



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

## Esperanza Palma

Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*, 2014. pp. 256-264

Fecha de publicación en línea: 1º de julio de 2015

Para ligar este artículo: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

© Esperanza Palma (2015). Publicado en Espacialidades. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: [revista.espacialidaDES@correo.cua.uam.mx](mailto:revista.espacialidaDES@correo.cua.uam.mx)

**Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura.** Volumen 5, No. 2, julio-diciembre de 2015, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Cuajimalpa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, Delegación Tlalpan, C.P. 14387, México, D.F. y Av. Vasco de Quiroga 4871, Cuajimalpa, Lomas de Santa Fe, CP: 05300, México, D.F. Página electrónica de la revista: <http://espacialidades.cua.uam.mx/> y dirección electrónica: [revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx](mailto:revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx). Editora responsable: María Fernanda Vázquez Vela. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número 04-2011- 061610480800-203, ISSN: 2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Gilberto Morales Arroyo, San Francisco, núm. 705, int. 4, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, México, D.F.; fecha de última modificación: julio 2015. Tamaño de archivo 466 KB.

*Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura* tiene como propósito constituirse en un foro de discusión académica que aborde la compleja, contradictoria y multicausal relación entre el espacio y la vida social. *Espacialidades* se inscribe en el debate académico internacional sobre el giro espacial en las ciencias sociales e invita al análisis de diversas prácticas sociales y formas de organización y acción política desde una perspectiva multidisciplinaria que ponga énfasis en las diferentes escalas territoriales. Los textos publicados incorporan métodos y problemas tratados desde la sociología, la ciencia política, la economía, los estudios urbanos, la geografía, los estudios culturales, la antropología, la literatura, el psicoanálisis y el feminismo, entre otros. La revista cuenta con una sección de artículos novedosos e inéditos de investigación teórica, empírica y aplicada y de reflexión metodológica sobre temas tan diversos como la justicia espacial, la democracia, la representación y la participación, la globalización, el multiculturalismo y las identidades, el género, la construcción de formas de representación y participación, los conflictos socioterritoriales, la gobernanza, el medio ambiente, la movilidad poblacional, el desarrollo regional y el espacio urbano. Cuenta también con un apartado de reseñas de libros relacionados con la dimensión espacial de los procesos sociales, políticos y económicos. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

### Directorio

**RECTOR GENERAL:** Dr. Salvador Vega y León

**SECRETARIO GENERAL:** Mtro. Norberto Manjarrez Álvarez

### Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

**RECTOR:** Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro

**SECRETARIO DE UNIDAD:** Dra. Caridad García Hernández

### División de Ciencias Sociales y Humanidades

**DIRECTOR:** Dr. Rodolfo Suárez Molnar

**JEFE DE DEPARTAMENTO:** Dr. Salomón González Arellano

### Revista Espacialidades

**DIRECTORA:** Dra. María Fernanda Vázquez Vela

**ASISTENTE EDITORIAL:** Sebastián Rivera Mir

**ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB:** Gilberto Morales Arroyo

**EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO:** Hugo Espinoza Rubio

**DISEÑO GRÁFICO:** Jimena de Gortari Ludlow

**FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA:** Ink in Water Texture © 2010–2015 Balázs-Hegedüs József [www.bhj.me](http://www.bhj.me)

**COMITÉ EDITORIAL:** Dra. María de Lourdes Amaya Ventura (UAM-C), Dra. Claudia Cavallin (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dra. Verónica Crossa (COLMEX), Dr. Georg Leidenberger (UAM-C), Dra. Graciela Martínez-Zalce (UNAM), Dr. Jorge Montejano Escamilla (Centro Geo), Dr. Alejandro Mercado (UAM-C), Dra. Rocío Rosales Ortega (UAM-I), Dr. Enrique R. Silva (Universidad de Boston), Dr. Vicente Ugalde (COLMEX), Dra. Claudia Zamorano (CIESAS). Agradecemos a la Dra. María Moreno (UAM-C) y al Dr. Víctor Alarcón (UAM-I) su activa colaboración desde el inicio de esta revista hasta éste número.

**COMITÉ CIENTÍFICO:** Dr. Tito Alegría (Colegio de la Frontera Norte), Dra. Miriam Alfie (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dr. Mario Casanueva (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dra. Claudia Cavallin (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dr. Humberto Cavallin (Universidad de Puerto Rico), Dra. Flavia Freidenberg (Universidad de Salamanca, España), Dra. Clara Irazábal (Columbia University, Estados Unidos), Dr. Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay), Dr. Jacques Lévy (École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Francia), Scott Mainwaring (University of Notre Dame, Estados Unidos), Miguel Marinas Herrera (Universidad Complutense, España), Edward Soja (University of California, Estados Unidos), Michael Storper (London School of Economics, Reino Unido).

**Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2014, 386 pp., ISBN: 978-84-9012-481-9**

En ciencia política, la investigación y estudio del territorio es relativamente nuevo. En el caso del libro cuya edición estuvo a cargo de Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, se retoma el estudio de los sistemas de partidos desde una perspectiva territorial, y se ubica en la mejor tradición de política comparada, ya que combina acertadamente un planteamiento teórico con una propuesta de tipología de sistema de partidos y datos comparados, con un análisis a profundidad de diez casos latinoamericanos.

El tema de este volumen son los sistemas de partidos multinivel, concepto que permite entender los diferentes escalones de competencia entre los partidos y su influencia territorial. Este trabajo se estructura en dos ejes de análisis: 1) cómo se distribuyen los apoyos en los distritos de un mismo nivel de competencia, así como en el nacional y subnacional y 2) los tipos de partidos que compiten en el sistema (tradicionales o no) y si surgieron buscando cambiar la naturaleza de aquél. El volumen se erige en torno a esos dos ejes y reclama que lo subnacional ha sido poco analizado en este tipo de estudios.

El argumento primordial lo resume muy bien Mercedes García en el epílogo:

En todo sistema político en el cual se producen elecciones para cargos nacionales, locales [o] regionales, pueden generarse incentivos institucionales, territoriales o políticos diferentes, frente a los cuales los partidos políticos pueden responder con distintas estrategias. También los electores pueden optar en este tipo de sistema por la elección de un partido que no tiene por qué ser el mismo en cada uno de los niveles de gobierno o, por el contrario, coordinar su decisión. Por tanto, analizar la competencia como si fuera homogénea en un país puede estar ocultando información importante sobre el funcionamiento del sistema de partidos (García, 2014: 370).

Asimismo, en esta obra hay tres aspectos relevantes, que detallo a continuación.

En primer lugar, la investigación colectiva que derivó en este volumen forma parte de una agenda relativamente nueva en la ciencia política, construida en torno a la necesidad de incorporar lo subnacional. Hay algunos autores clave en esta tradición, como Kris Deschouwer (2009; 2006a; 2006b), quien utiliza el concepto de partido multinivel; Richard Snyder (2001), quien ha planteado *bajar* la escala en el análisis político, y Edward L. Gibson (2005), quien analiza los subsistemas autoritarios en regímenes democráticos, entre otros especialistas.

Si bien es cierto que lo subnacional se ha estudiado poco, también cabe recordar que hay una larga tradición de trabajos analíticos sobre las elecciones locales. La geografía electoral ha hecho aportaciones importantes para la comprensión de la distribución del voto en distintas escalas y la implantación desigual de los partidos en el territorio.

Por su parte, la academia mexicana tiene una larga tradición en esta área; sin embargo, coincido con las editoras de este volumen en que la teorización y el reclamo metodológico sobre la relevancia de lo subnacional es algo relativamente reciente en los estudios sobre los sistemas de partidos y las elecciones. Como correctamente plantea Tomás Dosek en su capítulo sobre Chile:

el enfoque propuesto permite superar el “nacionalismo metodológico” del que han padecido los estudios de los sistemas de partidos de América Latina y captar las dinámicas de la competencia partidista en distintos niveles del sistema y sus interacciones. Por tanto, se intenta ver hasta qué punto los patrones de la competencia nacional reflejan los patrones del nivel subnacional y qué factores explican las dinámicas de dicha competencia (Dosek, 2014: 147).

Además de incorporar la dimensión local y regional, el concepto de sistema de parti-

dos multinivel nos permite entender que un partido es, en realidad, muchos a la vez, pues se propone representar distintos intereses, de acuerdo a sus posiciones estratégicas en diferentes niveles de competencia y dependiendo de dónde gobiernan: si a nivel nacional o regional. La propuesta central del libro es que hay distintos grados de congruencia.

La incongruencia la provoca la mayor heterogeneidad en los niveles del sistema de partidos subnacionales y viceversa, es decir, a mayor homogeneidad, mayor congruencia, tesis emparentada con la de los niveles de nacionalización de los sistemas de partidos. Y, de manera interesante, se concluye que la congruencia/incongruencia no depende de que las elecciones sean o no concurrentes.

Los resultados de esta investigación sugieren una relevancia de las dinámicas locales particulares y, por ende, una consecuente disminución del arrastre de la política nacional sobre el sistema de partidos, lo que evidencia la necesidad de pensar desde una lógica multinivel los procesos partidistas.

Queda la duda de si lo subnacional ha sido siempre tan relevante, o si es un fenómeno nuevo, resultante de un conjunto de políticas de descentralización. De ser esto último, entonces nuestras tipologías

clásicas de sistemas de partidos (partido predominante, pluralismo moderado y polarizado, para citar la clasificación de Sartori) no estaban tan erradas. No había una negligencia teórica al no considerar lo subnacional si los sistemas de partidos estaban más bien altamente nacionalizados.

El segundo tema relevante es la propuesta de la tipología de los sistemas de partidos construida, a partir de la congruencia (nivel de coordinación territorial) y el tipo de partidos: ya sean tradicionales o nuevos partidos no tradicionales (creados antes de la transición o después y “algunos” antiestablishment). De ahí las cuatro combinaciones: 1) Argentina, Uruguay, Chile y México, clasificados como *sistemas de partidos congruentes con predominio de partidos tradicionales*; 2) Nicaragua y Costa Rica, que constituyen ejemplos de *sistemas de partidos incongruentes con predominio de partidos tradicionales*; 3) mientras que los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) constituyen *sistemas de partidos incongruentes con predominio de partidos no tradicionales* y 5) *congruentes no tradicionales*, tipo en el que entraban Venezuela y Colombia en algún momento de su historia.

Pero, cabe preguntarse, ¿qué factores causan mayor o menor congruencia?, ¿qué genera mayor o menor heterogenei-

dad de los sistemas subnacionales y la emergencia o no de nuevos partidos? El factor decisivo es el institucional, es decir, las reformas emprendidas por las élites, pero también impulsadas por nuevos actores políticos, con el fin de descentralizar el sistema de partidos y enfrentar a los partidos tradicionales. Veamos algunos casos.

En Perú, las elecciones de 2002 y las de 2006 mostraron el incremento de la oferta y la fuerza electoral de los movimientos regionales, poniendo en evidencia la incongruencia, así como la emergencia de nuevos partidos. Según Margarita Battle y Jennifer Cyr, autoras del capítulo sobre ese tema, este resultado fue producto de al menos dos factores: 1) la descentralización política impulsada por los partidos nacionales tradicionales y 2) la apertura de la competencia política, proveyendo una alta permisividad para la creación de movimientos regionales a través de la Ley de Partidos Políticos, como por la penalización a los partidos nacionales, debido a los severos requisitos añadidos a esa ley, como la del establecimiento de comités partidarios.

Conforme al análisis de Javier Pérez Mendieta sobre Bolivia, el factor institucional ha sido decisivo para generar patrones de incongruencia y un creciente predominio de los partidos no tradicionales. A raíz de la modificación de la Constitución boli-

viana, en las elecciones generales de 1997 se dividió el territorio nacional en circunscripciones uninominales, para la elección de más de la mitad del total de diputados (68 de 130). Esta medida intentaba fortalecer los lazos entre el candidato y su elector, además de personalizar la campaña en este nivel, pero generó una mayor desnacionalización e incongruencia entre los niveles del sistema de partidos.

Pero aún más importante parece ser la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004, que atenúa ciertas restricciones formales para la participación de etiquetas partidistas y provocó la aparición de más de 450 agrupaciones ciudadanas en la contienda electoral. Con esta ley, se permitía a las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas a participar en los comicios con 2 por ciento de firmas respecto del padrón de inscritos a la elección inmediata anterior (fuera nacional, departamental o municipal). Por este motivo, hubo casos en los que las agrupaciones ciudadanas podían crearse y participar en un solo municipio (84).

En Ecuador, ha habido un sinnúmero de reformas que han eliminado los incentivos para crear organizaciones partidistas nacionales. Ello ha facilitado la emergencia de un escenario local caracterizado por

una gran fragmentación de la oferta y con múltiples lógicas diversificadas de competencia (hegemónica, predominante o multipartidista; centrípeta frente centrífuga).

De acuerdo con Flavia Freidenberg, en 2009, más de 180 movimientos políticos presentaron sólo una candidatura en un cantón para esa elección. Ello muestra la extrema fragmentación partidista, la tendencia a la personalización de la política, por encima de los programas, las redes clientelares y la fragilidad de ese conjunto de etiquetas partidistas locales, sin un sistema de partidos que las organice.

La reforma constitucional de 2008 generó un nuevo nivel de descentralización regional, al incorporar la figura de las regiones al sistema vigente, con la elección de un gobernador regional y un Concejo Regional (elegidos por votación popular), conformado por todos los alcaldes de la provincia (o un concejal delegado).

La extrema fragmentación de la oferta partidista a nivel local tuvo como consecuencia la descoordinación estratégica, incrementando los costos de información del elector y minimizando las posibilidades de fuerzas nacionales exitosas e integradas verticalmente.

En Venezuela, advertimos, de igual manera, un conjunto de medidas que promovieron, sin buscarlo, la incongruencia.

La crisis de los partidos tradicionales terminó con el bipartidismo. Surgieron movimientos personalistas y nuevos partidos. La reforma de 1984 incluyó:

- 1) La modificación del formato de las elecciones parlamentarias del sistema proporcional con listas cerradas a un sistema mixto.
- 2) La elección directa de gobernadores y alcaldes.
- 3) La transferencia de ciertos poderes administrativos a las regiones.

Con estas reformas se intentaba oxigenar el sistema político, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) de las diferentes instituciones que lo componían, además de permitir la entrada de nuevos actores, pues las barreras de entrada se bajaron con la apertura de listas, la instalación de elecciones en el nivel subnacional y la nominación de candidaturas independientes.

En el caso venezolano, la proliferación de partidos a nivel subnacional, repercutiría sobre la congruencia de sistema de partidos a nivel nacional. En contraste, tenemos casos como el de Uruguay, donde ha habido pocas medidas descentralizadoras y el sistema de partidos ha sido tradicionalmente considerado como uno de los más estables e institucionalizados de la región, con partidos fuertes, centralizados y estructurados en el plano nacional, con

un papel central en la vida política del país y en la búsqueda del consenso y la estabilidad. El sistema de partidos uruguayo es congruente con un absoluto predominio de los partidos tradicionales, según la tipología propuesta por Suárez-Cao y Freidenberg.

En conclusión, las reformas y los incentivos institucionales han generado más o menos incongruencia, más o menos proliferación de nuevas organizaciones partidistas. Así, una decisión política o una reforma electoral pueden cambiar el poder y la distribución territorial de los apoyos de los partidos y la emergencia o no de nuevos actores.

Como plantea Sidney Tarrow, “la política territorial” no es sobre el territorio, sino sobre cómo la política se organiza a lo largo de éste; es decir, el territorio político-electoral es, en buena medida, el reflejo de las luchas entre actores políticos y sus decisiones. Las reformas electorales ocurren en el contexto de una crisis de los partidos, con la emergencia de líderes antisistema, o ante crisis de credibilidad, y son las reformas y el sistema electoral los que fomentan o no la incongruencia. Los anclajes territoriales son el telón de fondo del tipo de sistema de partidos y del nivel de congruencia, pero la explicación central reside en el campo institucional.

Desde esta visión, el territorio es un receptáculo de lo que ocurre en el escenario político. Esta tesis politológica debería dialogar con otras disciplinas (como la geografía o la sociología), las cuales establecerían una relación distinta entre territorio y política. Para la sociología, por ejemplo, lo determinante son las fracturas sociales que se expresan en la liza político-partidista.

Cabe decir también que este libro corrobora la tesis de que el buen funcionamiento de la democracia depende, en gran medida, del sistema de partidos; es decir, las relaciones que se establecen entre estas organizaciones y la ciudadanía, entre los partidos en el gobierno nacional y en los gobiernos subnacionales, la promoción de intereses nacionales o locales, el personalismo, la fragmentación de la oferta partidista, entre otros, tienen un impacto en el tipo de representación política, la rendición de cuentas, la posibilidad de que la ciudadanía castigue a los políticos y a los partidos y, no menos importante, a la estabilidad política.

Recurro a algunos casos que se analizan en este libro para ilustrar esos problemas. En Bolivia, algunas de las consecuencias derivadas del hecho de que se dé un sistema multinivel incongruente y con

predominio de partidos no-tradicionales, son

- 1) El “voto cruzado”, que dificultaría la relación entre los partidos nacionales y las autoridades locales.
- 2) La dificultad para instaurar políticas públicas y distribuir los recursos del nivel nacional al local.
- 3) El fomento de la emergencia de actores que se movilizan regionalmente contra el sistema de partidos nacional, promoviendo la desterritorialización de la política.

El caso boliviano resulta bastante interesante, porque la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas amplió (y agreguemos que democratizó) el sistema de representación política, al volverse más incluyente de un grupo de la población excluido del ámbito institucional, pero la incongruencia y la descoordinación que promueve tiene efectos nocivos sobre la democracia. Surge así la primera disyuntiva entre dar mayor representación a ciertos grupos y a las regiones o asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de las preferencias electorales.

En el caso ecuatoriano —y aquí cito in extenso a Freidenberg—

La incongruencia del sistema de partidos multinivel y el predominio de partidos no tradicionales han afectado el rendimiento del sistema político ecuatoriano en diversos sentidos. Primero, porque los electores

ecuatorianos, al igual que otros como el boliviano, ejercen el “voto cruzado”, afectando el vínculo de los partidos nacionales con sus dirigencias locales. Segundo, porque aumenta el nivel de conflicto entre los niveles del sistema de partidos, dejando muchas veces sin interlocutores a las élites políticas de uno u otro nivel. Tercero, porque los electores prefieren a los políticos locales, dificultando la densidad organizativa de los partidos nacionales. Cuarto, porque en el desarrollo de las carreras políticas los legisladores provinciales (e incluso nacionales) buscan volver al espacio local como una mejor manera de desarrollo de sus carreras. La proliferación de partidos locales en torno a líderes personalistas, que promueven coaliciones efímeras y coyunturales, que debilitan los vínculos programáticos y dificultan la creación de fuerzas nacionales, suponen un obstáculo para la democracia. En este escenario, se elevan los costos de negociación de los presidentes, del gobierno nacional y de sus partidos que deben conciliar y negociar intereses con una pléyade de agrupaciones locales personalistas” (210).

Y concluye Freidenberg:

Aun cuando la evidencia empírica resulta todavía débil para sostener que la nacionalización de la política es la única vía posible para la democracia, gran parte de la literatura comparada se ha construido bajo la idea normativa de la necesidad de la nacionalización de los procesos políticos para el buen funcionamiento de este sistema político (210).

Este volumen evidencia que la congruencia o nivel de nacionalización de los partidos es la ruta idónea para generar más responsabilidad y representatividad. La fragmentación no parece ser un buen camino para una estabilidad democrática. Además de la relevancia teórica de este volumen, sus hallazgos son muy útiles para los responsables de las reformas político-electorales. En particular, nos invita a pensar cómo lograr un equilibrio entre las medidas que permitan la entrada de nuevos actores al sistema de partidos, con nuevas propuestas programáticas y bases sociales, a la vez que no fragmenten las preferencias ni permitan la proliferación de partidos efímeros que poco ayudan a la canalización de demandas e intereses, así como a la creación de nuevas identidades políticas. •

ESPERANZA PALMA  
Profesora-investigadora  
Depto. de Ciencias Sociales,  
UAM Cuajimalpa.  
C.e.: <eipc2000@yahoo.com>

## Referencias

- Deschouwer, Kris (2009). *The Politics of Belgium Governing a Divided Society (Comparative Government and Politics)*, 2ª ed. Londres, Palgrave Macmillan, 296 pp.
- Deschouwer, Kris (2006a). “Political Parties as Multi-level Organizations”, en Richard Katz y William Crotty (eds.),



*Handbook of Party Politics*. Londres, Sage, pp. 291-300.

Deschouwer, Kris (2006b). "The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism", *West European Politics*, vol. 29, núm. 5 (noviembre).

Gibson, Edward L. (2005). "Boundary Control. Subnational Authoritarianism in

Democratic Countries", *World Politics*, vol. 58, núm. 1 (octubre), pp. 101-132.

Snyder, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm.1, pp. 93-110.