

I. INTRODUCCIÓN

1. *El papel de los partidos en la vida política latinoamericana*

Hay una tendencia entre los observadores de América Latina a subestimar la importancia de los partidos en nuestra vida política. En consecuencia, el análisis y la discusión sobre su organización y diferencias programáticas, ideología, actividades y perspectivas hacia el futuro, han sido mínimos.

El panorama partidario de las veinte repúblicas no puede ser reducido a categorías rígidas. Se trata de una serie de sistemas originales, diferentes de sus correspondientes en el continente y, más aún, de los modelos europeos o norteamericanos que pretendían seguir. Un ejemplo extremo de esta individualidad lo constituye la amplia gama de significados que las distintas organizaciones conceden a sus nombres según el país de donde proceden. En ocasiones resultan poco descriptivos de sus objetivos programáticos como: republicanos, democráticos, nacionales, unionista, blancos o colorados. Por otra parte, cuando el nombre parece sugerir una orientación, es importante tomar ciertas precauciones. El partido más conservador de Bolivia ha sido por años la Unión Republicana Socialista, mientras el Social Democrático de Brasil poco tiene que ver con sus inspiradores europeos. Finalmente, la distinción tradicional entre liberales y conservadores fue útil durante el siglo pasado; en la actualidad, los liberales de Chile representan a las fuerzas menos progresistas del país, mientras que sus equivalentes en el Ecuador, se han alineado en el centro del escenario político y en Nicaragua aglutinan a los seguidores de la familia Somoza. De esta manera hemos preferido, dada la escasez de trabajos serios sobre la materia, ofrecer un estudio básico de carácter documental más que una teoría general de los partidos. Lo que no implica, desde luego, que, dadas las características estructurales de los países seleccionados, pretendamos realizar un trabajo puramente descriptivo.

Creemos que el instrumental teórico, que podemos encontrar en las discusiones sobre las funciones de los partidos en las llamadas democracias occidentales, proporciona un marco equivocado para el análisis que nos proponemos. En rigor, la palabra "partido" se empezó a utilizar en nuestro continente con una connotación muy peculiar. Distintas facciones armadas se aglutinaron en grupúsculos políticos bajo la dirección de un líder convirtiéndose posteriormente en una organización orientada a la conquista del poder en la que prevalecía el carácter personalista y advirtiéndose escasos planteamientos ideológicos.

La existencia de los partidos presupone un mínimo respeto a las reglas del juego político, las cuales están sujetas igualmente a una amplia gama de excepciones, entre otras, el reconocimiento de las funciones de la oposición. pero fundamentalmente el control de las fuerzas extrapartidarias como la oligarquía, el ejército y la Iglesia, que en varios países del continente han utilizado los partidos como canales de acción.

“En la historia de América Latina, los años posteriores a la Revolución Cubana pasarán como los de la gran ilusión guerrillera. Fue un periodo fundamental que engendró una gran desproporción entre el sueño y la realidad.”¹ Los movimientos estudiantiles que se multiplicaron durante los sesentas así como la demanda de nuevos sectores de la población, para lograr una mayor participación política, fueron a grosso modo las características centrales que presidieron la década pasada. Los resultados positivos de esta experiencia es imposible concretarlos en unas líneas, pero es clara la nueva conciencia latinoamericana acerca de los efectos nulificadores de la dependencia que afecta al continente, particularmente con respecto a los Estados Unidos, esto ha obligado a algunos gobiernos a reorientar sus políticas de desarrollo económico.²

Es en el contexto de las características estructurales nacionales que pretendemos estudiar a los partidos. Entre otras, el estancamiento de la economía de los distintos países, el creciente proceso de marginalización y, finalmente, lo que Jaguaribe denomina la desnacionalización económica, cultural, político y militar, fenómeno estrictamente relacionado con las dos características mencionadas inicialmente.³

2. Revolución y reforma

La dicotomía entre revolución y reforma como alternativas para romper con la dependencia es el resultado de las características del subdesarrollo de América Latina. Ciertamente que un buen número de los países que analizamos padecen estructuras que impiden la posibilidad de una transformación reformista. A otros, aún les queda margen para realizar un intento de esta naturaleza. En esta medida, es evidente la importancia de organizaciones encaminadas a promover la integración y la participación política, con vistas a apoyar cambios radicales que obviamente habrán de generar fuerzas de oposición, beneficiarias tradicionales del crecimiento desigual.

¹ Hobsbawm, Eric J. *Latin American Review of Books*, núm. 1, Spring, 1973. London, p. 79.

² Perú, Chile (proceso que se inicia durante el gobierno de E. Frei) y México desde 1970, rechazando el modelo desarrollista trazado por los gobiernos anteriores.

³ Jaguaribe, Helio. *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*. Harper and Row Publishers. New York, 1973, p. 417 y s.

Hasta ahora estas funciones han quedado en manos del poder ejecutivo y sus distintas dependencias, como resultado del surgimiento de una clase tecnocrática ignorante del proceso político real. Un indicador evidente de las tendencias oligárquicas del ejecutivo latinoamericano son los cuerpos legislativos débiles y absolutamente subordinados a cumplir una tarea legitimadora de bajo nivel. La representación popular concebida como contrapeso, según los modelos en que se inspiraron los distintos constituyentes, ha perdido progresivamente su valor efectivo.

La deficiente vida partidaria latinoamericana ha padecido marcadamente los efectos de la ley de Hierro de Michels.⁴ Las organizaciones políticas del continente han actuado meramente como agentes electorales en los que la decisión de élite sigue engendrando apatía e inmovilidad entre los clientes potenciales de un sistema más abierto.

La existencia de partidos en un país no debe concebirse ilusamente como reflejo real de la vida política, de la cual no son la única expresión.⁵ De hecho, las principales fuentes del dinamismo político se encuentran localizadas en otras organizaciones como el ejército, la Iglesia, los grupos de presión económicos, los sindicatos y otras asociaciones de la clase media que constituyen fuerzas más poderosas que las agencias institucionales.

El ascenso al poder, en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, de grupos militares durante las décadas pasadas ha sido, en buena parte, el resultado del fracaso en la constitución de un sistema político bien consolidado. El error principal ha radicado en la incapacidad gubernamental para incorporar a los nuevos habitantes de las ciudades, cuyo número creciente por efecto de la migración interna y del crecimiento natural ya es alarmante, asimismo el atraso de la población rural, ha impedido la formación de un consenso social suficientemente amplio.

En esta crisis de poder y legitimidad los militares han sido el único grupo social con la suficiente capacidad organizativa, cohesión y fuerza para imponer su autoridad.⁶ Los ejércitos latinoamericanos, a pesar de sus vínculos estrechos con la oligarquía terrateniente durante el pasado, han sido producto de la clase media urbana y en consecuencia han desempeñado el papel de representantes de los intereses y valores de su clase.⁷

⁴ Michels, Robert. *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Free Press, N. Y., 1962, pp. 72-73. Solamente Chile, Venezuela, México y Uruguay han promovido una movilidad dentro de sus cuadros intermedios.

⁵ Los esquemas tradicionales de análisis han creado la imagen de que el número de partidos refleja la mayor participación ciudadana. En esa medida algunas instituciones de crédito han utilizado este criterio para evaluar los alcances estabilizadores de un país. Como veremos, se trata de una apreciación equivocada.

⁶ Jugaribe, H. *op. cit.*, p. 506 y s.

⁷ Nun, José. *A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Group. In Latin America: Reform or Revolution*. Ed. Petras J. y Zeitlin M. N. Y., Fawcett, 1968, pp. 145-185.

*Con muy notables excepciones sus regímenes han representado un demérito serio de la autonomía nacional.*⁸

En el hemisferio sur, se ha dado un fenómeno notable en los dos países con las tasas más altas de urbanización y educación, donde ha operado un proceso inverso al que teóricamente podíamos esperar. Los mecanismos de coerción para limitar la acción política, que han utilizado los distintos regímenes militares de Argentina, y recientemente en Uruguay, han aumentado en proporción directa el desarrollo de estos países.

La respuesta de otros sistemas a la creciente demanda de participación política ha fluctuado entre la represión y la asimilación. Algunos regímenes han optado por una política promotora de la multiplicación de los grupos, buscando de esta manera la legitimación de una política gubernamental de corte liberal. Sin embargo, dada la ausencia de organizaciones preparadas para canalizar la fuerza de estos grupos, sus actividades y peticiones invariablemente rebasan la capacidad de negociación oficial; generando una reacción opuesta por parte de las fuerzas tradicionales, que conduce a la supresión de las organizaciones o bien al golpe de Estado.

La idea del gobierno representativo, la división de poderes, la regulación de los sistemas electorales y el consiguiente libre juego de los partidos, está consagrado en el espíritu de la mayoría de las constituciones del continente. Los valores políticos de los grupos dirigentes comparten tales decisiones en cuanto instrumentos de negociación con otras clases, aunque de principio el atraso cultural y político de las masas garantiza el incumplimiento de dichos mandamientos. En general no existe una demanda sistemática para exigir su observancia.

3. Características de los partidos

a) Personalismo

Los partidos latinoamericanos han tenido como fuente equivocada de inspiración a sus equivalentes en Europa y los Estados Unidos; esta limitación los ha llevado a una confusión lamentable en el diseño de sus estrategias, ya que si bien los modelos originales descansan sobre bases institucionales suficientemente sólidas, nuestras organizaciones dependen considerablemente de personalidades. El líder o dirigente es el punto central del partido y en ocasiones el único motivo real de su funcionamiento. La organización se convierte en una agencia publicirrelacionista del líder, quien

⁸ El trabajo de Nun discute acertadamente este punto, refiriéndose a la penetración ideológica norteamericana mediante el entrenamiento de los militares en diversas academias de los Estados Unidos.

distribuye tareas y funciones entre su clientela de lealtad más probada. Por esta razón, un partido con objetivos programáticos claros y arraigo popular, como el APRA, tiene su existencia limitada a la de su fundador Haya de la Torre; asimismo una asociación de menos alcance como el Frente Democrático Popular en Venezuela, depende de la suerte de Larrazabal, o bien el UDELPA, en Argentina, extinguese tras el desmoronamiento político del general Aramburu.⁹

Por otra parte, aquellos partidos que han rebasado la etapa personalista no han logrado crear una organización bien articulada y permanente. Sus periodos de actividad están circunscritos a la efervescencia electoral; concluida ésta únicamente un grupo reducido de dirigentes se mantiene activo, transformando el aparato político a su antojo. El número de simpatizantes supera considerablemente a los militantes en una proporción mayor que cualquier partido de Europa. La explicación de este fenómeno radica sin duda en los bajos niveles de ingresos, el analfabetismo, la ignorancia política de la población rural y la vulnerabilidad de los urbanizados al atractivo temporal de demagogos de distintas coloraciones.

b) Facciones

El faccionalismo ha sido un elemento importante en la desintegración de las fuerzas políticas en América Latina. Las diversas corrientes que todo partido debe contener terminan por iniciar vida propia, impidiendo de esta manera la presentación de un frente efectivo. Debido a esta falta de cohesión, homogeneidad e incapacidad de negociación interna, el partido debe ocupar una buena parte de sus recursos en la conciliación superficial de sus seguidores. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela son ejemplos clásicos de este fenómeno que afecta a la vida política de la mayoría de los países del continente.

El multipartidismo está centrado sobre bases esencialmente distintas a otros sistemas similares fuera del área. El culto a la personalidad y el faccionalismo, las diferencias regionales y étnicas, así como las hostilidades políticas con origen aparente en diversas interpretaciones del marxismo y del cristianismo, no son sino algunas de las causas motoras de la fragmentación partidaria.

c) Inestables

La causa de la inestabilidad de los regímenes latinoamericanos y finalmente de los sistemas políticos no está muy alejada de los fenómenos que

⁹ A esta fase corresponde el discurso del Presidente Calles en 1928.

acabamos de mencionar. El proceso continuo de desintegración y desaparición de grupos, el nacimiento y desarrollo de otros, es endémico en nuestro continente. Esta dinámica sólo se interrumpe con la aparición de los militares, cuya primera medida es la proscripción de las organizaciones políticas, las cuales se dispersan sin mayor conflicto dado su bajo nivel de cohesión.

La incapacidad de los partidos para promover la participación política y, por consiguiente, lograr la movilización popular efectiva ha sido una de las causas de que las grandes masas populares permanezcan marginadas económica, política y culturalmente. El caso peruano constituye un ejemplo doloroso de esta inacción popular. La preocupación inicial de los militares fue el resquebrajamiento de las viejas estructuras oligárquicas. Hasta ahora han logrado modificar el modo de producción feudal a través de una reforma agraria efectiva. Se trata, señala el profesor E. Hobsbawm de

un gobierno honestamente dedicado a lograr que la vida de los habitantes de las junglas urbanas y las zonas rurales sea más humana. Parecen tener conciencia suficiente de que la participación popular es indispensable para llevar adelante su tarea.¹⁰

La falta de un impulso genuino que venga desde abajo ha llevado a las fuerzas armadas a tomar medidas urgentes para lograr la incorporación de estos grupos. Entre éstas cabe mencionar el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) que agrupa a los migrantes de las zonas rurales, quienes viven hacinados en las inmediaciones de Lima y otras ciudades importantes del país. La movilización social se ha tornado indispensable dentro del programa de reformas del gobierno. Antes de la llegada de los militares en 1968, los grupos populares se habían estremecido temporalmente ante diversos proyectos de organización, como el movimiento demagógico de Odria o lo que podría parecerse más a un partido de masas, que era la Alianza Popular Revolucionaria, cuyos mejores años fueron siempre coartados por la intervención castrense.

El dilema es definitivo. Las resistencias de apoyo necesitan reforzarse. Es obvio que si bien no ha habido pronunciamientos que permitan pensar en una política que desemboque en un régimen socialista, sin embargo, las características del nacionalismo peruano exigen la constitución de algún movimiento que cumpla con las tareas que hemos descrito.

¹⁰ Hobsbawm, Eric J. *New York Review of Books*, noviembre, 1971.

4. Origen y evolución de los partidos

a) Conservadores y Liberales (primera época)

Creemos que una breve revisión de su origen y evolución contribuirá a explicar las características de los partidos contemporáneos. Después de los movimientos independentistas, el control político quedó en manos de una oligarquía compuesta por los terratenientes, los militares y el clero. La ciudad era la sede del gobierno, mientras el control real procedía de la élite rural.

Posteriormente, la multiplicación de las actividades económicas ciudadanas produjo el surgimiento de nuevos grupos: comerciantes, intermediarios, abogados, médicos, etcétera, quienes de inmediato hicieron su incursión en la arena política. La ciudad se transformó en el principal foco de oposición a los factores tradicionales del poder. El rompimiento trajo como consecuencia el surgimiento de los bloques que presidieron la vida política latinoamericana, durante el siglo XIX y buena parte del XX.

Conservadores y liberales se enfrascaron en luchas continuas por la hegemonía, éstos se opusieron a las estructuras dominantes mediante el planteamiento de demandas anticlericales, antimilitares, y en apoyo de un gobierno con el poder suficiente para enfrentarse a los grupos rurales. Hacia principios de este siglo la lucha se institucionalizó. Los liberales lograron acceso al control político cuando su poder económico aumentó. Las reglas del juego fueron señaladas por los conservadores y aceptadas por sus oponentes. La expansión gradual de la economía, agricultura, minería, comercio internacional, etcétera, se realizó sobre la base de un respeto absoluto a las propiedades de las "viejas familias". Los caudillos gobernaban con la autorización y el apoyo de los caciques locales, fenómeno que lejos de haber desaparecido sigue vigente o bien ha resurgido como fuerza política, según veremos durante el análisis de algunos países. En su fase más rígida un sistema de esta naturaleza no podría permitir la integración de organizaciones partidarias dada la omnipotencia de los caudillos. Este periodo dejó dos marcas indelebles. La primera, el culto a la personalidad, y, la segunda, la reafirmación del regionalismo. El común denominador en estos partidos era una aplastante concentración de poder en favor de una minoría.¹¹

El esquema decimonónico prevalece en la mitad de las veinte naciones latinoamericanas. En Colombia el arreglo constitucional entre liberales y conservadores ha conseguido neutralizar a las fuerzas de la oposición. La

¹¹ Ejemplos claros de la primera serían el peronismo en Argentina, el battlismo en Uruguay y el getulismo en Brasil. Respecto al regionalismo en Argentina, Colombia, Perú y Bolivia se da una clara lucha interna de facciones por área geográfica.

República Dominicana cambió una dictadura apoyada en un partido personalista por un régimen militar sostenido por las fuerzas tradicionales. Paraguay y Nicaragua han promovido un aparente libre juego de partidos, cuyos alcances de ninguna manera ponen en peligro la hegemonía del grupo en el poder. Ecuador, Honduras, Panamá y El Salvador, no han logrado consolidar organizaciones que garanticen un gobierno estable, y en consecuencia su vulnerabilidad al acceso de los militares ha sido mayor.

El régimen de Jacobo Arbenz permitió tanto a los Estados Unidos, como a la clase dirigente de Guatemala, tomar una severa lección que aplicaron con rigidez durante la fase guerrillera por la que atravesó ese país en la década pasada. Finalmente, en Haití el partido que tenía intenciones originales de instaurar un gobierno popular devino en el régimen más autocrático del hemisferio.

b) Los radicales

La inflexibilidad y escasa capilaridad del sistema tradicional motivó el surgimiento de una tercera fuerza a la izquierda de los liberales. El fenómeno, se presentó particularmente en Argentina, Chile y Uruguay, donde el flujo de inmigrantes europeos fue más intenso. Dadas las condiciones económicas y recursos naturales de estos países, pronto se consolidó una clase media cuyas aspiraciones no encuadraban en los bandos existentes. Sus demandas reiteraban el sentimiento anticlerical, ya olvidado por los liberales, pero sobre todo incorporaban planteamientos obreristas. El modelo evidente se encontraba en los movimientos sindicales europeos. Su origen de clase nunca les permitió atraer a sectores del nuevo proletariado, aunque sus dirigentes lograron posiciones de poder importantes.

c) Partidos de masas

Entre las dos guerras mundiales surge un nuevo tipo de partidos que habría de rebasar a los radicales. El objetivo principal de estos nuevos grupos era la justicia social. En la evolución política de América Latina el surgimiento de los partidos de masas representa el primer intento serio de las clases populares por incorporarse al proceso político. La creciente industrialización y la expansión de las responsabilidades estatales, así como la Revolución Mexicana y la de Octubre de 1917, contribuyeron a despertar la conciencia de las masas. Las demandas estaban principalmente encauzadas contra la desigualdad económica, y se dieron los primeros intentos de lucha antiimperialista.

El debate ideológico se centró en la discusión de las alternativas que presentaban el socialismo y el nacionalismo. Es ésta la época en que surgió el APRA en Perú, Acción Democrática en Venezuela y más tarde

MNR en Bolivia. Los experimentos populistas del peronismo y el varguismo quedaron inscritos en esta categoría, aunque habremos de discutirlos en detalle más adelante.

Fueron este tipo de partidos los que generaron las reacciones más controvertidas y discutidas en la historia política de nuestro continente en el siglo XX. A pesar del incremento notable en la participación y la consiguiente movilización popular que lograron estas organizaciones, el regreso de los militares fue incruento pero definitivo en su meta de liquidar la vida partidaria. Su retorno tiene nuevas características. Durante las primeras décadas de este siglo la presencia de coroneles y generales se limitaba a un periodo más o menos breve durante el cual "ponían las cosas en orden"; la nueva modalidad en Brasil, Perú y hasta hace unos meses en Argentina, consiste en una permanencia definitiva. Han expedido decretos que proscriben las actividades de los partidos o bien las limitan como forma de seguir presentando una imagen democrática hacia el exterior, diseñando al mismo tiempo una política de largo alcance donde los civiles tienen poca intervención como fuerza política.

La diferencia cualitativa en las actividades de los militares peruanos y los brasileños es bien clara y será discutida posteriormente. Ambos modelos constituyen la gran amenaza a la lucha partidaria abierta, aun cuando los primeros conciben la necesidad de aumentar la participación popular a través de organizaciones similares a éstos.

d) Partidos contemporáneos

Durante los últimos veinte años han surgido dos clases de partidos que parecían destinados a llenar un vacío político generador de aventurerismos y experiencias populares funestas. Las revoluciones china y cubana influyeron la orientación de algunos grupos, creándose de inmediato organizaciones partidarias o bien movimientos tendientes a llevar a cabo una transformación radical de estructuras. Por otra parte, la nueva corriente de la iglesia católica, encabezada por Juan XXIII y el Concilio Ecueménico, fue recibida con gran entusiasmo por los demócratas-cristianos en Italia y Alemania, recibiendo apoyo posteriormente de sus equivalentes en el hemisferio sur especialmente Chile y Venezuela.

Estos nuevos partidos han sostenido posiciones similares en cuanto a la reforma agraria y a la necesidad de romper con la dependencia norteamericana. Sus estrategias, sin embargo, han sido distintas.

Ambos han padecido un problema semejante: constantes escisiones ideológicas. Las organizaciones católicas se formaron a base de dos corrientes, una tradicionalmente orientada y otra de índole progresista predicando el nuevo socialismo cristiano. Ambas han producido cuando menos una media docena de organizaciones disidentes. La izquierda se ha conmovido por una

crisis de interpretación que la ha dividido en varias ramas: castristas, rusófilos, guevaristas, chinófilos. Mientras la discusión agiganta las diferencias entre las distintas corrientes progresistas, el modelo brasileño despierta el interés de la clase media en otras regiones del hemisferio, retrasando de esta manera la verdadera incorporación de las clases populares al proceso productivo.

Como se desprende de este breve panorama, no existe un patrón fijo que sirva para analizar las distintas fases de los países, aunque sí podemos hablar de una base para entender su relación con el sistema político. La principal característica del sistema partidario de nuestro continente es el grado de individualidad de las distintas organizaciones.

Por otra parte, es evidente que los partidos tradicionales siguen dominando la escena. Su vinculación con intereses especializados y particulares impide la necesaria ruptura de estructuras, para asimilar a nuevos grupos. En lugar de proporcionar la infraestructura que facilite la actividad política han desplegado esfuerzos por obstaculizarla. Las constantes irrupciones violentas de los sesentas pudieron haber encontrado resonancia en una organización que hiciera innecesarios los cauces de la clandestinidad. Sin embargo, hasta ahora, la ausencia de tales grupos ha estimulado dos actitudes notables: en primer término, una profunda apatía por el quehacer político, que se traduce en el respaldo tácito al statu quo. Por otro lado, la formación de grupos cuyos objetivos rebasan las vías electorales como resultado de un desencanto por el "proceso democrático". Ambos fenómenos están estrechamente vinculados con un proceso complejo que trataremos de analizar en el marco de cada país.

Finalmente, creemos importante señalar que el análisis de procesos dinámicos tiene el grave inconveniente de que los nuevos acontecimientos superan el alcance de las apreciaciones que se pueden realizar con la información disponible en un momento dado. Una revisión del trabajo fue necesaria, a fin de incluir las transformaciones radicales operadas en Argentina, Uruguay y Chile durante el transcurso de 1973. En esta medida hemos decidido agrupar los países en atención a zonas geográficas, ya que los distintos criterios de clasificación parecen incurrir en simplificaciones distorsionadoras y, por otra parte, los cambios constantes invalidan los diseños rígidos fácilmente. Aunque somos conscientes de la imposibilidad de mantener al día un trabajo de esta naturaleza con los últimos eventos, sin embargo, el objetivo de proporcionar un panorama general de referencia continuará satisfecho.

La selección de los países se realizó con base en la relevancia histórica de las organizaciones partidarias dentro del sistema político nacional y, por esta razón, no se entró en la discusión de aquellos cuyo papel marginal los hace irrelevantes en el marco de la sociedad global.