

Los partidos políticos

Relator: Andrés Stambouli

Los partidos políticos en América Latina han sido instrumentos fundamentales de los procesos de democratización durante el siglo XX, dado el carácter de sociedad de masa que han adquirido nuestros países. Al respecto, el hecho más resaltante presente en las ponencias y discusiones realizadas, se refiere a la diversidad de los problemas y preocupaciones relacionadas con el funcionamiento de la institución partidista en los distintos casos presentados en el Simposio, derivadas de las peculiaridades históricas nacionales, pero todas ellas relacionadas con el tema central de la consolidación democrática. A partir de tal diversidad, se propuso una agenda de interrogantes que pudiera iniciar una primera sistematización, referida al papel de los partidos y de los dirigentes político-partidistas en los procesos de establecimiento y desarrollo de regímenes democráticos en la región.

Dos constataciones generales enmarcan la discusión sobre los partidos políticos. La primera se refiere a la presencia del tema de la democracia en los estudios sobre América Latina; la otra, al cambio registrado en las premisas y perspectivas de análisis de los procesos de democratización.

El tema de la democracia ha sido durante mucho tiempo el gran ausente de las Ciencias Sociales latinoamericanas. La democracia y sus instituciones conexas, tales como los partidos políticos, no fueron temas privilegiados —ni siquiera secundarios— de la ciencia política o de la sociología, durante las décadas de los cincuenta,

sesenta y setenta. Durante este tiempo, y bajo el influjo de las ciencias sociales norteamericana y europea, se habló y escribió mucho sobre la modernización, el desarrollo y el subdesarrollo, la dependencia y el imperialismo, y muy poco sobre la democracia y sus instituciones y acerca de los procesos, procedimientos y mecanismos para su concepción, establecimiento, consolidación y desarrollo en América Latina.

El problema de la democracia y del orden político en general eran considerados como epifenómenos a ser derivados del orden económico. Recuérdese a manera de ejemplo, el trabajo publicado por Solari, Franco y Jutkowitz en 1976, (*Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*), de más de seiscientas páginas, de las cuales apenas unas diez, de manera colateral, tocaban el tema de la democracia.

La reflexión sobre la democracia y sus instituciones en América Latina, fue durante mucho tiempo asunto exclusivo de los partidos políticos y de sus dirigentes. Sólo muy recientemente, lo político —y dentro de ello la democracia— empieza a aparecer como orden autónomo y con entidad propia. A partir del final de los setenta, ha aumentado el interés por el estudio del tema de la democracia y de la democratización de América Latina; eventos como éste se realizan permanentemente en diversos contextos y trabajos como los organizados y publicados por Juan Linz y Alfred Stepan, y por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, constituyen un buen ejemplo de ello: (*La Quiebra de las Democracias y Transitions from Authoritarian Rule*).

En cuánto a las premisas y perspectivas para evaluar los procesos democráticos latinoamericanos, se constata que se ha superado el tiempo en el que se tendía a exagerar el papel de las amenazas externas y a los reales o supuestos enemigos foráneos, para justificar los

fracasos democráticos; el tiempo en el que muy rara vez se efectuaba una reflexión sobre los errores y debilidades del liderazgo político en los procesos de quiebra de las democracias; el tiempo en el que no se meditaba sobre las exigencias de una ética de la cooperación en función de la consolidación democrática. Los años subsiguientes a la caída de la democracia chilena, en 1973, son ilustradores al respecto: la CIA, el imperialismo, la burguesía retrógrada, las oligarquías, las amas de casa, los camioneros, la clase media, en fin, de todo menos evaluar las responsabilidades del propio liderazgo partidista.

Ahora la preocupación del liderazgo político e intelectual democrático es la de descubrir y practicar su propia responsabilidad frente al proceso democratizador; la Agenda para la Consolidación Democrática no consiste tanto en promover una alianza contra las externalidades antidemocráticas sino más bien en establecer los requisitos de actitudes, comportamiento e instituciones requeridos para neutralizarlas. En este sentido, a los partidos políticos les corresponde un papel estelar.

La institución partidista en América Latina ha sido instrumento incontestable, aunque siempre contestada y criticada, de la modernización y democratización del continente. Si no hubiera sido por los partidos políticos y por sus dirigentes —por lo que Manuel García Pelayo llama el Estado de Partidos— los avances alcanzados en el desarrollo político hacia la democracia no hubieran sido tales. Los partidos políticos latinoamericanos, desde el Estado y fuera de él, han sido promotores fundamentales de una sociedad civil que lucía bastante endeble en los inicios de este siglo. Dicha sociedad civil ha llegado dialécticamente a un nivel tal de desarrollo que, en distintos lugares de la región, está reaccionando contra la tutela que sobre ella han ejercido, tanto el Estado como los partidos, y está exigiendo una transferencia del

poder social, por largo tiempo acumulado en dichas instancias. De la capacidad que demuestren los partidos en realizar el traslado del poder y en la medida en que la sociedad civil demuestre capacidad de ejercicio responsable del poder transferido, dependerá buena parte del futuro de la estabilidad democrática de Latinoamérica.

Pero la realidad latinoamericana no es uniforme ni homogénea; la diversidad en el origen, evolución histórica, papel político ejercido, estructura interna y contexto societal en el que les corresponde actuar, es la primera nota distintiva a considerar.

La situación de violencia social y política que caracteriza en este momento al Perú y a Colombia plantea problemas a considerar distintos al de Venezuela y Costa Rica, cuyo tema predominante en relación a los partidos se refiere al de la democratización de sus estructuras internas, exigencia a su vez distinta a la de Argentina y Uruguay, que más bien están en la búsqueda de mecanismos efectivos de cooperación inter partidista, en su segundo período constitucional, luego de la redemocratización.

Quizá uno de los aspectos unificadores de la problemática de los partidos políticos en América Latina haya sido el dilema planteado por la necesidad de la movilización modernizante de masas y al mismo tiempo su encuadramiento y control para evitar el desbordamiento anárquico, en sociedades en las cuales la participación política a través de organizaciones partidistas constituye un fenómeno relativamente reciente. Pero cada uno de los países latinoamericanos tiene prioridades diferentes con respecto al funcionamiento de la institución partidista y de su aporte a los procesos de consolidación democrática.

Así como los partidos políticos han sido los instrumentos de la modernización y de la democracia, no es

menos cierto que también, en no pocas ocasiones, han contribuido, por acción u omisión, a la quiebra democrática, por fallas en los mecanismos de negociación inter e intra partidista, en función de la estabilidad y de la conservación del régimen. La intolerancia y la predisposición a no convivir han sido generadoras de las condiciones de diversas intervenciones anti-democráticas.

Dada la diversidad de situaciones constatadas en las ponencias nacionales presentadas, con respecto a los partidos, se propone pues, una primera aproximación comparativa a partir del estudio de los aspectos relacionales de los partidos políticos latinoamericanos, en cuánto a su contribución a la consolidación de la democracia.

Los aspectos relacionales

Como lo sostuviera Juan Carlos Rey en su trabajo sobre *El Sistema de Partidos Venezolano*, más importante que el número de unidades que conforman un sistema de partidos, que según la hipótesis de Maurice Duverger contribuye a la fragmentación o a la integración política, es necesario atender más bien al tipo de relaciones que se establecen entre dichas unidades. En efecto, un sistema de partidos puede ser, de hecho o por efecto de la legislación, bipartidista, pero si las relaciones entre sus componentes son de permanente confrontación, los peligros de debilitamiento del régimen son evidentes. Por lo contrario, un sistema de partidos puede ser multipartidista y equilibrado en cuanto a la distribución de fuerzas y sin embargo, si entre sus componentes se efectúan relaciones mixtas de oposición y cooperación, ello representa un aporte indudable a la estabilidad democrática.

Si aceptamos esta premisa, un primer término de comparación entre los distintos sistemas de partidos en América Latina, pudiera efectuarse sobre la base de los

siguientes aspectos relacionales: las relaciones entre partidos, las relaciones dentro de los partidos y las relaciones entre gobierno y partido de gobierno.

La relación entre los partidos

En los albores de la democracia o durante momentos críticos, es evidente que el sistema tiene una legitimidad precaria o en peligro de debilitarse; los esfuerzos de convergencia, la concertación, los acuerdos nacionales, los pactos sociales y políticos, han sido manifestaciones típicas en la mayoría de los países latinoamericanos. La colaboración interpartidista se convierte en requisito indispensable para iniciar un proceso de consolidación democrático, o para reforzarlo en tiempos críticos. Pero lo contrario ha sido igualmente frecuente; el sistema de partidos ha operado bajo el impulso de fuerzas centrífugas, desestabilizando y quebrando a más de una democracia.

El desarrollo de una ética de la responsabilidad democrática, que se traduzca en efectiva colaboración entre las partes, tiene una serie de requisitos, tales como la capacidad de aprendizaje del liderazgo de las experiencias previas, propias y ajenas; el desarrollo de una cultura política de la tolerancia y la convivencia y una conciencia de la estructura objetiva de intereses mutuos derivados del mantenimiento democrático y sobre todo, la reducción del código de la contradicción, tan frecuente en muchos de nuestros dirigentes políticos, cuyo verbo conciliador es disuelto por sus actos pugnaces.

La relación dentro de los partidos

Una fuente de inestabilidad para la democracia de un país, si se la conjuga con otros factores que operan en un entorno societal turbulento, se refiere a la vida interna de los partidos. La lucha entre dirigentes y facciones

agrupadas en torno a ellos, y las relaciones de autoridad que vinculan a las bases con las cúpulas.

No pocas veces han ocurrido en diversos países latinoamericanos, divisiones partidistas que han hecho temer por la estabilidad democrática. Las pugnas por las candidaturas presidenciales, por el control del partido, por democratizar las estructuras de poder interno de los partidos, constituyen elementos que, si bien normales y esperables dentro de toda organización partidista, el tono y los instrumentos utilizados pueden marcar una importante diferencia entre un proceso democrático partidista constructivo o un enfrentamiento feroz que termina por desprestigiar y deslegitimar a los políticos y a los partidos a los ojos de la sociedad global, debilitándose así uno de los soportes fundamentales de un régimen democrático como lo son los partidos.

La relación entre Gobierno y Partido de Gobierno

Un diagnóstico comparado de las fuentes del deterioro de las relaciones entre los gobiernos y sus respectivos partidos, que pareciera ser recurrente en América Latina, se hace imprescindible; el hecho de que al poco tiempo de asumir la presidencia, el partido de gobierno entra en conflicto más o menos abierto con el Presidente, puede restarle al poder ejecutivo un piso de apoyo político que debilita no sólo al gobierno sino, eventualmente y bajo ciertas condiciones, al propio régimen.

Una de las variables que pudieran incidir sobre la situación de distanciamiento entre el gobierno y su partido es el de la plataforma programática con la que los candidatos concurren a la campaña electoral y las políticas que luego, desde el gobierno, se ejecutan. En efecto, pudiera ser que las ofertas electorales hayan sido tan vagas que luego ofrecen al partido de gobierno una buena excusa para oponerse a tal o cual política, o al conjunto de la

acción gubernamental, independiente de la motivación real que conduce a tal oposición. Pudiera darse también el caso que la plataforma programática del candidato hubiera sido lo suficientemente específica, pero que la misma no hubiera sido entendida en sus consecuencias durante la campaña por los propios partidarios o que sencillamente no se le hubiera prestado la suficiente atención. Ello también facilita la manifestación de una actitud opositora por parte del partido de gobierno.

Si a lo anterior le sumamos el hecho de que cierta manera de entender las exigencias de una campaña electoral conducen a la elaboración y transmisión de mensajes masivos, que de programáticos no tienen absolutamente nada, en las que el electorado es inducido a decidirse por tal o cual hombre y su partido y no por tal o cual conjunto de políticas gubernamentales, se entiende que el opositorismo del partido de gobierno se fundamenta sobre la expectativa de encontrar cierta sintonía en la población.

En cualquier caso, lo que está ocurriendo en diversos países del continente es que la relación entre los gobiernos y sus respectivos partidos, por distintas razones y motivos, no ha habido la fluidez necesaria y ello puede llegar a constituirse en una fuente de inestabilidad democrática. Los partidos políticos tienen que asumir, hasta límites razonables, las consecuencias de las políticas de sus gobiernos.

En la práctica, los tres aspectos relacionales que hemos esbozado se manifiestan de manera imbricada en el funcionamiento cotidiano de la política democrática. La razón de la lucha política colectiva e individual contra el adversario interno o externo, es perfectamente comprensible y hasta legítima, pero la misma debe encontrar su límite cuando ésta amenaza la gobernabilidad democrática y con ello a la democracia misma.

Conclusión

La discusión sobre el tema de los partidos políticos, durante el Simposio, reveló un hecho fundamental, a saber, que tenemos problemas comunes sobre los cuales existe una carencia absoluta de análisis comparativos. Trátese del tema de las ideologías, doctrinas y programas partidistas, que han girado de posturas estatizantes o intervencionistas a posiciones más liberales, o bien de la búsqueda del punto de equilibrio en las estructuras internas, entre la democracia interna y unidad organizacional; trátese de la necesidad de evaluar los impedimentos a la concertación inter-partidista en tiempos críticos, a los fines de potenciar la gobernabilidad democrática, en un marco muchas veces caracterizado por la coincidencias programáticas y hasta ideológicas, en algunos casos, pero impedida por el carácter personalista del ejercicio de la política. Trátese del problema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales y de su incidencia sobre la corrupción o bien del tema de las reformas electorales y del funcionamiento de los tribunales o consejos electorales, en cuyo seno suele reproducirse la lucha político partidista, dificultando su constitución de órganos independientes. Trátese por último de la crisis de legitimidad que afecta a la institución partidista y a los políticos en varios de nuestros países, todo ello conduce a proponer un *programa de análisis político comparado sobre partidos y sistemas electorales en América Latina en función de una agenda para la consolidación de la democracia.*