

INTRODUCCIÓN: PARTIDOS, LIDERAZGOS Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

*Carina Perelli
Daniel Zovatto*

En la actual circunstancia de construcción del nuevo orden internacional, se ha expandido la democratización y la economía de mercado por casi todo el mundo. América Latina ha sido la región donde este movimiento ha llegado más lejos, al punto que sólo queda un país con una orientación socialista y sólo puede calificarse de dictatorial a un país, Haití, en proceso de alcanzar un nuevo equilibrio. Por otro lado está Perú, en donde impera un régimen que, en términos de teoría clásica podemos calificar como “bonapartista”.

Esta extensión democrática parece haber alcanzado su cenit y hay signos preocupantes respecto a la continuidad del proceso en algunos países. Parecería que el péndulo entre autoritarismo y democracia amenaza con volver a ponerse en movimiento hacia el lado autoritario. La caída de los presidentes Fernando Collor, Carlos Andrés Pérez y Jorge Serrano permitió salvaguardar las formas constitucionales en Brasil, Venezuela y Guatemala, mientras que cierto grado de tolerancia internacional, aunada a la recurrencia de formas de participación popular directa, mediante elecciones, ha llevado a poner a Perú en una situación intermedia.

Tras estos sismos que sacuden al régimen político dominante, se encuentra una crisis en la fórmula política que se traduce en una ineficacia de los gobiernos para actuar dentro de los marcos establecidos para su acción. Como en todos los países avanzados, el proceso democratizador comenzado en la región latinoamericana

a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, estuvo basado en la acción de partidos políticos y en la actuación de una clase política profesional.

Precisamente, uno de los mayores problemas enfrentados en el proceso democratizador reside en la crisis de las organizaciones partidarias y de sus integrantes. Como en otras partes del mundo, la imagen respecto a la actuación de los partidos es mala, y ésta se extiende a las instituciones donde los mismos se desempeñan, especialmente en los organismos de representación: los parlamentos.

Las posibilidades de consolidar el proceso democratizador, que tantas esperanzas abrió en América Latina en los años ochenta, se han visto amenazadas cuando, paradójicamente, ha desaparecido la antigua amenaza permanente en la región: el fantasma de las revoluciones autoritarias de signo marxista. El mismo se encuentra reducido a su mínima expresión en la mayoría de los países, y donde sigue actuando ha debido redefinir notoriamente su contenido, como en Perú y Guatemala. No ha ocurrido lo mismo con muchas de las causas supérstites de descontento en la mayoría de la población.

La exclusión de gran parte de la población de la economía de mercado y de la posibilidad de tener ingresos regulares y un consumo adecuado, deja a una masa importante de la ciudadanía en una situación crítica. Esta tiene como consecuencias la desesperanza y conductas sociales desviadas o la resignación que corroe al conjunto del cuerpo social. Algunas minorías tenderán a asumir una posición contestataria.

Pese a ello, el proceso democratizador ha seguido adelante, aunque encuentra límites difíciles de superar. Las encuestas de opinión pública y los estudios cualitativos indican que los gobiernos se desgastan rápidamente. Es muy difícil para los titulares del poder ejecutivo y los ministros obtener una imagen positiva en la población. En este sentido, los parlamentos, la clase política en general y las organizaciones partidarias tienen muy bajo prestigio.

De esta manera nos encontramos ante una situación compleja. Por un lado, se valora a la democracia como posibilidad de ejercer la libertad individual y de hacer respetar los derechos humanos de los habitantes. También porque permite elegir a los gobernantes, lo que en la región se auna a la apreciación positiva respecto a la forma directa en que se ejerce este derecho. Sin embargo, al mismo tiempo, se critica duramente a los gobiernos por no incidir favorablemente en el mejoramiento de la situación económica y social de la población.

A los gobiernos les resulta dificultoso ejercer su mandato de acuerdo con las reglas constitucionales y legales preestablecidas. La imposición de políticas

económicas que suponen restricción de gastos gubernamentales y el retiro del estado del área de promoción social no son medidas de aceptación popular. Para poder gobernar, poderes ejecutivos que carecen de mayorías parlamentarias se sienten tentados a operar por decreto, solicitar poderes extraordinarios y, en algunos casos, amenazar con disolver los parlamentos o hacerlo efectivamente. Lo ejemplifican los casos de Perú o el intento fracasado que llevó a cabo el ex Presidente Jorge Serrano en Guatemala en 1993.

El “Nuevo Orden internacional” en construcción ha determinado que sólo sea legítimo el mantenimiento de fórmulas democráticas. Al mismo tiempo, se mantiene un monitoreo constante de la situación de los derechos humanos imperantes en cada país, a fin de impedir el progreso de las situaciones autoritarias. Sin estas presiones internacionales es muy probable que el péndulo hacia el autoritarismo ya habría hecho su recorrido completo en más de un país de la región.

En un contexto en que el papel del Estado se reduce y consecuentemente, muchos de los lazos que lo ligaban con la sociedad, se desmantelan, el rol de los partidos políticos y de sus líderes cambia de orientación: La maquinaria partidaria se transforma en un conjunto de técnicos que delinean los marcos de la política económica y social y que sustituye a la vieja capacidad de redistribución por la vía del ejercicio del clientelismo, ya sea el ejercido en el modo tradicional, individual, o el de tipo institucionalizado que atiende a grupos.

El viejo partido de notables del siglo XIX ya no existe en casi ninguna parte. Sus tareas alternaban entre conceder algunas de las aspiraciones de las clases subordinadas y reprimir a los sectores populares cuando el nivel de sus demandas alteraba el orden social, al tiempo que se administraba la res pública, entendida como asunto de los sectores dominantes a quienes servía y entre los cuales reclutaba sus miembros. Con el desarrollo económico y la incipiente industrialización en algunos de los países de la región, pasaron a tener un papel anticipador de demandas o a practicar una política de tipo iluminista. Su método de acción era elitista. Se trataba de realizar conversaciones de caballeros por medio de las cuales se arribaba a pactos. La fórmula política dominante era la de un gobierno presidencial de mayorías surgido de elecciones censitarias e indirectas. En la mayoría de los países de la región resultaba difícil seguir estas reglas durante largo tiempo. La acción anarquizante de los bandos armados caudillescos, que representaban los intereses de los sectores sometidos, obligaba a negociar con ellos. Las situaciones de guerra y paz se alternaron con el paso del tiempo. Finalmente, la mayoría de estas organizaciones no logró transformarse en partidos de masa, salvo en Colombia y Uruguay, y se extinguieron lentamente.

Los partidos de masas aparecieron con la modernización societal, con su complejización y con el ascenso de los sectores medios o ligados a su promoción. Sus roles han sido el interpretar e intermediar demandas de diversos sectores de una sociedad cada vez más compleja. Algunos se conformaron como partidos *catch all* (“atrapa-todo”), agregadores de intereses y otros como partidos articuladores de intereses, sea con una definición ideológica o corporativa. Los partidos populistas acentuaron una dimensión clientelística. Debían administrar estados definidos como árbitros entre clases sociales. El marco de acción, más que apelar a la negociación, recurrió en más de un caso a fórmulas autoritarias populistas. Sin embargo, esto no excluía la realización de procesos electorales.

En el proceso, algunos partidos pasaban a estar excluidos por otros partidos o por alianzas conformadas por sectores militares y grupos de partidos. Las organizaciones partidarias de base penetraron a los diversos sectores de la sociedad. En ese periodo se da la mayor influencia de las organizaciones partidarias.

Con el advenimiento de las dictaduras comisariales tecnoburocráticas de los años sesenta y setenta, algunos países mantuvieron sus políticas estatalistas, pero en otros se optó por la vía de recortar al estado. Las formaciones partidarias preexistentes pasaron a situaciones de hibernación ante la acción combinada de las fuerzas armadas y los tecnoburócratas.

La redemocratización tuvo por protagonistas a los partidos y sus líderes, pero la profundización de las políticas de ajuste llevó a una reducción efectiva de la acción de intermediación de los partidos. El desprestigio del político profesional comenzó a crecer rápidamente y llevó a la aparición de la antipolítica como forma de operar.

Los “nuevos caudillos” aparecieron y en otros casos políticos profesionales comenzaron a actuar como antipolíticos. En el primer caso, a veces eran *outsiders*, de cuya acción constituye quizá el mejor ejemplo el enfrentamiento entre Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori en la elección general peruana de 1990; en otros casos, eran políticos profesionales, saltando de niveles locales a niveles nacionales como Fernando Collor en Brasil, o de otras actividades como Tabaré Vázquez en Uruguay. Políticos profesionales como Carlos Menem, Sixto Durán o el venezolano Rafael Caldera apelan también a la antipolítica o al antipartidismo como posición de fuerza para afianzar su acción. En algunos casos se apela a enlistar a extrapartidarios en organizaciones preexistentes para poder superar los fenómenos de rechazo de la clase política tradicional y el desprestigio partidario. En este sentido, los casos de los gobernadores argentinos Ramón “Palito” Ortega y Carlos Reuteman son paradigmáticos.

En este nuevo marco, al perder capacidad de intermediación y de representación, la negociación partidaria también reduce sus márgenes y alcances. Queda centrada en la discusión de temas fundamentales, tales como el presupuesto y las reformas constitucionales, mientras que la usura cobrada por los diversos sectores al poder ejecutivo vuelve cada vez más difícil la gobernabilidad.

La negociación política sale de los marcos parlamentarios y pasa a otros ámbitos. Normalmente supone acuerdos en los pasillos del área gubernamental o de organizaciones internacionales.

La actividad política realizada por o a través de los *media*, aparece como sustituto de la forma tradicional de acción política. El espectáculo subroga a la política realizada a nivel de organizaciones de base. La política aparece apegada a la opinión pública a la que se estudia constantemente mediante encuestas y estudios cualitativos, y las campañas constantes para ganar la opinión y su apoyo sustituyen a la actividad tradicional. El político pasa a ser más una persona de gobierno, siguiendo a rastras a la opinión pública, más que un hombre/mujer de estado, encabezando y liderando el cambio.

La personalización de la política en la figura del líder presidencial pasa a ser la clave y va en contra del desarrollo de los partidos y del prestigio de sus integrantes: la clase política. El reciente fracaso de sectores muy relevantes de la intelectualidad y la clase política brasileña por imponer el parlamentarismo, muestra los límites de la ingeniería constitucional. Para la mayoría de la población era una construcción intelectual compleja, ajena a sus esperanzas y difícil de creer por falta de encarnadura. Deseaban un líder que pudieran elegir directamente y por eso se pronunciaron contra la implantación de régimen parlamentario.

Si bien no es un camino cerrado, la ingeniería constitucional y electoral no parece ser suficiente para evitar el deterioro de la democracia. Si se mantiene el proceso de crecimiento de la antipolítica y la personalización en manos de poliautores y poliactrices que practican la política mediática, el tiempo de la intermediación partidaria habrá pasado. Lo primero acentúa el proceso de desintegración de la democracia, por más que el aumento de las instancias de participación local tienda a mostrarnos una alternativa al camino tradicional. Si bien las críticas a la "partidocracia" que se han expresado en Perú y Venezuela tienen sustento, por el momento no se ha encontrado una forma adecuada de fortalecer la democracia que prescindiera de los partidos.

Los ensayos elaborados en este libro incluyen apreciaciones globales de este proceso, estudian específicamente el problema de la antipolítica y los casos de riesgo autoritario. El problema de la gobernabilidad y las posibilidades de cambio

mediante el uso de la ingeniería constitucional y electoral son puntos abordados desde diversas posiciones. También se hacen referencias a los cambios sociales y su influencia sobre los partidos, así como sobre los medios de comunicación y el uso de los instrumentos de medición de la opinión pública. Un artículo analiza las relaciones entre organismos electorales y partidos y se culmina la exploración con la opinión de practicantes de la política, de líderes que están inmersos en la problemática del tema partidos que se debate en el libro.

Los trabajos incluidos en esta obra están estructurados en diez secciones. La primera sección incluye dos ensayos de apreciación global que abarca por un lado América del Sur y por el otro América Central y el Caribe.

La segunda sección contempla tres artículos sobre el riesgo autoritario en el sistema democrático. Los países estudiados son: Guatemala, con el fallido intento de autogolpe del Presidente Jorge Serrano Elías; Perú y el exitoso autogolpe de Alberto Fujimori; y Venezuela, en donde se analiza la asonada popular en febrero de 1990 en el contexto de crisis económica y política, que tras varios intentos de golpe de Estado, llevó a la destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez.

En la siguiente sección del libro, se hace referencia a la informalidad política y al surgimiento de nuevos caudillos. Un artículo estudia el caso de Bolivia; otro la relación entre la antipolítica y los medios de comunicación; y un tercero plantea el tema en forma global.

La gobernabilidad y el papel de los partidos es la temática de la cuarta parte del libro. Tres de los artículos exploran el tema a lo largo de la región en forma comparativa, desde diversos puntos de vista; y un cuarto ensayo estudia detenidamente el caso peruano.

La quinta parte analiza los límites de la ingeniería política en la región. La mayoría de los artículos incluidos favorecen la implantación de un régimen parlamentario como el del caso boliviano en donde existe de hecho un cuasi-parlamentarismo. Por otro lado, el análisis sobre Brasil comprende el fallido intento de reformar la constitución para implementar el parlamentarismo. Los dos ensayos restantes incluyen apreciaciones globales, una favorable a la iniciativa parlamentaria y otra donde se aprecia que es una "beau faux thème".

La relevancia del cambio político que está experimentando México, con la particularidad de que los partidos son los principales protagonistas de la presente transición, nos lleva a dedicarle una sección especial. Incluimos en esta parte dos artículos que abordan el tema desde perspectivas diferentes.

En la séptima sección se hace referencia a un tema poco transitado: la relación entre los partidos políticos y los organismos electorales, basado en un análisis del caso ecuatoriano.

Los contextos de la acción partidaria se abordan en las secciones octava y novena. La octava sección trata el tema de los medios de comunicación, la opinión pública y la acción política. En la novena, dos artículos, estudian el marco socioeconómico de la acción partidaria desde perspectivas divergentes.

Finalmente, presentamos la voz del político. Hemos elegido a tres exponentes de distintas vertientes. Alberto Borea presenta una apreciación global, partiendo de su experiencia como senador peruano, destituido al producirse el golpe de Alberto Fujimori. Manuel Ayau, ex-candidato guatemalteco a la vicepresidencia, expone un discurso neoliberal, cuyo término usamos solamente por su "popularización". Por último, el uruguayo Julio María Sanguinetti presenta un discurso que se adscribe a la social democracia. Una buena parte de los artículos del presente libro son versiones modificadas de las intervenciones realizadas en ocasión del VI Curso Interamericano de Elecciones celebrado en San José, Costa Rica en octubre de 1993.

Esta obra no sólo tiene por fin la presentación de reflexiones en un tono académico. Creemos que es importante reivindicar la acción partidaria y la actividad del político para lograr fortalecer una democracia representativa. Este régimen sólo podrá consolidarse si las instituciones creadas por la sociedad civil para representarla políticamente y las organizaciones estatales cumplen adecuadamente con su tarea.

Por último, cabe destacar que la totalidad de las investigaciones contenidas en esta obra fueron realizadas en el marco de la más amplia libertad académica. Las opiniones vertidas a lo largo de la misma son de responsabilidad exclusiva de cada autor, y no implican una posición oficial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de su programa especializado CAPEL¹, o de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América.

1 Un libro como este no hubiese sido posible sin el apoyo de muchas personas. A riesgo de olvidarnos de algunas, citaremos aquellas que tuvieron un papel importante en su realización. Los funcionarios del IIDH, Efraín Arguedas, Luis Alberto Cordero y María Lourdes González hicieron su aporte en diferentes formas. En Montevideo, María Noel Pereyra tuvo la paciencia de manejar varias veces un texto borrador que no era fácil de tratar.