cuando se cumpla esta premisa, debe ser considerado como un oficio noble.

¿Competencia y alternancia en el poder? El orden constitucional sí importa

De acuerdo con autores como Joseph A. Schumpeter (1947), Maurice Duverger (1968), Robert Dahl (1971), y Adam Przeworski (1991), la democracia—o mejor, la poliarquía se define, en esencia, como la competencia entre las élites por votos para acceder al poder. Siguiendo la definición mínima de Przeworski (1991: 10), la democracia sería un sistema donde los partidos pierden elecciones². Por ello, su estabilidad depende de la existencia de un equilibrio entre estos actores, de relaciones de competencia y alternancia. Esta óptica ha sido radicalizada en algunas aproximaciones en las que las Constituciones, por sí mismas, no tienen un peso relevante, ni se reconoce su papel como baluartes necesarios para mantener el régimen democrático contra fuerzas políticas anti-democráticas. En pocas palabras, la competencia electoral y cierta igualdad en la sociedad valen más que los artículos de la Constitución para mantener la democracia.

Es necesario considerar que las elecciones son un mínimo esencial para la democracia, sin embargo, vale reconocer que por sí mismas no responden a toda la esencia de la democracia. Incluso que, en algunos casos, las elecciones pueden generar problemas para la gobernabilidad democrática. Para que los partidos puedan encontrar el equilibrio entre la conquista y el ejercicio del poder se requiere cierto nivel de regulación, la competencia electoral desregulada puede generar conflictos dañinos al régimen democrático.

² Para el autor, no puede considerarse que la victoria de un partido político es suficiente para catalogar a un régimen como democrático, debido a los problemas de concentración de poder y surgimiento de partidos hegemónicos es necesario también saber si los partidos, especialmente los que están en el poder, también pierden elecciones como un indicador de competencia y alternancia política (Przeworski: 1991, 10).

Hay muchas formas de competencia desleal, desde el fraude electoral, hasta el uso de desinformación publicitaria, campañas mediáticas sucias, y el uso indebido de recursos estatales. El caso de Venezuela es un ejemplo concreto de lo que es una competencia desleal dentro de un régimen electoral con listas de candidatos tachados y la politización del Estado con fines electorales³.

Es por este motivo que es necesaria la existencia de autoridades electorales, imparciales e independientes, para imponer reglas claras y limitar abusos de poder. Pero no basta tener reglas claras, también se requiere propiciar una cultura ética dentro de los partidos y durante las campañas. Cuando funcionan bien, los partidos ofrecen a los políticos oportunidades de acumular experiencia, conocimiento, horizontes de futuro, y promover el desarrollo de nuevos liderazgos.

Sin embargo, ¿de dónde viene el ímpetu para la práctica ética de la política? En este punto estamos ante un dilema. Instituciones y prácticas deliberantes ofrecen oportunidades para cultivar una cultura política que permite a los partidos balancear sus intereses partidistas y su compromiso con el bien común, pero muchas veces hay un círculo vicioso entre el debilitamiento de las instituciones, colapso de los partidos, y la crisis institucional.

El reto, entonces, consiste en fortalecer instituciones y cultivar las virtudes que ellos requieren para funcionar bien. Por ello, se puede considerar que los esfuerzos de reforma del código electoral y el sistema de partidos políticos en el Perú dan muestra de instituciones deliberantes cumpliendo con su función. En ese sentido, resulta muy interesante el debate sobre la eliminación el voto preferencial, por ejemplo, como una reforma que busca democratizar los partidos políticos para promover la circulación de nuevos liderazgos.

Bueno, para resumir esa parte de mi reflexión, para que los partidos jueguen su papel responsablemente, combinando alternancia con gobernabilidad, se requiere un orden constitucional fuerte. Esta sensación no puede ser desarrollada por los

³ Para un balance del caso venezolano puede revisarse el trabajo de Steven Levitsky y Lucan Way (2010), Gómez Calcaño et al (2010), y Jennifer McCoy (2010).

partidos por sí solos, sino como parte de un sistema. Los intereses del sistema, y de los partes, no son sinónimos, pero si son complementarios y para sintonizarlas, no solamente se requieren reglas claras sino también una cultura ética.

Los partidos funcionan mejor (y son más apreciados por el público) en un orden constitucional fuerte

Como mencionamos previamente, un gran número de los ciudadanos no confía ni simpatiza con los partidos políticos, y eso es cierto en todo el mundo⁴, para la mayor parte de los ciudadanos los partidos solamente buscan su propio interés y no se preocupan por el bien público. Por eso es necesario que los líderes de los partidos promuevan el interés público, y para ello tienen que ser socializados por los roles y oficios del orden constitucional.

En ese sentido, es a través de la deliberación en la legislatura, que los líderes pueden afinar su concepto del interés público, mientras que la administración eficaz del poder se aprende en el ejecutivo. Por ello, combinadas forman una dinámica de fiscalización que ayuda a construir el ‘imperio de la ley’. En pocas palabras es necesario recordar que la separación de poderes es esencial para la socialización de los partidos como ejecutores de poder.

Por este motivo, la presencia de un caudillo que centraliza el poder de ejecutar y legislar es nociva para el sistema político, esta situación limita en los partidos políticos una de sus funciones principales en el gobierno. Un escenario como este ha sido el visto en Perú entre 1992 y 2000, con el gobierno de Alberto Fujimori. Del mismo modo es nociva la politización de la justicia, porque permite, si la concentración de poder no los ha destruido, la corrupción de los partidos y fomenta la impunidad.

Es el orden constitucional, con la separación de poderes, que permite que los partidos equilibren sus intereses generales y particulares. En ese sentido, es curiosa

⁴ Revisar los trabajos de Norris (1999) para los países “desarrollados” y Mainwaring (2009) para los países andinos específicamente.

la situación de algunos países latinoamericanos. En algunos casos como, por ejemplo, Venezuela, Ecuador y Bolivia, hemos presenciado un colapso de los sistemas de partidos. Desde el punto de vista de la democracia electoral, eso debería conducir a un quiebre del sistema democrático. Más aun, cuando presenciamos una serie de violaciones a la separación de poderes en estos mismos países. Sin embargo, a pesar de los procesos de cambios institucionales y la crisis de representación, no hemos visto en la región andina ni dictaduras ni revoluciones. Cabría entonces preguntarse por qué este escenario paradójico de crisis institucionales y sociales, por un lado, y un cierto grado de estabilidad de las reglas del sistema democrático, por otro, es posible.

La respuesta es, sin duda, difícil y compleja. Sin embargo, podemos proponer que esta situación se debe a que existe un grado significativo de aceptación y legitimidad de las reglas de juego mínimas en el campo electoral, tanto dentro de los países como en el sistema internacional. Estas reglas mínimas no pueden ser transgredidas tan impunemente, los intentos de interrupción democrática tienen costos endógenos y exógenos (Levitsky y Way: 2010). A pesar de las grandes injusticias en el nivel de competencia en algunos casos, los países latinoamericanos tienen elecciones periódicas que no son fraudulentas⁵, por un lado, y cierto grado de adherencia, sobre todo discursiva, a principios constitucionales, por el otro⁶. El resultado de esta extraña combinación es un deterioro de la calidad de la democracia representativa, sin revertir a regímenes de facto.

Participación directa: Los ámbitos en donde los partidos políticos no deben meterse

En la democracia, los ciudadanos pueden incidir en las decisiones que les afectan directamente. Sin embargo, como vivimos en sociedades de masas, incidimos a

⁵ Se puede proponer que la inexistencia de fraudes electorales fehacientes se debe, por lo general, a la poca funcionalidad de esta práctica. En los países en los que el gobierno se reelige, regularmente la cancha está desbalanceada a favor del candidato del oficialismo, por un lado, y regularmente estos grupos cuentan con un fuerte apoyo popular que proviene de las propias políticas del gobierno y su relación, muchas veces clientelista, con los electores

⁶ Sobre este debate, para el caso peruano, puede revisarse Murakami (2000) y Carrión (2006).

través de mecanismos impersonales o representativos como la elección de autoridades. Pero las elecciones por sí mismas no pueden soportar el peso de legitimación que les asigna el sistema democrático. En pocas palabras, votar cada cinco años no es suficiente poder para la ciudadanía y el derecho a revocar autoridades puede ayudar al empoderamiento, pero tampoco es suficiente.

Los ciudadanos vivimos en sociedades poblacionalmente grandes, sí, pero nuestras vidas reales giran en torno a universos más pequeños y cotidianos como nuestro barrio, colegio, familia, iglesia, etc. En esos espacios mediatos, donde partidos son poco (y cada vez menos) presentes, la democracia directa y participativa ofrece importantes canales de participación y deliberación ciudadana.

Y es en este tipo de participación democrática que América Latina es pionera⁷. Y no es pura retórica decir que hay una revolución de participación en la región. Desde presupuestos participativos a consejos comunales, desde el autogobierno y la autonomía indígena a hasta la consulta previa, desde la descentralización al empoderamiento de municipios, desde iniciativas ciudadanas a revocatoria de autoridades; en la región existen múltiples formas de participación directa que han surgido de la experiencia propia latinoamericana.

Por ello es necesario recordar su importancia. En primer lugar, porque son escuelas de la democracia que cultivan capacidades ciudadanas, como la deliberación y el diálogo, así como para la formación de nuevos líderes. Sin embargo, también pueden ser espacios para nuevas relaciones de clientelismo, de manipulación por partidos políticos, e incluso pueden ser instrumentos para socavar y debilitar instituciones representativas. Por ello podemos plantear que estos mecanismos de participación directa tienen mayores potenciales para cultivar hábitos y costumbres que apoyan la democracia cuando no son penetrados por los partidos políticos.

En ese sentido, Brasil es el mejor ejemplo de un país que sabe promover la participación directa dentro del orden constitucional, reconciliando participación y

⁷ Ver, por ejemplo, los estudios editados en Cameron y Luna (2010).

representación, y evitando instrumentalización por partidos, en particular por el Partido de los Trabajadores (PT). Así como Bolivia con el Movimiento Al Socialismo (MAS) parece estar experimentando con tres formas de democracia: representativa, participativa y comunitaria; otro modelo interesante, pero en un contexto social y político mucho más difícil (Anria et al: 2010).

Algunos apuntes a modo de reflexión final

Al iniciar esta reflexión señalamos que los partidos políticos buscan el poder, y por este motivo no son bien vistos por los ciudadanos. Esto, sobretudo porque para un buen número de ciudadanos el poder es algo sucio y la política es, en el mejor de los casos, un mal necesario que sirve para limitar el poder y evitar el abuso. Sin embargo, pareciese que esta retórica no es ajena a los políticos, especialmente los independientes.

Por ello, una reflexión inicial es la necesidad de reafirmar que el poder es algo positivo. En castellano, a diferencia del inglés, 'poder' es un verbo. Uno puede si tiene poder. Ese poder debe ser para hacer cosas, y el poder político debe ser visto como la capacidad de hacer cosas en conjunto. En ese sentido, el propósito de un orden constitucional no es solo limitar el poder, sino generarlo, multiplicarlo, y permitir dirigirlo o encausarlo para el bien común.

Con el poder político, se moviliza los recursos latentes de una sociedad, su capacidad de acción colectiva, su cohesión social, sus reservas de legitimidad, autoridad y obediencia, su inclusión social. Ese es el verdadero sentido de poder político, y su ejercicio no es sucio en sí mismo, sino potencialmente noble.

En esa lógica, los partidos políticos juegan un papel importante tanto en el ejercicio del poder como en su conquista. Los ciudadanos estamos empoderados cuando lo hacen bien, y peligrosamente debilitados cuando lo hacen mal. Por ello es necesario comprender que, a la par que el desarrollo de elecciones libres, las instituciones deliberantes, como el Jurado Nacional de Elecciones, los poderes judicial y

legislativo, tienen un papel importante la regulación de los partidos políticos sobre el interés público.

Bibliografía.

Anria, Santiago et al. Bolivia: Democracia en construcción. En “*Democracia en la Región Andina*” Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna (eds.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

Cameron, Maxwell A. y Juan Pablo Luna (eds.). *Democracia en la Región Andina: Diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

Carrión, Julio (Ed.). *The Fujimori legacy: The rise of electoral authoritarianism in Peru*. University Park: Penn State University Press, 2006.

Dahl, Robert. *Poliarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

Duverger, Maurice. *La democracia sin el pueblo*. Madrid: Ariel, 1968.

Gómez Calcaño, Luis et al. Venezuela: Democracia en crisis. En “*Democracia en la Región Andina*” Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna (eds.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

Levitsky, Steven y Lucan Way. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*. New York: Cambridge University Press, 2010.

McCoy, Jennifer. Venezuela under Chávez: Beyond liberalism En “*Latin America’s Left Turns*” Maxwell A. Cameron and Eric Hershberg (Eds.). Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2010.

Mainwaring, Scott. Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina. En “*La nueva coyuntura crítica de los países andinos*” Martín Tanaka (Ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

Murakami, Yusuke. *El Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en búsqueda de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Center of Integrated Area Studies, Kyoto University, 2000.

Norris, Pippa. Introduction: The growth of critical citizens? En *“Critical citizens: Global support for democratic government”* Pippa Norris (Ed.). New York: Oxford University Press, 1999.

Przeworski, Adam. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Nueva York: Harper, 1947.