

Descentralización y populismo. Desafíos teóricos y metodológicos en la investigación sobre las democracias representativas en América Latina¹

Decentralization and Populism. Theoretical and Methodological Challenges in Research on Representative Democracies in Latin America

Lalander, Rickard²

Universidad de Stocolmo. Universidad de Helsinki.

Email: rickard@lai.su.se

Recibido:15/01/2010 / Aceptado: 3/03/2010

Resumen

En este avance de investigación se ofrece una argumentación crítica sobre algunos desafíos teóricos y metodológicos en la investigación sobre las democracias representativas en América Latina. A través de los enfoques temáticos, conceptuales y empíricos de la descentralización y el populismo y considerando a los sistemas de partidos políticos como el fundamento de la democracia representativa, se presentarán diferentes –y a veces contradictorias- perspectivas analíticas que pueden ser relevantes en la investigación sobre las complejas sociedades latinoamericanas. Asimismo se enfatiza la utilidad del modelo teórico de estructuras de oportunidades políticas en la aproximación analítica de transformaciones políticas desde las perspectivas de movimientos sociales y partidos políticos. Igualmente se ofrece algunas sugerencias metodológicas para los investigadores que trabajan los temas de procesos sociales en América Latina.

PALABRAS CLAVE: Descentralización, Populismo, democracia representativa, oportunidades políticas, América Latina.

Abstract

In this research advancement certain theoretical and methodological challenges in social scientific research on Latin America are presented. Through the thematic, conceptual and empirical focal points of decentralization and populism, and departing in the political party systems as the core of representative democracy, different –and at times contradictory– analytical perspectives are presented in order to exemplify the possible assignments in research on the complex Latin American societies. Furthermore, the usefulness of the political opportunity structures theoretical approach is emphasized in the context of political transformations and the perspectives of social movements and political parties. Likewise, the article contributes certain methodological suggestions for scholars dealing with issues of social and political processes in Latin America.

KEY WORDS: Decentralization, populism, representative democracy, political opportunities, Latin America.

1. Introducción

Nuestras sociedades modernas no son monocráticas, sino poliárquicas. Para verlo basta con entrar improvisadamente en las arenas movedizas del pluralismo. Una cosa es cierta: apenas dejamos el limitado punto de vista del sistema político y dirigimos la mirada a la sociedad subyacente, vemos que hay centros de poder que están dentro del Estado, pero que no se identifican inmediatamente con él. Al llegar a este punto es inevitable que el problema de la democracia se encuentre, o por decirlo así, abarque, el problema del pluralismo (Bobbio, 1987: 57).

En el presente ensayo se reflexionará sobre algunos desafíos de la democracia representativa y cómo puede aproximarseles teórica y metodológicamente el investigador de ciencias sociales en América Latina. La idea es profundizar sobre ciertos aspectos de procesos políticos más allá de la muy abstracta consolidación de las democracias: asimismo, se pretende reconsiderar tendencias teóricas contradictorias que se pueden presentar en las complejas sociedades latinoamericanas de hoy día. Luego de la llamada década perdida latinoamericana de los ochenta debido a las crisis económicas del continente, los años noventa desde varias perspectivas se han caracterizado como una década democrati-

zadora, más que todo asociada a los procesos de descentralización y las ambiciones de combatir las enfermedades políticas y sociales relacionadas con el centralismo. En los discursos de la modernización del Estado, la descentralización ha llegado a ser uno de los temas clave en las agendas políticas y en este contexto muchos de los países latinoamericanos experimentaron amplios y profundos cambios en sus sistemas políticos; incluso, hubo rupturas de tradiciones en los sistemas de partidos políticos. Los cambios institucionales relacionados con la descentralización en América Latina asimismo abrieron las puertas para que el Estado fuera un campo de batalla político para actores sociales y políticos que anteriormente estaban excluidos. Por ejemplo, en varios países, como Bolivia y Ecuador, los movimientos indígenas juegan papeles protagónicos en estos nuevos mapas políticos. No obstante, paralelamente a los procesos de democratización -principalmente vinculados con la descentralización- en varios sistemas políticos latinoamericanos han reaparecido tradiciones populistas de gobierno, con relaciones muy directas entre un líder carismático y las masas del pueblo, evitando así el proceso parlamentario, inclusive cuestionando la tradicionalmente muy fuerte importancia de los partidos políticos en la democracia. He aquí una de las contradicciones actuales y asimismo uno de los desafíos teóricos y analíticos. Hasta la fecha muy pocos estudios han abarcado estos dos enfoques y variables en el campo de la investigación sobre transformaciones de sistemas de partidos políticos.³ Valga aclarar que en este estudio los sistemas partidistas constituyen el fundamento de las democracias representativas.

En cuanto al contenido y la estructura del presente trabajo, luego de esta sección introductoria se presentarán algunos argumentos acerca de la necesidad de examinar el concepto de la descentralización que asimismo merece clarificarse desde varias perspectivas. Primero con ciertas aclaratorias conceptuales, pero asimismo deberá ser relevante profundizar en la tradición latinoamericana centralista e igualmente regresar históricamente a las contribuciones de Alexis de Tocqueville en el campo del estudio de los gobiernos descentralizados. En la siguiente sección se argumentará acerca de las relaciones entre descentralización y democratización, tema considerado importante debido al reto que representa para los gobiernos éstos tienen ambiciones de implementar

reformas descentralizadoras. Luego, para comprender las estructuras políticas e institucionales y los obstáculos para lograr nuevos tipos de sistemas democráticos, se presentarán algunas características históricas típicas de los partidos políticos latinoamericanos. Otros aspectos de relevante significación del liderazgo y/o los movimientos de carácter populista se analizarán posteriormente. Adicionalmente, será utilizado un acercamiento más amplio al concepto de Estado-sociedad, particularmente al concepto de “sociedad política”, entendido como el alcance o el espacio para la posible movilización e interacción de los agentes (actores) sociales/políticos, concepto que es comparado en un grado limitado con las ideas de las escuelas liberales-pluralistas y con el post-marxismo respectivamente. Después, se hará una argumentación alrededor de ciertas dimensiones teóricas en torno a los partidos políticos y los sistemas partidistas, particularmente determinados aspectos y factores explicativos para comprender determinadas transformaciones partidistas. En este mismo contexto, el trabajo continúa con la presentación del modelo teórico de “estructuras de oportunidades políticas” que resulta muy conveniente para una aproximación analítica en la investigación de los movimientos sociales y políticos (incluso de los partidos políticos). Finalmente, antes de redondear el estudio con las reflexiones finales, el autor quiere contribuir con algunas sugerencias de aproximaciones metodológicas, incluso enfatizando algunos peligros metodológicos y desafíos para el proceso de investigación en las ciencias sociales.

2. Descentralización: Definiciones conceptuales

En las ciencias sociales, entendemos la descentralización como el proceso mediante el cual ciertas funciones o partes del poder gubernamental y de la responsabilidad de éste se traspasan desde el nivel central nacional al nivel municipal y/o regional/provincial. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo, salud, asistencia médica, educación, policía, etc., se trasladan a la responsabilidad local y/o regional. Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: la existencia de entidades territoriales para administrar, el derecho del pueblo a elegir sus pro-

pios líderes locales/regionales, y la capacidad de autofinanciamiento de las distintas entidades territoriales. La descentralización supone una transferencia del ejercicio del poder. La descentralización en sí acerca las decisiones económicas y políticas a quienes conciernen, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad para cada individuo de influir más en su propio futuro socio-político-económico. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para definir y redefinir sus necesidades y prioridades, pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad de proveer información sobre el desarrollo y el manejo de los recursos comunes nacionales.

El concepto de descentralización frecuentemente se contrasta (e incluso se confunde) con los de federalismo, centralismo, desconcentración y delegación. El concepto de federalismo tiene sus raíces en la expresión *foedes* (del latín), lo que significa alianza, unión o tratado federal. Asimismo, el concepto de federalismo se usa para denominar un cierto sistema político, el cual se caracteriza por la independencia institucional y facultades autónomas de subsistemas territoriales (estados federales) constitucionalmente garantizados. Una definición relativamente autoritativa de federalismo se presenta por Arend Lijphart (1999: 186): “una organización política en la cual las actividades de gobierno están divididas entre gobiernos regionales y el central de tal manera que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades bajo su mandato de tomar decisiones finales”.

La delegación se puede definir como la asignación temporal de funciones a una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica, mientras que la descentralización implica la asignación permanente de funciones a una entidad con distinta personalidad jurídica. Asimismo, la descentralización como concepto teórico puede estar interconectada al de desconcentración. Ambos conceptos se refieren a la transferencia de poderes desde el nivel nacional a los niveles regionales y/o locales. Pero, la desconcentración describe el proceso de transferencia en el cual el gobierno nacional está presente en las unidades locales y regionales con sus propios órganos. Por su parte, la descentralización se refiere a la transferencia de servicios, competencias y recursos desde el nivel nacional centralizado a las comunidades y regiones. Por tradición, la descentralización está identificada con la comunidad local, pero

realmente es una forma de organización que se puede usar en todos los niveles de gobierno. Asimismo, el grado en el cual un sistema administrativo está centralizado/ descentralizado tiene varias dimensiones y relaciones inter e intra-gubernamentales entre sí; nacional-regional, nacional-local y regional-local.

El significado del concepto de descentralización se puede comprender mejor cuando se compara con su opuesto: la centralización. La centralización y descentralización política y administrativa describen sobre todo una jerarquía espacial de poder. La centralización puede describirse como un esquema piramidal de gobierno en donde las decisiones se concentran en lo alto del vértice del Estado. No obstante, en la práctica probablemente no funcionaría un sistema completamente centralizado ni descentralizado, por lo menos no hasta el grado de poder calificarse como un sistema. La descentralización es por ende más un proceso que un sistema y, además, se presenta tan multidimensional que teóricamente funciona más bien como un concepto paraguas para cubrir las descripciones de varios procesos.

3. La contribución tocquevilliana

Creo que la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y al gobierno mismo; pero no niego que una fuerza social centralizada sea capaz de operar fácilmente en un tiempo dado y sobre un punto determinado (Tocqueville, [1835] 1998: 353 (Libro 4, capítulo 4).

Alexis de Tocqueville (1805-1859) probablemente nunca usó el concepto de descentralización, pero por cierto estaba a favor de lo que hoy se conoce como los principios de subsidiariedad⁴ de la descentralización y de una relación más cercana entre los ciudadanos y el Estado. Ya en la década de 1830, este jurista, filósofo y diplomático francés puso un énfasis particular en la importancia de los ciudadanos políticamente activos, colaborando entre sí y con un Estado descentralizado. Claramente inspirado por las ideas de pluralismo institucional y la separación poderes de Montesquieu, Tocqueville basó esta idea de mando popular a nivel local en la experiencia vivida en los Estados Unidos de América,

donde observó que un gobierno descentralizado basado en la división vertical de poderes era posible, comparado con la alta centralización del sistema gubernamental del Estado francés de la época. El fenómeno que hizo posible este tipo de democracia era el vigor de la sociedad civil -también un rasgo distintivo necesario-, lo cual hizo al gobierno central menos importante. Tocqueville previó que todas las naciones europeas iban a desarrollarse como democracias y vio posibilidades de aprendizaje a partir de las experiencias de Norteamérica. Si bien es cierto que las ideas y el concepto de democracia habían existido desde los días de Aristóteles y los pequeños Estados-ciudades, fue sólo con la revolución francesa, a partir de 1789 que la democracia apareció por primera vez como una bandera política.

Asimismo, el Libertador venezolano Simón Bolívar incluía discusiones acerca del federalismo y de las virtudes de la forma descentralizada de gobierno en sus discursos, y confesaba que estaba impresionado por el sistema democrático de los Estados Unidos de América, donde había pasado no más de cuatro meses antes de regresar del exilio a Venezuela. No obstante, Bolívar consideraba que hubiera sido extremadamente difícil implementar un sistema descentralizado en los Estados latinoamericanos y que se llegaría a una situación de caos. Por ende, defendía un sistema político altamente centralizado.

Y así como Venezuela ha sido la república latinoamericana que más ha adelantado en sus instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados. En Nueva Granada las excesivas facultades de los gobiernos provinciales y la falta de centralización en general han conducido aquel precioso país al estado a que se ve reducido en el día (Bolívar, Carta de Jamaica, 1815).

En Latinoamérica, la centralización del Estado ha sido tradicionalmente tan alta como en la Francia de Tocqueville durante el siglo XIX. Si observamos las oportunidades de acción colectiva de los movimientos sociales en Latinoamérica, se entiende por qué Alain Touraine subraya que la subordinación de los movimientos sociales vis-à-vis el Estado constituye la mayor limitación en la capacidad de actuar (Touraine, 1989: 162; Lalander, 2004 a: 85). El historiador finlandés Jussi Pakkasvirta enfatiza que las estructuras jerárquicas y el centralismo del colonialismo ibérico

dejó una herencia de ineficiencia gubernamental en América Latina, y por ende se puede concluir que el continente sufrió una doble marginalización como región periférica durante el Siglo XIX (Pakkasvirta, 1997: 52-53). O, para utilizar las palabras del prominente historiador Claudio Véliz:

Hasta años recientes en la historia política de América Latina -con la excepción de la existencia oficial del federalismo- la descentralización no ha estado presente en la tradición política, administrativa y económica de los gobiernos. En América Latina, el modo centralista está apoyado y fortalecido precisamente por una tradición política que siempre fue centralista y sólo excepcionalmente partió del curso opuesto (Véliz, 1980: 9).

Véliz igualmente enfatiza como influyente el centralismo de la religión dominante, la Iglesia Católica con su estructura interna centralizada, así como la ausencia de cualquier ocurrencia o circunstancia que pueda compararse con la revolución industrial europea (Véliz, 1980:3-9; 16-23). La tradición centralista se profundizó durante el siglo XIX debido a los esfuerzos por establecer instituciones estatales políticas y administrativas fuertes y debido a las sombras de la herencia centralista colonial que se ha mantenido en los *aparatus* de los Estados hasta la actualidad y que ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas inclusivamente luego de sus procesos de democratización.

4. Descentralización y democratización

En Latinoamérica, los procesos de descentralización se han acelerado de manera significativa a partir del final de los años ochenta, y en naciones tan distintas como Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela y Guatemala. Es evidente que las demandas por la introducción de la descentralización y su implementación coinciden con la crisis económica de la década. La descentralización probablemente fue inducida tanto por el creciente descontento político popular -con la profundización de la crisis económica de los años 80- como por ser un componente en el proceso de reforma democratizadora por parte del Estado. Al mismo tiempo, las presiones por la descentralización

también venían de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, los bancos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los cuales veían a las reformas descentralizadoras como la vía para reducir la pobreza y para combatir la corrupción y la ineficiencia institucional. Al mismo tiempo las reformas han sido denunciadas, en varios casos, como cortinas de humo de programas de ajuste estructural y políticas neoliberales.

No obstante, en general la descentralización está íntimamente conectada con los procesos de democratización y en muchos casos se la puede considerar como un tipo de democratización, esto es, partiendo de la definición de la democratización como un aumento en la igualdad política. La legitimidad de una sociedad democrática, sugiero, depende de los eslabones entre grupos de la sociedad civil y el Estado. Si bien la democracia en buena medida se logra una vez que está consolidada o es aceptada por todos los actores políticos como “el juego reinante”, la democratización es un proceso continuo en varios campos sociales y políticos. Ya en 1959 Seymour Lipset concluyó que en todos los sistemas democráticos existen conflictos incorporados entre grupos. De hecho, según él, estos conflictos funcionan como el propio pulso de la democracia. Una situación con conflictos razonables puede constituir una definición nuclear de democracia. La legitimidad y la estabilidad política de los países en particular dependen de factores culturales e históricos, los cuales han decidido el orden de importancia de los asuntos y problemas de la sociedad (Lipset, 1969: 64). Hay una relación cercana entre descentralización y democratización, pero no siempre es una relación necesaria.⁵ La descentralización puede introducirse en cualquier tipo de régimen, monarquía o república, en sistemas federales o no federales y en sistemas democráticos o autoritarios.

Sin duda, la descentralización puede cambiar las perspectivas y posibilidades para que movimientos y actores alternativos puedan participar y competir por el poder político. En este contexto de oportunidades nuevas para los actores políticos (anteriormente excluidos) emergen espacios nuevos de conflicto (a veces como consecuencia de diferencias en prioridades y agendas entre los nuevos actores vis-à-vis los tradicionales). El politólogo sueco Axel Hadenius (2001 b: 134-139) presenta argumentos *a favor de y en contra* a la descentralización, resumidos en el

siguiente cuadro:

5. Descentralización: Pros y Contras

PROS	CONTRAS
<ul style="list-style-type: none"> • Méritos democráticos (el poder político más cerca de los ciudadanos) • División vertical de poderes (para evitar concentración del poder y posibilidades de malversaciones) • Efectos suavizadores en conflictos (el aspecto de accesibilidad al poder político de grupos minoritarios). • Posibilidades de mejorar la eficiencia a través de experimentos en diferentes centros de decisión. • Provisión de oportunidades para partidos y facciones opositoras de ejercer medidas de poder político.⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación electoral más baja en los niveles local y regional (una tendencia general). • Mayores riesgos de corrupción en los niveles local y regional. • Cambios políticos e institucionales radicales son más fáciles llevar a cabo con un sistema centralizado. • Ciudadanos reciben servicios y/o tratamiento diferente en distintas regiones (es decir, una ruptura del principio de igualdad). • Riesgos de una agudización de la separación y disolución del Estado Nacional.⁷

Con respecto al argumento relacionado con la corrupción y la posible malversación, Hadenius destaca (2001 b: 134-139) que la descentralización requiere la creación de un aparato eficiente de control. Yo sugeriría que un sistema fundamentado en la corrupción constituye un inmenso obstáculo en las ambiciones de aliviar la pobreza. Es decir, los ciudadanos con recursos económicos son favorecidos por un sistema corrupto, y los sectores marginalizados son privados de las posibilidades de lograr mejoras en sus condiciones socio-económicas. Como se mencionó en la tabla, la democratización a nivel local puede ser crucial para el grado y las perspectivas de gobierno democrático a nivel nacional. Así que los argumentos a favor de un sistema político descentralizado se re-

lacionan sobre todo con la democratización y las mejoras en la eficiencia institucional. El quinto argumento a favor de la descentralización es particularmente relevante. Diamond enfatiza las oportunidades políticas para los partidos de la oposición y, asimismo, una apertura hacia la pluralización política como un objetivo de las reformas descentralizadoras. En la sección sobre estructuras de oportunidades políticas habrá una profundización analítica de este argumento.

La relación entre la descentralización y la democratización está particularmente enmarcada en el proceso de la selección de los líderes locales. Las experiencias de las elecciones directas de alcaldes, gobernadores y concejales en los países latinoamericanos descentralizados desde los años '80 y '90 demuestran que la descentralización puede contribuir a la creación de una pluralización política, con la aparición de partidos políticos no tradicionales y "nuevos" grupos sociales de interés. No obstante, la democratización a nivel nacional no necesariamente implica una democratización a nivel regional y/o local. Pero, cuando estudiamos la desconcentración de poder desde el gobierno nacional a las entidades jerárquicamente inferiores, la descentralización en sí efectivamente constituye un elemento democratizador. La perspectiva democrática es central en el discurso de las relaciones Estado-sociedad, incluso en la discusión sobre las implicaciones de la descentralización para el sistema partidista, ya que el problema básico es encontrar un balance entre los dos en un contexto democrático. Como lo expresa Hadenius (2001a:1): *"La sociedad intenta así gobernar el Estado por el cual está gobernada."*

6. La misión ardua de una reforma descentralizadora exitosa

No hay cosa más difícil de tratar ni en la que el éxito sea más dudoso, ni cosa más peligrosa de manejar, que la responsabilidad de convertirse en la persona que introduce un nuevo orden político; porque todo innovador tiene como enemigos a cuantos el viejo orden favoreció y como tibios defensores a aquellos a los que las nuevas leyes deberían beneficiar. Esta tibieza nace por miedo a los adversarios, que tienen las leyes a su favor y por la incredulidad de los hombres, que no confían

en las novedades hasta que la experiencia no las confirma (Machiavelli, [1516] 1960: 31-32).

Abundan los estudios sobre por qué los gobiernos latinoamericanos tan a menudo fracasan en la implementación de reformas sociales, incluyendo las enmarcadas en los esquemas de la descentralización. La economista política Judith Tandler, en su obra *Good Government in the Tropics* (1997) presenta algunos factores explicativos sobre las causas que contribuyen a un mejor funcionamiento de los gobiernos, basados en un estudio de caso en el estado (regional) brasileño de Ceará, el cual puede considerarse una historia de éxito relativo. Tradicionalmente el estado sufría de una exagerada burocracia, corrupción, ineficiencia y otras enfermedades políticas a nivel local y regional, pero un liderazgo innovador logró cambiar la dirección de la tradición gubernamental para lograr mejoras en términos de instituciones estatales más eficientes y menos corruptas. Un factor clave explicativo se encuentra en la creación de un sentimiento de orgullo entre los trabajadores y oficiales empleados en las gobernaciones y municipios con respecto a su funcionamiento y posición, una sensación de estar encargados y de ser responsables dentro de la organización. Es decir, trata de una delegación eficiente, tradicionalmente un obstáculo fundamental en los gobiernos latinoamericanos.

Para Tandler, se ha probado igualmente que las organizaciones de la sociedad civil juegan papeles protagónicos en la evolución positiva de gobierno y el liderazgo político local. Con un proceso dinámico entre los dos actores (gobierno y sociedad civil) que permite un intercambio mutuo, involucrando e invitando a la participación popular, y asimismo mediante un reconocimiento de la independencia de la sociedad civil. La descentralización de las autoridades y las responsabilidades son algo fundamental en estos procesos, así como la flexibilidad del liderazgo y la continuidad de las buenas intenciones por parte del gobierno, lo que con todo contribuye a transformaciones culturales entre los ciudadanos, como un aumento en la confianza en las instituciones del Estado (Tandler, 1997).

Al reconsiderar la línea argumentativa de Tandler, parece evidente que la descentralización encuadra un factor incorporado de descontrol para los partidos políticos, procediendo de la hipótesis de que un gobernador

(o prefecto) y un alcalde sienten responsabilidad hacia los ciudadanos, y de que se esfuerza para lograr eficiencia en su gobierno democrático. En el contexto de la descentralización, gobiernos sub-nacionales frecuentemente se encuentran estorbados por grupos de élites en oposición que rechazan y obstruyen los proyectos y las reformas que el gobierno local o regional quiere implementar. Esta oposición puede consistir en importantes sectores empresariales de los cuales el liderazgo político depende para poder funcionar, por ejemplo para la provisión de servicios sociales para los ciudadanos. Terratenientes, grandes empresas de la construcción, proveedores de servicios locales/regionales y empleadores pueden presionar e incluso paralizar el liderazgo político como una medida para que el gobierno reduzca los impuestos (o librarles completamente de otros costos). Esto implica que un gobierno nuevo (no-tradicional) que carece de eslabones (o con débiles conexiones) con los grupos tradicionales de élites puede encontrarse con dificultades enormes si intenta cambiar el orden de las cosas, es decir, si los sectores empresariales y la élite privilegiada perciben las políticas nuevas como una amenaza. De manera que si bien un alcalde o un gobernador regional (o prefecto) es electo con una mayoría de apoyo popular, la carencia de eslabones positivos con las élites económicas y sociales puede resultar en fracasos políticos. De esta manera cierta desilusión general puede profundizarse entre los ciudadanos, algo que se evidencia aun con más claridad en los países del Tercer Mundo, con altos niveles de pobreza, inmensas hendeduras sociales, polarización y distribución desigual de ingresos.

En *Politician's Dilemma (Dilema del político)*, Barbara Geddes (1994) hace una aproximación a esta problemática situación de la doble responsabilidad de los líderes políticos locales y regionales (hacia el partido o el ejecutivo nacional y hacia el electorado). ¿Deben los recursos económicos del Estado ser utilizados para proyectos económicos nacionales o deberán ser canalizados a los ciudadanos y los empresarios locales debido a la supervivencia política del funcionario electo que toma las decisiones? Geddes ilustra el razonamiento de los políticos y sus actuaciones ante una elección. Las tradiciones patronales-clientelistas afectan la probabilidad de ser electo (y re-electo), no obstante al mismo tiempo obstruyen cualquier posible plan de desarrollo eficiente. Asimismo, las

presiones por reformas deseadas a veces tienen efecto para quien resulta electo. Esta situación de espada de doble filo para los líderes políticos locales y regionales ilustra un aspecto nuclear de la importancia de la reforma descentralizadora y sus perspectivas de desarrollo.

Indudablemente la descentralización ofrece práctica y teóricamente nuevos caminos para confrontar directamente las necesidades del pueblo, pero al mismo tiempo los apoderados sub-nacionales son agentes del poder nacional, y debido a estas obligaciones intra-gubernamentales se puede dificultar el trabajo de los mismos. Para concluir, un requisito necesario para todas las instituciones gubernamentales es la dinámica entre el control local autónomo y la coordinación a nivel nacional. Para que la descentralización sea exitosa desde la perspectiva democrática son imprescindibles algunas condiciones mínimas: ante todo, los recursos económicos, humanos y administrativos suficientes. Asimismo, se requiere un liderazgo político de base local/regional, pero al mismo tiempo con un panorama nacional, acompañado por una claridad en las metas nacionales, incluso las estrategias para lograrlas y la comprensión entre los apoderados de todos los niveles de la nación. La dificultad principal consiste en lograr este balance de liderazgo y desarrollo nacional.

7. Características de los partidos políticos latinoamericanos

Ahora bien, para aproximarnos a la evolución histórica continental de los partidos políticos, debemos señalar que los sistemas partidistas latinoamericanos comparten ciertas características estructurales básicas, de gran valor analítico, útiles para comprender mejor los desarrollos de partidos políticos individuales, así como cambios en los sistemas partidistas y también para comprender las dificultades relacionadas con reformas políticas, como por ejemplo la descentralización. Ya en 1971, Ronald H. McDonald presentó seis características fundamentales de los partidos políticos de Latinoamérica, diferenciándolos de otras culturas políticas (con el riesgo de generalizar), más precisamente:

- 1) Elitismo
- 2) Regionalismo

- 3) Transicionalismo
- 4) Personalismo
- 5) Faccionalismo
- 6) Organización

El rasgo elitista se refiere a la tradición de control de los procesos internos de toma de decisiones, es decir, una centralización política del poder. La característica regionalista sugiere una influencia de factores regionales dentro de los partidos, muy común en países en desarrollo, que se manifiesta en el hecho de que la cultura regional y sus eslabones económicos son más fuertes que los de carácter nacional (McDonald, 1971: 7-15). Manuel Alcántara enfatiza la importancia de la característica regionalista desde los años '70:

Así, es interesante destacar como más relevante el hecho de que se produce un leve impacto del periodo de nacimiento en la ubicación territorial de los partidos latinoamericanos, ya que seis de los siete partidos que tienen una ubicación originaria regional han surgido después de 1975, lo que es un reflejo de en qué medida hay un ligero avance en los recientes procesos de descentralización de la política en la región que se expresa mediante la creación de este tipo de partidos (Alcántara Sáez, 2001: 24).

El transicionalismo de los partidos políticos y sistemas partidistas del continente se refiere a la sensibilidad ante coyunturas y cambios en las demandas de la sociedad. Nuevos tipos de partidos pueden presentarse para atraer a grupos sociales, como partidos de obreros, campesinos, partidos aristocráticos etc. El personalismo, por su parte, podría considerarse como un ingrediente necesario en prácticamente todas las culturas políticas. No obstante, existen diferencias entre los partidos latinoamericanos y, por ejemplo, los rasgos personalistas de los partidos norteamericanos. Frecuentemente, los partidos políticos de América Latina se han desarrollado en una extensión institucionalizada de una personalidad política. A menudo, este tipo de partido fracasa en los intentos de reconstruirse después de la muerte de su líder.

La quinta característica –la del faccionalismo– está interrelacionada con el personalismo y el elitismo y describe la tradición de concentración faccional dentro de los partidos y alrededor de personalidades individuales. Las repercusiones del faccionalismo frecuentemente resultan en

la formación de partidos políticos nuevos. Es decir, como consecuencias de conflictos dentro del partido. Finalmente McDonald menciona la particularidad de la organización de los partidos latinoamericanos. Con algunas excepciones (como el PRI en México, el APRA en Perú, así como AD y COPEI en Venezuela) los partidos tienden a ser más suavemente organizados, como tipos de organizaciones *ad hoc* que viven solamente durante las campañas electorales. Se manifiesta también en los “fenómenos electorales”, es decir una agrupación política puede competir en una elección, para luego (de una derrota) disolverse y reaparecer bajo otro nombre en la siguiente elección (McDonald, 1971: 8-15). Es decir, este rasgo está interrelacionado parcialmente con el rostro transicionalista de las organizaciones partidistas. En las investigaciones politológicas recientes, se puede discernir una atención incrementada hacia el nivel de *volatilidad* de los sistemas partidistas. En comparación, los sistemas partidistas latinoamericanos se han presentado como tres veces más volátiles que los sistemas partidistas de la Europa Occidental (Lalander, 2004 a: 67). Regresando a la característica del faccionalismo, Viscount Bolingbroke (1678-1751), contemporáneo de Montesquieu y uno de los primeros intelectuales en estudiar analíticamente el papel y el funcionamiento de los partidos políticos, concluyó muy escépticamente que: *Los partidos son un mal político y las facciones son el peor de todos los males políticos* (citado en Sartori, 1976: 6).

8. La tradición populista

McDonald no menciona las características del clientelismo y el populismo. Con respecto al segundo, posiblemente se debe al hecho de que el debate académico sobre el populismo estaba limitado en aquel tiempo⁸. No sorprende que el liderazgo político populista (o la clasificación de populista) reaparezca en América Latina. En ningún lugar del mundo se ha suscitado tanta discusión sobre el concepto del populismo (incluso como un sistema político propio) como en la historia política de los países latinoamericanos, donde movimientos, partidos políticos y gobiernos han surgido a la sombra de un líder fuerte con una relación directa con las masas populares. Sobre todo se trata de una política nacional

popular, como expresión de la unidad del pueblo con la nación como colectividad y bajo la amenaza de una dominación externa. Además, en el análisis de los regímenes latinoamericanos, la ausencia de una definición clara del fenómeno del populismo dificulta la clasificación de los distintos casos de populismo en un continente donde diversos líderes, regímenes, movimientos y partidos políticos, han sido calificados como populistas.

En el mundo académico hay una gran cantidad de estudios sobre el populismo, enfocando distintas dimensiones relevantes (definición de pueblo, de masas, de nación, de ideología etc.) con la idea de comprender los tipos distintos de populismo. Históricamente, los movimientos populistas no han durado mucho tiempo. Normalmente dependen, nacen, surgen y mueren con su personaje/líder principal. Para facilitar el análisis de estructuras y distintos tipos de populismo, el politólogo Kenneth Roberts presenta un modelo de cinco características:

- 1) Un patrón personalista y paternalista de liderazgo político, aunque no necesariamente carismático.⁹
- 2) Una coalición política poli-clasista y heterogénea concentrada en los sectores subalternos de la sociedad.
- 3) Un proceso de movilización política de arriba hacia abajo, que evita o subordina las formas institucionalizadas de mediación por vínculos más directos entre el líder y las masas.
- 4) Una ideología amorfa o ecléctica, caracterizada por un discurso que exalta los sectores subalternos o es anti-elitista y/o anti-*establishment*.
- 5) Un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas ampliamente difundidos con el fin de crear una base material para el apoyo del sector popular (Roberts, 1998: 381).

Es importante considerar varias dimensiones y circunstancias relevantes al estudiar y analizar el populismo, ya que normalmente no tiene ideología original en la situación o el ambiente en el cual surge, más bien, las ideas y la organización de los movimientos populistas han tenido un carácter amorfo. Para partir de una descripción mínima, el populismo se caracteriza por la interacción directa entre el pueblo y la élite (o el pueblo y el líder). Este eslabón se presenta con un carácter muy personalista. Frente al movimiento está un personaje (líder) ca-

paz de concentrar la organización alrededor de su persona. El análisis del populismo latinoamericano desde las perspectivas del “pueblo” (las masas) y también del populismo como “ideología del pueblo”, sugiere que el “pueblo” en sí no es una ideología. Pero, sí puede existir una ideología del pueblo, y la constitución del “pueblo” sería el primer paso hacia un cambio social o una movilización. El populismo es un proyecto de futuro contra el presente que se estructura a partir de las bases sobre las cuales tiene lugar una movilización ideológica del «pueblo» para completar con éxito el proceso de cambio social. Otra cosa es que se llegue o no a completar ese cambio social (Moscoso Perea, 1990:268-271). Las masas, o el pueblo, son ciudadanos normalmente comprendidos como los más pobres, los hasta entonces excluidos, por ejemplo los campesinos o los marginalizados, es decir, las relaciones populistas entre el líder y el pueblo se basan en una esperanza (y en promesas) de una redistribución económica, política y social. Probablemente, la atracción del populismo tiene sus raíces en estas promesas profundas y a menudo radicales de cambios políticos y (re-)distributivos. Normalmente, los movimientos se caracterizan por un sentido de “nosotros-contra-ellos”, es decir, denominar enemigo a algún grupo o sector. Por ende, una característica común del populismo es una cultura política antagonista y polarizadora. Sin embargo, si bien es cierto que los dirigentes populistas en América Latina han sido tan distintos como los países en donde actúan, hay rasgos comunes entre ellos.

Es innegable que pueden co-existir distintos tipos de relaciones y modelos sociales, políticos y culturales con un movimiento o liderazgo populista, e incluso pueden ser incluidos como rasgos o modelos de funcionamiento de distintos tipos de populismo (paternalismo, caudillismo, clientelismo, corporativismo etc.) Para aproximarnos a las situaciones populistas y neo-populistas con un enfoque más tradicional de Estado-Sociedad, en varios de los ejemplos clásicos del populismo latinoamericano, el contacto entre el líder y el pueblo (las masas) ha sido fundamental. Como consecuencia han sido debilitados los partidos políticos (tradicionales) y asimismo se ha visto sobrepasado el proceso parlamentario normal.

En un artículo extremadamente impactante de los años 90, Guillermo O’Donnell lanzó el concepto de democracia delegativa. Se basa en la

premisa de que cualquier candidato que gane una elección presidencial sería titulado para gobernar prácticamente según sus propias preferencias personales. Según las ideas de la democracia delegativa los típicos candidatos presidenciales se presentan como en una posición por encima los intereses organizados y de los partidos políticos. Sin embargo, O'Donnell explica que los rasgos plebiscitarios de la democracia delegativa eran observables en casi todos los países latinoamericanos antes de la crisis social y económica, y que tales tipos de liderazgo político anteriormente han sido descritos bajo los nombres conceptuales de populismo y caudillismo (O'Donnell, 1994:59-62). Este tipo de democracia pasiva (o floja) significa que los ciudadanos colocan su esperanza política en las manos de un líder político (más o menos autoritario), y será contrastable con la democracia participativa que Alexis de Tocqueville recomendaba, con una eficiente división de poderes y funciones incorporadas de controles y balanzas (*checks-and-balances*). La democracia floja se refiere a la misma categoría que la pasiva, pero asimismo incluye a parte de aquellos ciudadanos que carecen de fe política (mi definición). Igualmente la democracia floja cubre el fenómeno de *voto castigo*, es decir no votar por un candidato sino contra la opción menos deseada.

En cuanto a la característica anti-elitista del populismo, Touraine está de acuerdo, y agrega que además que el populismo es en general anti-intelectual (Touraine, 1998: 330-332). El discurso anti-elitista del populista involucra ideologías movilizadoras dirigidas contra el establecimiento político y/o sus instituciones, y también contra las elites económicas y los oligarcas tradicionales. Esta característica del populismo igualmente puede determinar las limitaciones del mismo: ¿Cuánto tiempo podría durar un movimiento político populista y cuando termina? ¿Una vez en el gobierno o ya establecido como la nueva élite? Al mismo tiempo debemos preguntarnos si no hay algo de populista en todos los políticos exitosos del mundo: es difícil clasificar con certeza a algún político o movimiento como populista, cuando a menudo sólo se trata de promesas políticas atractivas.

Para teóricos de movimientos sociales el concepto del *Parlamento de la calle* es frecuentemente usado en el contexto de protestas las populares. Movimientos políticos populistas asimismo se han aprovechado de esta vía para buscar su legitimidad en el apoyo popular en vez del proce-

so parlamentario normal. A veces situaciones de punto muerto pueden provocarse entre masas populares frustradas invadiendo las calles y un presidente que no termina de desafiar o confrontar el descontento popular. Bajo tales circunstancias un líder o un movimiento populista apelar como una opción atractiva a las masas populares. Una demanda popular común así crea la base de una nueva forma de lealtad entre líder(es) y masas, más allá de la esfera política institucionalizada. Es llamativo considerar las ideas de Raúl Madrid sobre la emergencia de un etno-populismo, es decir movimientos y partidos políticos con un perfil de identificación étnica, pero con la habilidad de atraer a otros sectores no-indígenas, como los casos del MAS (*Movimiento Al Socialismo*) de Evo Morales en Bolivia, y el movimiento político Pachakutik en Ecuador (Madrid, 2008). Desde tal perspectiva se ilustra asimismo la posible coexistencia de una estructura populista y reivindicaciones sociales desde la perspectiva étnica que en varios países han contribuido a cambios positivos del nivel cualitativo de la democracia, desde los ángulos de inclusión social y política e igualmente el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, lo que se puede comparar con la exclusión y el racismo sistematizados que tradicionalmente ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas.

Entre los estudiosos del populismo hay cierto escepticismo sobre las expectativas de los distintos tipos de populismo como modelo político para las democracias latinoamericanas. No obstante, no quiero decir que todos los populismos son malos. En tiempos de crisis de credibilidad y desilusión política por parte de los ciudadanos -y sus repercusiones en forma de obstáculos a la gobernabilidad- un líder (o un movimiento) populista puede emerger y reanimar la fe en la democracia y la política. Por supuesto, con una perspectiva más larga, el populismo con sus rasgos anti-parlamentarios constituye una amenaza contra la democracia, por lo menos si no se construyen mecanismos y canales de participación e influencia política y social en diferentes niveles político-territoriales. Pero, si el populismo despierta una voluntad de participación política de los ciudadanos dentro del esquema democrático, en tal caso hay factores favorables que indican acerca de la legitimidad y el funcionamiento democrático del populismo. Sólo hay que recordar el origen del concepto populismo, de *populus* (pueblo en latín), es decir la voluntad

del pueblo.

Democracia representativa y partidos políticos

A través de los procesos electorales y parlamentarios, los partidos políticos canalizan los intereses sociales y expresan las demandas populares. Al cumplir estas tareas, los partidos políticos normalmente [...] abastecen una función amplia de agregación, integrando así la multitud de demandas conflictivas de la sociedad a paquetes manejables (Hadenius, 2001 a: 32; Sartori, 1976).

En el debate de relaciones Estado-sociedad se puede ilustrar una distinción adicional y funcional al agregar una esfera política entre el Estado y la sociedad civil. En tal contexto el Estado se refiere al "aparatus de organizaciones administrativas, judiciales, legislativas y militares", mientras que la sociedad política incluye un número de instituciones y actores intermediadores entre la sociedad civil y el Estado. Estos actores políticos pueden jugar papeles variados, como los partidos políticos que a veces tienen la capacidad de unir grandes grupos de la sociedad civil en amplias coaliciones. Al mismo tiempo, sin embargo, puede ocurrir que sus actuaciones directamente incrementan las tensiones entre los distintos grupos de la sociedad civil. Como argumenta Gordon White (1994: 381-382), los partidos tanto pueden fortalecer como debilitar a los grupos de la sociedad civil. White por ende coloca los partidos políticos en la esfera de la sociedad política, entre la sociedad civil y el Estado. La pura función de los partidos políticos es la de conectar la sociedad civil con el Estado. Pero los partidos políticos también pueden ser organizaciones de la sociedad civil, dependiendo de varios factores, como su tamaño y posición vis-à-vis al Estado etc.

La sociedad política penetra tanto a la sociedad civil como al Estado y, en segundo lugar, las organizaciones políticas pueden actuar y ser involucrados en instituciones judiciales, legislativas, administrativas y ejecutivas. El acto de votación es naturalmente considerado como único entre los posibles actos políticos para el ciudadano, lo que puede ilustrar la democracia representativa a través de la vía "normal" del proceso electoral, en el cual los ciudadanos "normalmente" participan con sus votos por sus preferencias de representación a través de los partidos políticos. Para citar al clásico teórico gramsciano italiano Norberto Bobbio (1987:45): "Generalmente, la expresión "democracia representativa"

significa que las deliberaciones colectivas, es decir, deliberaciones que conciernan a la comunidad entera, son realizadas no directamente por sus miembros, sino por la gente electa para este objetivo." Lo que hace único al acto de votación residen en el hecho de que la misma votación es para cada individuo la manera legítima y limitada de participar en la política, comparado con otros tipos de actividades políticas, cuando los actores están libres para multiplicar sus inversiones participativas.

Un supuesto fundamental es que la meta de una organización cuando pasa a la esfera política, por ejemplo cuando una organización social se transforma en un partido político, es que puede politizar su identidad y sus intereses, es decir, ganar estatus (reconocimiento) y tener posibilidad de lograr sus intereses. Los post-marxistas, incluyendo a Antonio Gramsci, critican los intentos pluralistas liberales de hacer una clara distinción entre la sociedad civil y el Estado. Gramsci (citado en: Macdonald, 1997: 19) constata que: "...la noción general de Estado incluye elementos que necesitan ser referidos hacia atrás a la noción de la sociedad civil (en el sentido de que se podría decir que Estado = sociedad política + sociedad civil, en otras palabras una hegemonía protegida por la armadura de la coerción)." Regresando a la aproximación pluralista liberal, la existencia de y las actividades de los partidos políticos se deben considerar como cruciales en un sistema democrático y en las relaciones Estado-Sociedad.

Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman y Henry Brady (1995: 21-29) han estudiado la racionalidad en la participación política, basando sus resultados en un estudio amplio de participación política en los Estados Unidos. Con respecto a la votación, la racionalidad de este acto puede ser seriamente cuestionada, ya que es un acto único que para el individuo no puede ser garantizada ninguna diferencia en una perspectiva más larga. Tocamos allí las teorías de la acción colectiva, es decir, es sólo con una perspectiva más larga y cuando los individuos se unen para actuar colectivamente (fuera de las urnas) cuando tienen probabilidades de éxito en sus actos participativos. Aun más, ya que estudiamos la actividad cívica voluntaria y la dedicación (dinero y tiempo), aparecen dimensiones adicionales del problema de la racionalidad. Es oportuno regresar a las ideas de Alexis de Tocqueville en los años 1830, subrayando la importancia de la participación política en una sociedad

democrática. Para Tocqueville [y los sub-siguientes pluralistas liberales] la participación política incluso es considerada un deber del ciudadano (Tocqueville, [1835]1997: 263-284).

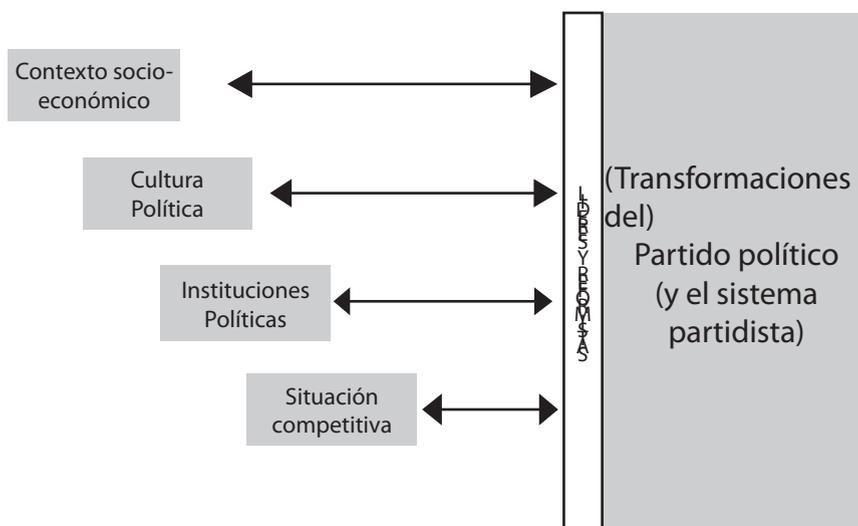
No obstante, hay caminos o posibilidades de movilización también fuera de la sociedad política, es decir, por la interacción directa entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado¹⁰. En el estudio de América Latina, en muchos países con un sistema parlamentario débil, es importante estudiar las oportunidades políticas al lado de los partidos políticos. En cuanto a la función canalizadora de los partidos políticos, ésta significa (cuando domina) que el Estado y la sociedad civil no tienen contacto directo. En Venezuela, por ejemplo, los dos partidos políticos tradicionales y fuertes, los socialdemócratas AD (*Acción Democrática*) y los demócratas cristianos COPEI han perdido su posición anteriormente tan dominante frente a organizaciones políticas alternativas, de las cuales varias comenzaron como organizaciones de la sociedad civil (movimientos sindicales, asociaciones vecinales y movimientos cívico-militares) para luego convertirse en partidos políticos de “una nueva alternativa”. Otro fenómeno indicador de la ruptura de las viejas tradiciones políticas es que las alianzas inter-partidistas y la división o pluralización del voto son cada vez más comunes, así como la presencia de candidatos independientes aspirando a los cargos de alcalde municipal, gobernador (y/o prefecto) de estado/provincia/departamento, e incluso Presidente de la República.

9. Los sistemas partidistas y sus transformaciones

Los sistemas partidistas pueden experimentar cambios dramáticos. Las características organizativas de los partidos, sus posiciones competitivas, el comportamiento de los electores, las características del liderazgo partidista y los ejes programáticos que separan y conectan los partidos, pueden cambiar relativamente rápido, pero no cambian a menudo (Petrojic & Brown, 1999:11).

Un estudio sobre transformaciones de un sistema partidista requiere conocimiento del número y el tamaño relativo de los partidos (fragmentación) y los grados de cambio del sistema partidista (volatilidad). Con

este propósito, la mayoría de los investigadores de cambios del sistema partidista usan las unidades más obvias de análisis: los propios partidos políticos (Coppedge, 1997:1). La fragmentación ocurre dentro de los partidos políticos, mientras que la volatilidad concierne a la totalidad del sistema de partidos y su capacidad para o su tendencia hacia las transformaciones repentinas. Las herramientas de análisis de la volatilidad y la fragmentación del sistema de partidos contribuirán a proveer indicadores para señalar más claramente algunas trampas o tendencias en medio del cambio del sistema de partidos. Sin embargo, a veces los teóricos sostienen que no se pueden comparar manzanas con naranjas, dado que difieren mucho unas de las otras. Siguiendo esa lógica en ciencia política, sería extremadamente difícil comparar determinados partidos políticos con otros. Pero si se ve a las manzanas y a las naranjas como frutas, con algunas similitudes y diferencias, como sabor, color, densidad, tamaño y dulzura, entonces análogamente puede verse a los partidos políticos como organizaciones con ciertas características en común como tamaño, estilo de liderazgo, estructura interna, grado de faccionalismo, habilidad para establecer alianzas, lazos con la sociedad civil y otras más que permiten hacer el análisis mucho más manejable. Desde este aventajado punto de vista, se puede considerar como provechoso analizar un sistema partidista en un país específico en el contexto de una reforma particular (por ejemplo una reforma de descentralización) y de su impacto en el mismo sistema, estudio que requiere extensión en el tiempo e intensidad en el espacio. No obstante, igualmente puede funcionar para estudios de casos comparativos entre países. Los sistemas partidistas y sus transformaciones conllevan consecuencias para todos los actores políticos, así como consecuencias internas en forma de estructura partidista y representación. El politólogo Frank Wilson (1994: 263-265) ha desarrollado una gráfica ilustrativa cubriendo ciertos factores que pueden contribuir a transformaciones inter e intrapartidistas. El modelo también puede contribuir a la comprensión del desarrollo y los cambios del sistema partidista en su totalidad a través de los cambios en los partidos políticos individuales:



Modelo de transformación partidista y de sistema partidista

En el cuadro grande del partido político (y sus transformaciones), líderes y reformistas están en la posición frontal vis-à-vis el ambiente alrededor y factores influyentes. La gráfica indica la concentración del poder en manos de los máximos líderes de los partidos, como se subrayaba en la sección de las características de los partidos latinoamericanos. En su obra clásica de los años 1950, Maurice Duverger (2002 [1951]: 198-199) enfatiza que una de las características más poderosas de los partidos políticos desde el inicio del Siglo XX ha sido el incrementado poder de las autoridades del partido. Asimismo, revela la tendencia hacia la personalización del poder dentro del partido, es decir, el desarrollo de una forma personalizada de autoridad." No obstante, hay aproximaciones diferentes en cuanto al enfoque en las transformaciones de los sistemas partidistas. Vale decir unas palabras sobre las condiciones bajo las cuales los sistemas partidistas tienden a colapsar. Los politólogos Henry Dietz y David Myers presentan un modelo en tres partes sobre los factores que contribuyen a las probabilidades de debilitamiento o colapso de un sistema partidista:

- 1) Algún tipo de crisis aguda y prolongada (p.ej., de carácter económico o social),

- 2) Los partidos del sistema son percibidos como impotentes para confrontar la crisis, y:
- 3) Un partido o líder alternativo es considerado como una opción atractiva.

Los autores sugieren que el colapso de un sistema partidista es más probable cuando emerge una combinación de estos tres factores (Dietz & Myers, 2003: 3). Estas ideas no se contraponen a las implicaciones de una reforma descentralizadora para un sistema de partidos políticos. Más bien los dos primeros factores pueden funcionar como fuentes de presión para llegar a una reforma. Además, con la descentralización ya introducida y funcionando, los líderes locales y regionales pueden ser percibidos como alternativas de liderazgo a los partidos anteriormente tan dominantes. La relevancia de esta aproximación vale sin duda también para el estudio de movimientos populistas, estrategias anti-traditionalistas y anti-sistema, como en el caso de Venezuela y el auge del movimiento de Hugo Chávez.

Un ejemplo empírico podría mencionarse con la descentralización venezolana de 1989 (podría funcionar para ilustrar el ambiente político antes de las reformas descentralizadoras en otros países latinoamericanos también, como p.ej., Bolivia). Las élites políticas confrontaban una fuerte crisis de legitimación y de presiones sociales tan fuertes que aparentemente no les quedaba más remedio que sacrificar dramáticamente el viejo sistema político e introducir nuevas reglas de juego. Kathleen O'Neill (1998: 14-18) se acerca al análisis de las reformas descentralizadoras en los países andinos con la perspectiva económica, política y de teoría de juego. Presenta tres teorías alternativas -pero interrelacionadas- de los factores que contribuyeron a las reformas en estos países: crisis fiscal, presiones internacionales y heterogeneidad en cuanto a la diversidad económica de la población que contribuyó a presiones políticas desde abajo. El tercer factor es relevante para la comprensión profunda del juego político dentro de los partidos en los distintos niveles político-territoriales cuando la descentralización fue introducida en un país. Los dos primeros factores de crisis fiscal y presión internacional sin duda contribuyeron a los avances del proceso. Asimismo, O'Neill presenta un modelo de teoría del juego para la comprensión de

los procesos de toma de decisiones dentro de un partido político antes de una reforma de descentralización. Las elecciones determinan cuál de los partidos resulta ganador y además proveen información sobre el apoyo del partido en la nación y en las regiones. Las elecciones en sistemas centralizados pueden verse como loterías; es decir, un principio de “el ganador-lo-toma-todo”. En todas las elecciones los partidos calculan bajo el modelo:

$$P(G)+(1-p)D$$

G representa el precio por ganar y D por una derrota, lo que hace la ecuación un juego de suma-cero, ya que $G=1$ y $D=0$. El subjetivamente determinado prefiere la información (y expectativas) del partido de apoyo electoral. Con una perspectiva temporal suficientemente larga los partidos pueden intentar predecir el resultado probable de tales “loterías” en sus procesos de hacer políticas. Los políticos especulan bajo la meta de maximizar sus chances electorales relacionados con la descentralización. Lógicamente, un partido victorioso nunca descentralizaría (Ibid.: 7-9). En muchos casos es apreciable examinar en qué medida las presiones políticas desde abajo (incluso dentro de los partidos políticos dominantes) contribuyeron al reconocimiento final de la descentralización política. No obstante, en un sistema bipartidista fuerte y estable, la ecuación presentada por O’Neill no necesariamente resulta en una suma-cero. La partidocracia venezolana (o el sistema populista de conciliación entre élites, como algunos analistas prefieren) de los partidos AD y COPEI es un ejemplo que queda un poco fuera del modelo.

Esta sección del estudio comenzó con una constatación donde se sugería que los sistemas partidistas pueden transformarse dramáticamente, pero que no cambian a menudo. En los estudios de sistemas partidistas de la Europa Occidental, por ejemplo en las obras clásicas de los años 1960 de Stein Rokkan y Seymour Lipset (en Mair, 2001:27), se propuso la teoría del “congelamiento del sistema partidista”. Revelaron que en los sistemas políticos de Europa Occidental los partidos que emergieron en los años 1920 (con los clivajes de la época como base de la concentración partidista) todavía dominaban las políticas en los años 60. Décadas más tarde, se sigue debatiendo la “hipótesis del congelamiento”. No se la ha

usado tan frecuentemente para analizar las democracias latinoamericanas. Una razón podría ser que muchos de los países latinoamericanos se democratizaron sólo en los años 80, pero los casos de Venezuela y México podrían caer bien en el modelo de sistemas partidistas congelados, sólo que en América Latina se trata de un período posterior.

10. Estructura de oportunidades políticas

A mayor el grado de descentralización, mayor es el grado de acceso formal. Descentralización implica una cantidad de puntos de acceso (Kriesi, 1995: 171).

Al estudiar los éxitos y/o los fracasos de distintos grupos sociales y políticos organizados, el ambiente político es de gran importancia. Las ideas de estructuras de oportunidades políticas han sido utilizadas en el análisis de los movimientos sociales y políticos¹¹ y las posibilidades de estos actores para movilizarse. En cuanto a las estructuras, en el contexto de las oportunidades políticas no se consideran tanto las estructuras fundamentadas en clases sociales y económicas -como en las tradiciones teóricas marxistas- sino que se consideran más bien a las estructuras del régimen político. Los cambios institucionales, estatales y políticos, son fundamentales para la posición relativa de la organización y su habilidad de afectar las políticas. En general, los siguientes factores influyen sobre las organizaciones ciudadanas:

- 1) Estructura del Estado (tipo de Constitución, proceso de administración central, centralización/descentralización y grado de unidad y/o de carácter federativo).
- 2) Esqueleto legal (posibilidades y límites judiciales de las organizaciones).
- 3) Grado de apertura o cierre del sistema político, y:
- 4) Competitividad entre distintos actores políticos (Kriesi, 1995: 169-176).

Sidney Tarrow agrega cinco factores adicionales decisivos para el modelo:

- 5) Estabilidad (o fragilidad/ausencia) de alineamientos políticos,
- 6) Presencia (o ausencia) de aliados políticos,

- 7) Posibles divisiones entre la(s) élite(s),
- 8) Nivel de tolerancia hacia protestas, e:
- 9) Innovaciones al hacer políticas el propio gobierno (Tarrow, 1994; Foweraker, 1995: 71).

Con la descentralización política y administrativa, los cuatro primeros factores fundamentales y sus circunstancias anteriormente mencionadas cambian. Es apropiado volver a las teorías de Tocqueville del siglo antepasado, como el posible iniciador de la discusión del grado de centralización del Estado como algo decisivo para la estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales. El esqueleto legal previene o estimula la existencia y la evolución de algunas organizaciones ciudadanas, p.ej., a través del financiamiento de las actividades de la organización. En cuanto a la apertura/cierre del sistema político, esto tiene que ver con las posibilidades de acceso al proceso político. Al intervenir en la arena política, se presenta la posibilidad para las organizaciones de asignar sus propios deseos y objetivos a la agenda política. Las arenas estatales locales ya tienen en sí un efecto estimulante en la voluntad colectiva de los ciudadanos de cooperar entre sí y con el Estado. Cuando aumenta el grado de apertura del Estado, el resultado puede ser un efecto vitalizador en los actores políticos en todos los niveles. Con un control estatal “desde arriba” de la capital, es decir, con un Estado centralizado, hay menos “puertas” para vigilar por parte del Estado, pero con un sistema descentralizado estas “puertas” están abiertas. Esto significa que si el Estado y/o los actores del partido gobernante desde el centro controlan el proceso de nominación de dirigentes políticos en todos los niveles, estarán más aptos para excluir a ciertos grupos del proceso político. Como argumenta Guillermo O’Donnell (1994: 57), las instituciones pueden tanto excluir como incorporar. Las instituciones determinan cuáles agentes [o actores] son aceptados para participar en la toma de decisiones y en los procesos de implementación. Estos criterios convienen a ciertos agentes y podrán dirigir a otros hacia un rediseño. Por ende son necesariamente selectivos.

Con un sistema centralizado y bipartidista (como por ejemplo Venezuela entre 1958 y 1988), los votantes lógicamente consideran los votos fuera de los partidos dominantes como un gasto excesivo. Pero con un sistema descentralizado, la votación por partidos pequeños puede ser más

valiosa, incluso con la posibilidad de alcanzar representación política a nivel sub-nacional. Cambios en los sistemas políticos y partidistas implican consecuencias para todos los actores políticos, incluso implicaciones para las estructuras internas y la representación de los partidos políticos. Se deben enfatizar las oportunidades políticas para los partidos políticos de la oposición y la consiguiente apertura para la pluralización política como objetivos tras las reformas descentralizadoras. Los actores principales en los procesos de estructura de oportunidades políticas se identifican como las “autoridades” y los “desafiadores” (*challengers*). En las teorías de movimientos sociales, se usa la estructura de oportunidades políticas, entre otras cosas, para analizar cómo un sistema político nacional maneja (y confronta) a los posibles desafiadores del sistema (Kriesi, 1995: 168). El sistema electoral (y sus posibles cambios) asimismo presentan implicaciones en términos de accesibilidad y posibilidad para actores anteriormente excluidos en cuanto a sus ambiciones de conseguir representación política. Generalmente, el acceso político es más fácil en sistemas proporcionales, ya que éstos son más incluyentes (Lalander, 2004a:51-52). Varios analistas argumentan, por otro lado, que la constitución de un sistema partidista puede ser una condición decisiva para un proceso de descentralización. Michael Penfold-Becerra (1997:27), por ejemplo, destaca que los sistemas partidistas altamente centralizados presentan implicaciones decisivamente negativas para los resultados y perspectivas de éxito de una reforma descentralizadora.¹²

11. Movimientos sociales y estructuras de oportunidades

Con respecto a los cinco factores decisivos adicionales presentados arriba por Tarrow vale subrayar que hay una diferencia fundamental (cuando se compara con Hans-Peter Kriesi) en el uso del modelo de estructuras de oportunidades. Mientras que Tarrow busca describir la emergencia de movimientos sociales (políticos) en un país específico, Kriesi más bien se interesa por las diferencias entre países en este contexto. Dos de las condiciones de Tarrow, la ausencia/presencia de divisiones entre élites y el factor de posibles alianzas de un movimiento opositor con grupos establecidos, valen la pena ser enfatizadas. Divisiones parti-

distas internas (y fragmentación), así como la formación de alianzas por movimientos políticos podrán ser decisivos para el desarrollo de un sistema político e incluso sus actores principales (tanto autoridades como desafiadores). Actores/desafiadores de una alternativa política nueva pueden, por ejemplo, establecer conexiones y apoyo popular dentro de la iglesia (p.ej. con un cura o un obispo), en sectores empresariales, entre intelectuales, en la academia, con personalidades mediáticas, y con líderes políticos del *establishment* que están desilusionados con su partido de origen. En un contexto de crisis económica del establecimiento (las autoridades), y si el actor/desafiador disfruta de atención mediática, será más probable que el movimiento desafiador siga creciendo. Este posible apoyo, por ejemplo de curas e intelectuales del establecimiento, tiene un gran valor simbólico (es decir si estos curas y/o intelectuales son respetados por los ciudadanos).

Sin embargo, hay riesgos latentes con la descentralización y la apertura política, sobre todo con la apertura de un sistema tradicionalmente centralizado y controlado desde arriba y en una situación de, p.ej., dos o tres partidos políticos fuertes con un control fuerte sobre las actividades sociales organizadas. En este escenario podría presentarse el resultado de muchos actores débiles [como consecuencia entre otras causas de la descentralización], y no de unos pocos fuertes; es decir, ocurre una fragmentación del poder político. Estas ideas son fundamentales entre los investigadores y teóricos de los "Nuevos movimientos sociales", quienes han desarrollado estudios y análisis sobre el crecimiento de los movimientos sociales y políticos que desafían a las autoridades políticas y económicas. Como resultado de estas luchas, algunos de estos actores (desafiadores) se consolidan más insistentemente, lo que contribuye a una reestructuración del espacio político y a nuevas situaciones donde una variedad de actores pueden establecerse. Esta evolución puede implicar fragmentaciones de las arenas políticas y sociales y del Estado.

La aproximación analítica relacionada con la estructura de oportunidades políticas ha sido bien recibida entre los científicos sociales latinoamericanos, particularmente la dimensión de los "ciclos de protesta" para el análisis de cambios sociales y políticos relacionados con protestas populares y con el crecimiento de nuevas organizaciones políticas. El examen de la lucha entre las autoridades y los desafiadores dentro de

la estructura de oportunidades políticas puede contribuir a una visión nueva de las posibilidades dentro de un sistema político y además puede revelar las debilidades del sistema anteriormente concentrado en las autoridades. Estas situaciones pueden generar efectos de “bola-de-nieve”, estimulando cada vez a más ciudadanos y organizaciones a entrar al sistema político dentro de la estructura política más amplia (Tarrow, 1994: 24). Los ciclos de protestas pueden incluir una onda (o serie) de manifestaciones y presiones por movimientos sociales (o políticos) por reformas políticas, p.ej., las demandas por auto-gobierno local y reformas descentralizadoras. El carácter de cualquier ciclo de protesta depende de cómo los cambios en la estructura de oportunidades políticas son percibidos (y utilizados). En el caso de la reconstitución del liderazgo político y la creación de nuevas arenas electorales (abiertas para el concurso), ello implica que las posibilidades de acción colectiva son abiertas y estimuladas.

En este contexto es ilustrativo reconsiderar las estructuras de oportunidades políticas para los movimientos indígenas. Con respecto a los desafíos analíticos a cerca de las relaciones movimiento-partido-Estado, es útil considerar un modelo de las diferentes lógicas de un agente que podría representar tanto un movimiento social, un partido político y un nivel de gobierno, por ejemplo el caso de un alcalde del movimiento (partido) político Pachakutik en Ecuador. Pachakutik ha sido clasificado como un partido político orgánico, es decir con relaciones vivas y flexibles a nivel local. Según Donna Lee Van Cott los partidos orgánicos son vehículos electorales formados como brazos políticos de organizaciones y redes sociales (como Pachakutik en Ecuador y el MAS en Bolivia), y enfatiza que son socios ideales para alcaldes innovadores y radicales. Una ventaja en comparación con los partidos tradicionales, puede ser que los partidos orgánicos son menos rígidos y más aptos para realizar cambios institucionales. No obstante, al mismo tiempo tienden a ser más débiles en cuanto al grado de institucionalización (Van Cott, 2008: 215-216; Lalander, 2009). Mientras que los objetivos ideales de un movimiento social deben satisfacer las demandas hacia el Estado que tienen los miembros, la meta de un partido político es obtener y mantener posiciones claves en instituciones del Estado y representar a intereses claramente definidos. Los objetivos ideales en la lógica de un gobierno

local, por su parte, debe basarse en la representación política de todos los ciudadanos y la elaboración de políticas para el buen común (Van Cott, 2008: 95-97). En la práctica estas tres lógicas arriesgan a colisionar entre sí, lo que en mi proyecto actual de investigación sobre el movimiento indígena ecuatoriano (p.ej. Lalander, 2009) he conceptualizado como el dilema intercultural. ¿Deben las autoridades indígenas electas considerar también las demandas de los sectores no-indígenas o deberían prevalecer siempre las prioridades indígenas? Las oportunidades políticas pueden existir en las estructuras institucionales, pero asimismo pueden construirse por los mismos actores, por ejemplo a través de alianzas políticas. En municipios con una muy fuerte representación poblacional indígena y fortaleza organizativa del partido y movimiento social indígena las expectativas del electorado indígena tienden a ser muy agudas, luego de siglos de exclusión. En tales municipios de población indígena fuerte, normalmente resulta más fácil para un alcalde radical indígena concentrarse en las prioridades y demandas de origen étnico, mientras que en cantones de una población mezclada e intercultural, el alcalde dependerá más de alianzas y/o compromisos con los sectores no-indígenas (Lalander, 2009; Van Cott, 2008).

Al mismo tiempo los avances electorales de los movimientos políticos indígenas forman parte del proceso asociado al auge de la izquierda y el proyecto del Socialismo del Siglo XXI, una evolución que per se puede conllevar nuevos desafíos teóricos y empíricos para los académicos. La perspectiva de los movimientos indígenas en el contexto del izquierdismo reciente puede animar una reflexión analítica por ejemplo de los valores del colectivismo y el rol del mismo Estado en su relación con la ciudadanía. Paralelamente, sin embargo, considerando el ejemplo de Rafael Correa y su proyecto de *Revolución Ciudadana* en Ecuador, proceso que incluye el componente de dessectorización de la sociedad, es decir una ambición de dejar las estructuras de divisiones poblacionales en términos de etnicidad, y en cambio valorar a todos como ciudadanos. No obstante, en la Constitución ecuatoriana de 2008 se faculta que Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, es decir un reconocimiento de las reivindicaciones indígenas, lo que podría chocar con la idea de Revolución Ciudadana.

No obstante, la estructura de oportunidad no sólo implica *cambios* en

las oportunidades, sino también aspectos estables que condicionan la formación y las estrategias de los movimientos. “Cambios a largo plazo de la solidez del Estado afectan las oportunidades de los grupos sumergidos y con pocos recursos” (Tarrow, 1994: 89-91). La crisis económica en Latinoamérica a partir de la década de los ‘80 naturalmente ha debilitado los Estados, lo que además implica oportunidades políticas adicionales. En cuanto al aspecto institucional, el economista y premio Nóbel de economía Douglass North (1990: 3-16) argumenta que la dirección del cambio institucional está determinada por la interacción entre las instituciones y las organizaciones. Las instituciones estipulan las “reglas del juego” con las cuales las organizaciones actúan y compiten como jugadores. Las organizaciones aspiran aprovechar las ventajas (y son creadas para el aprovechamiento de las ventajas) de las oportunidades dentro del esqueleto institucional existente. A través de este proceso, las organizaciones contribuyen al cambio gradual de las instituciones. “El cambio institucional forma el camino por el cual la sociedad se desarrolla con el tiempo y por tanto es la llave para comprender los cambios históricos.” Pero, los cambios en las relaciones Estado-Sociedad no son necesariamente tan claras para distinguir. Estos procesos incluyen adopción, conflictos entre grupos de interés, p.ej., entre las élites y las bases, y procesos de aprendizaje, lo que con todo se realiza bajo condiciones estructurales forzadas. Es sólo con un panorama temporal más largo que tendremos la posibilidad de ver más claramente lo que ha cambiado.

12. Desafíos teóricos y metodológicos

En la investigación en ciencias sociales a menudo se utiliza lo que a veces se denomina un “nivel explicativo” con un enfoque primario en los actores y una combinación de orientación analítica actores-estructuras. En esta aproximación, con sus raíces en las teorías de la acción colectiva y las opciones racionales, se presta una atención particular a los actores y sus decisiones, acciones y relaciones. Asimismo, una ambición fundamental es la de relacionar y conectar los niveles de actor y estructura. Estas relaciones de influencia entre actores y estructura pueden

emerger entonces en estudios de instituciones, movimientos sociales, partidos políticos, reformas del Estado, liderazgo político etc. Hay una tensión entre la aproximación a los actores y la que enfoca las estructuras -por ejemplo el caso de actores políticos que se movilizan dentro de cierta estructura indicada- que a veces es difícil de determinar. Pero en el análisis de estos dos aspectos la interpretación puede emerger en la forma de un saliente proceso político y -como se mencionó- en el modelo de estructuras de oportunidades políticas estas tres aproximaciones (actores, estructura y procesos) son consideradas. Sin embargo, los factores decisivos en el proceso político y social de interés tienen un carácter estructural más específico. La aproximación teórica proceso-estructural puede analizar y examinar, por ejemplo, la burocratización, perspectivas de movilización social, y condiciones relacionadas a centralización y/o la descentralización.

Un dilema constante para el investigador en ciencias sociales es la posibilidad real de prejuicios entre el investigador y el tema de investigación (y sus actores). Pierre Bourdieu resalta la imposibilidad práctica de evitar cierto grado de prejuicio en el análisis; es decir, al separar las teorías de conocimiento de las teorías políticas, el investigador debe adoptar su posición en el análisis de los distintos casos de desarrollo de, p.ej., los sistemas partidistas y partidos políticos individuales, y al presentar comentarios e interpretaciones de situaciones e implicaciones de transformación en la evolución histórica, social y política. Todas las teorías políticas constituyen (al menos implícitamente) una teoría de la percepción del mundo social. Por su parte, todas las teorías de percepciones del mundo social están organizadas según oposiciones, muy análogas a las del mundo natural. En las políticas, el problema de conocimientos se presenta a través de las relaciones de los partidos políticos y las masas, y muchas de las cuestiones típicas de hecho tienen sus raíces en la filosofía clásica de los conocimientos y en las relaciones entre el sujeto y el objeto (Bourdieu, 1991: 101-109). En el mismo espíritu, Robert Dahl (1968:154-155) afirma que los valores, intereses y las curiosidades del investigador lógicamente influyen en su selección de temas de enfoque. Aun más, subraya la imposibilidad de sacar criterios importantes y relevantes *sólo* del conocimiento empírico. Algún tipo de evaluación es imprescindible en las situaciones de decisiones y de com-

presión durante el proceso de investigación. En el mismo contexto, la neutralidad y la capacidad de objetividad científica no serían posibles sin ciertas condiciones políticas y sociales. Al mismo tiempo, uno de los papeles de la academia es precisamente hacer críticas políticas constructivas al liderazgo político, y en todo el mundo -y en América Latina en particular- es difícil a veces precisar la frontera exacta entre académicos y políticos.

Otros desafíos metodológicos se manifiestan en los procesos de formular preguntas de investigación: tomando aquí como ejemplo un estudio sobre una reforma descentralizadora y sus implicaciones para el sistema partidista de una nación, el reto afecta el carácter (o los caracteres) de las preguntas que puedan definirse. Preguntas de tipo causal, finalístico, funcional o genético podrían usarse y será imprescindible profundizarse más analíticamente en el enfoque del estudio. Una explicación causal insuficiente podría expresarse en la forma de que A causó B (es decir, en este caso la descentralización causó la fragmentación partidista y debilitó la posición hegemónica de las anteriores autoridades partidistas). Aunque pueda formar parte de hechos y datos concretos y/o probables, la sencilla explicación causal no es suficiente para comprender los complicados procesos en esta evolución. Con una aproximación más finalística, la pregunta sobre el propósito de la acción X (partiendo de X = reforma de descentralización) podría contribuir –a través de un análisis de los objetivos de los actores tras la reforma como por ejemplo una comisión del Estado- a comprender su relación con los partidos políticos. Asimismo, con este enfoque se puede observar analíticamente hasta qué grado estas aspiraciones fueron logradas (o falladas). Como funcionalmente e indirectamente la función X está relacionada con las aproximaciones causales y finalísticas, el investigador podría reflexionar sobre la función de X. Asimismo, una formulación genética se puede incorporar en las preguntas de investigación. Es decir, cómo comprender los factores que contribuyeron a X, no solamente dentro del sistema partidista sino también considerando factores presentes alrededor de los procesos políticos (por ejemplo, de carácter social y/o económico). En mi reciente libro sobre las transformaciones del sistema partidista venezolano, en relación al proceso de la descentralización (Lalander, 2004 a) utilicé –entre otros- un modelo causal de explicación (que más

bien era una hipótesis parcial inicial), partiendo del supuesto que la descentralización venezolana (variable independiente) sí había causado cambios decisivos y profundos en el sistema de partidos políticos (variable dependiente). Pero, ya que decidí incluir en mi investigación la emergencia del movimiento político alrededor de Hugo Chávez desde los años 90 -con sus posibles tendencias de re-centralización- parecía completamente claro que una sola hipótesis causal no era suficiente (y particularmente no una hipótesis tan general y superficial) para comprender las complejas relaciones entre la descentralización y transformaciones del sistema partidista. Así que el nivel del desafío por parte del investigador aumenta con la inclusión de variables o factores posiblemente contradictorios en el enfoque del estudio, por ejemplo, al incluir tanto la descentralización como el populismo en un estudio sobre la democracia representativa y los partidos políticos. Por esta razón resulta imprescindible formular preguntas investigativas adicionales (de carácter causal, finalístico, funcional y/o genético) con relación a los componentes relevantes incorporados en la variable del populismo.

Ahora bien, es igualmente primordial enfatizar que en las ciencias sociales está frecuentemente latente el riesgo de percibir relaciones o conexiones falsas. Por ello, una aproximación analítica más dialéctica e interdisciplinaria es necesaria, pues en ella el investigador enfoca un problema o una situación desde varios ángulos para luego concluir cuál o cuáles son las interpretaciones más probables y lógicas del caso. Conexiones falsas pueden emerger fácilmente con un factor X, por ejemplo de descontento popular y/o crisis económica presionando una reforma (p.ej. de descentralización). Por estos motivos, resulta aun más importante reconsiderar cuidadosamente los desarrollos contextuales con una aproximación teórica mixta/integrada y dialéctica. Una aproximación interdisciplinaria puede funcionar para examinar contextos, acontecimientos, procesos o fenómenos complicados desde diferentes ángulos y asimismo podrán emerger posibilidades de crear una (o varias) hipótesis opcional(es) para comprender mejor tales escenarios de análisis.

Además, regresando al ejemplo de la descentralización, es importante repetir que la descentralización *per se* no explica ella sola todos los cambios del sistema político y partidista, y por ello es imprescindible

analizar el desarrollo a través de aproximaciones adicionales, como en este caso el populismo. Es decir, otros aspectos importantes para considerar pueden emerger, por ejemplo de diferentes dimensiones de cultura política, que podrían contrastar con la lógica del investigador que estudia la relación entre la descentralización y los partidos políticos. En este contexto, es palpable que un proceso o un movimiento raramente se desarrolla o actúa solo, sin influencia e impactos causados por otros desarrollos y movimientos.

Pero al mismo tiempo, y para sellar esta sección de desafíos metodológicos y teóricos, al considerar la validez de las teorías y el posible contraste con el sentido común, hay que recordar lo que decía Harry Guntrip (1971): "Las teorías son buenos servidores pero malos amos". Por ello es siempre más importante ver, aproximar y preocuparse por los seres humanos involucrados en el estudio que defender estructuras teóricas.

13. Reflexiones finales

Para redondear, se sugiere que en el examen de complejos procesos políticos será necesario teórica y analíticamente utilizar una metodología mixta que permita el levantamiento de la data, la aproximación teórica y la sistematización de la información y el material. Se han enfatizado las ventajas de una aproximación teórico-metodológica inter-disciplinaria en las investigaciones de los complejos procesos políticos y sociales en América Latina (y otras partes del mundo). El estudio se realizó parcialmente a partir de algunas ideas de las teorías de las estructuras de oportunidad política. Esta aproximación es indistintamente un perfecto ejemplo de posibles "encuentros analíticos interdisciplinarios", por ejemplo desde las perspectivas disciplinarias de ciencia política, antropología, sociología, historia y estudios de derecho (p.ej. constitucionalismo y pluralismo jurídico). Las razones para utilizar las oportunidades políticas como marco de referencia en este estudio del sistema de partidos como fundamento de la democracia representativa se debe precisamente a la relación con la descentralización; esto significa ver la descentralización como una apertura del sistema político que permiti-

ría la posibilidad de los actores políticos alternativos para entrar en las arenas estatales y los posibles impactos que ello tendría en la estructura del sistema de partidos. Pero, al mismo tiempo, se ha argumentado sobre los probables factores que contribuyen a las transformaciones de los sistemas partidistas, incluso las dimensiones que facilitan la entrada en la escena política de un líder o un movimiento populista.

De hecho, las sociedades latinoamericanas son extremadamente complejas, especialmente en las fases transitorias hacia la democratización, e incluso en los procesos constantes de democratización de la democracia. En tales momentos un líder populista puede crear la imagen del sistema político como menos complejo. En este contexto se podría considerar que la democracia como modelo no ha sido creada para los que prefieren un sistema político menos complicado. La democracia es un sistema para controlar la complejidad y para que los representantes electos puedan operar dentro de la complejidad del sistema. Para varios analistas (como el que suscribe) el populismo -y esencialmente sus características de la personalización de la política y la concentración del poder decisivo en una persona y la esperanza del pueblo de que este líder solucione sus problemas- implica un tipo flojo o pasivo de la democracia. Es decir, los ciudadanos sólo participan con sus votos por el líder populista en las elecciones, lo que se puede comparar con una democracia representativa tradicional, con eslabones entre los partidos políticos y otros movimientos sociales. Una continuación de los modelos populistas de liderazgo político podría implicar un debilitamiento de la sociedad civil y de las democracias latinoamericanas. No obstante, se ha enfatizado que el liderazgo populista no siempre influye negativamente en la democracia, de hecho el populismo (o el líder populista) puede funcionar como una despertadora y fuente de motivación en momentos de apatía y desilusión política por parte de los ciudadanos. En futuros estudios deberán considerarse los aspectos frecuentemente contradictorios entre, por un lado, un liderazgo populista y centralizado, y por otro las posibilidades de participación e influencia política en los niveles subnacionales, asimismo en los contextos de democracias de carácter socialista y desde diferentes perspectivas disciplinarias.

14. Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel (2001), "El origen de los partidos políticos en América Latina", WP núm. 187, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Bobbio, Norberto (1987), *The Future of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Bolívar, Simón (1815), *Carta de Jamaica*, Kingston.
- Bourdieu, Pierre (1991), *Kultur och kritik*, Gotenburgo, Daidalos.
- Coppedge, Michael (1997), *The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems*, ponencia en: Congreso de LASA (*Latin American Studies Association*), Guadalajara.
- Dahl, Robert A. (1968), *Modern politisk analys*, Estocolmo, Wahlström & Widstrand.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, John Hopkins University Press.
- Dietz, Henry & Myers, David (2003), *Political Party System Collapse: The Cases of Peru and Venezuela*, ponencia en: Congreso de LASA (*Latin American Studies Association*), Dallas.
- Duverger, Maurice (2002) [1951], *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Foweraker, Joe (1995), *Theorizing Social Movements*, Londres y Boulder, Pluto Press.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press.
- Guntrip, Harry (1971), *El self en la teoría y la terapia psicoanalítica*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Hadenius, Axel (2001 a), *Institutions and Democratic Citizenship*, Oxford University Press.
- Hadenius, Axel (2001 b) *Demokrati. En jämförande analys*, Lund, Liber.
- Ionescu, Ghita & Gellner, Ernest (1969) (Eds.), *Populismo: sus significados y características nacionales*. Buenos Aires, Ediciones AMORRORTU.
- Kriesi, HansPeter (1995), "The Political Opportunity Structure of New Social

- Movements: Its Impact on Their Mobilization", en: Jenkins, Craig & Klandermans, Bert, *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Londres, UCL Press Limited.
- Lalander, Rickard (2010), "Dilema intercultural y lucha indígena en Otavalo-Ecuador", en: *Anales*, #12, Universidad de Gotenburgo.
- Lalander, Rickard (2004 a), *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*, Renvall Institute, University of Helsinki & Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Helsinki, Hakapaino Oy.
- Lalander, Rickard (2004 b), "Algunas reflexiones sobre populismo, descentralización y chavismo", en: *Provincia No 11, enero-junio de 2004*, Mérida, CIEPROL, Universidad de Los Andes.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and performance in Thirty-Six Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Lipset, Seymour M. (1969), *Den politiska människan*, Estocolmo, Aldus, Bonniers.
- Macdonald, Laura (1997), *Supporting Civil Society*, Hampshire y Londres, Macmillan Press Ltd.
- Machiavelli, Niccolò [1516] (1960), *Il Principe e discorsi*, Milano, Feltrinelli Editore.
- Madrid, Raúl (2008), "The Rise of Ethnopolulism in Latin America", en: *World Politics*, No 60: 475-508.
- Mair, Peter (2001), "The freezing hypothesis. An evaluation", en: Karvonen, Lauri & Kuhnle, Stein, *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, Londres y Nueva York, Routledge.
- McDonald, Ronald H. (1971), *Party Systems and Elections in Latin America*,

- Chicago, Markham
Publishing Company.
- Moscoso Perea, Carlos (1990), *El Populismo en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy* Vol.5 No.1.
- O'Neill, Kathleen M.(1998), *Understanding the Great Power Give-Away: Decentralization in the Andes*, ponencia en: Congreso de LASA (Latin American Studies Association), Chicago.
- Pakkasvirta, Jussi (1997), *¿Un Continente, Una Nación? Intelectuales latinoamericanos, comunidad política y las revistas culturales en Costa Rica y en el Perú*, Saarijärvi Academia Scientiarum Fennica, Gummerus Kirjapaino Oy.
- Penfold-Becerra, Michael (1997), *Passing the Ball: From Centralization to Decentralization in Venezuela*, Working Paper, Department of Political Science, Columbia University.
- Petrocik, John R. & Brown, Thad A. (1999), "Party System Structure and Electoral Realignment", en: Yesilada, Birol A., *Comparative Political Parties and Party Elites*, Michigan University.
- Roberts, Kenneth M. (1998), "El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano", en: Mackinnon, María Moira & Petrone, Mario Alberto (comp.), *Populismo y Neopopulismo en América Latina, el problema de la centena*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Eudeba.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge

- University Press.
- Tarrow, Sidney (1994), *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, John Hopkins University Press.
- Tocqueville, Alexis de [1835] (1998), *Democracy in America*, Wordsworth Editions Ltd., Ware.
- Tocqueville, Alexis de [1835] (1997), *Om demokratin i Amerika* (Tomos 1 y 2), Estocolmo, Atlantis.
- Touraine, Alain. 1998. "Las políticas nacional-populares", en: Mackinnon, María Moira & Petrone, Mario Alberto (comp.), *Populismo y Neopopulismo en América Latina el problema de la cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba.
- Touraine, Alain (1989), *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa Mañana.
- Van Cott, Donna Lee (2008), *Radical Democracy in the Andes*, Cambridge University Press.
- Véliz, Claudio (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press.
- Verba, Sidney, Lehman Shlozman, Kay & Brady, Henry E.(1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.
- White, Gordon (1994), "Civil Society, Democratization and Development(I): Clearing the Analytical Ground", en: *Democratization, Vol.1, No.3*, Londres, Frank Cass.
- Wilson, Frank L. (1994), "The Sources of Party Change: The Social Democratic Parties of Britain, France, Germany and Spain", en: Lawson, Kay (ed.), *How Political Parties Work. Perspectives from Within*, Connecticut y Londres, Praeger, Westport.

15. Notas al final

- 1 Otra versión desarrollada y contextualizada del presente ensayo se publicará en 2010 como fundamento teórico en el libro *Crónica de los elefan-*

tes suicidas: El proceso descentralizador venezolano entre la partidocracia y el chavismo(título preliminar).

- 2 Político. Catedrático y Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Helsinki. Profesor en ciencias sociales y humanidades. Investigador en el Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo, Suecia e investigador asociado a la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. Autor del libro *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo* (2004), editor y co-autor de *Política y sociedad en la Venezuela del Chavismo* (2006) y autor de una gran cantidad de estudios sobre la democracia en los países andinos. Página web: <http://www.ispla.su.se/?lalander> e-mail: rickard@lai.su.se
- 3 Unas excepciones del caso de Venezuela pueden encontrarse en: Lalander, 2004 a & b.
- 4 En la Unión Europea, el tratado de Maastricht y su principio de subsidiariedad declaran que las decisiones políticas y económicas de los pueblos de Europa serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. En las naciones de la UE, las autoridades locales y regionales tienen supuestamente la responsabilidad de la mayor parte de las tareas del sector público.
- 5 En el caso de Chile, por ejemplo, se introdujeran reformas de descentralización administrativa durante los años 80, bajo el gobierno autoritario de Pinochet.
- 6 Diamond, 1999: 121-122. Este quinto punto es presentado por Diamond; los restantes puntos de la tabla son de Hadenius.
- 7 Este quinto punto en contra es particularmente relevante considerar en el análisis de países como Bolivia, con las comunidades Aymara y Quechua las cuales representan un tan alto porcentaje de la población, y entre ellos hay ambiciones de recrear Estados Naciones de Aymara y Quechua. Cultural y económicamente, los llanos de Santa Cruz presentan un panorama muy distinto, así como las regiones de los indígenas Guaraní y Amazónicos.
- 8 No obstante, la obra clásica editada por Ghita Ionescu y Ernest Gellner de las características y raíces sociales de populismo se publicó ya en 1969, pero fue sólo unas décadas más tarde que el debate populista surgió como alta moda entre los latinoamericanistas. En defensa parcial a McDonald, sus rasgos generales de personalismo, y a veces de elitismo, pueden considerarse como importantes elementos de populismo.

- 9 No obstante, el autor del presente estudio no está completamente de acuerdo con Roberts con respecto a este punto. El liderazgo sí debe ser carismático. Por supuesto depende igualmente de la definición de carisma y carismático. Ya en su época Max Weber enfatizaba la característica de la dominación carismática en los estudios de estructuras políticas y movilización popular.
- 10 Por ejemplo, con los casos de relaciones corporativistas, es decir, cuando las organizaciones sociales están incorporadas en el Estado. Al mismo tiempo, no obstante, estas relaciones frecuentemente están intermediadas por partidos políticos fuertes. (casos: PRI en México, APRA en Perú, Acción Democrática y COPEI en Venezuela).
- 11 Para aclarar, para el que suscribe no hay siempre una frontera clara entre lo que se debe clasificar como movimiento social y político respectivamente. Cualquier movimiento "social" con algún tipo de demanda política hacia cualquier nivel de gobierno se clasificaría como movimiento político.
- 12 El que suscribe no está en desacuerdo con esta afirmación, pero se debe subrayar que las relaciones entre un sistema partidista y un proceso de descentralización son extremadamente complejas (Lalander, 2004 a).