

LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL INICIO DE LOS NOVENTA

Seis casos latinoamericanos

Manuel Antonio Garretón M.
(Coordinador)

Alberto Adrianzén
María D'Alva Kinzo
Miriam Kornblith
Carlos Martini
Fernando Uricoechea
José Woldemberg

GRUPO DE TRABAJO DE PARTIDOS POLITICOS - CLACSO
Ediciones FLACSO- Chile

LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL INICIO DE LOS NOVENTA

Seis casos latinoamericanos

**Manuel Antonio Garretón M.
(Coordinador)**

**Alberto Adrianzén
María D'Alva Kinzo
Miriam Kornblith
Carlos Martini
Fernando Uricochea
José Woldemberg**

GRUPO DE TRABAJO DE PARTIDOS POLITICOS - CLACSO

Ediciones FLACSO- Chile

Santiago, Octubre de 1992

PRESENTACION

Los trabajos que se incluyen en esta publicación fueron presentados y discutidos en la Reunión del Grupo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) realizada en Mexico en Junio de 1991.

El Grupo de Trabajo sobre Partidos funcionó como una actividad del Social Science Research Council, Joint Committee on Latin America, bajo la coordinación de Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón desde 1982 hasta 1985, fecha de su creación en CLACSO. Desde entonces y hasta 1990 se realizaron dos reuniones, una en Lima, Perú, en 1988, sobre el tema general del Grupo y una en Asunción, Paraguay, en 1989 sobre el caso de ese país. Producto de la Reunión de Lima, se publicaron 14 Documentos de Trabajo. Producto de la Reunión de Asunción, se publicó en 1991 el libro, *Militares y Política en una transición atípica* (Co-editado por Marcelo Cavarozzi, Manuel Antonio Garretón y Domingo Rivarola Grupo de Trabajo de Partidos políticos, CLACSO, Buenos Aires 1991). Con ello se completaba una línea de publicaciones que dio origen a los 14 Documentos de Trabajo mencionados y a dos libros, el ya citado, y *Muerte y resurrección. Los Partidos Políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur* (FLACSO, Chile, 1989) coordinado por Cavarozzi y Garretón y en el que participan otros ocho autores. La coordinación del Grupo estuvo a cargo de Marcelo Cavarozzi, a partir de su creación. En 1991 asumió esta tarea Manuel Antonio Garretón.

Entre el 20 y el 22 de Junio se realizó en Mexico una Reunión del Grupo de Trabajo en la Sede de FLACSO-Mexico, patrocinada por FLACSO-Mexico, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática y el Instituto del Derecho de Asilo y las Libertades Públicas, todas instituciones mexicanas que contribuyeron material e intelectualmente a la realización de la reunión. En la reunión se discutieron las realidades partidarias y las investigaciones que se llevan a cabo sobre el tema en todos los países participantes. Ella fue acompañada de un ciclo abierto al público, realizado en la antigua casa de Trotsky, sede del Instituto del Derecho de Asilo y las Libertades Públicas, de tres Mesas Redondas, "Partidos Políticos, Democratización y Sistema de Gobierno en América Latina".

Participaron en la reunión, como invitados de América Latina, Alberto Adrianzén (DESCO, Perú), Marcelo Cavarozzi (CONICET, Argentina), María D'Alva Kinzo (IDESP, Brasil), Miriam Kornblith (Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela), Wilfredo Lozano, (FLACSO, República Dominicana), Carlos Martini (Grupo de Ciencias Sociales, Paraguay), Fernando Uricoechea (Depto. Sociología, Universidad Nacional Colombia), Edelberto Torres Rivas (FLACSO, Costa Rica) y Manuel Antonio Garretón (FLACSO, Chile).

Se invitó a todos los investigadores de Ciudad de Mexico que trabajan en el tema. Fueron invitados Luis Aguilar Villanueva y Arturo Alvarado de COLMEX, Alberto Azis Nassif de CIESAS y FLACSO, Roger Bartra de IIS-UNAM, José Luis Barros Horcasitas y Rafael Loyola de FLACSO, siendo este último el coordinador por parte del grupo mexicano, Luis Javier Garrido de IIS-UNAM. Arnaldo Córdova de IIS-UNAM e IETD, Teresa Incháustegui de FCPyS-UNAM, René Millán Valenzuela de IIS-UNAM y FLACSO-Mexico, Juan Molinar de

IIS-UNAM, Jorge Nieto Montesinos de FLACSO-Mexico, Guadalupe Pacheco de UAM-Xochimilco, Jacqueline Peschard de FCPyS UNAM, Luis Salazar de UAM Azcapotzalco, Adolfo Sánchez Rebolledo de IETD, Rafael Segovia de COLMEX, Leonardo Valdés de UAM Iztapalapa, José Woldemberg de FCPyS-UNAM IETD.

Fueron invitados como observadores a las sesiones del Grupo de Trabajo, representantes del PRI, PAN, PRD; Germán Pérez del Castillo de IFE, Felipe Mora de Universidad de Sonora, Humberto Mayans CEN-PRI y Rómulo Caballero y Héctor Dada de CEPAL.

Se han incluido todos los trabajos presentados a la reunión, junto con una introducción del editor donde se reflexiona sobre la problemática de los partidos políticos y los planteamientos centrales de los trabajos publicados aquí. Estos son:

- F. Uricoechea, "Colombia: antecedentes y actualidad de la dinámica política";
- María D'Alva Kinzo, "La cuestión partidaria en Brasil";
- Miriam Kornblith, "Sistema de partidos y reforma electoral en Venezuela";
- José Woldemberg, "¿Del monopartidismo al pluripartidismo?";
- Carlos Martini, "Paraguay, del golpe militar a las elecciones municipales y el fin del monopolio del Partido Colorado";
- Alberto Adrianzén, "Democracia y Partidos en el Perú: ¿una transición perpetua?".

Esta publicación ha sido posible gracias al trabajo previo de Marcelo Cavarozzi, a la participación en la reunión de las personas mencionadas, y a la colaboración de las instituciones ya indicadas que organizaron y patrocinaron la reunión y el ciclo de mesas redondas en México, de Malva Espinosa que realizó un muy cuidadoso trabajo de corrección y revisión de textos y preparó el material para la introducción, de Antonieta Luna que hizo todo el trabajo secretarial, de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO que entregó un apoyo económico indispensable, y del equipo de publicaciones de FLACSO-Chile que estuvo a cargo del trabajo de impresión. A todos ellos nuestro reconocimiento.

M.A.G.
Santiago, Octubre 1992.

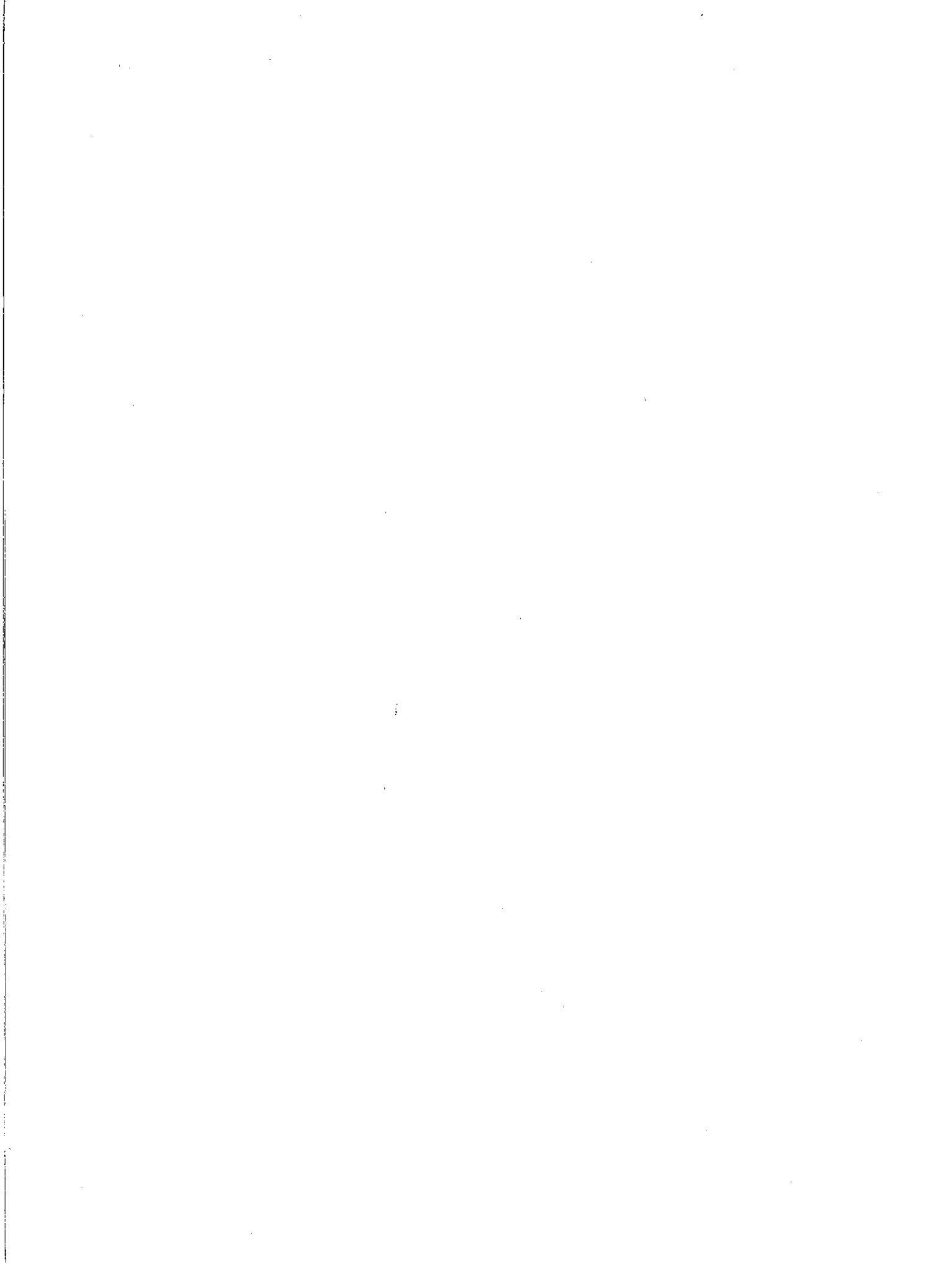
INDICE

	Página
PRESENTACION	i.
INTRODUCCION: PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL INICIO DE LA DECADA Manuel Antonio Garretón	1.
LA CUESTION PARTIDARIA EN BRASIL María D'Alva Gil Kinzo	7.
¿DEL MONOPARTIDISMO AL PLURIPARTIDISMO? José Woldemberg	17.
SISTEMA DE PARTIDOS Y REFORMA ELECTORAL EN VENE- ZUELA Miriam Kornblith	27.
COLOMBIA: ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD DE LA DINAMI- CA POLITICA Fernando Uricoechea	49.
DEMOCRACIA Y PARTIDOS EN EL PERU: ¿UNA TRANSICION PERPETUA? Alberto Adrianzén	61.
DEL GOLPE MILITAR A LAS ELECCIONES MUNICIPALES: EL FINAL DEL MONOPOLIO POLITICO DEL PARTIDO COLO- RADO EN PARAGUAY Carlos Martini	77.

INTRODUCCION
PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLITICOS
EN EL INICIO DE LA DECADA

Manuel Antonio Garretón M. (*)
FLACSO - Chile

* *Con la colaboración de Malva Espinosa.*



El tema de los partidos políticos se da hoy en un triple contexto, que varía para cada país, pero que está presente en todos ellos.

Por un lado, estamos aún en procesos de creación de sistemas democráticos, aún cuando la mayor parte de las transiciones haya terminado, por la vía de consolidaciones o extensiones y profundizaciones de las instituciones de representación política, de modo de convertirlas efectivamente en canales de procesamiento de demandas sociales atenuando la fuerza de los poderes fácticos.

Por otro lado, está en proceso la reformulación del modelo de desarrollo, de inclusión de la masa enorme de pobres, de inserción internacional y de Estado. No basta para ello con la sola afirmación del mercado, del principio de economía abierta, o de políticas de reducción del Estado.

Finalmente, hay una profunda transformación de la matriz clásica de relación entre Estado-sistema político y sociedad civil. Pasamos de fusiones o imbricaciones entre estas tres dimensiones al creciente fortalecimiento autónomo de cada una y a la tensión complementaria entre ellas. Ello origina un cambio significativo de la cultura política y de la política misma, donde algunos temas salen de la política y otros nuevos entran, todo ello cuestionando las formas tradicionales de acción colectiva.

Esto afecta a los partidos, al menos en cuatro aspectos.

En primer lugar, desaparece el mesianismo partidario excluyente. Pero el término del ideologismo no significa la primacía del partido máquina electoral, por cuanto este modelo entra también en crisis frente a las redefiniciones de las inquietudes y formas de participación ciudadana. Los partidos deben dar múltiples respuestas parciales a partir de reformas puntuales, lo que los saca de la globalización tradicional, y ello en situaciones de cuestionamiento de las formas tradicionales de representación, sin que cristalicen nuevas.

En segundo lugar, frente a la envergadura y complejidad de las tareas, la idea del camino propio o la tendencia a absorber y terminar con el otro, tiende a ceder paso a la urgencia de coaliciones mayoritarias y formas colaborativas inter partidarias, para lo cual el presidencialismo vigente no ofrece estímulos institucionales, privilegiando las viejas tendencias centrífugas en el sistema político.

En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, surge la tensión entre el partido proyecto y el partido articulador, lo que si bien favorece el pragmatismo y las coaliciones, afecta el poder de convocatoria y de apelación que tenía la política de corte más utópico.

Finalmente, todo lo anterior se expresa en que se buscan nuevas formas y canales de representación, tanto en la vertiente tecnocrática y mercadista que elimina la representación, como en la vertiente más expresiva con sesgos comunitaristas o fundamentalistas, que reemplaza la representación por la ilusión de identidades no representables.

Pero, no sólo el contexto plantea desafíos a los partidos. También hay fenómenos de descomposición y recomposición propios del mismo sistema partidario. Entre los más

importantes pueden enumerarse: el paso del monopolio unipartidario en algunos casos a sistemas multi-partidarios; el reciclaje en otros de fuerzas militares insurreccionales a través de nuevas izquierdas institucionales; el quiebre en otros casos del sistema bi-partidario por aparición de una tercera fuerza; la recomposición en muchos países del sistema partidario por cambios institucionales o del sistema electoral; la emergencia de fuerzas políticas regionales en varios países; la descomposición del sistema partidario por sustitución a través de liderazgos personales; la recomposición del sistema por realineamiento ideológico y atenuación de los radicalismos polares en otros casos.

La agenda de investigación debe abordar tanto los cambios contextuales que afectan los partidos como los cambios en el sistema partidario mismo. Su principal desafío es establecer la relación entre ambos fenómenos en forma predictiva.

A pesar de la heterogeneidad de los países que se examinan en este libro: México, Venezuela, Brasil, Colombia, Perú y Paraguay que tienen no sólo una trayectoria política distinta, sino también diferencias de desarrollo económico y una importante diversidad cultural, es posible encontrar una preocupación común. Se trata de adaptar, o mejor dicho, generar sistemas políticos que puedan responder a los cambios de las sociedades contemporáneas.

Es así como todos los casos examinados parecen estar viviendo algún tipo de transición, a veces contradictoria y no exenta de retrocesos. México, desde un sistema de partido cuasi único a la emergencia de opciones políticas al PRI. Venezuela, desde una "partidocracia" a un proceso de reformas políticas y electorales que favorecerían una mayor participación ciudadana y de organizaciones, a la vez que una descentralización política vía la elección directa en los niveles locales. Brasil, con el desafío de desarrollar partidos después de una larga situación adversa en que éstos no lograron institucionalizarse, debido al tipo de intervención militar en la vida política, que produjo una escasa injerencia de los partidos en los niveles decisivos y una débil o nula ligazón del sistema partidario y la sociedad civil. Colombia, de una crisis del sistema bipartidista, que se caracterizó por la cooptación y el clientelismo, a la emergencia de nuevas formas de movilización y representación de intereses, pasando por casi cuatro décadas de violencia política de distinto sello. Perú, viviendo una crisis cultural y social que lleva a una suerte de transición perpetua, porque no ha logrado configurarse un nuevo orden de signo democrático, a la vez que los partidos no logran organizar el espacio de lo público, lo que da lugar a respuestas como el mercado, la delincuencia, el terrorismo, el fanatismo religioso, el caudillismo autoritario. Paraguay, que inicia una vida democrática después de más de tres décadas del ininterrumpido régimen dictatorial de Stroessner y su Partido Colorado.

Del mosaico de situaciones presentado por los autores destacan otros rasgos comunes, que constituyen, a la vez, una preocupación mucho más general que escapa a la especificidad de los países examinados, o a la especificidad de América Latina. Se trata de la pregunta por el papel que deben jugar los partidos en la sociedad contemporánea.

Para Woldemberg, en México, el pluripartidismo debe "expresar la pluralidad política e ideológica que no se reconoce en un solo referente partidario por más condecoraciones históricas que lo adornen". Por el contrario, esa pluralidad tendría que buscar y crear nuevos espacios del quehacer político, diseñar códigos, diagnósticos, y programas propios, y expresar una diversidad de aspiraciones, ideologías e incluso, comportamientos que ya no caben bajo el

esquema de partido único. Para Kornblith, en Venezuela, los partidos deben recuperar la "credibilidad y legitimidad, porque la pérdida de estos atributos roza con la desafección en el sistema democrático". Para D'Alva Gil Kinzo, en Brasil, los partidos deben, primero, consolidarse, es decir asegurar su existencia, y, luego, establecer nexos reales con sus bases militantes y con sus electores, porque a pesar de todas las críticas en el debate actual sobre los partidos, todavía no ha surgido una forma alternativa a los partidos como agentes electorales y de gobierno. Para Uricoechea, en Colombia, la nueva situación está exigiendo a los partidos trascender los marcos de la democracia restringida precedente y constituirse en mecanismos de representación de intereses y de integración social. Para Adrianzen, en Perú, la tarea es constituir un nuevo orden basado en una normatividad universal como la ciudadanía, la fijación de reglas, legitimidad y legalidad de valores que comienzan a ser universales; en suma, institucionalizar los nuevos sentidos comunes y demandas que emergen y se desarrollan en la sociedad. Para Martini, en Paraguay, es necesaria una profunda renovación de los viejos partidos ante una pérdida de credibilidad de la ciudadanía en ellos, que se expresa en el triunfo de una candidatura independiente en las elecciones municipales de 1991 tras el movimiento "Asunción para todos". Martini observa un Paraguay de dos velocidades: el de las elites intrapartidarias y el de la sociedad civil en rápido proceso de recomposición y de planteamiento de nuevas exigencias.

En síntesis, las preocupaciones comunes son, por una parte, asegurar una multiplicidad de funciones a los partidos políticos: representación, legitimación, fijación de reglas, constitución de orden. Por otra, generar mecanismos nuevos de articulación entre la sociedad civil y los partidos, y entre la sociedad civil y el Estado. La vieja matriz populista, el carácter corporativista de los partidos y del Estado, los estilos clientelistas, el paternalismo, los esquemas de partido único o de bipartidismo excluyente, la ausencia de partidos o su cooptación por estructuras dictatoriales o restrictivas, parecen no responder a las exigencias de las sociedades. Estas, aunque por caminos peculiares, han sufrido diversos procesos de modernización económica, social, cultural y política a los que los viejos sistemas políticos, hayan sido democráticos o no, ya no son capaces de responder.

Este vacío político, pone en peligro la democracia, porque, como se ha visto recientemente en varios casos, estimula o permite salidas sin un marco normativo mínimo para generar reglas de juego y sentidos compartidos. Ello podría derivar en fundamentalismos o autoritarismos que sustituyan a los partidos políticos en su función articuladora de orden democrático, imponiendo un orden alternativo o un perpetuo desorden, sujetos ambos a las particularidades de liderazgos personalistas. En países de recuperación reciente de la democracia, el peligro autoritario, es también una amenaza real. Porque hoy se le pide a la democracia no sólo un marco normativo, sino a la vez, responder por décadas de crisis económica y social. Pero, sobre todo, responder por la disolución de idearios colectivos que en la vieja matriz estaban de algún modo presentes, aunque fuera en un punto imaginario del futuro.

Pareciera que a las nacientes democracias (nuevas, porque se recuperan como en Brasil, o porque se transforman como en México y Venezuela, o porque se estabilizan como en Colombia, o simplemente, porque nacen como en Paraguay) se les exige realizar importantes reformas políticas que lleven a los Estados y a los partidos políticos a hacerse cargo de su propia modernización y democratización. Esto se traduce en fortaleza, autonomía y complementariedad de la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos. Sólo la tensión y

controles mutuos entre estas tres dimensiones pueden asegurar que el Estado no absorba a la sociedad civil, o que ésta quede librada a salidas proclives a la ingobernabilidad o la descomposición. Los partidos políticos, por lo tanto, están llamados a ser organizadores, no suplantadores de lo público. Las sociedades están llamadas a organizarse y expresarse políticamente en el Estado. Este está llamado a ser agente activo de unidad y desarrollo nacionales. Sin esta autonomía y complementariedad de estas tres dimensiones, ni se realizan las aspiraciones de la gente, fin último de la política, ni ésta tiene sentido para la sociedad.

LA CUESTION PARTIDARIA EN BRASIL

María D'Alva Gil Kinzo
IDESP - Brasil



En muchos sentidos Brasil es el caso más problemático de experiencia partidaria entre las recientes democracias en Latinoamérica. Y el sentido problemático resulta de una situación quizás totalmente inversa a la situación mexicana. Pues, aunque los militares brasileños hubiesen imaginado poder hacer que ARENA -partido de apoyo a la llamada Revolución de 1964, impulsada por los militares- se tornase una organización del tipo del PRI, no lograron ni siquiera hacerla durable, como atestigua el hecho de cambiar varias veces las reglas electorales y partidarias, a fin de mantenerla viva.

Por otro lado, en el caso del MDB -partido de oposición al régimen militar- aunque muchos llegaron a predecir al inicio de la década de los 80, que ciertamente habríamos de tener nuestro PRI, corporificado en el MDB, tampoco presenciamos la consolidación de esta organización política que inicialmente parecía una fuerza imbatible. Así, si el problema en México es quizás, la necesidad de renovación partidaria, para contraponerse al dominio excesivo de un partido muy institucionalizado, el problema en Brasil, es la necesidad de que los partidos se *fijen* de alguna forma.

El contraste de Brasil en relación a países como Argentina, Uruguay y Chile, es también evidente cuando se observa que en Brasil la democratización no llevó a la restauración del sistema partidario previo a la experiencia militar. En otras palabras, con la inauguración de la llamada Nueva República no presenciamos el resurgimiento del sistema de partidos que existiera durante el período democrático de 1945-64. Tampoco podemos afirmar con seguridad que un nuevo sistema partidario se ha configurado de forma definitiva. En verdad, lo que ha predominado en Brasil es un cuadro de indefinición bastante acentuado, una situación marcada por el surgimiento de disidencias partidarias que luego se transforman en nuevos partidos, y por el cambio frecuente de parlamentarios de uno hacia otro partido. Y es obvio que ese estado de transitoriedad acaba siendo un factor de inestabilidad siempre presente en el sistema político.

Pero no es sólo la transitoriedad lo que ha marcado la situación de los partidos en Brasil. Es también la poca diferenciación que los separa. Como es sabido, un sistema de representación democrático comporta por lo menos dos requisitos básicos. Por un lado, la *incertidumbre*, o sea, que el proceso electoral se realice de modo que los resultados sean imprevisibles. Por otro, la *inteligibilidad*, o sea, que el resultado de la competencia electoral proporcione indicaciones de que los electores hayan escogido una entre diferentes alternativas programáticas ofrecidas por los partidos y sus candidatos; lo que presupone que esos partidos tengan definidas sus plataformas de forma clara y consistente (Lamounier, 1989).

Aunque podríamos afirmar con seguridad que las elecciones brasileñas han transcurrido bajo una situación bastante competitiva y, por lo tanto el requisito de incertidumbre ha estado presente, no se puede decir lo mismo en relación al otro requisito, la inteligibilidad. Particularmente, entre aquellos partidos situados al centro y a la derecha del espectro político-ideológico, la falta de definición programática es evidente. Subproducto de una situación de desigualdades sociales asombrosa, se desarrolló en Brasil una fuerte resistencia por parte de los agrupamientos políticos, para asumirse como de derecha o también como de centro. Esto hace que no se establezcan definitivamente canales organizativos en la relación entre Estado y sociedad. Y esa cierta vergüenza de asumir una postura programático-ideológica más definida, ha potenciado la heterogeneidad interna de los partidos haciéndolos separarse con frecuentes crisis.

Dos órdenes de cuestiones deben ser discutidas aquí. Primero, se trata de examinar las causas que hacen persistir la situación que acabo de apuntar; pues si queremos avalar las posibilidades futuras de cualquier sistema de partidos, es necesario empezar por discutir los factores que la han causado. Y en el caso brasileño se trata de explicar por qué se ha creado una situación partidaria de tal inestabilidad, debilidad y fragmentación. El segundo orden de cuestiones tiene que ver con el problema de la representatividad y de la participación, o sea, el vínculo de los partidos con la sociedad.

I

Por lo menos tres factores ayudan a explicar la inestabilidad y debilidad partidaria en Brasil. El primero tiene que ver con una herencia partidaria discontinua y de baja institucionalización. En verdad, la debilidad del sistema partidario ha sido una constante en la historia brasileña. También durante el período democrático de 1945-64, el sistema partidario no logró echar raíces suficientes para institucionalizarse. Y esta dificultad se debe, en gran parte, a la existencia de una estructura estatal altamente centralizada construida en la década de los 30, y que sería reforzada más tarde durante el régimen militar de 1964-85. Bajo una excesiva centralización del proceso decisorio, o sea, bajo una hipertrofia del poder Ejecutivo, los partidos y el sistema partidario, quedaron con escaso control sobre los recursos que les garantizaran influencias efectivas en las decisiones de impacto social. En este sentido, sin condiciones de constituirse en canales para la formulación e implementación de políticas, era poco probable que los partidos consolidaran su identidad institucional como conducto de representación y de expresión de demandas de la sociedad (Souza, 1976; Kinzo, 1990).

El segundo aspecto tiene que ver con la peculiaridad de la experiencia militar en Brasil, especialmente con el modo como los militares interfirieron en la vida partidaria: llegaron no sólo a extinguir los antiguos partidos, sino también a crear otros -el bipartidismo artificial- representado por ARENA y MDB. Pero apenas crearon éstos, los extinguieron, para la generación de otros más. Ello ocurrió cuando la dinámica bipartidista llevó al cuestionamiento del régimen militar. Así es como en 1979, el gobierno militar, una vez más, interfirió en el sistema partidario prohibiendo el mantenimiento de ARENA y MDB y permitiendo la creación de otros partidos como parte del proyecto de distensión política.

Con todas estas interferencias en el juego partidista, resulta obvio que los partidos no lograran consolidarse, por el simple hecho que cualquier organización necesita tiempo para estabilizarse. Con el restablecimiento del gobierno civil en 1985, el cuadro partidario sufrirá otro cambio más, debido a la liberalización para organizar partidos. Y, a pesar de su carácter democratizante, esta total libertad de organización acabó acrecentando los obstáculos al desarrollo partidario. El establecimiento de una legislación demasiado permisiva hizo aumentar los incentivos a la indisciplina partidaria y a la fragmentación del sistema de partidos.

El tercer orden de factores que han dificultado la consolidación de los partidos en Brasil, tiene que ver con las propias condiciones coyunturales del proceso de democratización. De hecho,

desde la inauguración de la Nueva República en 1985, los partidos han estado bajo una situación extremadamente adversa para la construcción de partidos. Este fue un período de aguda crisis económica en que los dos gobiernos civiles, intentaron enfrentar el descontrol inflacionario, decretando, nada menos que cinco planes económicos. Todos ellos fracasaron y casi llevaron al país a la ingobernabilidad total. Durante este período se dio también, una gran movilización política, como por ejemplo, la que se verificó durante la Asamblea Nacional Constituyente. En esta ocasión, los representantes de los diversos partidos tuvieron que posicionarse en cuestiones de gran relevancia económica, social y política. Evidentemente, las luchas en torno de las cuestiones más fundamentales y controvertidas, necesariamente crearon disensiones internas en los partidos, lo que llevó a escisiones y a indisciplina partidaria, debido a que intereses muy diversificados y conflictivos estaban en juego.

Se trató, finalmente, de un período en el que apenas en seis años, hubo nada menos que cinco elecciones, siendo las más importantes las primeras elecciones presidenciales, realizadas en 1989. En cuanto a estas elecciones, es conocido el efecto negativo que tuvieron en la práctica partidista. El presidencialismo es un sistema de gobierno que no contribuye al fortalecimiento de los partidos, porque individualiza en demasía la competencia electoral. Como señala Epstein, refiriéndose a las elecciones americanas, "el simple hecho de pedir a los electores que voten por individuos para la presidencia... estimula campañas personalizadas" (Epstein, 1981, p.56). Además, si tomamos el caso de Brasil, caracterizado no sólo por una situación partidaria frágil y fragmentada, sino también por un Ejecutivo que disfruta de gran autonomía, resulta mucho menos relevante el papel de los partidos en la elección presidencial. Por otro lado, si se considera la enorme extensión territorial del país y la diversidad política entre sus estados, es comprensible que cualquier candidato a Presidente que busque maximizar su apoyo y aumentar sus chances de victoria trate de hacer alianzas con las más variadas fuerzas políticas regionales, que en general, provienen de partidos diferentes. El efecto que esto tuvo en la dinámica partidaria fue bastante notable en la última elección presidencial al cambiar casi diariamente la composición de las cámaras estaduais y federales.

El análisis hasta aquí presentado nos lleva a tener perspectivas poco optimistas hacia el futuro del sistema brasileño, puesto que mucho de los problemas que han dificultado su institucionalización siguen operando. Y, en verdad, los cambios institucionales propiciados por la Constitución de 1988 no llegaron a tocar importantes mecanismos que tienen impacto en el sistema partidario, como por ejemplo, el sistema de gobierno y el sistema electoral. La preservación del presidencialismo, aunque destituido de su forma "imperial" (dado que la nueva Constitución asegura mayor poder de fiscalización al Congreso), sigue siendo un factor que dificulta la maduración de los partidos para que se vuelvan más responsables. Por otro lado, es bien conocido el efecto desagregador producido por el sistema de representación proporcional practicado en Brasil. Su principal característica es el hecho de que las listas partidarias para las elecciones en los estados son abiertas. Es decir, no se presentan los nombres de los candidatos en un orden previamente definido por el partido. Este orden se determina por la votación que cada candidato obtiene individualmente. En consecuencia, este sistema ha transformado la elección para las cámaras legislativas en una competencia desenfrenada entre centenares de candidatos, muchas veces, luchando por los mismos espacios geográficos o sectores sociales y dentro del mismo partido. No hay duda que esto es un fuerte obstáculo hacia la construcción de identidades partidarias. Debido a esto, se ha vuelto fundamental la necesidad de una reforma

constitucional para el establecimiento de mecanismos institucionales que desestimulen la indisciplina partidaria y la fragmentación del sistema de partidos.

II

El segundo aspecto que me gustaría enfocar en el caso brasileño es la ligazón de los partidos con la sociedad, más específicamente, la cuestión de la representación y de la participación de la base societal. Aquí el problema de la debilidad se presenta con más agudez, pues parece consensual afirmar que los partidos brasileños no son vehículos para la participación política. De hecho, la experiencia democrática de 1945-64 ya evidenciaba esa dificultad, al predominar los llamados partidos "estacionales", es decir, partidos que mostraban su existencia sólo durante el período electoral. Había una falta tan grande de ligazón entre los partidos y el electorado, que no era raro encontrar un diputado que, después de haber sido electo por un determinado partido, se cambiaba a otro incluso antes de tomar asiento en el Congreso.

Durante el período militar de 1964-85 sería difícil esperar algún cambio significativo en este estilo de política, en razón de las limitaciones a la participación política y a las actividades partidistas impuestas por los militares. En cuanto a la experiencia actual, es muy temprano para saber qué tendencias podrán predominar. Pero, por lo que se puede ver hasta el presente, no existe ninguna señal en dirección a desarrollar un estilo de práctica partidista más participativa y representativa. En Brasil la identificación partidaria ha sido bastante baja, la volatilidad electoral ha sido alta en elecciones recientes, y, como ya dijimos anteriormente, el cambio de afiliación partidaria entre los parlamentarios sigue siendo una práctica común.

Sin embargo, por más de una década, paradójicamente, Brasil ha sido el palco de una experiencia bastante importante de "party linkage". Primeramente debe mencionarse la experiencia del MDB. A pesar de las condiciones restrictivas y artificiales que marcaron la política partidista durante el régimen militar, los primeros experimentos de trabajo de base desarrollados por un partido datan en verdad, de aquel período y fueron hechos a través de los directorios locales del MDB. Como único vehículo legal de acción opositorista, y como un gran paraguas para los diferentes grupos políticos, el MDB fue una agencia útil para los grupos de izquierda interesados en desarrollar el llamado trabajo de base. Ciertamente es que ésta no era una actividad ampliamente diseminada por todo el país. Además es dudoso que haya resultado alguna forma de conexión efectiva con la población. Pero, de todas maneras, esta tentativa fue una importante iniciación. El trabajo de base era una tarea bastante ardua si se considera que se trataba de una nueva experiencia que había empezado apenas a mediados de los años 70, cuando comenzó el proceso de distensión política. Además se trataba de una acción política dirigida a una población que por mucho tiempo estuvo desmovilizada, o que nunca había tenido una experiencia de participación. Pero, si la experiencia del MDB no ha sido suficientemente importante para hablar de "effective party linkage", sí lo es la experiencia del Partido de Trabajadores (PT). Quizás Brasil sea el único caso de transición democrática reciente, en que junto con el restablecimiento de la competencia partidaria, hubo la emergencia de un nuevo partido que no sólo fue creado externamente (es decir, fuera del Parlamento, por lo tanto "desde

abajo"), sino que también inspirado, en gran medida, por los movimientos sociales. En otras palabras, en el contexto brasileño, lo que es nuevo en la creación del PT no es sólo su carácter de partido de masas, su estrecha ligazón con el movimiento sindical, sino particularmente su preocupación por la participación popular, objetivo que se tornó uno de los pilares principales de este partido. Así, desde su fase formativa se estableció una ligazón estrecha con los movimientos sociales, especialmente aquéllos influenciados por la Iglesia Católica (Comunidades Eclesiales de Base). En consecuencia, el PT quizás es uno de los pocos partidos en que los movimientos sociales tienen un vínculo orgánico con la organización partidaria a través de los llamados núcleos de base (Meneguelo, 1989).

La experiencia del PT ha sido indudablemente muy importante. Es cierto también que su emergencia tuvo un impacto significativo en la dinámica partidaria y en el sistema partidario como un todo. Sin embargo, habría que señalar que una de las más serias dificultades del PT es la conciliación de las necesidades y modos de operar de su organización de base con las necesidades y modos de operar del partido. Este, como es obvio, es una organización política que participa en elecciones, en el parlamento y en el gobierno. La relación entre partidos y movimientos sociales es, así, siempre tensa como consecuencia de la naturaleza diferente de estas dos entidades. En tanto los movimientos sociales son expresión de demandas sociales específicas y, por lo tanto, buscan maximizar los beneficios de un grupo particular, los partidos tienen que responder a un diversificado conjunto de intereses u objetivos que en ciertos momentos pueden chocar con los intereses específicos de un determinado movimiento social. En verdad esta fue una de las fuentes de problemas que el PT tuvo que enfrentar en su reciente experiencia de gobierno local.

Por otro lado, la efectividad y extensión de esta vinculación del PT con las asociaciones populares es algo que hasta el momento no ha merecido una debida evaluación. Los datos de una investigación que realicé con 700 diputados estaduais revelaron un cuadro poco promisorio, es decir, que el vínculo de representantes partidarios con asociaciones de la sociedad civil, inclusive entre los "petistas", no es tan amplio como se podría esperar. Aunque hayamos constatado que el PT es el partido que presenta la mayor proporción de diputados con ligazón con sindicatos (30%) y con asociaciones populares (15%); constatamos que nada menos que el 52% de los diputados entrevistados, no tenían ningún vínculo con asociaciones populares (Kinzo, 1991). Debe señalarse también que la participación en asociaciones en Brasil, en verdad, no ha sido una práctica ampliamente difundida. Los índices de participación han sido bastante bajos. De acuerdo con los datos de un survey nacional realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IBGE (IBGE, 1988) apenas el 4% del electorado brasileño está afiliado a asociaciones de vecinos, porcentaje que se eleva sólo al 10%, en el caso de la afiliación a sindicatos.

Si se consideran todos estos aspectos, entonces, el problema de "party linkage" es mucho más complejo que la cuestión de construir una organización de base y practicar democracia dentro del partido. Además, el problema se torna mucho más complejo cuando también se toma en cuenta el hecho de que los partidos políticos son la única organización política cuya suerte es decidida a través de elecciones, y por lo tanto, deben estar relacionados no sólo con sus miembros afiliados y organizaciones de base, sino también con su base electoral (que obviamente, es un grupo mucho más amplio de ciudadanos). Y para evaluar si existe o no una conexión involucrando la base electoral de un partido, es necesario que haya un mínimo de

estabilidad en los patrones de votación y algún "clivage" en relación al cual los partidos puedan constituirse en canales de expresión y representación para sus bases electorales respectivas y no sólo para sus militantes. En virtud de la volatilidad del electorado y en virtud del hecho de que las elecciones no han mostrado una tendencia clara que nos permita hablar de las bases sociales de los partidos, aún en el caso del PT, resulta difícil saber si esto existe en el Brasil. Tomemos este ejemplo: ¿Cómo sería posible establecer un vínculo entre la base social que el PT teóricamente representa y su base electoral efectiva, cuando notamos que en las encuestas realizadas en las últimas elecciones presidenciales, era Collor y no Lula, el que tenía el apoyo del electorado de más baja renta y educación?

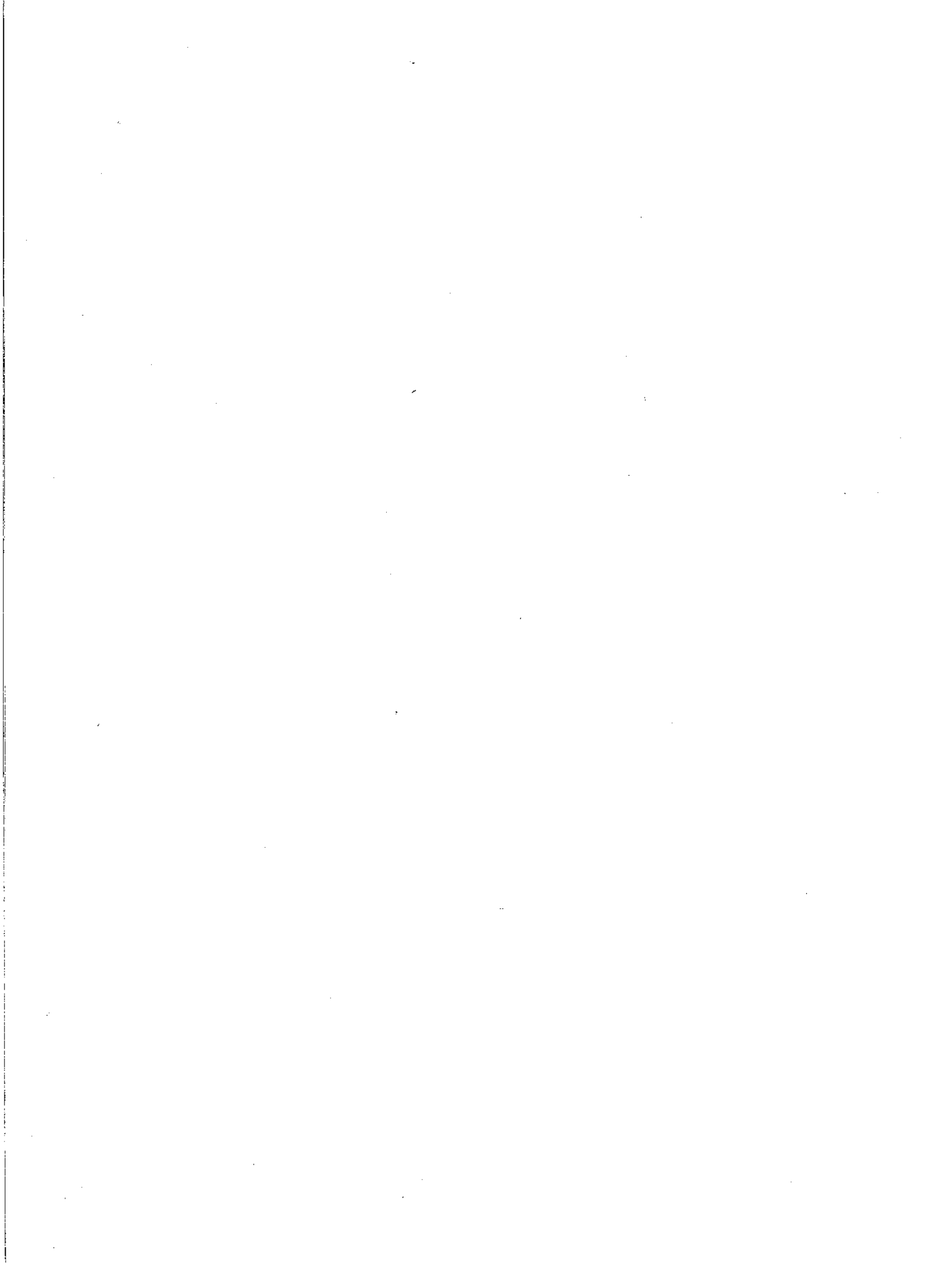
Estas consideraciones, por supuesto, no tienen la intención de disminuir la importancia de la innovativa experiencia partidaria representada por el PT. Tienen solamente la preocupación de reflejar toda la complejidad que tiene el tratamiento de los partidos en cuanto vehículos de representación y participación.

No hay duda que los problemas apuntados aquí no se limitan al caso brasileño o latinoamericano. La crisis de los partidos en cuanto instituciones de representación ha sido ampliamente debatida en todo el mundo, por más de dos décadas. La transformación de los partidos de masa en "catchall" o "electoral-professional parties" ha llevado a un relajamiento de los vínculos con sus bases sociales tradicionales. El proceso de marginalización que los partidos han sufrido con respecto a sus funciones tradicionales, la emergencia de movimientos y organizaciones alternativas, son cuestiones ampliamente discutidas en la literatura internacional (Panebianco, 1986; Laeson & Merk, 1988; Maisel, 1990). Pero, de ese debate también resulta la certidumbre de que no hay ningún sustituto para los partidos. Pues, a pesar de la emergencia y de la importancia de las llamadas organizaciones alternativas -cuya creación fue tan ampliamente asociada con la falencia de los partidos- ellas no se han mostrado capaces de reemplazar a los tradicionales partidos políticos como agencias electorales y de gobierno.

Por esta razón, discutir el rol de los partidos en las nuevas democracias, no es sólo una cuestión de evaluar si los partidos actuales son de hecho canales genuinos de representación y vehículos de participación popular, sino principalmente, una cuestión de examinar los límites de sus funciones en el ambiente mucho más complejo en el que los partidos tienen que operar.

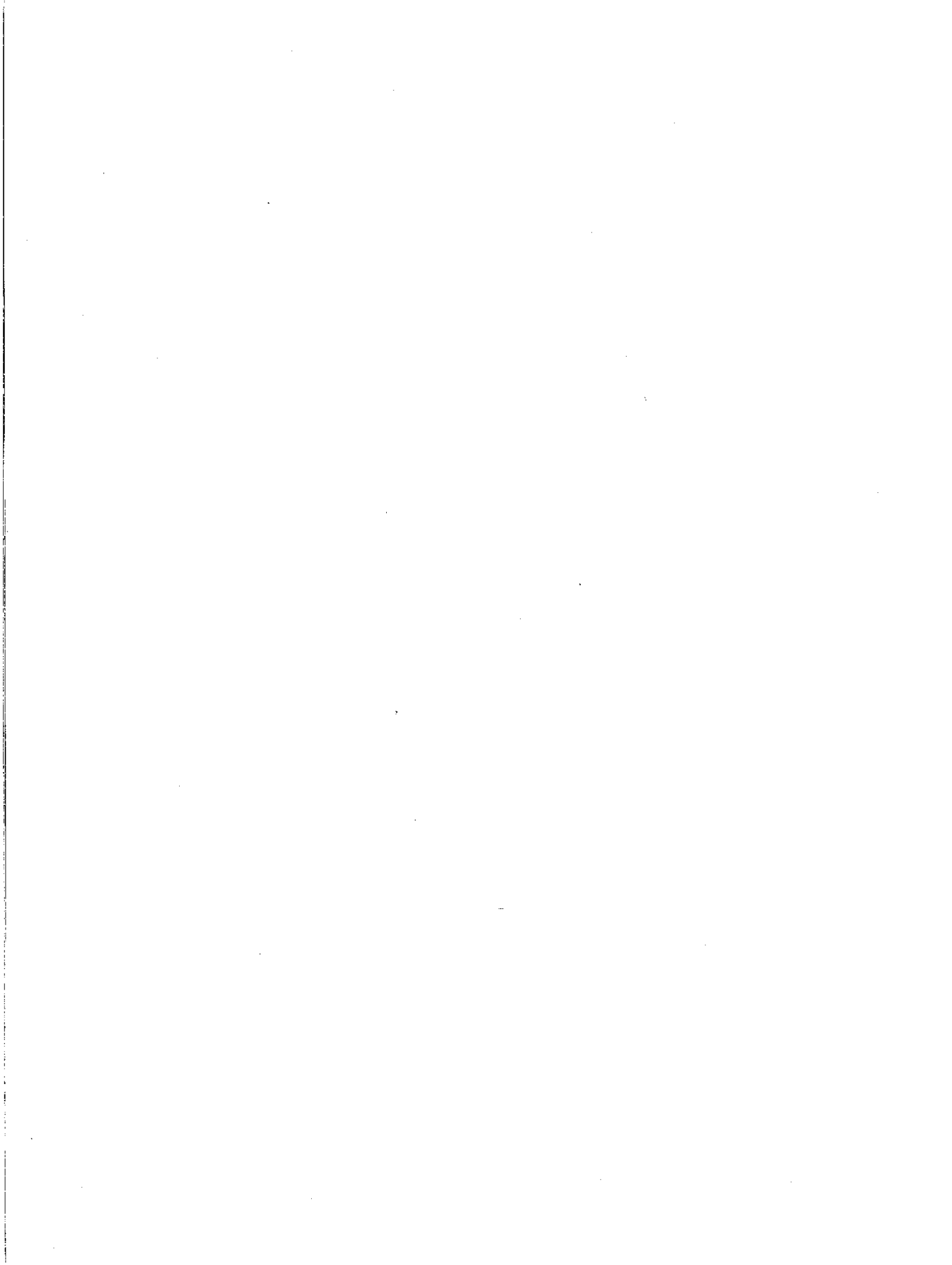
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- L.EPSTEIN (1981), "Political Parties: Organization", in David BUTLER et.al.(eds.) Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections (Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research).
- IBGE, "Perfil dos Eleitores", Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicilios, Suplemento Participao Político-Social (Dados Preliminares) (Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
- M.D.G. KINZO (1990), "O Quadro Partidario e a Constituinte", in B.Lamounier (ed.) De Geisel a Collor: O Balanço da Transição (Sao Paulo Editora Sumaré).
- (1991), "Parties at the grass roots: notes on the Brazilian experience", paper presentado en el XVI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 4 al 6 de Abril, 1991, Washington, D.C.
- B.LAMOUNIER (1989), "Partidos e Utopias. O Brasil no Limiar dos Anos 90" (Sao Paulo, Editora Loyola).
- K.LAWSON & P.H.MERKL, eds. (1988), "When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations" (Princeton University Press).
- L.S.MAISEL (1990), "The Parties Respond - Changes in the American Party System" (Boulder, Westview Press).
- R.MENEGUELLO (1989), "PT: A Formação de um Partido, 1979-1982" (Rio de Janeiro, Paz e Terra).
- A. PANEBIANCO (1988), "Political Parties: Organization and Power" (Cambridge University Press).



¿DEL MONOPARTIDISMO AL PLURIPARTIDISMO?

José Woldenberg
Instituto de Estudios
para la Transición Democrática - Mexico



Durante varias décadas, México vivió *de facto*, bajo un sistema político de partido "casi único". Bajo su manto se procesaba lo fundamental de la política del país y a sus flancos las otras formaciones políticas jugaban un papel testimonial, o si se quiere, anunciador. Hoy, sin embargo, vivimos la erosión permanente de ese sistema y la emergencia de referentes electorales que pueden llevar al país hacia un esquema de partidos, realmente competitivo.

Vale la pena repasar las condiciones que hicieron posible nuestro escenario político en el pasado, las nuevas realidades que fomentan los cambios y los "hechos sociales" que apuntalan u obstaculizan la transición.

Un sistema (casi) monopartidista

El Congreso Constituyente de 1916-1917 nunca diseñó un sistema de partido "casi único". Por el contrario, nutriéndose de la tradición liberal y más específicamente, de la Constitución de 1857, esbozó un sistema republicano, democrático y federal, donde los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados por los triunfadores de contiendas electorales donde, se suponía, los partidos políticos jugarían un papel de intermediación política.

No es casual entonces que entre 1917 y 1929 se multipliquen los partidos políticos. Se trata de más de una década en la cual no solamente se fundan y reproducen partidos con pretensiones nacionales, sino un sinnúmero de partidos regionales, estatales y hasta municipales. Cada coyuntura electoral reclama plataformas de lanzamiento, y los políticos de la época se dan a la tarea de integrar y desintegrar partidos de todo tipo. Se trata, visto en retrospectiva, de una ola centrífuga que tiende a alimentar la atomización de las fuerzas políticas.

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 revierte significativamente esa tendencia. Es un esfuerzo conciente para centralizar y organizar el proceso fragmentador y ofrecer una causa institucional para dirimir y acordar entre las élites políticas que se asumen como herederas del movimiento armado. Fue quizá una iniciativa marcada por los reclamos coyunturales que resentía la "familia revolucionaria" luego del asesinato del presidente electo Alvaro Obregón, pero se convirtió en la piedra fundadora de un nuevo tipo de relaciones políticas. Dado el éxito de la iniciativa se fundó un espacio político para la conciliación de intereses fragmentarios y en ocasiones encontrados.

Con la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) durante el gobierno del general Cárdenas, el partido se convirtió no solamente en el punto de encuentro de líderes políticos, hombres fuertes, generales revolucionarios, sino de éstos con los dirigentes de las principales organizaciones sociales de masas. El acelerado proceso de organización que se vivió en el mundo del trabajo con la multiplicación de sindicatos, ligas de comunidades agrarias, agrupaciones ejidales, se encontró con el proceso organizativo de las élites políticas, y forjaron en el PRM, a través de la estructura sectorial del mismo, un espacio de colaboración mutua. Cabe decir que fue la política de reformas estructurales impulsada por Cárdenas el lubricante que posibilitó ese encuentro, y la que sentó la base de su durabilidad.

El PRM como gran "frente nacional", como el espacio privilegiado para procesar las más diversas ambiciones políticas, como el partido de partidos, como el brazo partidario del Estado, trasciende al sexenio cardenista, e incluso, a la reforma del propio partido que se convierte en el de la Revolución Institucional (PRI), y mantiene su perfil a lo largo de varias décadas. Se trata del resultado específico de una historia que además, se alimenta de dos fenómenos que no pueden pasarse por alto: a) la hegemonía (casi) absoluta de la Revolución Mexicana y b) el crecimiento sostenido y espectacular de la economía del país.

El programa (así sea nebuloso), los valores, el discurso y la matriz ideológica, forjados durante el movimiento armado y codificados por el Congreso Constituyente, fueron el marco ideológico y el horizonte compartido por la mayor parte de la sociedad mexicana. Esa hegemonía que durante años no encontró "enemigo" al frente -o solamente expresiones marginales- fue un cemento invaluable para fomentar la reproducción en el poder de quienes se decían los únicos herederos de la Revolución Mexicana.

Por otro lado, el crecimiento económico sostenido que arranca en los años treinta y no se agota sino hasta fines de los setenta, cumple un papel similar. Si bien se trató de un proceso inequitativo y concentrador del ingreso, no es menos cierto que cada generación tenía la expectativa (y la cumplía) de vivir mejor que la anterior. Así, el crecimiento económico, aunque con distribución polarizada, sirvió también para atender los reclamos de capas amplísimas de la población y para reproducir la hegemonía de los "revolucionarios en el poder".

De esa forma la legitimidad en el ejercicio del poder se basaba en valores típicamente revolucionarios: el origen (revolucionario) de los gobiernos, el cumplimiento del programa-compromiso original, y en otros más bien pragmáticos, la capacidad de absorción de demandas diversas y de la captación de ambiciones políticas del más diverso signo.

El fin de un largo período

Pero no hay legitimidad revolucionaria que dure cien años. Los pilares del sistema casi monopartidista se empezaron a erosionar desde fines de los sesenta, si se quiere en forma lenta pero progresiva. Nuevas generaciones y destacamentos no encontraron (y no quisieron hacerlo) espacio en el entramado corporativo cuyo pilar -el partido oficial- se encontraba algo más que atrofiado. La vieja ideología de la Revolución Mexicana, cada vez más difusa, empezó a ser relativizada y cuestionada a partir de otros paradigmas. Y la bonanza económica se tradujo en una década de crisis que sirvió como acicate para la participación por fuera de los espacios consagrados oficialmente.

Procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización y educativos, forjaron una pluralidad política e ideológica que no se reconoce (ni quiere hacerlo) en un solo referente partidista, por muchas condecoraciones históricas que lo adornen. Por el contrario, esa pluralidad busca y crea nuevos espacios para el quehacer político, diseña códigos, diagnósticos

y programas propios, y expresa una diversidad de aspiraciones, ideologías e incluso comportamientos que no caben ya bajo el manto del monolitismo partidista.

Esa realidad es y fue reforzada por: a) la quiebra de la ideología de la Revolución Mexicana y b) la crisis económica. La complejidad y diversificación de la sociedad mexicana puso en jaque muchos de los mitos, en su momento productivos, de la Revolución. Valores, reclamos y aspiraciones nuevas encontraron marcos ideológicos distintos al de la Revolución, aunque, paradójicamente, el litigio por la herencia del movimiento fundador del Estado mexicano del siglo XX no es cuestión del pasado, sino del más beligerante presente. Todo ello, sin embargo, tiende a la construcción de discursos ideológicos variados que sólo el autoritarismo de más añejo cuño puede pretender exorcizar.

Si ello fuera poco, el lubricante del crecimiento económico se agotó a principios de la década de los ochenta y el desencanto en torno a las capacidades de las capas gobernantes tendió a crecer. Sea como crítica pasiva o como irritación militante, un estado de ánimo adverso a las cúpulas gobernantes encontró referentes partidistas opcionales a través de los cuales canalizar sus preferencias y fobias políticas.

A través de los nuevos o viejos partidos, paulatinamente los ciudadanos empezaron a procesar sus expectativas y reclamos. La conflictividad de los setenta demandó espacios para el quehacer político democrático y la convivencia de la pluralidad. La reforma política diseñada durante el sexenio de José López Portillo (1977-1978) modificó sustancialmente las coordenadas de la política mexicana. Corrientes políticas que hasta entonces habían sido marginadas artificialmente de la vida institucional, fueron reconocidas y encontraron un lugar en el escenario político electoral, y las nuevas fórmulas para integrar la Cámara de Diputados abrieron un espacio hasta entonces, básicamente, monocolor y permitieron el experimento de la convivencia entre la pluralidad política.

Los años inmediatamente posteriores a la reforma política, expresaron que la hegemonía priista se mantenía aún dentro de rangos de votación muy elevados. No obstante, paulatinamente, el pluripartidismo, las elecciones como momentos de auténtica contienda, la coexistencia pacífica de la diversidad, empezaron a instalarse como parte consustancial del escenario político. Se trató de una acumulación de cambios graduales que con el tiempo remodelaron profundamente las coordenadas del quehacer político en el país.

Las elecciones federales de 1988 pueden contemplarse, desde esa perspectiva, como un momento condensador de grandes tendencias que venían manifestándose erráticamente. En julio de 1988 aparecieron con claridad tres grandes referentes electorales (PRI, PAN, FDN) y tres candidatos presidenciales con fuerza y arraigo suficiente como para acabar con los comicios rituales y predecibles. Más allá y más acá del litigio en torno a los resultados electorales, lo cierto es que el país no quiso reconocerse más en un solo partido y que buscó y encontró los partidos y los candidatos a través de los cuales expresar su pluralidad.

Las propias elecciones, antes insípidas y anticlimáticas, han empezado a revalorarse y la nueva legitimidad no podrá prescindir de ellas. Por el contrario, por lo menos en el discurso, ninguna fuerza política relativamente importante desprecia las elecciones y todas insisten en que la única vía legítima para acceder a los puestos de gobierno o legislativos, es precisamente, la comicial.

Se trata de un cambio profundo en la cultura política del país y que hoy se convierte en uno de los puntales para una eventual transición a la democracia por vías igualmente democráticas. Las elecciones se han convertido nacionalmente, y en muchas entidades del país, en auténticos momentos de confrontación política y los electores pueden optar por diversas ofertas. Parece tratarse de un fenómeno irreversible salvo con el expediente del autoritarismo.

¿Hacia un sistema de Partidos?

No obstante lo anterior, flotan en el ambiente político preguntas que denotan una buena carga de incertidumbre. ¿Hacia dónde vamos?, ¿realmente está en curso una transición hacia métodos democráticos del quehacer político?, ¿nos acercamos a un auténtico sistema de partidos? Como resulta evidente, en materia de futuro, no hay nada escrito. No existen certezas absolutas en esta materia. Sin embargo, se pueden apreciar una serie de "indicadores", que conjugados, quizá nos ayuden a observar con mayor precisión los acicates y los obstáculos con que se encuentra un eventual tránsito hacia un sistema de partidos, competitivo, institucional, cabalmente reconocido.

Enumeraré una serie de fenómenos que tienden a obstaculizar o acelerar el proceso de cambio hacia un sistema de partidos. Se trata de una lista donde no están todos los fenómenos que inciden en tan complicado proceso, pero que quizá sirva para pensar de mejor forma las dificultades con las que nos topamos.

1. Multiplicación artificial de los partidos

Uno de los expedientes centrales del proceso de reforma política fue el de facilitar el reconocimiento de formaciones políticas que hasta entonces se les mantenía marginadas. Así se creó la fórmula del registro condicionado para que agrupaciones, nuevas o añejas, pudiesen participar en los comicios y en la integración de la representación nacional. Bastaba presentar los documentos básicos del Partido (declaración de principios, programa y estatutos), tener dos años de antigüedad y representar una "corriente política diferenciada", para que el partido solicitante pudiese competir electoralmente, y si obtenía por lo menos el 1.5% de la votación, lograba su registro definitivo. Se trató a todas luces de una iniciativa democratizadora.

No obstante hoy, si no se acota dicha disposición podemos caer en un círculo perverso. Ejemplifico y explico. A las elecciones de 1988 concurren ocho partidos políticos, dos de los cuales perdieron su registro al no haber alcanzado el 1.5% de los votos. Sin embargo, ahora en los comicios de 1991 participarán diez partidos. Ello porque incluso quienes perdieron el registro, por no lograr el referendo ciudadano, volvieron a obtenerlo ya que cumplan con creces con los requisitos que marca la ley. Así, lo que quitan los ciudadanos, conforme a la

normatividad vigente, puede volverlo a otorgar el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Con ello se inyecta artificialidad a la contienda y puede llegar a pervertir el sentido mismo de los registros.

Ello resulta más grave, porque luego de las elecciones de 1988 parecía que los llamados partidos testimoniales tendían a desaparecer. Cuando se forjaron tres grandes referentes electorales, los pequeños partidos prácticamente se convirtieron en invisibles. Y ahora, en 1991 de nuevo tenemos diez partidos que por un lado reflejan la dispersión real de la izquierda, pero al mismo tiempo, una cierta dosis de artificialidad, haciendo menos nítidas las opciones electorales y el escenario político mismo.

2. Abstencionismo

Los índices de abstencionismo que existen en el país siguen siendo sumamente elevados. En las elecciones federales de 1988 -una de las más participativas a decir de casi todos los observadores-, la mitad del padrón no votó, y en las contiendas electorales posteriores se detectan tasas de abstención muy superiores que llegan a fluctuar entre el 60 y el 85%. Hoy se puede decir que los abstencionistas no pertenecen a ninguna fuerza partidista. No existe corriente política significativa en el país que llame o haga suya la táctica de la no participación electoral. Y sin embargo, las franjas de empadronados que no asisten a las urnas resulta espectacular. Se trata de un notorio desfase entre el circuito electoral partidista y un verdadero mundo de ciudadanos. Estos últimos no acaban de reconocerse en el sistema de partidos y se retraen -por múltiples consideraciones- de las contiendas electorales. Todo parece indicar que el sistema de partidos en construcción, en conjunto resulta muy poco atractivo para franjas enormes de ciudadanos. Ello sin duda incide negativamente sobre las posibilidades de un sistema de partidos.

3. Volatilidad del voto

No pocas elecciones demuestran que los grados de identidad y afinidad entre los votantes y los partidos suelen ser muy volátiles. Al parecer, los votantes suelen identificarse de mejor manera con candidatos determinados que con la plataforma de los distintos partidos. El caso de Baja California resultó aleccionador. En julio de 1988, Cuauhtémoc Cárdenas ganó en esa entidad. Pero unos meses después la gente votaba por un gobernador postulado por el PAN, mientras el PRD, el partido de Cárdenas, apenas obtenía una votación simbólica. Algo similar sucedió en Michoacán. En 1988 los votos fueron a parar al PARM, PFCRN y PPS, partidos que apoyaron a Cárdenas para la presidencia. Pero en 1989, esos partidos volvieron a sus magros resultados y el PRD se llevó esa votación. Se trata, en el primer caso, del llamado "voto útil", aquel que se emite siguiendo la lógica elemental -explicable por nuestra historia- de "a favor

del PRI o contra el PRI"; y en el segundo, de un voto identificado mucho más con una personalidad que con un partido. Esa volatilidad del voto -que seguramente debe explicarse por múltiples "factores"-, da cuenta de fidelidades partidistas muy precarias y debe ser remontada si es que en el horizonte se desea un auténtico sistema de partidos.

4. La revaloración de las elecciones y una democracia asumida a medias

Durante décadas las elecciones fueron un ritual insípido. La falta de competitividad marcaba su rutina y la inmensa mayoría de los ciudadanos las contemplaba como algo lejano y ajeno. Sin embargo, hoy, en muchas entidades del país las elecciones son auténticos momentos de confrontación política. Los electores pueden optar por ofertas diferentes con las cuales se identifican.

El jalón fundamental en el proceso de revalorización de las elecciones lo constituyó la reforma política de 1988 que remodeló el espacio para el quehacer político. Vista en retrospectiva, la reforma no sólo incorporó a nuevos actores políticos a la contienda cívico-electoral, sino que erosionó profundamente buena parte del sentido común y las expectativas de esas corrientes. A partir de esos años el "revolucionarismo" de la izquierda se topó con un terreno minado, y la propia izquierda volvió a pensar el sentido y significado de las elecciones, la competencia, el pluralismo, en una palabra, la democracia. Igualmente el integrismo de la ideología de la Revolución Mexicana sufrió fuertes impactos y paulatinamente, fue obligado a coexistir con corrientes de pensamiento cuya matriz puede ser, o es, otra. Hoy, por lo menos en el discurso, no existe fuerza política que no asuma un compromiso con la vía electoral, y esa nueva valoración, sin duda, apuntala las posibilidades de un sistema de partidos.

No obstante, tras las declaraciones de compromiso democrático, siguen apareciendo y reapareciendo los viejos resortes de matriz revolucionaria, que son incompatibles con la convivencia democrática. La idea de que un partido es representación del pueblo y que los demás no expresan sino intereses bastardos, antinacionales, oligárquicos, etc., sigue pesando con fuerza en el discurso y el comportamiento de partidos tan relevantes como el Revolucionario Institucional (PRI) y el de la Revolución Democrática (PRD). La legitimidad de la diversidad entonces tiende a dificultarse.

5. Lo regional

México es un mosaico de regiones. De igual forma, los partidos tienen un muy desigual arraigo a lo largo y ancho del país. Y al mismo tiempo existen importantes agrupaciones políticas regionales que construyen un mapa organizativo sumamente denso. No obstante, la legislación electoral federal solamente abre sus compuertas a los llamados partidos políticos

nacionales. Todas aquellas agrupaciones regionales que deseen participar en comicios federales están obligados a coaligarse (en términos de la legislación, a competir bajo las siglas) con un partido político con registro.

Esa disposición tiende a apuntalar el sistema de partidos, porque obliga a las organizaciones regionales a sumar sus esfuerzos al de los partidos políticos nacionales. No obstante, no debe perderse de vista que se trata de una disposición artificial, que tiende a construir "partidos nacionales" con piés de barro, y que impide la expresión de la pluralidad real que existe en el país con sus múltiples sellos regionales.

Se trata, sin duda, de una disposición que quiere apuntalar la existencia de los partidos y a convertirlos (y con razón) en los actores centrales del litigio electoral, otorgándoles una serie de facultades exclusivas. Pero al conjugarse esa norma, con el escaso arraigo de algunos de los partidos, éstos últimos se empiezan a convertir más en agencias de colocaciones que en auténticas formaciones políticas. Se nutren de todo lo que encuentran a su paso, y las fuerzas regionales acuden a ellos como plataformas de lanzamiento. Si ello es así, quizá valdría la pena volver a estudiar la pertinencia de reconocer legalmente a los partidos regionales. Con ello, el México partidista quizá reflejaría de mejor manera al México real.

6. Personalidades fuertes y partidos débiles

No cabe duda que existe una enorme asimetría entre el poder de atracción de Carlos Salinas de Gortari y Cuauhtémoc Cárdenas, por un lado, y sus respectivos partidos. No se trata de fenómenos idénticos, incluso por el status diferente de ambos, pero sirve para ilustrar lo obvio: no existe todavía en nuestro país una identificación permanente -arraigada- entre la inmensa mayoría de la población y los partidos políticos. Por el contrario, la mayoría de los ciudadanos se identifican más con las "personalidades" que con los partidos. Ello explica buena parte del voto volátil, pero además constituye un dique para la consolidación de un sistema de partidos, que puede realmente convertirse en un sistema de "hombres fuertes".

Se sabe, y México no podía ser la excepción, que el poder de atracción de diferentes figuras políticas ha sido más grande que el de sus propios partidos. Ahí está Felipe González y el PSOE, Margaret Thatcher y el Partido Conservador, Francois Mitterand y el Partido Socialista Francés. No obstante, la asimetría entre ellos y sus respectivas formaciones políticas no resulta tan abismal como en el caso mexicano.

Pero quizá el tema central del proceso democratizador mexicano sea el que enunciamos al último.

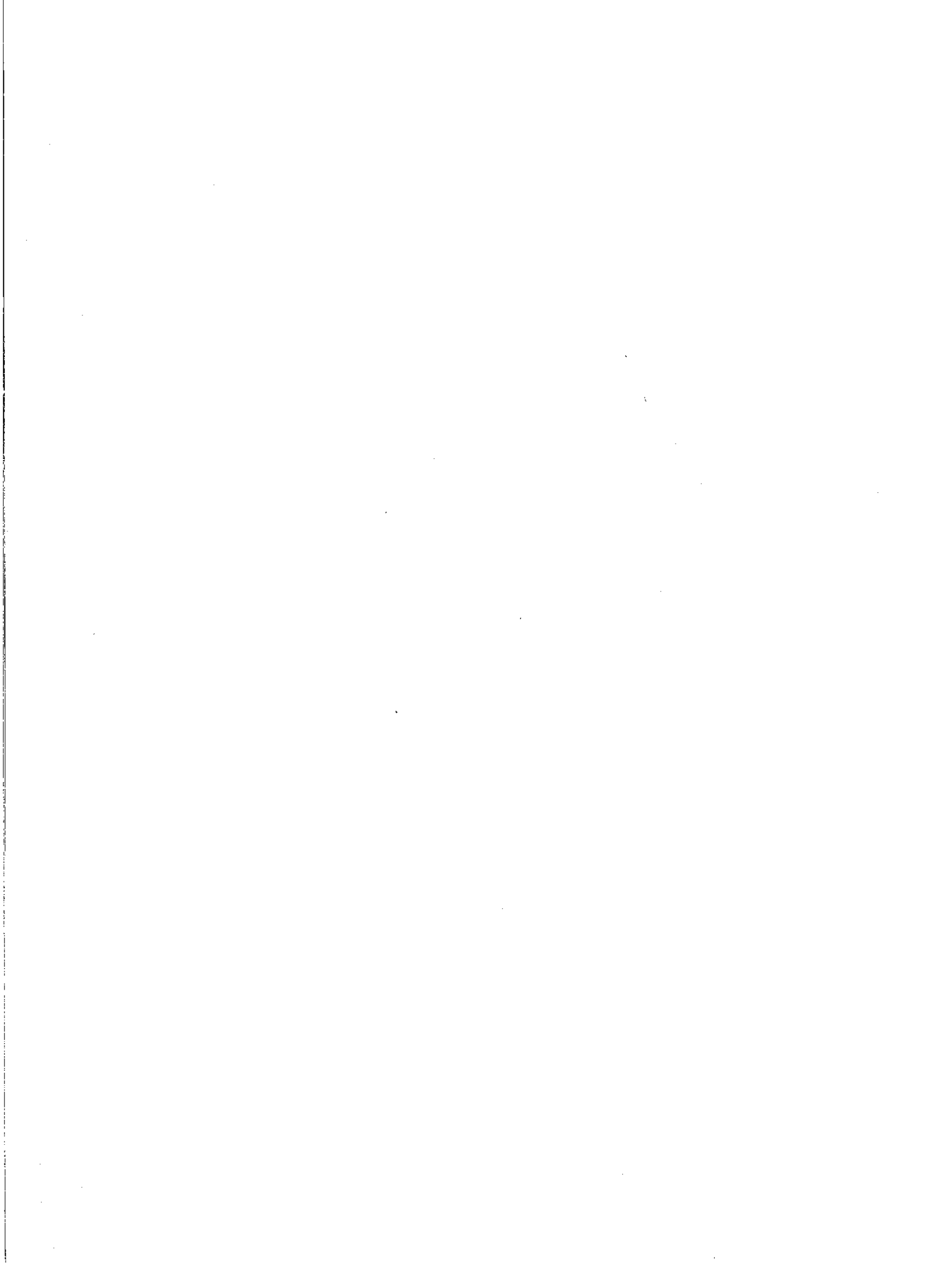
7. Eventual desgaste del sistema de partidos

Vivimos la posibilidad de un desgaste del sistema de partidos y del sistema electoral antes de que ambos existan cabalmente. Si las dinámicas de fraudes e impugnaciones siguen a la alta, lo que hoy son los gérmenes de un nuevo escenario político, pueden ser abortados. Si los partidos, las elecciones, la confrontación legal y pacífica, no logran asentarse, las posibilidades de las opciones regresivas o del mero "empantanamiento" podrías empezar a ir a la alta. Al parecer, son necesarias varias operaciones políticas conscientes, capaces de crear un marco de acuerdos entre los partidos, que logren trascender la lógica de la confrontación y permitan la edificación de un entramado institucional, normativo, cultural, cabalmente democrático.

A los comicios federales de 1991 (18 de agosto) iremos con una nueva legislación electoral, de la cual se desprenden nuevas instituciones y ordenamientos que deben servir para ofrecer mayores márgenes de certeza y objetividad a las elecciones. Si el proceso transcurre normalmente tenderá a fortalecer al sistema partidista en construcción. Y esa (creo) es la apuesta que conviene a todos. Porque en México ahora, las elecciones no sirven solamente para que gane o pierda X o Y partido, sino para que el propio expediente electoral, como fórmula de convivencia-competencia civilizada, pueda asentarse definitivamente entre nosotros.

SISTEMA DE PARTIDOS
Y REFORMA ELECTORAL EN VENEZUELA

Miriam Kornblith



El problema de la creación de un orden democrático en América Latina, ha preocupado a analistas y políticos de fuera y dentro de la región. Esta preocupación obviamente se aplica a Venezuela. En el momento de la conformación de las naciones latinoamericanas como estados independientes, la pregunta central era "¿cómo es posible crear un nuevo orden sociopolítico, un orden republicano, a partir de la desaparición del orden colonial y de la situación de caos y desorganización social que la siguió?" Es decir, cómo asegurar la libertad y un orden justo y viable, frente a los peligros de la anarquía y de la tiranía. El mismo problema planteado en términos contemporáneos sería "¿cómo es posible crear y consolidar un orden político democrático en condiciones socioeconómicas y sociopolíticas sumamente adversas?". Se trata del problema de la creación de un régimen sociopolítico que satisfaga las condiciones de equidad (no, tiranía); consentimiento (no, despotismo); institucionalidad (no, ocasionalidad); viabilidad (no, utopía) 1/.

Venezuela fue, hasta no hace mucho, un ejemplo extremo de inestabilidad política o de estabilidad dictatorial. Sin embargo, a partir de 1958 se ha podido establecer en el país un ordenamiento democrático. Aún cuando este arreglo no satisface a plenitud y simultáneamente las cuatro condiciones antes mencionadas, es el que más se ha acercado al ideal republicano buscado desde la independencia 2/. La pregunta que sigue naturalmente es ¿cómo explicar el surgimiento, consolidación y maduración del régimen democrático en Venezuela habida cuenta de su pasada experiencia de inestabilidad y despotismo? O en palabras de Levine: ¿Por qué surgió la democracia en Venezuela? ¿Cómo ha ido evolucionando con el tiempo? ¿Por qué ha sobrevivido y prosperado? ¿Por qué la democracia adquirió la particular forma que la caracteriza? ¿Qué sugieren respecto de su evolución futura su particular origen y sus estructuras y prácticas características? 3/.

Los analistas han señalado que el relativo éxito de la experiencia venezolana descansa, por un lado, en la disponibilidad de recursos fiscales abundantes originados en la industria petrolera, que permitió mitigar los conflictos distributivos característicos de otros países del área, y asegurar la viabilidad socioeconómica de la democracia. Las transformaciones socioeconómicas desencadenadas por la explotación petrolera dieron lugar a la desaparición, transformación y surgimiento de distintos sectores sociales, que en conjunto crearon un entramado socioeconómico más favorable al establecimiento de un régimen democrático. De otro lado, la implantación de la democracia también se explica por el desarrollo de mecanismos e instituciones específicamente políticos de regulación de conflicto y canalización del consenso, que aseguraron la viabilidad sociopolítica de la democracia y la construcción de un sistema institucional estable y capaz de responder a los requerimientos éticos y políticos de un orden pluralista 4/.

Sobre esta materia no conviene adoptar posiciones deterministas o unilaterales. Ambos grupos de factores poseen cierta autonomía explicativa, pero al mismo tiempo se han entrelazado de modos complejos y sutiles, a veces en interacciones mutuamente reforzadoras, pero también en sentidos contradictorios. No obstante, la preferencia valorativa por un orden democrático y la voluntad de diseñar un entramado institucional que lo haga practicable, ha constituido un factor fundamental en la consolidación y mantenimiento del régimen democrático, y posee una importante autonomía respecto a la presencia de los recursos fiscales. El ingreso petrolero ha hecho posible y viable la expresión de esa preferencia valorativa, y ha aportado los recursos para el sostenimiento de ese entramado institucional.

Consolidación de la democracia y sistema de partidos en Venezuela

La consolidación de un sistema de partidos políticos jugó un papel crucial en la instauración y mantenimiento del orden democrático, y en la creación de los antes mencionados mecanismos políticos para la regulación y canalización del conflicto y generación del consenso, y para la socialización de la población en las prácticas democráticas.

Instaurar y consolidar la democracia después de 1958 fue, en una importante medida, el mérito del liderazgo político del momento. Se requirió gran habilidad, claridad de objetivos, disposición a lograr entendimientos y realismo para contrapesar las opciones más viables y deseables del panorama nacional e internacional. La evaluación de los errores y aciertos del fallido experimento democrático de 1945-48 (el llamado "trienio adeco") y de los contratiempos de la dictadura, jugaron un importante papel en la actuación de ese liderazgo. El estilo político de trienio fue altamente conflictivo, fundado en la exacerbación de las diferencias doctrinarias entre las partes enfrentadas, para el momento los partidos Acción Democrática (AD), COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), Unión Republicana Democrática (URD) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas, los grupos empresariales y laborales. Los principales actores se concebían como antagónicos y con objetivos incompatibles, aún entre aquellos que manifestaron su adhesión explícita a la democracia. El debate político fue acentuadamente principista, y la lucha por imponer un programa de gobierno a la medida de las tesis doctrinarias de cada parte, tuvo mayor importancia que asegurar la consolidación y la pervivencia del régimen democrático.

En contraste, el lapso democrático se inició con el establecimiento de un conjunto de acuerdos entre los principales actores políticos y sociales. Estos arreglos tuvieron el propósito de establecer un conjunto mínimo, básico y duradero de criterios para el entendimiento político, a fin de garantizar la convivencia democrática entre sectores heterogéneos. El estilo político democrático se basa en el consenso y en la negociación. El debate político perdió intensidad doctrinaria y el juego político se hizo altamente pragmático e inclusivo. En los arreglos sociopolíticos generales y en la estructuración de la dinámica político-partidista post 1958, el liderazgo político trató de evitar los errores previos y asegurar, por encima de todo, la estabilidad del régimen democrático.

Un evento clave en la definición de la dinámica político-partidista post 1958, fue la firma del conocido Pacto de Punto Fijo, acordado el 31 de octubre de 1958 entre dirigentes de Acción Democrática (socialdemócrata), COPEI (socialcristiano) y Unión Republicana Democrática (ideología liberal ambigua). Si bien los partidos no lograron ponerse de acuerdo acerca de una candidatura presidencial común para las elecciones del 7 de diciembre de 1958, los esfuerzos unitarios se concretaron en la firma de éste y otros acuerdos. Mediante este Pacto los partidos firmantes se comprometieron a evitar al máximo los conflictos interpartidistas, respetar el resultado electoral cualquiera que fuese, formar un gobierno de unidad nacional en el cual estuviesen representadas todas las fuerzas políticas con independencia de los resultados electorales, y a suscribir una Declaración de Principios y un Programa Mínimo de Gobierno (suscrito el 6 de diciembre de 1958), que igualmente debían poner en marcha y apoyar cualquiera que fuese el partido ganador 5.

El acuerdo implicó reconocer y fijar un meta criterio, el valor de la democracia política, en función del cual se relativizan las posiciones doctrinarias y los intereses de cada parte, pero sin desconocer que tales diferencias e intereses existen y que son legítimos en un orden pluralista. Las partes se dispusieron a elaborar y establecer reglas de juego básicas, y a suscribir acuerdos, más o menos duraderos, que los comprometieron a velar por la consolidación de la democracia, a canalizar sus naturales diferencias por vías que no atentasen contra la estabilidad del régimen, y a resguardarlo de las agresiones de las fuerzas no democráticas 6/.

La Constitución promulgada en 1961 consagró los principios fundamentales de un orden democrático pluralista. En la misma se legitima a los partidos políticos como los agentes encargados de la agregación y representación de los diversos intereses societales. También quedaron consagrados los principios del sufragio universal, derecho de asociación, representación proporcional de las minorías (RPM), previsiones acerca del sistema electoral y garantías para la imparcialidad de los procesos electorales. El principio de la representación proporcional de las minorías ha sido un valor fundamental del sistema político, y ha permitido la incorporación de diversos sectores políticos y sociales a la dinámica y a las posiciones de poder.

Igualmente esta Constitución consagró un esquema de gobierno fuertemente centralizado y presidencialista. El sistema ha combinado con bastante éxito los principios de representación mayoritario y minoritario, permitiendo simultáneamente la formación de gobiernos estables a nivel ejecutivo y la máxima variedad de representación política y social a nivel legislativo.

No sólo a nivel de principios constitucionales, pero sobre todo a nivel de práctica política, los partidos políticos adquirieron una posición privilegiada y central en el ordenamiento sociopolítico. Los partidos se configuraron como organizaciones policlasistas, de alcance nacional, con estructuras internas jerárquicas, fuertemente centralizados y disciplinados. Este fue el modelo desarrollado inicialmente por Acción Democrática en los años 40, pero se impuso al resto de los partidos independientemente de su filiación ideológica. Los partidos se convirtieron en el principal canal de vinculación entre el Estado y la sociedad civil, son los agentes de socialización de la población en los valores y prácticas democráticas, y los canales de articulación y representación de intereses sectoriales. Los partidos adquirieron una centralidad y una importancia realmente únicos en comparación con otros sistemas políticos 7/.

La combinación y mutuo reforzamiento de estos principios, acuerdos y prácticas políticas, permiten que en el caso venezolano se hable con toda propiedad de un sistema de partidos. Las relaciones inter e intra partidistas se encuentran reguladas por reglas de juego mutuamente consentidas, y son respetadas en lo fundamental por las partes interesadas. Si bien la propia naturaleza del juego electoral lleva a situaciones de conflicto, entre agrupaciones partidistas y al interior de las mismas, este no desborda los marcos democráticos, ni plantea la exclusión definitiva del "otro político" 8/. Desde que la izquierda radical abandonó la vía insurreccional a mediados de los años 60, todas las agrupaciones políticas con vocación de poder asumen las formas organizativas características de los partidos políticos de masas y se avienen a las reglas y procedimientos del sistema político-electoral. Si bien unos sectores políticos y socioeconómicos han resultado más favorecidos que otros en su participación en el sistema democrático, éste ha demostrado una gran capacidad de inclusión de los sectores más diversos.

Críticas recientes al sistema político y al sistema de partidos 9/

Sin embargo, a pesar de los importantes logros que el sistema político y el sistema de partidos venezolanos pueden exhibir, tanto si se los compara con su desempeño anterior a 1958, como respecto a otros países de América Latina, en el presente prevalece la tendencia a resaltar sus rasgos menos exitosos. El planteamiento crítico incluye el rechazo a la "partidocracia", el estatismo, centralismo, corrupción administrativa y política, pragmatismo, clientelismo, etc. Pareciera ser que justamente aquellos rasgos que permitieron que se consolidara el sistema de partidos y su centralidad en el sistema político, están mostrando en el presente sus aristas más negativas.

Un aspecto especialmente crítico es la capacidad del sistema democrático de asegurar mejores niveles de vida en la población. La promesa de mejoramiento socioeconómico a través del procesamiento democrático de las funciones y demandas políticas, constituyó uno de los principales mecanismos de integración de la población al modelo democrático implantado a partir de 1958. Una vez superadas las principales amenazas políticas a la estabilidad del régimen -la insurrección armada de izquierda y los golpes militares de derecha de los años 60-, las demandas por mayor participación en los frentes político y socioeconómico han adquirido mucha mayor actualidad y viabilidad.

Las dificultades económicas de la década de los 80 y la implantación de un programa de austeridad económica a partir de 1989, lucen absurdas frente a las sucesivas olas de bonanza petrolera de los años 70 y 80; más aún, cuando se repiten los casos de corrupción administrativa de los sectores público y privado. En tales circunstancias se le hace cada vez más difícil a la población del país considerar a los partidos políticos como legítimos representantes de los intereses populares, o hábiles administradores de la cosa pública. Y el desencanto de la población con el desmejoramiento de su nivel de vida puede llegar a erosionar las bases de legitimidad del sistema.

En este contexto crítico se ha planteado la necesidad de reformas políticas y electorales que afecten al sistema de partidos, al sistema político y al Estado, y a las relaciones entre el Estado, los partidos, las organizaciones sociales y los individuos.

Una pieza clave del planteamiento reformista es el intento de afectar el papel y las prácticas partidistas. Se argumenta que la excesiva dominación de los partidos "asfixia" a la sociedad civil, que los partidos han devenido en organizaciones exclusivamente centradas en sus propios intereses político-electorales, que se han convertido en maquinarias pragmáticas y corruptas, ajenas a controles democráticos y éticos, etc. Es creciente y preocupante el nivel de crítica al que están siendo sometidos los partidos políticos en el país. Diversas encuestas y sondeos de opinión ratifican esta impresión 10/.

El planteamiento crítico abarca al sistema electoral. Del mismo se formulan dos conclusiones relativamente contradictorias. Por su sencillez, se trata de un sistema que estimula y facilita la participación tanto del ciudadano como de las organizaciones. Desde 1946 se consagró en el país el sufragio universal, directo y secreto de todos los adultos mayores de 18 años, incluidos los analfabetos. El acto electoral es simple, los requisitos para la inscripción de

candidatos y partidos muy liberales, el registro electoral funciona con pocas fallas. Con un mínimo de votos los partidos y grupos de electores adquieren representación. Teniendo como máximas la extensión de los derechos políticos a toda la población y la inclusión y representación del mayor número de sectores posible, el sistema electoral ha funcionado como un canal efectivo de incorporación sociopolítica de la población y de los sectores organizados a la vida democrática.

Dado el carácter obligatorio del voto, el Estado debe proveer todos los recursos institucionales y materiales necesarios para garantizar al ciudadano el ejercicio efectivo del sufragio. El Consejo Supremo Electoral (CSE), creado en 1936, ha sido el organismo responsable de ello, y una pieza clave en el funcionamiento del sistema electoral 11/. Este organismo y sus funciones revelan la importancia y el alto grado de institucionalización de los procesos electorales en el país. Las elecciones se han convertido en una fuente de legitimación del sistema político, en buena medida porque existen garantías de que las mismas son conducidas con imparcialidad y responsabilidad 12/.

No obstante, el sistema electoral también refuerza o genera problemas en el sistema político. La maximización del poder de los partidos y la concentración de la decisión en la cúpula dirigente, reducen el control del ciudadano sobre la dinámica interna de los partidos y sobre el desempeño de las autoridades electas. La disciplina partidista limita la capacidad de los elegidos para responder directamente a las demandas del electorado. Los altos costos de la campaña electoral crean un conjunto de "barreras de entrada" económicas a los grupos políticos de menores recursos, por lo que en la práctica el sistema no garantiza igualdad de oportunidades político-electorales y genera una tendencia a la oligopolización del juego político 13/.

Impulso y motivación de las reformas

Un agente encargado de generar reformas en el sistema político y a nivel del sistema electoral ha sido la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Mediante un Decreto Presidencial del 17 de diciembre de 1984 el entonces Presidente Jaime Lusinchi creó esta Comisión. La COPRE fue encargada de elaborar un proyecto de "Reforma Integral del Estado" de largo alcance, así como de proponer acciones concretas e inmediatas encaminadas a facilitar las reformas integrales.

Una porción de las actividades de la COPRE se ha dirigido al estudio y promoción de reformas en la esfera política, y a promover el diálogo con los sectores interesados en estos asuntos 14/. La reforma del sistema político y del sistema electoral se justifica por los cambios en los requerimientos del sistema democrático, el cual estaría pasando de la necesidad de asegurar la estabilidad, a la necesidad de garantizar la participación 15/.

La severidad de la crítica a los partidos ha llevado a pensar que la reforma de estas agrupaciones constituye la prioridad del sistema político. En el corto plazo se plantean reformas dirigidas a la i) democratización interna de los partidos políticos, con especial atención a los

procesos de nominación de sus candidatos a los puestos electivos; ii) garantizar condiciones de mayor equidad en la competencia entre partidos; y iii) creación de condiciones institucionales que permitan mejorar la calidad y racionalidad de los procesos electorales, especialmente a través de la regulación de las campañas electorales y su financiamiento 16/.

En la actualidad se encuentra en discusión a nivel parlamentario la reforma de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1965. El nuevo proyecto de Ley contempla modificaciones del régimen democrático interno, los requisitos para la constitución de partidos y grupos de electores, regulación del régimen de contribuciones financieras, mecanismos de designación de candidatos a los diferentes niveles internos de la organización y la postulación de candidatos a cargos públicos, limitación de cargos vitalicios, atribuciones del Consejo Supremo Electoral sobre la dinámica partidista, sanciones al incumplimiento de la legislación sobre partidos, etc. 17/.

Un aspecto que ha merecido gran atención es el del financiamiento de las actividades regulares y de las campañas electorales de los partidos. Las fuentes principales de financiamiento son las aportaciones regulares de los militantes, las contribuciones privadas, los recursos estatales y los aportes del Consejo Supremo Electoral. Las contribuciones de los militantes constituyen una mínima parte de las finanzas partidistas. Los aportes de CSE sólo se hacen efectivos después de la campaña electoral, y tampoco cubren el total de la misma. Así el financiamiento de la actividad partidista y de las campañas electorales descansa fundamentalmente en las aportaciones privadas, y en el uso discrecional que el partido en el gobierno puede hacer de las finanzas públicas. Como es fácil imaginar, esta situación puede degenerar en graves distorsiones de la práctica democrática. Esta modalidad ha llevado a formulación de políticas públicas en favor de los sectores que contribuyeron con el financiamiento de la campaña, a la inclusión de representantes de los grupos económicos y de presión en los cuerpos deliberantes o en el gabinete ejecutivo, y a la corrupción administrativa y al uso fraudulento de los recursos estatales 18/.

Como un intento de mitigar estas distorsiones la Ley Orgánica del Sufragio de 1978 consagró la participación del CSE en el financiamiento de las campañas 19/. No obstante, dada la duración, sofisticación y altos costos de la campaña electoral, estos aportes cubren apenas una pequeña porción de los gastos electorales de los grandes partidos.

Junto con la COPRE, diversos sectores e individualidades han señalado aspectos críticos del sistema electoral 20/. En el plano electoral, las principales dificultades derivarían de aplicar un sistema de representación proporcional en un régimen presidencialista, en el que se vota por listas cerradas y bloqueadas, elaboradas por las dirigencias partidistas, con base a circunscripciones electorales grandes; en un sistema que maximiza la representación partidista, y en el que los partidos son entidades fuertes, jerárquicamente organizadas y disciplinadas internamente; en el que las campañas electorales son largas y costosas y en el que, finalmente, los procesos electorales cubren de una sola vez varios niveles de gobierno.

En las consideraciones críticas se expresan desde aspectos superficiales hasta planteamientos que cuestionan los propios fundamentos del sistema de representación política con que ha funcionado la democracia venezolana, particularmente lo que se refiere a la vigencia del principio de la representación de las minorías, y a la centralidad de los partidos en el sistema político 21/.

La polémica giró en torno a dilemas como: "prescindir de los partidos o reformarlos reforzando sus mecanismos democráticos"; "prescindir de la representación proporcional de las minorías o hacerla más representativa y equitativa"; "reforzar la representación personalizada o reforzar la representación partidista".

El aspecto que generó mayor controversia en el debate público sobre la reforma del sistema electoral, fue el referido a la posibilidad de introducir elementos de nominalidad en la selección de las autoridades públicas, la llamada "personalización" del voto, propuesta para permitirle al elector mayores grados de libertad en la selección de los candidatos a ocupar cargos públicos 22/. Los conceptos en pugna _ uninominalidad y representación proporcional_ adquirieron connotaciones valorativas fuertemente positivas o negativas según el caso. Los partidos y sus prácticas establecidas han estado sometidas a tales niveles de crítica, que al liderazgo político partidista le ha sido sumamente difícil articular una defensa sólida y verosímil de los principios y procedimientos con los cuales ha venido desempeñándose en el país 23/.

El otro aspecto polémico relacionado con el sistema de representación es la capacidad del mismo de traducir adecuadamente la votación en puestos. Tal como funciona en Venezuela, el sistema de representación proporcional es sumamente liberal, permitiendo que listas con menos de 1% de los votos (0,81%) hayan logrado representación parlamentaria 24/. No obstante, es sabido que cualquier sistema de votación y de adjudicación de puestos genera algún grado de distorsión. En Venezuela rige el método D'Hondt de adjudicación de puestos, sobre el cual se afirma que opera a favor de los partidos mayoritarios, y que tiende a favorecer las coaliciones, o a castigar la dispersión del voto 25/.

Este señalamiento crítico ha corrido por cuenta casi exclusiva de los partidos minoritarios, en particular del MAS, quienes obviamente se sienten más afectados por las distorsiones en la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías 26/. Según esta posición, los tres elementos de que depende la proporcionalidad de un sistema electoral: la fórmula electoral, el tamaño de las circunscripciones y el mecanismo final de compensación operan a favor de las agrupaciones mayoritarias, o lo que es lo mismo, en detrimento de las minoritarias 27/.

El impulso reformista también se ha justificado por la ocurrencia de cambios en el "comportamiento electoral del venezolano". El incremento de la abstención en las últimas elecciones se ha convertido en un motivo para promover reformas electorales, bajo el supuesto de que las mismas generarían mayor participación por parte del electorado.

Venezuela exhibía hasta hace poco con mucho orgullo sus altos niveles de participación electoral, de alrededor del 90% de la población votante. No obstante a partir de la primera elección separada de los Consejos Municipales y en los procesos electorales subsiguientes, tanto a nivel nacional, como especialmente a nivel municipal se han incrementado los niveles de abstención en el país.

Así, en las elecciones nacionales de 1978 la abstención fue del 12,4% mientras que en las elecciones municipales de 1979 ascendió a 27,1%. En las elecciones nacionales de 1983 llegó al 12,1% y en las Municipales de 1984 alcanzó el 40,7%. Finalmente, en las elecciones

nacionales de 1988 la abstención pasó al 18,3% y en las nuevas elecciones de gobernador de estado, alcalde y autoridades municipales alcanzó el 54,8% 28/.

La universalización del voto y su carácter obligatorio constituyen principios fundamentales del sistema político y electoral venezolanos. El voto puede ser concebido como un deber cívico fundamental, cuyo incumplimiento puede ameritar una sanción. Pero también se entiende como un derecho del elector, que lo utiliza de acuerdo con su interés y conveniencia particulares 29/. La primera concepción es la que ha prevalecido en Venezuela, al menos a nivel jurídico-formal 30/. Después de 1958 el voto también fue interpretado como "la expresión de un compromiso emocional de adhesión a la democracia" y los primeros procesos electorales fueron entendidos como "plebiscitos en favor de la democracia" 31/.

Es muy importante subrayar que en un sistema que considera el voto como una obligación cívica y como una señal de apego al régimen democrático, el crecimiento de la abstención crea una natural preocupación. Que ello se justifique o no es otra cosa. Pero juzgando de acuerdo con los criterios que el propio sistema definió para evaluar su desempeño es obvio que al igual que las altas tasas de participación electoral constituían un motivo de orgullo, el decrecimiento de las mismas se ha convertido en un motivo de preocupación. Como votar y apoyar a la democracia, y más aún votar por AD o COPEI y apoyar a la democracia, han estado identificados tanto fáctica como ideológicamente, la abstención aparece como un problema real, más aún en un contexto de creciente crítica al sistema político como un todo.

El impulso por reformar el sistema electoral proviene de diversas fuentes, responde a diferentes motivaciones y atañe a diversos aspectos del sistema político-electoral. En el centro de la polémica se encuentran los partidos políticos. Los propios principios y prácticas diseñados para asegurar su hegemonía y su centralidad en el sistema político están siendo severamente cuestionados en el presente. Por otro lado, el funcionamiento democrático de estas tres décadas -a pesar de sus evidentes logros en términos de estabilidad y convivencia democrática- ha generado problemas no previstos en el momento de definir y fijar los principios básicos del sistema político. Las reformas tienden tanto a la revisión de principios y prácticas una vez considerados valiosos y a su sustitución por otros, como a la adecuación del sistema político a los cambios operados en el país en los últimos 30 años.

Reformas puestas en práctica

Las principales reformas puestas en práctica en la última década han sido las elecciones separadas de los Consejos Municipales en 1979, la elección popular y separada de los gobernadores de Estado y Alcaldes en 1989, junto con la introducción de elementos de votación nominal para escoger los consejos municipales en las elecciones de 1989 32/.

La promulgación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal en 1978 tuvo el propósito de otorgarle autonomía y vigencia político-administrativa efectiva al Municipio 33/. La elección separada de los Consejos Municipales generó dos importantes resultados: i) le otorgó relevancia

separada de los Consejos Municipales generó dos importantes resultados: i) le otorgó relevancia e identidad políticas propias al nivel local, generando las condiciones políticas para reforzar su autonomización; ii) creó un nuevo espacio político para el juego partidista y la disputa electoral, especialmente un campo de oportunidades electorales para los partidos y grupos minoritarios.

Como consecuencia de la separación de estas elecciones, el patrón de representación partidista en los Consejos es más diversificado del que hubiese resultado de la mera replicación de los resultados de las elecciones legislativas nacionales en el nivel municipal 34/. Si bien AD y COPEI han obtenido los mayores porcentajes de votación en todos los procesos municipales desde 1978, la creación de nuevos espacios para la disputa político-electoral ha beneficiado en una medida relativamente mayor a los partidos y agrupaciones minoritarias. Ello ha sido especialmente cierto para el MAS.

Algunos partidos minoritarios y agrupaciones locales tienden a ser más militantes que las grandes organizaciones, y por tanto se benefician relativamente más en una situación de abstención. Así, en las elecciones de 1978 el MAS obtuvo 6,16% de la votación a nivel legislativo y la izquierda como bloque el 13,5%. En las elecciones Municipales de 1979, en que la izquierda se presentó como un bloque unido su porcentaje ascendió a 16,36%. En las elecciones municipales de 1984 el MAS obtuvo el 7,21% de los votos, mientras que había logrado apenas el 5,75% en las elecciones legislativas de 1983; incrementó su participación porcentual a pesar de que disminuyó su votación absoluta en algo más de 58.000 votos. Por último, en el pasado proceso electoral de 1989 el MAS-MIR (se fusionaron en un solo partido) pasó a obtener el 18,0% de los votos a nivel municipal, lo cual nuevamente se produjo a pesar de la disminución de su votación absoluta en cerca de 20.000 votos respecto de las elecciones legislativas de 1988, en donde alcanzó un porcentaje del 10,2% 35/.

El impacto de esta reforma se sintió igualmente al interior de los partidos políticos. La elección separada de concejales ha legitimado al nivel municipal como un espacio político autónomo y relevante, y en consecuencia los intereses y liderazgos que allí operan, también han adquirido mayor autonomía y legitimidad al interior del partido, y fuerza para cuestionar la imposición de los criterios de la cúpula partidista 36/. La necesidad de confeccionar las listas de candidatos a Concejales y Alcaldes atendiendo a criterios de carácter local, ha generado enfrentamientos internos, a veces agudos, entre los liderazgos locales y centrales de los partidos políticos.

La elección popular y separada de los Gobernadores de estado constituye otra innovación muy importante y reciente del sistema electoral. Hasta 1989 estos funcionarios fueron de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República 37/. Al igual que con las elecciones municipales, la elección directa de los Gobernadores ha dado lugar a la apertura de un nuevo espacio de participación política para el ciudadano y para las agrupaciones, refuerza la tendencia a la descentralización del poder, y estrecha la relación entre elector y elegido.

En las elecciones de diciembre de 1989, de 20 Gobernaciones, AD logró mayoría en 12, COPEI en 6, y el MAS y la Causa E en 1 respectivamente. Bajo el anterior esquema todos los gobernadores hubieran correspondido a AD. Por otro lado, en diversas gobernaciones se

ensayaron coaliciones y arreglos interpartidistas entre partidos de oposición, que en algunos casos fueron cruciales para la victoria de algunos candidatos 38/.

El balance del resultado de estas primeras elecciones directas y populares de Gobernador es mixto. Si se atiende al alto índice de abstención que las caracterizó, se puede concluir en que no crearon el "entusiasmo cívico" que supuestamente debían generar 39/. Pero, por otro lado, con estas elecciones se lograron los efectos antes mencionados de "personalizar" y "localizar" las elecciones, pero esta vez en un nivel político-administrativo más importante aún. Igualmente, se abrieron nuevos espacios políticos para los partidos minoritarios y para ensayar nuevas fórmulas de oposición. Si una de las críticas centrales que se le hacen al sistema político es la hegemonía de AD y COPEI y la reproducción a todos los niveles de gobierno del esquema dominante a nivel nacional, con este tipo de elecciones se incrementó la posibilidad de ensayar y generar arreglos político-electorales un tanto diferentes a los prevalentes.

Otra innovación importante de ese proceso electoral fue la elección directa del Alcalde, y la introducción de la "representación proporcional personalizada" o "voto preferencial" para la elección de los concejales. Con este sistema el elector tiene derecho a votar por la lista completa propuesta por un partido o a seleccionar nominalmente los candidatos de su preferencia entre todos los candidatos postulados, aún cuando aparezcan en listas diferentes 40/.

Se seleccionaron 269 alcaldes en todo el país. AD obtuvo 151 alcaldes, COPEI 105, el MAS 10, la Causa R 2 y un grupo de electores del estado Falcón 1 alcalde. El 38,4% de los candidatos concurren bajo la forma de coaliciones. Los diversos partidos se aliaron entre sí en diferentes combinaciones. Sólo en 2 casos la política de alianzas fue decisiva para AD, pero para COPEI el presentarse en coalición fue determinante de su victoria en 25 casos, en 17 de los cuales participó el MAS 41/. Si bien nuevamente el partido de gobierno resultó triunfador en estas elecciones, la política de alianzas entre la oposición funcionó con fluidez y resultados significativos, reforzando la práctica de los acuerdos interpartidistas.

En estas elecciones se designaron 1989 concejales, de estos 24,5% fueron seleccionados utilizando el voto nominal y 75,5% por el tradicional método de listas. Sólo el 14% de los votantes utilizó el nuevo recurso. Al examinar la eficacia del voto nominal se obtiene que del total de 481 concejales electos por esta vía, 41,2% de ellos ascendió a posiciones ganadoras por efecto de su uso, lo cual corresponde al 10% de la totalidad de los concejales electos 42/. El voto nominal fue subutilizado por la población votante, pero su eficacia en términos de su capacidad de modificar las posiciones propuestas por los partidos fue relativamente grande.

Tanto la abstención como la subutilización del voto nominal llevan a reflexionar acerca del sentido y las motivaciones de estas reformas. La pregunta es entonces ¿por qué las nuevas elecciones y el nuevo sistema de votación no despertaron el "entusiasmo cívico" que se esperaba?, y ¿hasta qué punto esas expectativas se justificaban? 43/.

Diversas encuestas de opinión han señalado que la reforma electoral y la reforma política, no llegaron a ser temas relevantes en la opinión pública, ni el público estaba bien informado acerca de estos temas 44/. Si se piensa, además, que las últimas elecciones tuvieron lugar apenas 10 meses después de los violentos sucesos del 27 de febrero de 1989 45/, en el contexto de

la puesta en marcha de un severo plan de austeridad y de sonados casos de corrupción administrativa de parte de altos funcionarios del gobierno anterior, es más bien llamativo que el partido de gobierno hubiese logrado una cómoda mayoría, y que la abstención no haya sido mayor aún. Si se combina la falta de información adecuada con una situación económica y política difícil, las expectativas de mayor participación e interés parecen más bien infundadas y exageradas.

Impacto de las reformas electorales en el corto y mediano plazo

El predominio combinado de AD y COPEI no ha sido seriamente cuestionado ni comprometido con las nuevas elecciones, y más bien el partido de gobierno ha resultado sistemáticamente triunfador en cada una de ellas. En parte, esto es efecto del hecho de que las elecciones municipales y de Gobernador han tenido lugar entre 6 meses y un año después de las nacionales (aún cuando la Ley respectiva no obliga a ello), de modo que en la práctica las nacionales ejercen un efecto de "arrastre" sobre las segundas. Para algunos de sus proponentes la separación de estos procesos electorales debía servir como un mecanismo de consulta plebiscitaria y de crítica a la gestión de gobierno. Pero su realización a continuación de las elecciones nacionales responde a la idea de reforzar los resultados de las primeras.

Aún cuando es prematuro formular un balance global de las elecciones de Gobernador, por cuanto apenas se han realizado una vez en el país, provisionalmente al menos y en conjunción con los resultados de las elecciones municipales, se puede decir que el resultado de estas reformas electorales es mixto: han servido para potenciar la autonomía local y regional, para crear nuevos espacios para la disputa y participación política y acercar al elector y al elegido. Pero, por otro lado, su impacto ha sido limitado como medida para ejercer control sobre la gestión de gobierno.

En términos más generales, la puesta en marcha de este grupo de reformas electorales han generado un nuevo conjunto de tendencias en el sistema de partidos del país. En el sistema de partidos se van definiendo tres circuitos político-electorales que aunque comparten características comunes, exhiben cierta autonomía entre sí. i) A nivel de las elecciones presidenciales el rasgo dominante es la hegemonía de AD y COPEI, la cual ha tendido a acentuarse en los últimos procesos, ii) A nivel de elecciones legislativas nacionales el rasgo dominante también es el predominio de AD y COPEI, pero con una tendencia creciente y consistente a una mayor dispersión de voto a nivel parlamentario, con mayor presencia de partidos minoritarios. Esto le ha impuesto al gobierno la necesidad de efectuar alianzas parlamentarias circunstanciales con distintas agrupaciones. iii) A nivel municipal y regional, también se observa el predominio de AD y COPEI, pero con una presencia más significativa aún de partidos minoritarios. Si bien el sistema en su conjunto está dominado por el peso abrumador de AD y COPEI, en la medida en que se desciende en la escala de poder las agrupaciones minoritarias incrementan sus cuotas de participación política. Los nuevos procesos han introducido nuevas consideraciones -mayor poder de los liderazgos locales intra y extrapartidistas y una nueva gama de arreglos entre las

fuerzas políticas- que obligan a revisar las reglas y procedimientos establecidos y adaptarlos a las nuevas realidades político-electorales.

También en los electores se aprecian patrones de conducta diferenciados dependiendo del nivel político-electoral de que se trate. La participación en los procesos electorales nacionales ha sido, hasta ahora, masiva y de apoyo abrumador a AD y COPEI. Pero en la medida en que se desciende en la escala de poder, disminuye el interés por los procesos electorales y se diversifican las preferencias políticas, aun cuando AD y COPEI siguen siendo las opciones dominantes. A diferencia de las agrupaciones minoritarias, que han entrado en este nuevo escenario electoral con evidente interés y maximizando sus oportunidades políticas, el electorado en general ha mostrado bastante desdén por las mismas, y una subutilización de sus posibilidades.

Con estas reformas la red de relaciones interpartidistas se hace más tupida y densa, de lo que resulta un sistema de partidos más complejo. Lo mismo puede decirse que ocurre al interior de los partidos, donde las nuevas oportunidades político-electorales han ampliado las áreas de conflicto y consenso interno, y generado condiciones para el juego político. Para las agrupaciones minoritarias, este incremento de las oportunidades de participación político-electoral se traduce en un mayor compromiso con las reglas de juego democrático, tanto porque el sistema permite un relativamente mayor acceso al poder, como porque en virtud de ese acceso, tales agrupaciones adquieren mayor experiencia en el ejercicio del poder.

Balance y conclusiones

Las reformas electorales han promovido nuevas oportunidades de inclusión y participación en el sistema político y en las reglas de juego democrático. Esta diversificación de las opciones político-electorales parte del supuesto de que el ciudadano y las organizaciones en Venezuela pueden afrontar los retos de un sistema político más abierto y descentralizado, menos paternalista.

No obstante, el éxito y alcance de las reformas está afectado por cambios importantes en el panorama socioeconómico y sociopolítico del país. Dos son los aspectos críticos que pudieran afectar, en plazos no demasiado largos, la estabilidad del sistema político venezolano: i) la pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos, que roza con la desafección con el sistema democrático; y ii) el deterioro de las condiciones de vida de la población. Cabe preguntarse hasta qué punto las reformas propugnadas pueden contribuir a contrarrestar estas dos fuentes de problemas, y hasta qué punto sus efectos pueden ser contraproducentes en un contexto marcado por su incidencia.

En un ambiente en que crece la crítica a los llamados "partidos tradicionales" o del "status" (AD y COPEI), éstos no han sabido ofrecer alternativas renovadoras frente a las críticas que justamente se les hacen. Mientras tanto se están generando nuevas agrupaciones políticas y nuevas fórmulas de entendimiento -o conflicto- inter e intrapartidista. No parece exagerado

llamar la atención, al menos acerca de los peligros potenciales que puede encerrar una reforma que enfatiza la descentralización y diversificación del poder político, cuando el tablero político y socio-económico sobre el que se construyó la democracia transita un período crítico.

Ya fue mencionado que se ha ido consolidando una tendencia a la bifurcación del voto en los niveles ejecutivo y legislativo. Si bien esto no parece preocupante en el momento, esta tendencia pudiera acentuarse en el futuro, haciendo más difícil el establecimiento de alianzas a nivel legislativo que apoyen las decisiones del nivel ejecutivo. En el pasado el sistema político logró sortear con éxito situaciones en las que el partido de gobierno no contaba con la mayoría en el Congreso, pero en un contexto en que se están creando nuevas fuentes de poder político y en las que no se reproduce la relación de fuerzas del nivel nacional al nivel local, esta situación podría degenerar en un fraccionamiento del poder político y en la incapacidad del sistema de generar alianzas circunstanciales o de largo plazo.

Muchas de las reformas parecen asumir que algunas de las variables básicas sobre las que se consolidó el sistema de partidos se mantendrán constantes, de modo que las modificaciones sólo tenderían a mejorar lo mejorable dentro de tales situaciones. Pero si esas variables básicas cambiasen -como el carácter no polarizado de la discusión ideológica- las consecuencias de las reformas pudieran ser negativas. Se podrían replantear los superados peligros de enfrentamiento ideológico y de fraccionamiento político, con los consecuentes problemas de gobernabilidad y de inestabilidad política.

La respuesta del electorado a los nuevos procesos electorales hacen pensar que se está abriendo una brecha de comunicación entre los partidos políticos y la población. Los sucesos del 27 de febrero, en que todos los partidos fueron desbordados por los acontecimientos, y la escasa participación popular en unos comicios diseñados, entre otras cosas, para incentivar la participación popular, sugieren esa disociación. Esta realidad puede ir configurando una situación en la que los partidos, sus dirigentes y sus preocupaciones se autonomicen y alejen de la realidad social que les dio sentido, y en la que las reformas se añadan a una superestructura de instituciones, intereses y procedimientos ajenos de la población a la que deben representar en última instancia.

La criticidad del contexto en que se ha planteado la necesidad de la reforma política y electoral afecta el planteamiento reformista en sentidos diferentes y aún contradictorios. Estimula la adopción de reformas puesto que las mismas se consideran como un importante "remedio" a un conjunto de males, y revelan la capacidad de reflexión autocrítica de parte de los principales actores del sistema político, junto con su intención de adecuar el sistema a nuevos retos. Pero por otro lado, coloca una enorme responsabilidad y expectativas en la "ingeniería institucional" y electoral como vía para solucionar cuestiones, que en muchos casos exceden al campo estrictamente electoral. Por último, la presión crítica sobre el sistema político y electoral puede llevar a tomar decisiones apresuradas, a riesgo de desatender la calidad y consecuencias de las mismas.

El sistema político venezolano atraviesa una situación difícil. Las reformas indican que existe una voluntad de cambio, un importante nivel de reflexión crítica, junto con un saludable grado de conciencia respecto a la necesidad de conservar lo que de estimable tiene el sistema. Igualmente indican que a pesar de sus serias deficiencias, el sistema político venezolano no se

ha "congelado" o "petrificado" 46/, sino que está demostrando capacidad y flexibilidad para acometer modificaciones tendientes a la ampliación y profundización del espacio democrático.

NOTAS

- 1/ REY Juan Carlos, "El problema de la creación de un orden democrático y la teoría de la dictadura latinoamericana", en: REY, Juan Carlos, El futuro de la democracia en Venezuela (Caracas, Colección IDEAS, 1989), pp. 15-69.
- 2/ Germán Carrera Damas, "La democracia venezolana en perspectiva histórica", ponencia presentada en el Seminario Venezuela: Democracy and Political and Economic Change, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 13-14 junio 1990.
- 3/ LEVINE Daniel, "Venezuela; The Nature, Sources, and Prospects of Democracy", en: DIAMOND Larry, LINZ Juan y LIPSET Martin (Eds), Democracy in Developing Countries. Latin American (Colorado, Boulder, 1988), p.247.
- 4/ Ver entre otros LEVINE Daniel, Conflict and Political Change in Venezuela, (Princeton, Princeton University Press, 1973); NJAIM Humberto et.al., El Sistema Político Venezolano, (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1975); REY Juan Carlos, Problemas Socio-políticos de América Latina, (Caracas, Editorial Ateneo, 1980); NAIM Moisés y PIÑANGO Piñango, El Caso Venezuela: Una ilusión de armonía, (Caracas, Ediciones IESA, 1984); MARTZ John y MYERS David (Eds), Venezuela. The Democratic Experience, (New York, Praeger, 1977; 1986); KARL Terry, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", en: Latin American Research Review, 22, N° 1 (1987); BAPTISTA Asdrúbal y MOMMER Bernardo, El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano: Un Ensayo, (Caracas, Ediciones IESA, 1987); ARROYO TALAVERA Eduardo, Elecciones y Negociaciones: Los Límites de la Democracia en Venezuela, (Caracas, Pomaire, 1988); LEVINE, "Venezuela: The Nature"; REY Juan Carlos, El futuro de la Democracia en Venezuela, (Caracas, Colección IDEA, 1989); ESPAÑA Luis Pedro, Democracia y Renta Petrolera, (Caracas, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, 1989).
- 5/ Para una evaluación de la importancia del Pacto de Punto Fijo ver REY Juan Carlos, "El sistema de partidos venezolanos", en: REY, Problemas Socio-políticos, pp. 255-338, KARL "Petroleum and Political Pacts".
- 6/ Para el momento de la firma del Pacto de Punto Fijo se definieron como grupos no democráticos a los sectores de las Fuerzas Armadas que abiertamente conspiraban en contra del nuevo orden, y al Partido Comunista. Inicialmente el PCV aceptó su exclusión por consideraciones ideológicas derivadas de las tesis del etapismo y de la formación de frentes de unidad nacional. Sin embargo la exclusión del PCV generó graves consecuencias en poco tiempo. Tuvo lugar una escisión dentro de Acción Democrática que dio origen al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). El PCV y el MIR lanzaron una insurrección armada en contra del nuevo régimen, la cual fue sofocada por las Fuerzas Armadas bajo la dirección del nuevo gobierno civil.

- 7/ Ver REY Juan Carlos, "El papel de los partidos políticos en la instauración y el mantenimiento de la democracia en Venezuela", trabajo preparado para la Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales, organizada por la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Caracas, 15-19 mayo, 1990.
- 8/ Es lo que Rey ha denominado el paso de un sistema en el que predominan las relaciones de conflicto existencial o antagónico (en el trienio) a un sistema en el que se logra la implantación de unas "reglas de juego". En el segundo momento (post 1958) las relaciones entre los partidos son mixtas de cooperación-conflicto, o de conflicto no antagónico o agonial, pero siempre en el marco de tales reglas de juego democráticas. Ver Rey, "El sistema de partidos".
- 9/ Las secciones que siguen se apoyan ampliamente en partes de KORNBLITH Miriam y LEVINE Daniel, "Venezuela: The Life and Times of the Party System", en: Scott Mainwaring y Timothy Scully, Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America, (John Hopkins University Press, en prensa).
- 10/ En una reciente encuesta nacional el 87% de los encuestados respondió positivamente a la afirmación "los partidos sólo se ocupan de ganar elecciones". 66,4% de quienes se declararon militantes de partido respondieron positivamente a la afirmación "los partidos son corruptos", un porcentaje muy similar a la respuesta dada por simpatizantes (70,3%) e independientes (68,9%). La afirmación "los partidos son controlados por cogollitos (cúpulas dirigentes) fue respondida positivamente por el 87,6% de militantes, el 91,5% de simpatizantes y el 89,3% de independientes. 88,2% de los encuestados respondió positivamente a la afirmación "los políticos hablan mucho y no hacen nada". La afirmación "los políticos se preocupan por resolver los problemas del país" recibió una respuesta negativa de parte del 49,3% de los militantes, el 60,8% de los simpatizantes y el 60,3% de los independientes. Encuesta de Data Analysis C.A. ordenada por la COPRE después de las elecciones Municipales de 1989.
- 11/ Sus funciones son coordinar todos los aspectos relativos a la inscripción de votantes, candidatos, campañas electorales, proceso electoral, legislación electoral, disputas internas de los partidos, y sobre todo garantizar la realización e imparcialidad de las elecciones. Está compuesto por 9 miembros elegidos por cinco años; los mismos son nombrados por el Congreso, cinco mediante postulación de los partidos que hubiesen obtenido la mayor votación en las últimas elecciones nacionales. Los cuatro miembros restantes no tienen filiación partidista y se nombran mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los congresantes. Adicionalmente, los partidos nacionales que hubiesen obtenido por lo menos el 33% de los votos en las últimas elecciones pueden designar un representante al CSE con derecho a voz. Ver Ley Orgánica del Sufragio, Artículos 38 y 39.
- 12/ Incluso admitiendo la posibilidad de un margen de fraude a nivel de mesas electorales, éste no parece incidir significativamente en los resultados de las agrupaciones más débiles. Ver: MOLINA José Enrique y VAIVADS Henry, "Partidos minoritarios y confiabilidad del sistema electoral", en: Consejo Supremo Electoral, Sistema Político

Venezolano, Clubes Franceses y Tendencias Electorales, (Caracas, Publicaciones del CSE, 1989) N°8, pp. 179-202.

- 13/ Ver REY Juan Carlos "El futuro de la democracia en Venezuela", en: REY, el futuro de la democracia, pp. 298-304.
- 14/ Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, La Reforma del Estado. Proyecto de Reforma Integral del Estado, (Caracas, COPRE, 1988), Vol.1.
- 15/ COPRE, La Reforma, p.110.
- 16/ Ver REY Juan Carlos, "Reformas de sistema electoral venezolano", en: Consejo Supremo Electoral, Reformas Electorales y Partidos Políticos, (Caracas, Publicaciones del CSE, 1986), p.142; y el Anexo del mismo artículo, "Sobre la Democratización de los partidos políticos", pp. 149-158.
- 17/ Ver: Senado de la República, Exposición de Motivos y Proyecto de Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, 15 de enero de 1990.
- 18/ Para un tratamiento de estas cuestiones ver: REY Juan Carlos et.al., El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela, (Caracas, Editorial Ateneo de Caracas-Editorial Jurídica Venezolana, 1981).
- 19/ En el presupuesto del CSE correspondiente al año de la celebración de las elecciones, se incluye una partida destinada al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos. Esta partida se distribuye en forma proporcional entre los partidos que hubiesen obtenido entre el 5% y el 10% del total de votos para las Cámaras Legislativas en las últimas elecciones. Además, el CSE puede contratar espacios en los medios de comunicación para facilitar la propaganda electoral de los partidos, los cuales también se distribuyen con igualdad entre los partidos que en las últimas elecciones legislativas hubiesen obtenido más del 5% de los votos. Ver: Ley Orgánica del Sufragio, Artículo 155.
- 20/ Ver entre otros: BREWER-CARIADS Allan R., "La Reforma del Sistema Electoral", en: Revista Venezolana de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, Año 1, N° 1 (1987), pp. 51-75; MOLINA José Enrique, "La Reforma del Sistema Electoral Venezolano", en: GUZMAN Franklin (Ed), La Reforma del Sistema Electoral Venezolano, (Caracas, Publicaciones del CSE, 1986), pp. 26-41; RAUSSEO Nery, Los Efectos Políticos de un Nuevo Sistema Electoral, (Caracas, Publicaciones del CSE, 1988); REY, "Reforma"; TORRES Arístides, "Los Límites de la Reforma Electoral en Venezuela", en: CSE, Reformas Electorales, pp. 99-100.
- 21/ REY, "Reformas", p. 13-15.
- 22/ La quinta parte de las noticias relativas a la reforma electoral durante 1988 se refirieron a esta cuestión, y la mayor parte de ellas (57,3%) expresaban un apoyo a tal sistema. Ver: Consejo Supremo Electoral, Evaluación del Sistema de Listas Abiertas, Dirección General de Información Electoral, (Caracas, julio 1990, mimeo).

- 23/ Al punto, como ha señalado Franklin Guzmán, que en el debate sobre las reformas electorales "...se vieron las paradojas de unos políticos de partido que parecían sentir vergüenza de su condición, y de unas propuestas de reforma electoral que hablaban de uninominalidad pero con "ñapa" de representación proporcional". GUZMAN Franklin, "La equivocación del legislador", en: Revista Estado y Reforma, 2da. etapa, octubre-diciembre (1989), pp 58-61.
- 24/ REY, "Reformas", p.135.
- 25/ Al respecto ver REY, "Reformas", p.42; RAUSSEO, Los efectos, pp. 42-44.
- 26/ Ver MOLINA, "La Reforma", pp. 25-41; y Dirección Nacional de Movimiento del Socialismo (MAS), "Proposiciones para la Reforma del Sistema Electoral Venezolano" en: GUZMAN (ED), La Reforma, pp. 295-310.
- 27/ No obstante estos argumentos, no se han producido reformas en el sentido de sustituir el método D'Hondt por otros métodos de adjudicación, específicamente el Saint Lague, puesto que las mejoras respecto del método vigente son marginales, con el problema de que no opera en beneficio de las coaliciones, un criterio político crucial del sistema político venezolano. Rausseo ha comparado la justicia y eficacia de la combinación actualmente vigente del método D'Hondt y adicionales con una hipotética aplicación del método Saint y adicionales, y ha llegado a la conclusión de que no resolvería los problemas señalados. Ver RAUSSEO, Los efectos.
- 28/ Estos datos en: Consejo Supremo Electoral, La Abstención Electoral en Campaña, Dirección General de Información Electoral, Dirección de Análisis Político, trabajo presentado en el V Simposio Nacional de Ciencia Política, Maracaibo, noviembre 1990, (mimeo), p.1.
- 29/ Ver REY Juan Carlos, "Continuidad y Cambio en las Elecciones Venezolanas: 1958-1988", en: Manuel Caballero et.al., Las Elecciones Presidenciales (¿La Última Oportunidad o la Primera?), (Caracas, Grijalbo, 1988), pp. 18-21.
- 30/ La Ley Orgánica del Sufragio establece sanciones para quienes no se inscriban en el registro electoral, se nieguen a desempeñar cargos electorales y no cumplen con la obligación de votar. Sin embargo, estas sanciones han sido puramente nominales.
- 31/ REY "Continuidad", p.21. Según el Pacto de Punto Fijo: "Todos los votos emitidos a favor de todas las candidaturas democráticas, serán considerados como votos unitarios y la suma de votos por los diferentes colores como una afirmación de la voluntad popular a favor del régimen constitucional y de la consolidación del Estado de Derecho".
- 32/ Esto ha supuesto la modificación de la Ley Orgánica del Sufragio en 1978 y 1989, la promulgación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal en 1979 y su posterior modificación en 1988, y la promulgación de la Ley de Elección Directa de los Gobernadores de Estado en 1988. Siguen en discusión la Ley de Partidos Políticos,

Reuniones Públicas y Manifestaciones y nuevas modificaciones a la Ley Orgánica del Sufragio.

- 33/ Ver: LINSEY Austin y HERRERA Antonio José, "El Nuevo Régimen Municipal: Reforma o Consolidación del Sistema Político", en : POLITEIA, N°9, (1980), pp. 395-422.
- 34/ Ver MOLINA José Enrique, "La Reforma Electoral Municipal", en: CSE, Reformas Electorales, pp. 159-198.
- 35/ CSE, Estadísticas Electorales correspondientes.
- 36/ Por ejemplo, el Comité Ejecutivo Nacional de Acción Democrática promulgó en marzo de 1979 un "Reglamento para la selección de Candidatos a los Consejos Municipales". En el mismo se establece que para la selección de los precandidatos a integrar los Ayuntamientos, el Comité Ejecutivo Distrital de AD en su respectivo distrito "debe consultar la opinión de la militancia partidista, por intermedio de asambleas integradas por los Directivos de los Comités Locales" y más adelante señala que "igualmente solicitará la opinión de las asociaciones de vecinos existentes en la comunidad". Ver: MORALES GIL Eduardo, "los mecanismos de participación en el sistema venezolano de partidos y su incidencia en la Seguridad Nacional", en: CSE, Reformas Electorales, pp. 236-237.
- 37/ La forma de designación de los gobernadores de estado fue motivo de agrias discusiones en la Constituyente de 1946-47. Para evitar las mismas polémicas, en los debates que dieron lugar a la Constitución de 1961 se optó por la solución transitoria (que se prolongó por aproximadamente 30 años) de la designación presidencial de estos funcionarios, mientras se tomaba una decisión definitiva al respecto. Ver: KORNBLITH Miriam, "The Politics of Constitution-Making: Constitutions and Democracy en Venezuela", en: Journal of Latin American Studies, Vol. 23, part 1 (1991). En otros países de América Latina, como Brasil y Mexico, la elección directa del gobernador es una vieja tradición, mientras que en Colombia también se consagró recientemente.
- 38/ Por ejemplo en el estado Carabobo el candidato presentado por COPEI obtuvo la victoria con 46,6% de los votos. De ese porcentaje 31,3% correspondió a votos de partidarios de COPEI, 11,4% a partidarios del MAS y el resto a otras pequeñas agrupaciones. El candidato de AD obtuvo una votación del 45%. Ver: CSE, Estadísticas correspondientes.
- 39/ Contreras Pulido, responsable de asuntos municipales de COPEI, predecía que la elección popular y directa de los gobernadores, alcaldes y concejales "... generará entusiasmo cívico en una población fatigada por el ejercicio formal y rutinario de la democracia. Un segundo oxígeno para un sistema que 31 años después de instaurado peca de elitescio y, por lo tanto, alejado del pueblo y absolutamente desorientado en cuanto a sus propios fines". Ver: CONTRERAS PULIDO Orlando, "Descentralización

- y Elecciones Administrativas", en: Revista Estado y Reforma, Octubre-diciembre 1989, pp. 56-57 (Enfasis mío).
- 40/ Estas innovaciones fueron consagradas en la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal en 1988 y la reforma parcial a la Ley Orgánica del Sufragio en 1989. Según la Ley, cada elector puede votar nominalmente hasta por el máximo número de candidatos a elegir como principales en el Municipio. Ver: Ley Orgánica del Sufragio, Artículo 161.
- 41/ Datos tomados de: Consejo Supremo Electoral, Las Alianzas Electorales en las Elecciones de Alcaldes 1989, Dirección General de Información Electoral, (s.l., s.f., mimeo).
- 42/ Datos tomados de: Consejo Supremo Electoral, Evaluación del Sistema de Listas Abiertas, Dirección General de Información Electoral, (julio 1990, mimeo).
- 43/ Ver GUZMAN, "la equivocación", para una crítica al sobredimensionamiento de la cuestión de la nominalidad en el debate sobre las reformas electorales.
- 44/ Del análisis de las noticias de prensa entre los meses de mayo a noviembre de 1988 se obtiene que la reforma electoral no fue un tema de gran importancia, y que, más aún, el tema pierde importancia a medida que el país se adentraba en la campaña. Esto coincide además con el bajo nivel de información de la población en general acerca del tema de la reforma electoral; ver: CSE, La Reforma Electoral en Campaña, Dirección General de Información Electoral, mayo 1990. Ver igualmente, CSE, Proyecto Encuesta Participación e Información Electoral. Comicios Regionales, Dirección de Estadísticas y Encuestas, unidad de Encuestas, noviembre 1989.
- 45/ Ver: KORNBLITH Miriam, "Deuda y Democracia en Venezuela: Los Sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989", en: Revista del CENDES, N° 10 (1989), pp. 17-34.
- 46/ Ver KARL, "Petroleum and political Pacts", y MARTZ John, "Los Peligros de la Petrificación: El Sistema de Partidos Venezolano y la Década de los Ochenta", en: BALOYRA Enrique y LOPEZ PINTOR Rafael (Eds), Iberoamérica en los años 80. Perspectivas de Cambio Social y Político, (Madrid, 1982), pp. 149-165.

COLOMBIA: ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD DE LA DINAMICA POLITICA

Fernando Uricochea
Departamento Sociología,
Universidad Nacional de Colombia



Alternativas para el análisis del cambio político

Las relaciones entre los procesos de modernización política y cambio social pueden examinarse desde diversas perspectivas que acentúan diferentes géneros de categorías de lo social. A diferencia del análisis de procesos culturales, más lábil, el análisis de procesos políticos es menos flexible en la selección de las categorías que emplea. Hay, en aquel terreno, perspectivas más adecuadas que son, en buena parte, ajenas a la preferencia u opción discrecional del científico. Y, lo que es igualmente significativo, la perspectiva seleccionada nos dice algo sobre las características de los procesos que van a ser estudiados.

De las tres perspectivas o "modelos" -en el sentido estrictamente metafórico- de cambio político que se esbozará de manera esquemática en esta introducción, sólo uno es razonablemente adecuado para comprender a cabalidad la dinámica del cambio político contemporáneo, en Colombia.

La primera perspectiva, tradicional, la llamaré "carismática". En ella se privilegia al actor político carismático, el gran caudillo capaz de movilizar y dirigir grandes clientelas típicamente rurales y/o grandes masas característicamente urbanas. Es el modelo habitual para examinar las sociedades señoriales e incipientemente republicanas, de cuño oligárquico, que proliferaron en la América Latina rústica del siglo XIX y de buena parte de la primera mitad del siglo XX y asimismo, para las sociedades que iniciaron un proceso relativamente brusco de urbanización e industrialización generalmente después de la posguerra. En esas sociedades no existe lo que modernamente se conoce como una política de intereses y la dinámica política está fundada en el "verticalismo" autoritario articulado desde arriba. Este es un modelo francamente insatisfactorio para examinar la organización política contemporánea.

La segunda perspectiva, clásica, la de la lucha de clases, fue heredada, más teórica que prácticamente, del Viejo Continente. Está basada en la existencia de una organización económica que ya liquidó las características patrimoniales y estamentales del Antiguo Régimen; en la existencia de dos grandes clases, la burguesía y el proletariado, con sus respectivas asociaciones políticas de clase; y, finalmente, en la existencia de un orden político liberal y burgués con sus respectivas instituciones de naturaleza representativa y parlamentaria. En este modelo la dinámica del cambio político es fundamentalmente inducida desde abajo, como fruto de la movilización y de las demandas de la clase obrera frente a un Estado burgués. La historia política de nuestro continente se puede leer como un esfuerzo por adaptarse, más en su teoría que en su praxis, a dicho modelo. Es un modelo insuficiente para nuestro análisis dadas las peculiaridades de la formación capitalista nacional.

La tercera perspectiva, la privilegiada aquí, se podría llamar, a falta de un nombre mejor y más sabroso, del decepcionantemente convencional término, "estructural", si bien lo estructural aquí se puede concebir con ciertos visos turnerianos. No opera desde abajo, como el modelo de clases, ni desde arriba, como el modelo carismático, sino desde "el centro": desde el interior de los procesos y consecuencias que genera la organización del sistema. Privilegia la estructura frente a la historia y los procesos frente a los accidentes. No ignora ni descuida la historia: simplemente la complementa al reevaluar la significación social que para las sociedades políticas de hoy tiene el movimiento general del Estado y de la economía política.

Los antecedentes: la violencia y el Frente Nacional

Los procesos de la organización política colombiana de hoy, pues, no pueden ser acabadamente comprendidos ni en términos de caudillos ni de lucha de clases exclusivamente. Es necesario examinar las transformaciones que se han venido dando en el seno de la organización y de la estructura de la sociedad como un todo, para poder comprender mejor aquellos procesos y el papel de aquellas categorías.

Quien quiera estudiar la dinámica política de hoy en Colombia debe partir de dos datos fundamentales: 1) la transición de un orden agrario que se resistía a perecer sin violencia y 2) la transformación de un orden político refractario a institucionalizar mecanismos de participación políticas de vastos sectores históricamente marginados del sistema nacional de instituciones.

Los antecedentes históricos de la coyuntura de hoy, se remontan a la violencia política generalizada de los años 40 y 50. El valor de esa violencia no reside en su significado inmediato tanto como en sus consecuencias. Su significado inmediato fue de alcances mezquinos: fue, de hecho, fundamentalmente una revuelta de aldeanos manipulada desde arriba que no cuestionaba la lógica política ni la legitimidad ni las reglas del juego del sistema vigente. Fue una violencia más centrípeta que centrífuga: más, si se quiere, "zapatista" que "castrista": más proyectada hacia el pasado y su continuidad, que hacia el futuro y sus esperanzas. Era una revuelta contra la distribución de las oportunidades al nivel de los partidos políticos y del poder estatal, pero no contra la legitimidad del sistema de partidos o del sistema de poder. En ningún momento contestó el principio de distribución de dichas oportunidades, sino meramente su aplicación. Ni persiguió, para expresarlo en términos durkheimianos, una redefinición de la clasificación social, sino apenas la defensa conservadora de ciertos derechos adquiridos.

Así y todo, esa violencia fue importante porque su desarrollo condujo a la creación de una nueva institución política hacia finales de la década del 50 que trajo consigo el germen de los cambios de hoy: el Frente Nacional. El Frente Nacional representa la introducción de dos novedades institucionalmente revolucionarias en el cuadro político colombiano: 1) la base de un nuevo contrato político que sacó a la nación del virtual estado de naturaleza en que se encontraba como resultado de la violencia; y 2) el fin de la política como mito, o sea, el principio de la racionalización del sentimiento político y su posterior y gradual transformación en interés.

El mito, que había servido como venero de inspiración ideológica desde las guerras civiles del siglo XIX, había creído posible y deseable, la identidad sin mediaciones entre comunidad y política: entre status adscriptivo, "natural", doméstico y religioso, por un lado, y, por el otro, status político y ciudadanía. Era un mito de inspiración e implicaciones siniestras, bárbaras y maníacas: aspiraba a fundar un orden político agrario que diese constitución al ideal de identidad política, mediante la filiación religiosa y la filiación partidista. Azuzado por un sentimiento tribal, buscaba una unidad política natural que identificase sentimientos colectivos con intereses privados.

El nuevo contrato político, el nuevo *covenant*, a su vez, le confirió carta de ciudadanía a los intereses políticos contrarios al divorciar institucionalmente los sentimientos religiosos y tribales de los intereses de partido y desterró, por otra parte, la secular y perversa vinculación entre teología y política: el consenso político pactado a través del Frente Nacional disolvió el disenso sobre las cuestiones religiosas. Lo teológico, esto es, lo ideológico como doble alienación - primero, como negación de lo político y, segundo, como negación de los intereses temporales - cedió el paso a lo político como criterio de asociación. Todo esto contribuyó, entonces, a la civilización de las pasiones y, en consecuencia, a la racionalización de los intereses.

A la larga, ese proceso de secularización de la vida y de los sentimientos políticos condujo a la transferencia o desplazamiento del eje del conflicto político -y, con ello, del *locus* de la violencia- del partido contrario, al sistema mismo. Hasta entonces, la oposición había sido partidaria: dábese en el interior del sistema. A partir de allí, se genera la oposición al establecimiento mismo. En el interior del sistema la fuerza se metamorfosea en estilo: la norma política se burocratiza, la contienda política se desplaza hacia la periferia del sistema, hacia su negación. Ahora la violencia no es más contra "el otro" sino contra la totalidad: contra el propio sistema por parte de quienes fueron excluidos del nuevo contrato. La violencia *partidaria* de las décadas anteriores se transforma en violencia *revolucionaria*. La oposición se desplaza, pues, para decirlo de alguna manera, del partido a la clase y a las masas: del centro del sistema a sus confines. Contrariamente a lo que ocurre en el modelo "clásico" de desarrollo político, las "clases" hay que buscarlas en los márgenes del sistema.

Vieja identidad y nueva integración: el sistema tradicional de partidos y la nueva ciudadanía

El régimen político que institucionalizan los gobiernos del Frente Nacional y los gobiernos posteriores, trajo *latentemente* consigo transformaciones muy significativas con respecto a las nociones de identidad, representación y participación políticas que se encuentran entre las causas que ayudan a comprender mejor la coyuntura política actual. *Manifiestamente*, sin embargo, el régimen agudizó los rasgos excluyentes y restrictivos de la democracia política al acentuar el carácter bipartidista del manejo del Estado. Las transformaciones políticas de hoy constituyen, en buena medida, el desarrollo de esa contradicción fundamental.

Las demandas populares que desde entonces comenzaron a plantearse al sistema en un contexto, como vimos, cada vez más racional, dejaron de centrarse, como había sido lo tradicional, alrededor de la eventual identidad simbólica y vicaria entre caudillo y pueblo, entre carisma y dominación, y aspiraron a articularse en función de las posibilidades de *intercambio* de legitimación por eficacia. Lentamente, en otras palabras, comenzó a substituirse el problema de la necesidad de identidad política, por el problema de la necesidad de integración como foco de movilización de los intereses políticos. Se dio, así, un paso "modernizante" de lo social como representación, a lo social como decisión o, mejor aún, de lo social como estructura, como solidaridad a lo social como estrategia, como cálculo. Brevemente, de lo político como comunidad a lo político como sistema.

Sin embargo, el desplazamiento de lo político hacia la periferia del sistema, como resultado de la congelación de los conflictos interpretativos, creó un vacío que vino a ser llenado mediante la activación del cálculo como criterio de decisión. Quedó así abierto todo el espacio interno del sistema para ser ocupado por criterios no políticos, administrativos, corporativos, estratégicos e instrumentales. Simultáneamente, se exacerbó hasta sus formas más perversas, el clientelismo como mecanismo de representación, dada la carencia de organizaciones de clase formalmente establecidas para la defensa de sus intereses y dadas las restricciones del régimen a la agregación de intereses. Esa representación deficitaria y deformada hizo de las clientelas instrumentos para la manipulación, más que para la representación de intercambio cuasipolítico, y vino a suplir la ausencia de asociaciones para la representación de intereses privados pero de un modo particularista y personalista. La naturaleza típicamente particularista de ese mecanismo frustró la representación colectiva de los intereses privados y perpetuó el carácter excluyente y restringido de la participación política.

Por otra parte, dada la naturaleza "tópica" y *ad hoc* de la representación clientelista de intereses que impide la posibilidad de otorgarle continuidad y agregación a las demandas de las clientelas; y dada la característica "atomización" de los intereses así representados que facilita su manipulación, el clientelismo en Colombia inhibió la movilización auténticamente política de las demandas sociales. El efecto agregado de todos esos rasgos -la naturaleza pasiva de las clientelas; la orientación particularista de la representación; la ausencia de continuidad y de agregación de las demandas; y la carencia de movilización política- consistió en debilitar persistentemente los procesos de *integración* de los grupos clientelistas al sistema político nacional. El clientelismo, en suma, inhibió la socialización y la agregación colectiva de los intereses privados y la constitución de una *política de intereses*, esto es, la organización de un sistema moderno de partidos.

Las transformaciones que se están operando en el seno del sistema político dentro de la coyuntura actual son, pues, una respuesta a ese estado de cosas. El sistema comenzó a hacer crisis ante su imposibilidad de suministrar los mecanismos políticos adecuados para la representación de los nuevos intereses; éstos habían ido apareciendo como resultado de la transformación revolucionaria del sistema de demandas y expectativas sociales fruto, a su vez, de la acelerada modernización económica y social que se inicia en la década de los setenta. Fueron todas esas circunstancias las que presionaron en favor de la creación de nuevas prácticas políticas, inéditas hasta entonces en nuestra vida pública.

El foco de la polarización: el antiguo sistema y las expectativas modernas

El fenómeno de la crisis actual principió con un proceso de movilización campesina en la década de los años sesenta que condujo a una modalidad de lucha agraria armada que, con sus reivindicaciones, presionaba por la apertura del espacio político con el apoyo de la guerrilla tradicional representada por las FARC y de nuevos movimientos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

En las dos décadas siguientes, los factores de agitación se vieron agudizados como consecuencia de 1) la penetración del capitalismo agrario y la transformación capitalista del campo mediante la creación de un sector agroindustrial para la exportación y 2) el desarrollo y bonanza de la narcoindustria mediante cultivos de marihuana y de coca. Ambas corrientes, la de la economía legal y la economía subterránea, contribuyeron profundamente, gracias al nuevo flujo de ingresos monetarios de las bonanzas económicas, a modificar el cuadro tradicional de relaciones sociales y a subvertir el sistema secular de expectativas contenidas en vastos sectores rurales y urbanos incorporados a las nuevas instituciones del mercado. Esos procesos de expansión económica y social y el nuevo sistema de demandas y aspiraciones colectivas asociado a ellos, no encontraron un cauce político institucional adecuado y potenciaron aún más, los procesos de violencia política.

La nueva violencia agraria no se originaba, como la Violencia de los años cuarenta y cincuenta, en regiones de economía capitalista establecida, como las zonas cafeteras, sino en nuevas zonas donde intentaba imponerse un capitalismo salvaje: en las áreas de colonización vinculada al cultivo de la coca, como el Guaviare; en las zonas de economías capitalistas de enclave como la industria del banano del Urabá antioqueño; o en zonas con una reorganización agropecuaria como la del Magdalena Medio. Todas estas áreas se caracterizan por el carácter reciente de sus regímenes económicos que contrastan con las zonas cafeteras con una estratificación y organización sociales más estables e institucionalizadas. La nueva violencia agraria se origina, pues, principalmente en las zonas recientemente sometidas a la lógica del capital. Esa violencia puede ser entendida en parte como el resultado de una introducción acelerada y "salvaje" de nuevos patrones de organización en las relaciones de trabajo capitalista: un capitalismo salvaje que quiere desconocer las conquistas de la clase operaria que han cuajado en el ordenamiento jurídico atingente a las relaciones de contrato, y que también, está dispuesto a quebrar la organización sindical que reivindica los intereses de los trabajadores agrarios asociados. La presencia del narcotráfico en estos regímenes de producción y su carencia de familiaridad con formas institucionales o establecidas de relaciones contractuales de trabajo, por un lado y, por el otro, la tutela guerrillera de los intereses sindicalistas agrarios, constituyen sólo algunas de las fuerzas que dan inicio a la polarización violenta de los intereses en estas zonas agrarias. Está también la reacción de los propietarios de tierras y ganados contra las prácticas de extorsión por parte de los grupos guerrilleros y, finalmente, la cooperación silenciosa de agentes de órganos del Estado que percibieron en las reivindicaciones agrarias un comienzo de insurgencia revolucionaria.

La paramilitarización de los conflictos de intereses apareció, entonces, como una salida inevitable ante la ausencia del Estado como árbitro e instancia de regulación y ante la carencia de socialización política mediante un sistema representativo de partidos.

En suma, los cambios en la organización económica de las dos décadas pasadas y la expansión concomitante del mercado, condujeron a la redefinición colectiva de aspiraciones y expectativas sociales y al surgimiento de una nueva estructura de intereses privados. La incapacidad del sistema político de atender esas transformaciones condujo a la deslegitimación aún mayor del sistema de partidos y de los mecanismos parlamentarios de representación y a la extensión de la insatisfacción de la protesta social a los nuevos sectores urbanos.

De esta manera, la relación entre intereses privados, representación y participación se ha ido transformando de modo que esos procesos no encuentran expresión adecuada mediante las estructuras tradicionales del sistema político vigente: los partidos políticos y sus mecanismos clientelistas de representación.

Cooptación versus movilización: los comienzos de la apertura democrática

La respuesta del Estado al nuevo estado de cosas fue inicialmente, durante el régimen de Turbay Ayala (1978-1982), de carácter militarista y represivo. Pero la administración siguiente de Belisario Betancur, diseñó un plan de pacificación basado en la amnistía, la tregua y el diálogo nacional que condujese, mediante un proceso de apertura democrática y de reformas políticas, a la desmovilización y la incorporación de la guerrilla al sistema de partidos. Esa apertura fracasó por la oposición soterrada de los partidos tradicionales, de la prensa y del boicoteo militar, al igual que por la ruptura de la tregua por parte de la guerrilla.

El régimen posterior de Virgilio Barco (1986-1990) condujo el anterior proceso a su climax final: por un lado, la violencia guerrillera se extiende a nuevas zonas y se agudiza con la nueva modalidad de terrorismo económico que inicia el ELN contra el patrimonio económico nacional y con la cotidianización del narcoterrorismo, pero por otro lado, se pone fin definitivo a la experiencia frentenacionalista al instaurarse un gobierno de partido; se plantea, no obstante la oposición del partido conservador, la convocatoria de un plebiscito para la creación de una Constituyente que, al margen de la vía legislativa ordinaria, reforme la Constitución para adaptarla al nuevo país nacional; y, finalmente, se inaugura la elección popular de alcaldes con su saludable impacto en la ampliación del espectro de representación y participación ciudadanas.

Todas esas circunstancias han dado origen a procesos significativos para la definición de la dinámica y la organización políticas de hoy. En primer lugar, a *la quiebra del modelo bipartidista* y a la proliferación de *nuevos partidos y movimientos cívicos* de toda índole -campesinos, indigenistas, ecológicos, etc.- que persiguen la agregación de intereses sectoriales anteriormente desconocidos y que desplazan, gracias a la movilización de intereses locales, el centro de gravedad de la vida política y debilitan el poder tradicional de los directorios nacionales de los partidos.

Sin duda, la representación política de cuño parlamentario aún continúa siendo el principal instrumento de intermediación de intereses. La hipertrofia secular del dominio del Estado, por una parte, y la atrofia igualmente secular de nuestra sociedad civil, por otra parte, se han conjugado para que todavía hoy los mecanismos de representación *funcional* de intereses tengan que pasar por el sistema de partidos, retardando el desarrollo de formas pluralistas de representación y la capacidad de asociación de los mismos grupos de intereses. Pero la reciente proliferación de movimientos cívicos y, en general, de movilización política por fuera del contexto de los partidos tradicionales, se puede interpretar como una respuesta a la carencia de una institucionalización de formas pluralistas y funcionales de intermediación de intereses.

En segundo lugar, todo lo anterior está modificando el significado de la representación y de la participación políticas que favorecen el desarrollo de coaliciones electorales y de una cultura política más pluralista. El cambio más importante radica probablemente en la "desideologización" de las demandas: el contenido y los objetivos de lo político se define ahora más en términos pragmáticos que ideológicos; más en el corto que en el largo plazo. Junto con la pérdida de la función integradora monopolizada por las asociaciones políticas del bipartidismo -toda vez que los sectores recién movilizados no requieren de la invocación de los "intereses generales"- se ensancha automáticamente el espacio para la intermediación de intereses más específicos. En consecuencia la representación de intereses se "desdramatiza" y éstos comienzan a ser definidos en forma más operacional y pragmática. Ese proceso corre parejo con el desplazamiento, ya mencionado, del centro de gravedad de la política nacional a los problemas locales y regionales. Hay, pues, una "localización" de lo político que coincide con su "desideologización" y pragmatismo. Los intereses locales reciben repentinamente atención y sirven como fuente y foco de movilización política hasta entonces inédita.

Finalmente, las tendencias anteriores han sido poderosamente activadas; además, por dos factores adicionales; 1) los cambios recientes en la dirección de la descentralización tributaria que engrosa las arcas municipales y multiplica su autonomía y 2) la nueva legislación electoral para la elección popular de alcaldes. Estos dos factores están permitiendo integrar lo que hasta hoy se había mantenido separado en la vida institucional colombiana: por un lado, los grandes intereses políticos nacionales y las organizaciones político-parlamentarias encargadas de su articulación y, por el otro, los intereses locales de naturaleza fundamentalmente económica y de servicios que no contaban con mecanismos ni asociaciones para su representación satisfactoria.

En síntesis, durante la segunda mitad del presente siglo las relaciones entre intereses privados, representación y participación, sufrieron modificaciones importantes que han significado el paso de un régimen de cooptación a un régimen de movilización gracias a la revolución de las expectativas económicas de las décadas de los setenta y ochenta y en parte, también, de las consecuencias políticamente inesperadas del Frente Nacional. Se dan, así, las condiciones para trascender el marco estrecho de la democracia restringida. Su aliado, el clientelismo, comienza a hacer agua junto con la vieja estructura de partidos de la cual fue parte constitutiva. Comienza a inaugurarse un nuevo capítulo histórico que se caracteriza por la constitución incipiente de mecanismos de representación de intereses que sirvan como instrumentos eficaces de integración social.

El futuro ad portas

Si el régimen anterior de Virgilio Barco representó, como vimos, el climax de las contradicciones políticas que habían venido madurando en las últimas décadas, el régimen que inicia César Gaviria (1990=1994) comenzó por plantear la resolución de los conflictos y la reorganización institucional del sistema político, gracias a la creación de una Asamblea Nacional Constituyente, y a la redacción de una nueva Constitución Política.

La nueva Constitución, que acaba de ser aprobada, amplió la democratización de los mecanismos de participación con la elección popular de gobernadores y de otros cargos importantes del Estado central; con la creación de la doble vuelta electoral y con el fortalecimiento de la descentralización administrativa local y regional. Contribuyó asimismo, a la purificación de las costumbres y prácticas políticas con la reforma del Congreso, un régimen severo de inhabilidades y la eliminación de la asignación de auxilios parlamentarios para su empleo discrecional. Fortaleció la administración y adjudicación de justicia mediante la creación de cortes especializadas, y puso fin al "gobierno de los jueces" que entorpecía los procesos de modernización constitucional. La nueva Constitución, en fin, renueva la legitimidad deteriorada de las instituciones políticas y facilita la adaptación de éstas a los procesos de cambio ocurridos en la organización social en los últimos tiempos. Sería prematuro emitir juicios sobre el impacto que la nueva Carta Constitucional tendrá sobre la organización y el sistema político en general. Las probabilidades de cambio, de todas formas, no dependen del texto sino de la oportunidad que él ofrece, para que las nuevas fuerzas sociales y políticas que han entrado recientemente en escena contribuyan, con su organización, a ampliar el espacio democrático que se hace, desde ahora, más viable.

BIBLIOGRAFIA

La siguiente bibliografía incluye literatura teórica y comparativa sobre representación de intereses y sistemas de partidos y otros trabajos sobre la política colombiana contemporánea.

BERGER, SUZANNE D., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

CAWSON, ALAN, ed.; *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications, 1985.

MEDINA, MEDOFILO, "La violencia en Colombia: inercias y novedades, 1945-1950, 1985-1988", *Revista Colombiana de Sociología*, Bogotá: Nueva Serie, vol.i, N°1.

PECAUT, DANIEL, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, 2 vols., Bogotá: Siglo XXI Editores y Fondo Editorial CEREC, 1987.

PEREZ YRUELA, MANUEL y SALVADOR GINER, "Corporatismo: el estado de la cuestión", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 31, jul.-sept. 1985.

PIKE, FREDERICK B. and THOMAS STRITCH, eds., *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, Notre Dame, London: University of Notre Dame Press, 1974.

SANCHEZ GOMEZ, GONZALO, "Guerra y política en la sociedad colombiana", *Análisis Político*, N° 11, Bogotá: sept.-dic., 1990.

SCHMITTER, PHILIPPE C. and GERHARD LEHMBRUCH, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1979.

_____, "Neocorporatismo y Estado", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 31, jul.-sept. 1985.

TOMASSON, RICHARD F., *The Welfare State, 1883-1983 en Comparative Social Research*, An Annual Publication, vol. 6, Greenwich, Conn., London: JAI Press, 1983.

URICOECHEA, FERNANDO, "Colombia e América Latina século XXI: perspectivas de mudança", *Lua nova: Revista de Cultura e Política*, N°21, Outubro, Sao Paulo, Brazil, 1990.

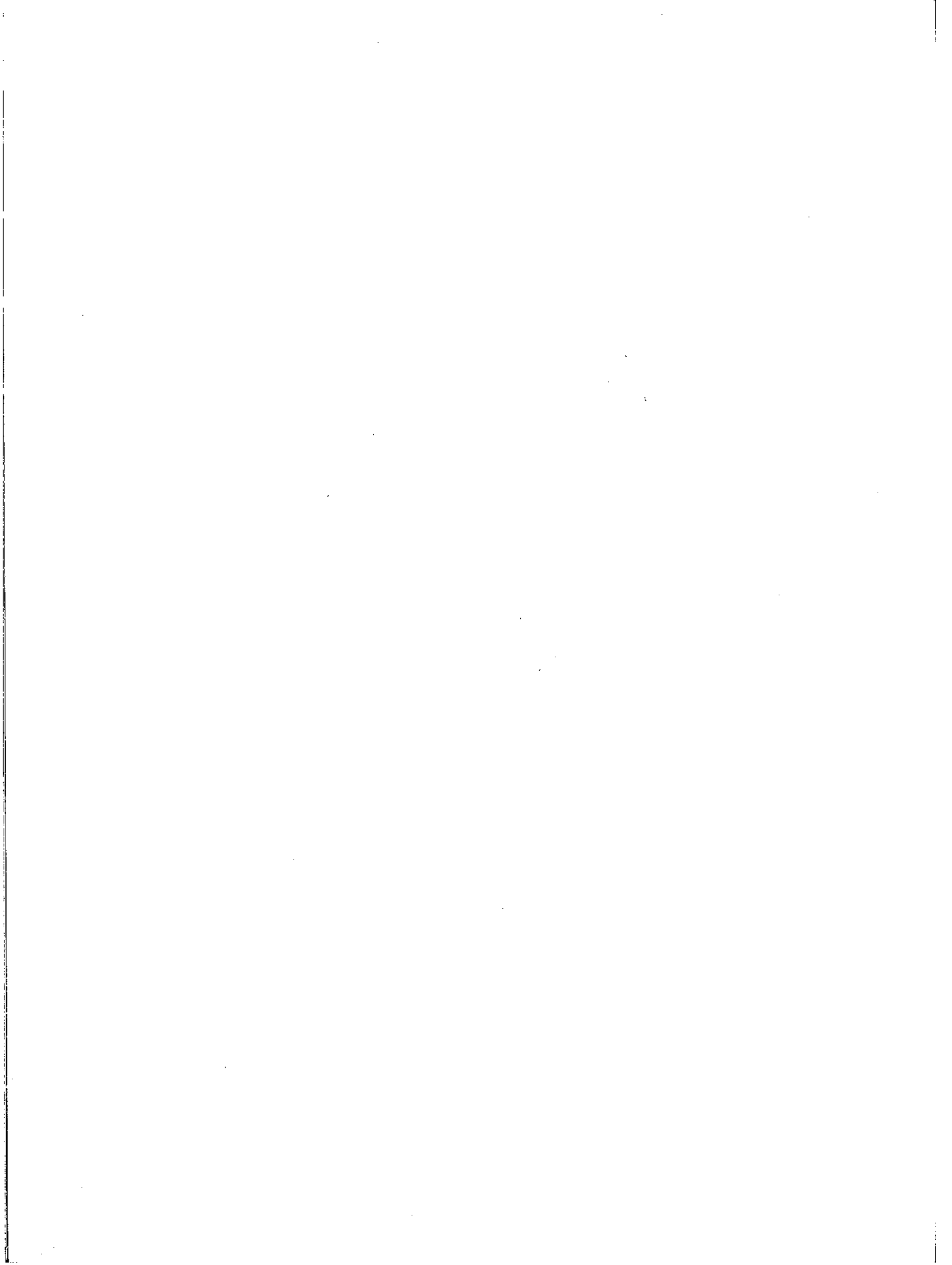
_____, "Las violencias de hoy: crisis agraria y crisis política", *Revista Universidad Nacional*. N°19, Bogotá: N° 19, Marzo-Abril, 1989.

_____, "Colômbia: A dinâmica da nova violência", *Cuadernos de Conjuntura*, N° 17, Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Novembro, 1988.



DEMOCRACIA Y PARTIDOS EN EL PERU:
¿UNA TRANSICION PERPETUA?

Alberto Adrianzén M.
DESCO - Perú



La Transición

Cualquier análisis o diagnóstico sobre la democracia en el país y su relación con los partidos políticos, debe partir, del reconocimiento de la existencia de una crisis de orden global. Hoy día el Perú ya no es (ni será) como antes. Mucho ha cambiado. Desde aspectos bastante obvios como los económicos y políticos, hasta otros acaso más secretos o escondidos, como los valores y las reglas que regulan las relaciones entre hombres y mujeres, entre grupos sociales, entre Estado y sociedad, etc.

Por eso, es posible afirmar que el país vive hoy, como consecuencia de la crisis cultural y de orden, una fase de transición. También que esta fase tiene su inicio en lo que podríamos llamar la segunda modernización que arranca en la década del cincuenta. Sin embargo, se puede ubicar con mayor precisión los inicios de esta fase transicional en el velasquismo.

El proceso velasquista se va a construir sobre tres ejes o puntos nodales:

- a) Los problemas de una economía dependiente, simbolizados por el conflicto con la compañía petrolera norteamericana, International Petroleum Company (IPC).
- b) Los problemas derivados de la existencia de una economía agro-exportadora que impedía una rápida industrialización y ampliación del mercado, simbolizados por los llamados "barones del azúcar" y los terratenientes.
- c) Los problemas derivados de un orden político excluyente, en una doble dimensión:
 - La existencia de un sistema político oligárquico, expresado tanto por un Parlamento que, como diría Julio Cotler, no representaba las verdaderas correlaciones políticas y sociales alcanzadas en la sociedad (en este sentido el Parlamento tenía una naturaleza oligárquica); como por un sistema de partidos basado en el clientelismo y la prebenda, cuestión que se vinculaba fuertemente a la estructura interna de esos partidos, al caudillismo y a un gasto público controlado desde el poder legislativo. En este caso podemos afirmar, siguiendo a Weffort, que "el lado más atrasado del país gobierna el lado más moderno" (Weffort, 1990); y
 - la existencia de una cultura señorial-oligárquica que bloqueaba, al igual que el sistema político, los procesos de modernización y modernidad. En el Perú existía un reconocimiento, en el sector más moderno, de los derechos individuales, más no de los sociales, lo que impedía procesos de organización social de los sectores populares. Cabe destacar que el sector indígena y analfabeto no votaba, lo que lo excluía del sistema político.

Desde este punto de vista, se puede afirmar que el proceso velasquista, afecta los núcleos centrales de la modernización tradicionalista (Adrianzén, 1990). En este contexto, el proceso velasquista lleva a cabo una doble tarea: por un lado, desarrollar industrialmente al país, radicalizando antiguas propuestas que venían de la década del cincuenta e, incluso, de tiempo

atrás; y por otro, construir un nuevo orden social, cultural, económico, político y hasta incluso internacional. Dicho proceso fue una propuesta múltiple que abarcaba un conjunto de campos.

Por ello, el velasquismo significará lo siguiente:

- a) La conversión de las Fuerzas Armadas en una suerte de partido político con alas o corrientes en su seno.
- b) La conversión del Estado en palanca de la acumulación y la distribución del ingreso y del empleo. Asimismo en legitimador de un nuevo orden social y político.
- c) La promoción de la organización de los sectores populares vía, por un lado, de la ampliación de la ciudadanía social, los sindicatos, las nuevas formas de propiedad, y, por otro, la desaparición de algunos grupos sociales que impedían esa auto organización popular, como los terratenientes. A ello hay que agregarle un discurso ideológico de indudable signo plebeyo que se expresará, por ejemplo, en algunas acciones simbólicas como la supresión de las páginas sociales en los diarios.
- d) La conversión del Estado en el eje articulador de la vida política nacional. El velasquismo buscaba una relación directa entre el Estado y los sectores organizados y favorecidos por el proceso de reformas, con lo que el espacio de intermediación entre la sociedad y el Estado, que podemos llamar sociedad política, quedaba subsumido por el Estado. Las consecuencias de esta situación fueron varias:
 - una mayor politización de las Fuerzas Armadas y de segmentos burocráticos del Estado, lo que se expresará en una aguda lucha política (la escena política se confunde con la escena estatal), y también, una mayor ideologización y politización de los sectores sociales organizados y favorecidos por las reformas;
 - un empequeñecimiento y marginalidad de los partidos políticos. Los de derecha entran en un proceso de hibernación y los de izquierda se mueven en los extramuros del Estado, buscando radicalizar tanto el discurso como las reformas del velasquismo. Por eso, la responsabilidad de la construcción de un nuevo orden radicaba principalmente en las Fuerzas Armadas y en el grupo de asesores y sectores sociales que habían logrado organizar. Por eso, también el autoritarismo y el corporativismo militar terminaron por bloquear la constitución del orden político futuro que se pensaba construir. Sin embargo, el velasquismo sienta las bases para un presidencialismo que reposa en su condición de administrador de recursos estatales, lo que le permite al Presidente suprimir directamente las carencias de la población y promover el desarrollo del país (de Castro, A., 1989). Es decir, una representación política que va unida a los que muchos llaman la "cuestión social" y, también, a la "cuestión nacional".
 - Un crecimiento desmesurado del Estado que sienta las bases para el desarrollo de un Estado prebendalista. El proceso militar, al no crear un conjunto de mediaciones políticas entre el Estado y la sociedad, hizo posible que el Estado

invadiera la sociedad, trasladándose los conflictos de ésta a aquél. Lo estatal se confundió con lo público y el Estado se convirtió, al no contarse con instituciones democráticas y públicas que canalizaran los diversos intereses y conflictos sociales, en el escenario principal de la negociación política.

El velasquismo puede, por ello, ser definido como un "reformismo estatal" de naturaleza antioligárquica. Como un gobierno que busca fundar un "nuevo orden". En ese sentido, no nace de un "pacto social", sino por el contrario, de un acto de fuerza. Esto es, de la ruptura del régimen burocrático parlamentario en crisis, para, a partir de ello, proponerle a la sociedad un pacto que puede ser definido como fundante.

Los primeros años de la década del setenta, al calor del proceso velasquista, se vive un cierto optimismo colectivo, el cual es reforzado por un crecimiento del mercado interno, de los ingresos, del empleo y de la propiedad. Pero, además, por un mayor reconocimiento social, no sólo de los nuevos contingentes migratorios, sino también de aquellos otros sectores organizados que iniciaban una vida pública, a lo que se suma una mayor responsabilidad social del Estado. Se planteaba por lo tanto la posibilidad, por primera vez en este siglo, de establecer las condiciones políticas y materiales para un contrato entre el Estado y la sociedad. Antiguos respetos, valores y límites sociales, que antes daban sentido e integración a la sociedad y cultura oligárquicas, inician un lento pero decisivo proceso de erosión y crisis.

Se tejía en la sociedad un optimismo y una percepción que hacía que la movilidad social, por ejemplo, fuera vista en términos colectivos y no necesariamente individual. La sociedad estaba cargada de cierto horizonte utópico que el propio proceso velasquista y los grupos de izquierda se encargaban de alimentar a través de múltiples formas.

En tal sentido, el velasquismo buscaba crear nuevas reglas y nuevas garantías de regulación de las disputas entre el capital y el trabajo (Weffort, 1990); definir de manera sustantiva a la propia democracia tal como era entendida hasta ese momento en el Perú; redefinir las relaciones entre el campo y la ciudad; entre la nación y el sistema internacional; emancipar al campesinado mediante el fin del gamonalismo y de los terratenientes y el acceso a la propiedad de la tierra. La radicalidad del velasquismo, en este contexto, se basa no sólo en la aplicación de un conjunto de reformas que afectaban a determinados grupos tradicionales, sino también en que intenta fundar un nuevo orden.

El fracaso del velasquismo fue por eso una frustración múltiple: como proceso de industrialización, como construcción de un nuevo Estado, como generación de un nuevo orden global y, también, en cuanto misión de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el velasquismo dejó una honda huella en la sociedad y en la historia peruana, significando una suerte de revolución ideológica, de las expectativas y demandas de la población, particularmente la de origen popular. La sociedad se democratizaba, adquiría un rostro plebeyo, muy a tono con los vientos modernos que soplaban en el mundo popular (Franco, 1991; Balbi, 1989; Tovar, 1985).

Los años que van de 1975 a 1980 serán años que pueden definirse como de contrarreforma. Este proceso se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- a) Se modifican las relaciones con el mundo exterior tanto en lo que atañe a la inversión extranjera como al sistema financiero (FMI). Desde 1976, como consecuencia de las políticas de ajuste, se inicia una rápida erosión en la relación Estado-sociedad, vía disminución de ingresos, aumento del desempleo y represión de las demandas sociales.
- b) Se inicia una discusión sobre el nuevo modelo de industrialización que tiene su primera expresión en las políticas del Ministro de Economía Javier Silva Ruete y su propuesta exportadora en 1978.
- c) El Estado inicia una rápida ruptura de relaciones con los actores sociales, particularmente en el campo, que antes había organizado y que eran uno de los pilares principales del proyecto. Las bases del contrato entre el Estado y la sociedad, planteadas en el proceso velasquista, desde el punto de vista económico y político, comenzaban a erosionarse.
- d) Los militares o las Fuerzas Armadas inician el proceso de transferencia política hacia un régimen de democracia parlamentaria. Esto último es importante puesto que esta nueva institucionalidad política iba a contracorriente de lo que había sido parte medular del proceso velasquista: la construcción de una "democracia social de participación plena", contraria por cierto a la llamada democracia formal, que era, justamente, la que había existido en el Perú hasta 1968.

En este contexto, la política en el último lustro de la década del setenta, transita por un doble carril: por un lado, en las "alturas" como proceso intenso de negociación entre las FF.AA. y los partidos de la derecha; y, por otro, en las calles, como lucha social del movimiento popular y de los partidos de izquierda. Para el movimiento popular se trataba de restablecer en el contexto de la transferencia, si cabe el término, las condiciones políticas y materiales del contrato social que el proceso velasquista había intentado llevar a cabo. Ello, sin embargo, con una variación sustancial: el restablecimiento de las condiciones del contrato o pacto debía hacerse tomando en cuenta el futuro régimen democrático. Es decir, el restablecimiento no autoritario del pacto suponía un conjunto de instituciones democráticas y nuevas representaciones políticas, capaces de establecer mediaciones entre el Estado y la sociedad, al mismo tiempo que legitimar el futuro régimen democrático. El camino era, por lo tanto, distinto a la propuesta velasquista.

Se planteaban las bases para la transición, como señala Regis de Castro Andrade, desde una representación simbólica, muy típica de los regímenes populistas, a otra de ciudadanía plena, lo que suponía el nacimiento de una "comunidad política". Comunidad que está referida "no solamente a las funciones centrales del gobierno y al consenso que las mantiene, sino a la cuestión mucho más problemática de cómo los grupos que surgen dentro de la sociedad han alcanzado una reciprocidad de derechos y obligaciones" (Bendix). Imaginar derechos y obligaciones recíprocas supone, pues, el establecimiento pleno de la ciudadanía y el fin de los privilegios. Romper con una sociedad estamental.

Por eso no es extraño que se inicie un proceso en determinados sectores sociales, como la clase obrera, de descubrimiento de la ciudadanía y de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales (Balbi, 1989). Lo que significa tanto la constitución de una representación política de los sectores sociales organizados, como la generación de lo que podemos llamar condiciones mínimas para el desarrollo de la democracia. La creación de un nuevo orden, vía una nueva legitimidad, legalidad, valores y límites sociales, derechos socioeconómicos e instituciones (acorde, dicho sea de paso, con los logros alcanzados en la década del setenta) estaba planteada. Ello, como sabemos, no se logró. Al fracasar la izquierda en constituirse en representación política de estos sectores y de esta nueva correlación, al reducirse los derechos socioeconómicos de la población, al entrar en crisis el Estado, se dio paso al segundo belandismo, una suerte de "liberalismo señorial" (Adrianzen, 1990).

Debido a este vacío de representación política, en el proceso de transferencia al nuevo gobierno democrático, se empieza a mostrar una diferencia significativa entre las nuevas correlaciones políticas que emergen de la sociedad, consecuencia de los cambios operados en los años setenta, y las correlaciones políticas del propio proceso de transferencia. Dicho de otro modo, si bien los nuevos sectores sociales planteaban un "rechazo al pasado" particularmente oligárquico, ello no se expresaba en el poder político. Esta contradicción se expresa, por ejemplo, en el creciente divorcio entre lo que dice la Constitución de 1979, que recoge, legaliza y legitima, una serie de derechos y demandas sociales y la realidad cotidiana de la población peruana. Se establece, así, un abismo entre las normas consagradas y las conductas efectivas. Las nuevas actuaciones colectivas, particularmente de los sectores emergentes, no encuentran un espacio en las viejas instituciones, particularmente en el poder político, que es el que determina, justamente, las conductas efectivas. No hay, pues espacios políticos para legitimar el régimen democrático. Más aún, si la legitimidad política implica la existencia de creencias, normas y valores que plasman espacios para las acciones y las relaciones sociales, que están ligadas a la noción de una reciprocidad de sentido entre los actores (Weffort, 1988). El poder político se oligarquiza.

Es en este proceso, creemos, donde se sientan las bases de los fenómenos políticos más importantes de los años ochenta:

- La paulatina ruptura entre el movimiento popular y los partidos de izquierda, antiguos aliados durante una buena parte de las décadas anteriores, al no plantear ésta una nueva institucionalidad. La aparición y desarrollo de Sendero Luminoso tiene que ver con esta incapacidad de la izquierda, en la medida en que Sendero Luminoso, más allá de los evidentes signos bárbaros y autoritarios, propone una nueva institucionalidad y un nuevo orden.
- El surgimiento de un importante segmento social en busca de una representación política. Es decir, la conformación de una masa de electores, que provienen de distintos sectores sociales, no identificados políticamente (flotantes) y que definen sus opciones bajo la modalidad del "aluvión electoral", tal como ha quedado demostrado en las tres últimas elecciones presidenciales, generándose así las bases materiales de un nuevo caudillismo político, lo que dificulta la construcción de un sistema de partidos estables y fuertes. Se abre así el espacio para el regreso del populismo.

- La permanente contradicción entre un poder político que rápidamente se deslegitima, salvo en el momento electoral, y que es incapaz de responder a la intensa modernización (racionalidad instrumental) y modernidad (racionalidad normativa) que se ha venido desarrollando en la sociedad peruana, básicamente en la década del setenta.
- La existencia de un sistema competitivo de partidos sólo en la fase electoral. Cuando el partido accede al gobierno no hay espacios de concertación política que permitan a los partidos legitimar una oposición ya sea constitucional y/o responsable (Hofstadter, 1986). Por eso la oposición se mueve entre la agitación o la cooptación política del Estado.

Estos fenómenos, así como otros, explican, creemos, que en la década del ochenta vuelvan los fantasmas que asolaron la historia política de nuestro país luego de la crisis de los años treinta: el liberalismo conservador y el populismo aprista. A los que se suma el senderismo, que, si bien es un nuevo actor político, viene a reemplazar al APRA de los tiempos oligárquicos, en la confrontación directa con las Fuerzas Armadas. Por eso no es extraño tampoco que en la década del ochenta dos escenarios principales se desarrollen: el de la democracia política y el de la guerra. A ellos podemos sumarle el escenario de las luchas sociales y reivindicativas que, curiosamente, inician un lento pero seguro proceso de separación de la democracia política y de la guerra. Esto va a expresar, justamente, no sólo los cambios en las ubicaciones de los actores políticos y sociales, como el APRA, la izquierda o el movimiento sindical, sino principalmente el carácter transicional, no concluido, de la fase inaugurada en la década del setenta.

La Restauración

En la década del ochenta se producirá el regreso de los perdedores. Aquellos que salieron a empujones de Palacio en 1968 volvían (¡qué paradoja!) en hombros de las multitudes. El segundo belaudismo fue, pues, una suerte de restauración de un tipo de poder y, también, de representación política, al que los militares velasquistas y los grupos de izquierda en los años setenta se empeñaron en poner fin.

Se pueden señalar diversas causas para explicar el triunfo del belaudismo. Sin embargo, por motivos de espacio y por el carácter de síntesis de este documento, sólo precisaremos aquellas que a nuestro juicio son las más importantes:

- a) La incapacidad de los nuevos actores políticos y sociales de la década del setenta para lograr una representación política capaz de hacer hegemónicos (legales y legítimos) estos nuevos valores de integración política y al mismo tiempo de fijar los límites sociales del futuro orden que se planteaba construir. Ello significaba convertir en actor político a las fuerzas emergentes de los setenta. Para ello era necesario que los partidos políticos modificasen drásticamente sus relaciones con el movimiento popular, pasando de plataformas reivindicativas, muchas de ellas corporativas, a otras de carácter político

institucional, lo que implicaba un compromiso explícito con la democracia peruana, pero también con las demandas socioeconómicas de estos sectores.

La ruptura de la izquierda en las elecciones presidenciales del ochenta fue, pues, la mejor comprobación no sólo de su inmadurez, sino también de su poca responsabilidad para construir un orden democrático. La división de la izquierda venía así a ahondar la creciente dificultad que tenía el movimiento popular, para fijar límites sociales a las políticas económicas.

En verdad, esta dificultad del movimiento popular se comenzó a mostrar en las postrimerías de los años setenta y se acrecentó en los ochenta. Las consecuencias de esta situación han sido un escandaloso deterioro de las condiciones y calidad de vida de los peruanos en estos años, procesos de fragmentación, corporativización y radicalismo de las luchas sociales, pérdida del salario real e incremento de las ganancias, etc. La excepción fueron los dos primeros años del gobierno de Alan García que significaron un alivio momentáneo en este continuo deterioro.

- b) El fracaso de la reforma agraria que llevó a que los electores rurales votaran significativamente por el belaudismo (Remy, 1991). Este punto, habla no sólo de las limitaciones de la reforma agraria sino también de las propuestas agrarias y de las relaciones de los partidos de izquierda con el movimiento campesino.
- c) El voto de algunos sectores sociales, principalmente urbanos, que optan por el belaudismo, como un mal menor, una vez dividida la izquierda. Esta opción buscaba poner freno al APRA que era vista como una alternativa autoritaria y continuista del militarismo y, por lo tanto, capaz de poner fin a las libertades políticas. El belaudismo se presentaba así como una suerte de garante de algunas de las conquistas democráticas de los setenta, particularmente, aquellas referidas a libertades sindicales y políticas. A estos electores hay que sumarle, por cierto, la votación de los sectores antivelasquistas y antimilitares, ubicados en los estratos altos.
- d) Las primeras manifestaciones de opciones individuales, que se sentían representadas en el lema de Belaúnde: "Trabajar y dejar trabajar". Ello implicaba una ruptura respecto al optimismo colectivo -y acaso colectivista- que se vivió en la década anterior. De ahora en adelante, el prestigio, el éxito, la movilidad y un mejor estatus eran posibles de ser logrados a partir del esfuerzo individual. Ello guarda relación con la crisis del Estado y, más concretamente, de un Estado tutelar que percibía a los sectores populares como pobres y, por lo tanto, susceptibles de ese tutelaje. A ello se suma la oferta de Belaúnde del millón de empleos.

Sin embargo, la restauración belaudista fue bastante limitada. Si bien el belaudismo devolvió los diarios a sus antiguos propietarios, introdujo algunas reformas significativas en el agro y en las comunidades laborales, no logró poner fin a los derechos sociales conquistados en los setenta ni tampoco "achicar" el Estado, es decir, modificar en sentido estratégico la correlación de fuerzas articulada en la década anterior: el ejecutivo o gobierno fue belaudista, no así el sentido común de la sociedad.

Por eso una vez concluido el período de gracia electoral y la fase expansiva de nuestra economía (80-82), el gobierno belaudista entra en un rápido deterioro. Se produce así lo que ha sido una suerte de norma política en esta década: la rápida deslegitimación del poder político y del gobierno. Es en este tiempo (83-84) y en este espacio que la izquierda alcanza su auge electoral con Alfonso Barrantes; el APRA logra reformarse internamente y presentar una nueva imagen y mensaje público, a partir de un nuevo permanente de la sociedad peruana; aparece el MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amaru); y los militares inician la "guerra sucia" contra Sendero y el MRTA, aumentando su presencia política y militar.

Cabe señalar que durante ese mismo período se da inicio a una de las crisis más profundas del movimiento popular. Ella tendrá como principales expresiones, las siguientes:

- a) un proceso de reducción numérica de la clase obrera y la aparición de alternativas radicales o individualistas dentro del sindicalismo;
- b) una mayor separación entre los sectores populares, particularmente obreros, y las organizaciones de izquierda;
- c) el surgimiento en el movimiento poblador de las primeras manifestaciones masivas de estrategias y organizaciones de sobrevivencia;
- d) un distanciamiento de la juventud de la política y la aparición de opciones que tenían como referente el mundo de la producción microempresarial, de la cultura, del narcotráfico y del terrorismo;
- e) cambios en el campesinado costeño vía la parcelación de tierras;
- f) la masividad de la informalidad, no sólo como mecanismo alternativo al desempleo sino también como opción de vida y espacio de acumulación económica;
- g) la desestructuración institucional del movimiento popular de los setenta.

Falta un estudio que muestre por qué en este período de crisis del belaudismo y de auge electoral de la izquierda, ésta no logra constituirse en representación política. Lo cierto es que este período será capitalizado por el aprismo, como lo demostró el arrollador triunfo electoral de Alan García en 1985.

Este triunfo mostraba con claridad, creemos, las principales demandas de la sociedad. Por un lado, el rechazo a las políticas fondomonetaristas, lo que remite necesariamente a los límites sociales de las políticas económicas, y por otro, la búsqueda de representación e integración política de importantes sectores sociales, a través de la elección de un "presidente para todos los peruanos". Se buscaba así constituir una comunidad política nacional que diese cabida a todos los peruanos, viejo anhelo de la década del setenta. Por ello, una condición importante era un presidente de "todos los peruanos", como García, y no de los pobres, como Barrantes, o de los ricos, como los candidatos de AP y del PPC.

No es extraño, en este sentido, que en 1986 se sienten las bases para la renovación del liberalismo peruano a través del libro "El otro sendero" de Hernando de Soto, como también que se abra la posibilidad de un "Acuerdo Nacional" entre el APRA y la izquierda. Esto último significaba la construcción de un sistema bipartidista de gobierno entre ambas fuerzas. Es decir, tanto un sistema fuerte de partidos como una coalición política antioligárquica entre el APRA y la izquierda, expresión de la unidad de las fuerzas de los años 30 y 70, para enfrentar a los llamados partidos de la derecha. Sin embargo, la masacre de los presos senderistas en dos penales de Lima en junio de ese año, la derrota electoral municipal en Lima de la izquierda en noviembre, y el caudillismo de Alan García, hicieron inviable esa posibilidad. La estatización de la banca en julio de 1987 fue un intento por recomponer ese sistema de alianzas planteado en 1986, a través de una acción caudillista y populista, que significó, en el corto plazo, por carecer de una correlación política institucionalizada, el resurgimiento de la derecha y una huída hacia adelante del propio gobierno de Alan García.

Por eso, el alanismo, cuando menos en el plano de la caricatura, evocaba de alguna manera al velasquismo. El fracaso económico (Dornbusch, Edwards, 1990) y político del gobierno aprista fue tan grande como el narcisismo de su presidente. Se generan así las condiciones para que se desarrollara en el país la peor crisis de nuestra historia republicana o, al menos, de este siglo. Si la década del ochenta, como dicen los economistas, fue una década perdida, luego del experimento aprista esa misma década también puede ser calificada como perdida desde el punto de vista político.

El fracaso del belaundismo y del alanismo, así como el bloqueo primero, y después crisis de la izquierda, crean las condiciones para que tengan lugar los procesos políticos más significativos de finales de los ochenta e inicios de los noventa:

- a) la renovación intelectual e ideológica del liberalismo que se dio por fuera de los partidos tradicionales;
- b) la consolidación del escenario de la guerra y de los actores involucrados en ella, así como el incremento de la violencia política y del narcotráfico;
- c) los límites históricos de un liberalismo renovado intelectualmente, pero cooptado por los partidos tradicionales, los estratos altos y los grupos económicos. Ello se manifestó tanto en la explícita relación entre el FREDEMO y los grupos empresariales acusados por el nuevo liberalismo de "mercantilistas" o prebendelistas, como en el surgimiento de una base social, justamente no liberal sino más bien profundamente conservadora, al estar teñida de racismo, clericalismo e intolerancia. El jacobinismo liberal de Mario Vargas Llosa aparecía como exclusivista y excluyente, elementos que explican su derrota y el triunfo de Alberto Fujimori.
- d) el cambio de sentido común en la sociedad. Se pasó, en algunos sectores sociales, particularmente informales, del optimismo colectivo de los setenta a un optimismo individual (anti-estatal y liberal) orientado más al mercado, puesto que estos sectores se desarrollan, muchas veces, al margen y en contra del Estado. Cabe señalar que a este nuevo optimismo se le contraponen temores e inseguridades, al percibirse un proceso de desintegración social, es decir, la incapacidad de fijar límites o reglas a la propia sociedad.

- e) el triunfo de Cambio 90 y del Ingeniero Alberto Fujimori mostró la decadencia y el agotamiento del sistema de partidos políticos (re)establecido en la década del ochenta. La restauración llegaba así a su fin o, cuando menos, cambiaba de patrones y se enfrentaba (y enfrenta) a una situación límite.

En efecto, el triunfo de Alberto Fujimori, demuestra la ausencia de un sistema de partidos estructuralmente consolidado (más allá de la existencia de los mismos) que, como dice Sartori, sea capaz de definir el centro y la naturaleza de la competencia electoral. Dicho de otra manera, los partidos no se corresponden con las demandas y la nueva estructura de la sociedad, lo que determina: 1) una relación caudillista carismática entre el líder y los sectores no organizados y excluidos de la sociedad, como consecuencia de las políticas económicas. A ello se suman otros sectores igualmente no organizados pero que han optado por salidas individuales, como son los llamados informales; 2) una acentuación del corporativismo de los sectores organizados del sector moderno de la sociedad, lo que se expresa tanto en la radicalización de sus luchas como en una mayor independencia de sus intereses frente a la representación política; y 3) un conjunto de partidos "cuya lógica sigue siendo prioritariamente la disputa y el acomodo de intereses de élites" nacionales y/o regionales (Tavares, 1990).

Los partidos, al no poder lograr una agregación jerárquica de los distintos intereses en conflicto, permiten que las demandas de los sectores sociales, sobre todo populares, asuman una característica particular: un acentuado corporativismo. El mundo político se disocia del mundo social, lo que bloquea la construcción de un sistema de partidos al mismo tiempo que alienta una política caudillista ejercida desde el Estado.

- f) la puesta en marcha de un proyecto liberal con bases de apoyo ubicadas en el mundo popular.
- g) una mayor fragmentación del movimiento popular y el agotamiento de las formas de lucha y de los marcos institucionales que le permitieron autoorganizarse.
- h) una ruptura, diríamos definitiva, entre la identidad de izquierda y los partidos de izquierda. La propuesta de izquierda y de transformación social dejó de ser monopolio de estas organizaciones.

Algunas Conclusiones Tentativas

La crisis del país puede ser definida, como hemos señalado, como una crisis de orden, y como la incapacidad de creación de otro de signo democrático. En ese sentido involucra a los partidos políticos como a todas las dimensiones de la vida de una sociedad. En razón del carácter del presente documento pasaremos a resumir brevemente y a manera de conclusiones, algunas de las características de esta crisis:

1. Una de las dimensiones más importante de la crisis es la política. Ella obedece a diversos factores:

- a) La existencia de un sistema de partidos que se basa no en la organización democrática, ni en la agregación jerárquica de demandas e intereses, sino más bien en un caudillismo carismático que establece una relación plebiscitaria con los diversos sectores sociales. Ello significa que los partidos no organizan el espacio privilegiado de la política, el público, a partir de la construcción de un sistema de partidos estables, de una normatividad universal como es la ciudadanía, de la fijación de reglas, y de nuevos espacios de legitimidad del régimen democrático. Dicho en otros términos: institucionalizar los nuevos sentidos comunes y demandas que emergen y se desarrollan en la sociedad. Por eso, cuando el caudillo llega o accede al poder, no institucionaliza la política ni los conflictos. Al contrario, establece una relación, por un lado, fragmentada con determinados grupos sociales, y por el otro, una relación circunstancial y momentánea con una masa, generalmente excluida de la economía, por el proceso de "dualización" de la sociedad peruana. Ello trae como consecuencia una concentración de poder del caudillo, lo que refuerza el presidencialismo, y la pérdida relativa de legitimidad de las otras instancias del poder político, como puede ser el legislativo y los propios partidos políticos. No hay pues, espacio de intermediación institucional entre el Estado y la sociedad. La legitimidad del régimen democrático es bloqueada. Los individuos deciden al mismo tiempo vivir en una nueva selva y apostar por un líder fuerte que los proteja y represente en esa selva.
- b) Al no organizar los partidos el espacio de lo público, éste inicia un proceso de privatización e individualización. Las opciones de los individuos, por ello, no tomarán en cuenta a los partidos ni a las instituciones del Estado, transitando más bien por otros caminos: el mercado, la delincuencia, el terrorismo, el fanatismo religioso. Se establece así las bases para una dualización, ya no sólo económica de la sociedad, sino también política. Los partidos se reoligarquizan y luego rearcaizan, mostrándose como parte de una clase política, si cabe el término, carente de legitimidad.
- c) Este proceso de dualización política de la sociedad puede bien llevar a perder lo que es, a nuestro modo de ver, la herencia principal de la década del setenta: la aceptación de que el orden se construye a partir de voluntades políticas que deciden en un momento determinado institucionalizarlo. Dicho de otra manera: hoy día podrían estar sentándose las bases para el triunfo de una visión política que le asigna al mercado, entendido como la suma de voluntades individuales al margen y hasta en contra de la política, la capacidad aparente de construir ese futuro orden. Ello será posible si se cumplen dos condiciones básicas: la universalización real de la ciudadanía y la creación de condiciones socioeconómicas mínimas para el desenvolvimiento de esta democracia. Es decir: "... de que no exista una barrera oficial entre integrados y marginados (apartheid) y ... de la promesa de una recompensa, o sea, de una imagen de futuro" (Lechner, 1990).

2. Un proceso complejo y contradictorio de atomización social, de un lado, y de demandas de integración del otro. Es bastante claro hoy en día que en la sociedad se están produciendo procesos poco vistos hace algún tiempo: enfrentamientos entre pobladores; entre esposas de policías y policías; padres de familia y profesores y directores de colegio; estudiantes de universidad y trabajadores universitarios; entre pobladores y organizaciones de sobrevivencia; etc. Sin embargo, junto a este proceso, interesa señalar otro: los procesos de integración, vía el mercado, que tienen lugar en sectores del mundo informal y que significan cambios de valores y de comportamiento social (Balbi, 1991). Es posible señalar a estas alturas y a nivel de hipótesis que en el mundo social se está produciendo el fin de las opciones colectivas y el inicio de las individuales, lo que implicaría la conversión de los movimientos sociales y de los distintos segmentos sociales, en grupos de interés.

3. Un creciente deterioro de la capacidad del Estado para reproducir socialmente a la sociedad. Ello se muestra básicamente, en la corrupción de las fuerzas del orden y de la burocracia, que han optado por este camino como una modalidad de aumentar sus ingresos. Nos parece, sin embargo, que este deterioro estatal, que se expresa en el incremento de las llamadas opciones irracionales ("o me muero de hambre o me corrompo"), se ha comenzado a trasladar a la sociedad. Ello se ha venido mostrando, por ejemplo, en las últimas huelgas, donde la paliza policial, el abandono de enfermos y las amenazas de los trabajadores de salud de inyectar agujas con SIDA a la policía que los reprime, han sido prácticamente moneda corriente. Si las huelgas o el comportamiento policial tienen ese destino es porque no sólo no se satisfacen las demandas sociales de estos grupos, sino también, porque los límites de convivencia comienzan a ser violados una y otra vez, lo cual no deja de tener relación con el incremento de la violencia política y social que vive el país. Ello remite necesariamente a la política y a su permanente bloqueo para dar salidas institucionales y de regulación social a la crisis. Es decir, a la necesidad de construir un espacio público para que la política se convierta en uno de los nexos básicos entre el Estado y la sociedad y en una de las palancas de un futuro orden fundacional y democrático.

El problema, por ello, es quién le pone el cascabel al gato y pone fin a esta suerte de transición perpetua. Es decir, quién funda un nuevo orden en el Perú.

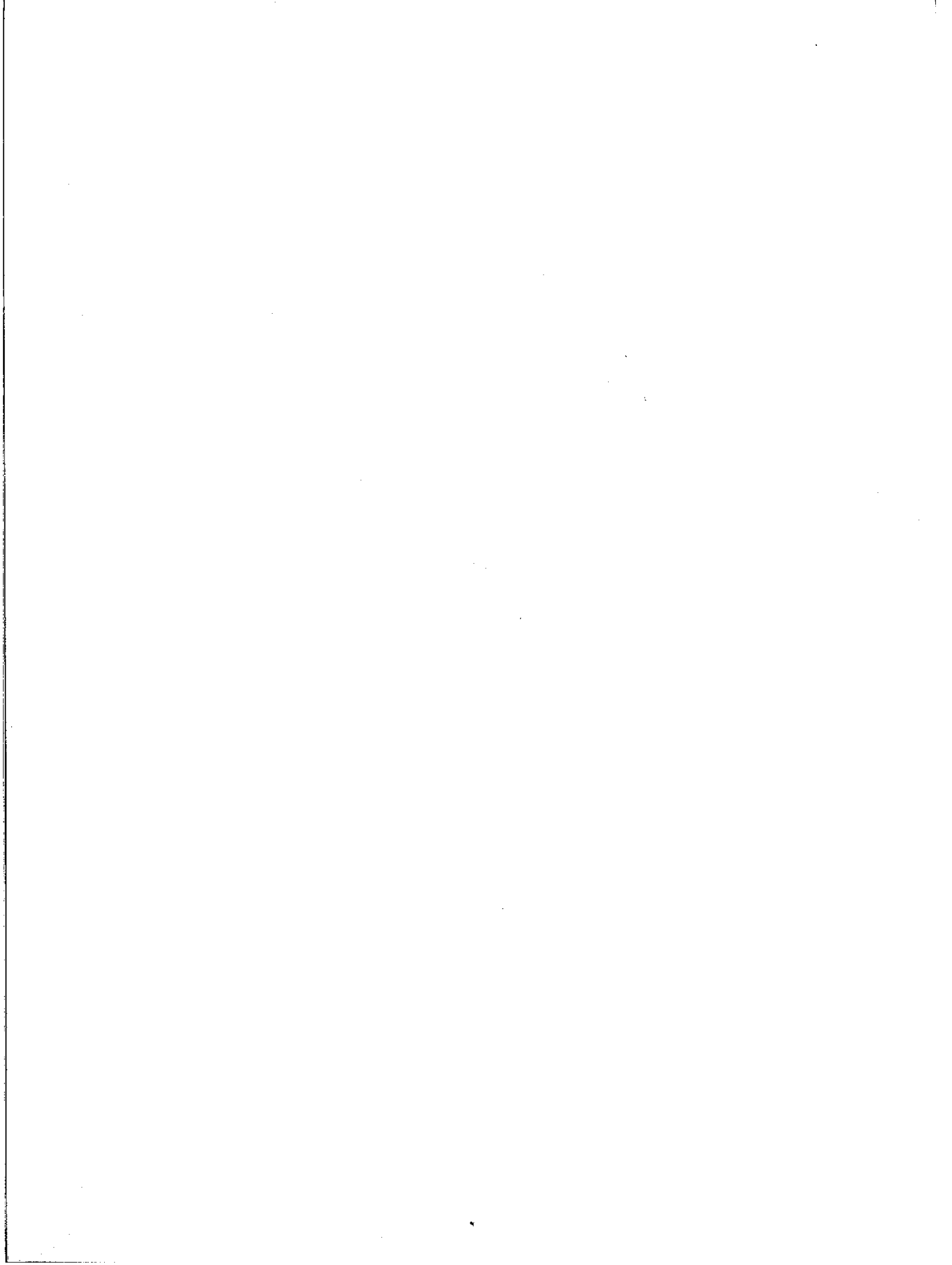
BIBLIOGRAFIA

- ADRIANZEN, ALBERTO: "Estado y Sociedad: Señores, masas y ciudadanos". En Estado y Sociedad: Relaciones peligrosas. DESCO, 1990, Lima.
- BALBI, CARMEN ROSA: Identidad clasista en el sindicalismo. DESCO, 1989, Lima.
- DE CASTRO, REGIS: "Política e Pobreza no Brasil". En Lua Nova, No. 19, Noviembre 1989. Sao Paulo.
- DORNBUSCH, RUDIGER y EDWARDS, SEBASTIAN: "La macro economía del populismo en América Latina". En Síntesis, No. 11. AIETI, 1990, Madrid.
- FRANCO, CARLOS: "La otra modernidad". En Urbano, Henrique (comp) Modernidad en los Andes. Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1991, Cusco.
- HOFSTATER, R: Sistema de partidos políticos Ed. Guernika 1986, Mexico.
- LECHNER, NORBERT: "Los desafíos de la democracia latinoamericana". En Leviatán, No. 41, Otoño 1990. Madrid.
- REMY, MARIA ISABEL: "Balance del movimiento campesino". Inédito. 1991.
- TAVARES, MARIA HERMINIA: "Derechos sociales, organización de intereses y corporativismo" en Síntesis No. 12, AIETI, 1990, Madrid.
- TOVAR, TERESA: Velasquismo y movimiento popular. DESCO, 1985, Lima.
- WEFFORT, FRANCISCO: "Dilema da legitimidade política" en Lua Nova, No. 15. Octubre 1988, Sao Paulo.
- WEFFORT, FRANCISCO: "Un sistema dual de poder. Notas sobre el desarrollo político de Brasil" en Síntesis, No. 11. AIETI, 1990. Madrid.



DEL GOLPE MILITAR A LAS ELECCIONES MUNICIPALES:
EL FINAL DEL MONOPOLIO POLITICO
DEL PARTIDO COLORADO EN PARAGUAY

Carlos Martini
Grupo de Ciencias Sociales - Paraguay



Introducción

El propósito de esta ponencia es hacer una aproximación a los ejes centrales que caracterizaron a los partidos políticos desde el golpe militar del 3 de febrero de 1989, que como se sabe, puso fin al régimen autoritario del General Alfredo Stroessner, iniciado en mayo de 1954. Con el ascenso al poder del General Andrés Rodríguez se abre una etapa de apertura política que inmediatamente deviene en un proceso de cambio de régimen político, esto es, de transición a la democracia.

Los casi veintinueve meses que han transcurrido desde el final del régimen del General Stroessner, comprenden un período de transición tutelada por las Fuerzas Armadas, en un contexto de libertades públicas, amplio pluralismo político ideológico y recuperación de las organizaciones sociales populares.

Las elecciones municipales de mayo de 1991, abren una nueva fase del proceso de transición, al haber señalado el final del monopolio político del Partido Colorado (partido tradicional fundado en 1887 y hegemonizado por sectores conservadores, el cual se mantenía desde el final de la Guerra Civil de 1947). El triunfo del otro gran partido tradicional, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), en más de treinta localidades, y sobre todo, la victoria de una candidatura independiente de centro izquierda apoyada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en Asunción, marcan entonces no sólo el final de una fase en la transición paraguaya, sino también el de una época en la historia de los últimos cuarenta años en el Paraguay. La reacción favorable ante este acontecimiento por parte de altos mandos militares, comenzando por el propio presidente Rodríguez, acentúan la separación de espacios entre las instituciones castrenses y el Partido Colorado, vinculación que constituyó uno de los componentes centrales del régimen anterior.

El pluralismo limitado bajo Stroessner

El sistema de partidos que rigió durante el régimen anterior fue un sistema no competitivo. Esteban Caballero señala que dicho sistema tuvo dos fases principales: 1) Estado de partido único autoritario, y 2) Estado de partido hegemónico autoritario, de acuerdo a categorías de Sartori. La primera fase comprende los años que van de 1954 a 1962 y la segunda, desde este último año hasta febrero de 1989.

En la primera fase el único partido reconocido era el Partido Colorado. Esta etapa es la de la consolidación de la alianza de poder entre el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas, constituyéndose éstas en el actor principal de este bloque de poder. Dentro del Partido Colorado se fueron produciendo desgajamientos de grupos que no se mostraban sumisos a Stroessner y se consolidó el sector que legitimaría durante los sesenta, setenta y parte de los ochenta, el régimen autoritario. Los demás partidos estaban proscritos.

En la segunda fase, la de partido hegemónico autoritario, se legalizan otros partidos, pero con muchas restricciones y controles (permanente Estado de Sitio) que impiden que se presente una real competencia en igualdad de oportunidades con el partido oficialista.

En 1962, el Gobierno de entonces, presionado por la Administración Kennedy, reconoce a un sector minoritario del liberalismo, el Partido Liberal (PL), el cual participa en las "elecciones" de 1963. Más tarde se suman a la postura participacionista, el sector mayoritario del liberalismo, el Partido Liberal Radical (PLR) y el socialdemócrata Partido Revolucionario Febrerista (PRF), pequeño partido urbano y de sectores medios. El Partido Demócrata Cristiano (PDC) no obtuvo personería jurídica, porque el régimen argumentaba que no tenía la cantidad de miembros que las leyes exigían, pero sí fue tolerado. El Partido Comunista Paraguayo (PCP) seguía proscrito. En las elecciones de 1968, con una nueva Constitución aprobada en 1967, participan en las elecciones, colorados, liberales radicales, liberales y febreristas, confiando la oposición en que se iniciaba un proceso de liberalización.

En los comicios de 1973 ya no participa el PRF, porque según este partido, el proceso de liberalización no avanzaba. En 1978, el sector mayoritario del liberalismo también abandona el proceso electoral, después que en 1977 se modificara un artículo de la Constitución, para permitir la reelección indefinida del General Stroessner. Entonces el régimen reconoce como partidos a dos minúsculos grupos liberales, para que continúen legitimando el sistema, con su participación en los comicios que cada cinco años convocaba la dictadura.

El sector liberal que dejó de participar en los procesos electorales, forma el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) entre 1977 y 1978, el cual recibe la adhesión mayoritaria de las bases liberales. En 1979, apoyados por la política de defensa de los derechos humanos de la Administración Carter, el PLRA, el PRF, el PDC y un sector escindido del Partido Colorado a finales de los años cincuenta, el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), forman la multipartidaria Acuerdo Nacional, la cual nunca se constituyó en eje movilizador y que se desintegró con el golpe de febrero de 1989. El fuerte y largo control del régimen sobre las elites partidarias, confinó a éstas a la resistencia y a la sobrevivencia en espacios cerrados.

En cuanto al Partido Colorado, éste cumplió el papel de *partido de patronazgo*, administrando el sistema de prebendas y privilegios, además de cumplir tareas de control social policial y de legitimación del poder autoritario. Su fusión con las FF.AA. significó uno de los pilares de sustentación del régimen de Stroessner, único en el Cono Sur en domesticar a un gran partido tradicional con fuerte gravitación social.

Siguiendo a José Nicolás Morfnigo, Iide Silvero y María Susana Villagra, el modelo autocrático desarrollado se estructuró a partir de la acción eficaz en el a) control del aparato partidario colorado, b) desmovilización de la sociedad combinando control, prebendas y represión y c) desarticulación de las estructuras organizativas de los partidos de oposición.

Recién en los ochenta, con la crisis económica y con el horizonte puesto en la sucesión de Stroessner, se produce una grieta en el Partido Colorado. El llamado sector tradicionalista, formado por dirigentes históricos del partido y ligados fundamentalmente a la máquina partidaria, fue desbordado por el sector denominado militante, un grupo de neocolorados, que crecieron a la sombra del régimen prebendario y que ocuparon los resortes del poder, leales

antes que al partido, al General-Presidente. El intento de estos últimos de copar totalmente las instituciones castrenses para facilitar el ascenso del hijo de Stroessner, fue uno de los factores del golpe militar.

Los partidos en la transición

Apenas dos días después del golpe militar, el General Rodríguez convocaba a elecciones generales en 90 días, buscando obtener una rápida legitimidad electoral. A partir de ese momento, los partidos operan en un escenario muy distinto al anterior: de la resistencia y la sobrevivencia, se pasa a la competencia electoral con aparatos desorganizados. En esta fase, entre el 3 de febrero de 1989 y el 26 de mayo de 1991, desde la perspectiva de los partidos, se tienen los siguientes ejes:

- a) Ausencia de una fórmula compartida por parte de la oposición: Con el golpe militar desaparece de hecho el Acuerdo Nacional. El MOPOCO vuelve al seno del Partido Colorado y, desde el principio, se observa una falta de voluntad negociadora conjunta por parte de la oposición. El imponente acto organizado por ésta el 11 de febrero de 1989, no supo, o no pudo ser capitalizado, para exigir al Gobierno un cambio en la Ley Electoral que incluyera, por ejemplo, la posibilidad de formar alianzas y eliminar el sistema de mayoría con prima.

La oposición no intentó un esquema de negociación conjunto que estableciera plazos y contenidos al proceso de transición; los partidos se centraron de inmediato en el eje electoral, preparando sus precarias organizaciones para los comicios de mayo. Cada partido operó de acuerdo a sus propias prioridades en esta apretada agenda electoral de la transición.

Esto se facilitó por algunas concesiones que otorgó el Gobierno para la inscripción de nuevos partidos poco después del golpe, y también, por los sondeos que revelaban la voluntad mayoritaria de los ciudadanos de participar en las elecciones.

- b) Consenso tácito: La mayoría de los partidos, desde el Colorado hasta el ya tolerado Partido Comunista Paraguayo, aceptaron las condiciones de la transición tutelada, privilegiando las tareas de la construcción de las instituciones del Estado de Derecho, colaborando en la administración del proceso de transición.

Antes que de pactos explícitos y formales, en el caso paraguayo se puede hablar, siguiendo a Manderley Ghilleme Dos Santos de "un compromiso implícito entre sectores de la oposición y del régimen, cuyos términos se van alterando por ajustes sucesivos, en función del restablecimiento gradual de *ciertos formalismos* (abolición de la censura, elecciones parlamentarias más o menos libres, etc.) y de las consecuentes alteraciones no graduales de libertad de los actores políticos".

Ese consenso tácito se refiere a las grandes líneas de la transición, lo que no significa la ausencia de divergencias en determinados aspectos legislativos y en las cuestiones sociales.

- c) Limitado papel de mediación entre la sociedad y el Estado: con la recuperación de las libertades públicas, las organizaciones sociales de los sectores subalternos aceleran la reconquista de espacios y su reorganización, que tiene uno de sus puntos culminantes, en la fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en agosto de 1989. El sindicalismo autónomo del Estado pasó a ser mayoritario, contando tanto a la CUT como a la Central Nacional de Trabajadores (CNT) de orientación democristiana. Decenas de sindicatos se han formado y miles de trabajadores se han afiliado a sindicatos. Se desarrollan comisiones de campesinos sin tierra y se organizan los pobladores de zonas marginales en Asunción.

Este movimiento popular centra sus demandas en tierra, trabajo, salarios y vivienda y, aunque sin haber llegado a una *explosión de demandas reprimidas* (Garretón), se muestra cada vez más exigente en sus reivindicaciones de redistribución de beneficios sociales.

Estas demandas no se procesan a través de partidos; en parte, porque los partidos de oposición se encuentran recién adecuando sus organizaciones después de décadas de resistencia, algunos con serias crisis internas de conducción (colorados y febreristas) y en parte, porque todos están muy centrados en la dinámica electoral interna y nacional. La izquierda partidaria y tradicional no pasa de ser testimonial en el Paraguay.

Ante esta situación se dio un fenómeno que hizo eclosión en la capital en las elecciones municipales: la búsqueda ciudadana de canales no partidarios de representación. Como señalaba Esteban Caballero antes de esas elecciones: se asiste a "una pérdida creciente de credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía. Ya hoy en día es muy común la queja del ciudadano acerca de la inoperancia de los partidos políticos y la mediocridad de los parlamentarios".

El juego de cúpulas sobre la base de caudillos que están en la búsqueda de hegemonías internas (el llamado internismo), cerró ventanas a las elites partidarias, alejándolas de una sociedad civil en acelerada recomposición; se observa así, un Paraguay de dos velocidades: el de las elites intrapartidarias y el de la sociedad civil cuyo desencuentro se plasmó en la capital en las elecciones municipales. El triunfo de una candidatura independiente, fue un fenómeno insólito en un país marcado por un esquema bipartidario. Analistas como Domingo Rivarola, José Nicolás Morfnigo y Alejandro Vial, coinciden en esta visión.

- d) El retorno de la política al Partido Colorado: Con el golpe militar volvieron al partido sectores que habían sido purgados a lo largo del régimen de Stroessner. El General Rodríguez, con su línea aperturista, intentó que no se reprodujeran prácticas excluyentes, lo cual no fue compartido por el ala conservadora autoritaria que busca mantener el control del aparato. Sin embargo, este sector, al ser permanentemente marginado de las esferas del poder, fue perdiendo peso en un partido, cuyas dirigencias

intermedias y de base, se guían fundamentalmente por las señales emanadas del titular del Poder Ejecutivo.

El General Rodríguez, aprovechando esa característica, rompió el frente conservador autoritario, desgajando al actual Ministro de Educación, Angel Roberto Seifart, de dicho sector y presionando para conformar una alianza con el sector liderado por uno de sus hombres de mayor confianza y socio comercial, Blas Riquelme. Esta alianza se concretó tres semanas después de las elecciones municipales, y le dará al Partido Colorado un perfil conservador, pero moderado y flexible, al aislar a su extrema derecha liderada por el excanciller Luis María Argaña.

Los sectores democráticos contestatarios a la dictadura depuesta, constituyen una minoría dentro del aparato, lo que es comprensible después de décadas de exilio. No tienen ninguna posibilidad de hegemonizar por sí solos al Partido Colorado.

El Partido Colorado obtuvo en toda la República, el 43% de los sufragios en las municipales, frente al aproximadamente 70% en las generales de 1989, perdiendo las intendencias en alrededor de 40 municipios de un total de 206. Su hegemonía se centra fundamentalmente en las áreas rurales.

- e) La oposición tradicional: de la protesta a la propuesta: liberales radicales auténticos, febreristas y demócratacristianos han buscado adecuar sus organizaciones en estos veintinueve meses, durante la colaboración en la administración del proceso de transición.

El PLRA, es el único de los tres que tiene presencia en zonas rurales y que creció del 20 al 35% entre las elecciones generales de 1989 y las municipales. Es también, el que tuvo mayor crecimiento de afiliados y el que mejor administra sus conflictos internos, pero tiene límites en las zonas urbanas, principalmente en Asunción, donde quedó en tercer lugar en las municipales. Un liderazgo muy tradicional que apela fundamentalmente, a la comunidad liberal, lo que puede ser una de las razones de su estancamiento asunceno.

Los febreristas sufrieron una debacle no obteniendo ninguna intendencia y quedando en cuarto lugar en la capital, donde apostaron a su carácter urbano y a su líder carismático. El espacio de centro izquierda, fundamentalmente a partir del voto juvenil, fue literalmente tomado por la candidatura independiente Asunción para Todos, la cual ganó con el 35% de los votos frente al 10% obtenido por el febrerismo, cuyos votos en toda la República no alcanzan a los de Asunción para Todos. La Democracia Cristiana quedó reducida a un nivel testimonial.

Las elecciones municipales dejaron así con claridad al liberalismo como la segunda fuerza política, alejándose de socialdemócratas y democristianos, pero con límites en su crecimiento en la capital, lugar central dado el carácter de centro político administrativo del país, y de lejos, la ciudad más grande en un país donde todavía la mayor parte de la población vive en zonas rurales.

- f) La emergencia de una izquierda social: Más allá de los muros de una izquierda partidaria que en su conjunto es estrictamente residual, fue conformándose a partir de una iniciativa de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y con el apoyo de sectores medios profesionales de orientación progresista, el Movimiento Ciudadano Asunción Para Todos. Este movimiento, candidató a la Intendencia de Asunción a un joven médico de 31 años, Carlos Filizzola, conocido por sus luchas gremiales durante su época de estudiante, y posteriormente, como dirigente de una asociación de médicos del principal hospital destinado a sectores populares. Esta dirigencia sindical y estos profesionales independientes de clase media, en el marco de falta de rápida adaptación de los partidos al nuevo escenario, consiguieron formar en poco más de un año, más de 50 comités de apoyo populares a la candidatura de Filizzola, mientras que el Partido Febrerista, que opera en el mismo espacio sociopolítico, no conseguía poner en funcionamiento uno solo de sus 17 comités capitalinos.

En un país con un esquema de predominio de dos grandes partidos, en la capital se produce un quiebre con el triunfo de un espacio nuevo de centro izquierda, cimentado fundamentalmente en el apoyo de sectores subalternos y de la juventud. Los menores de 30 años, son el 40% del Registro Electoral y su voto se concentró en Asunción para Todos.

Escenarios de futuro

Tomando en cuenta que las candidaturas independientes a lo largo de todo el país obtuvieron alrededor del 18% de los votos, sumado a la victoria de Asunción para Todos en la capital, las elecciones municipales, además de marcar el final del monopolio político del Partido Colorado, rompen el tradicional esquema colorado liberal. Este hecho abre una brecha que está generando expectativas en torno a posibles candidaturas independientes para las elecciones generales de febrero de 1993. Estas tendrían que estar inaugurando el Estado de Derecho en el país.

El impacto producido por Asunción para Todos se puede propagar en gran parte del país, más aún, si se consideran las limitaciones en el crecimiento liberal, por las dificultades comprobadas para que en forma masiva el voto colorado emigre al liberalismo, dado el carácter de adversarios tradicionales que han tenido esos partidos.

El Partido Colorado evoluciona hacia un Partido conservador tradicional dejando en minoría a su extrema derecha, pero sin capacidad ni dirigentes, como para realizar una renovación profunda en menos de dos años. Esto le impide plantearse una recuperación electoral importante, lo cual a su vez, permitirá que se le acerque el PLRA y esto abre la posibilidad del desarrollo de más de una candidatura independiente buscando operar en el espacio de centro izquierda. Uno de los más importantes empresarios paraguayos ya manifestó su decisión de lanzarse en 1993 a la presidencia del país.

El gran desafío para los partidos Colorado y Liberal Radical Auténtico está en la renovación de sus liderazgos y en la modificación de una práctica política muy encerrada en sí mismos, aspectos que colaboraron para que su tradicional predominio se viera alterado el 26 de mayo de 1991.

Una tendencia que aparece muy probable en esta coyuntura, es que en 1993, con las primeras elecciones realmente democráticas, pueda generarse un fenómeno completamente nuevo en la historia política paraguaya: la alternancia pacífica en el Gobierno nacional, con el paso del Partido Colorado a la oposición, después de casi medio siglo en el poder.

Los partidos políticos enfrentan en América Latina un triple desafío al iniciarse la década. Se trata de completar y consolidar los procesos de democratización y modernización nacionales, insertarse en la nueva matriz socio-política emergente que implica un nuevo tipo de relaciones entre Estado, política y sociedad, y realizar su propio proceso de modernización y democratización con el fin de asegurar para el sistema partidario su papel de representación y conducción políticas.

Esta problemática es tratada en esta publicación a través de una presentación general y del estudio de seis casos nacionales: Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú, Venezuela. Todos estos trabajos fueron presentados en la reunión del Grupo de Trabajo CLACSO sobre Partidos Políticos realizada en la sede de FLACSO-MEXICO en Junio de 1991 y que contó con el patrocinio, además, del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y el Instituto del Derecho de Asilo y las Libertades Públicas, de México.