

AMÉRICA LATINA: BALANCE DEL PERIODO ELECTORAL 1992-1996

Oscar Álvarez
Juan Rial
Daniel Zovatto

I. EL ROL DE LAS ELECCIONES DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

a. Introducción

Desde finales de la década del setenta y hasta la fecha, América Latina vive el proceso de transición a la democracia de mayor amplitud, profundidad y permanencia de toda su historia. Esta transición fue parte de un proceso mayor de democratización, "la tercera ola"¹ en palabras de HUNTINGTON, que abarcó zonas periféricas del mundo avanzado (España, Portugal, Grecia y Turquía), el mundo socialista, una parte importante del tercer mundo, y la totalidad de América Latina con la única excepción de Cuba.

Los primeros procesos de apertura y transición a la democracia en América Latina, tuvieron lugar en la región Andina encabezados por Ecuador (1976-1979), Perú (1975-1980) y Bolivia (con serias dificultades entre 1979-1982). De la región Andina la ola se trasladó, entre fines de los setentas y principios de los ochentas, a Centro América: Honduras, El Salvador y Gua-

1 Sobre la "tercera ola mundial democratizadora" y el papel de las elecciones en la transición a la democracia en América Latina puede consultarse: Zovatto, Daniel. "El papel de las elecciones en el proceso de transición a la democracia en América Latina". Aparece en: Boletín Electoral Latinoamericano N°11. Enero-Junio 1994. IIDH/CAPEL. Pág. 139 y siguientes.

temala. Entre 1983 y 1985 marchó a los países del Cono Sur: Argentina, Brasil y Uruguay. Finalmente, entre 1989 y 1990, se agregaron los países restantes: Chile (1989), Nicaragua, Paraguay y Panamá (1990). En Haití se intentó en dos oportunidades (1987 y 1990) fracasando en ambas, pero tras la intervención-invasión de los Estados Unidos, se logró realizar elecciones en 1995, con una masiva presencia de organizaciones internacionales interviniendo en el proceso. México comenzó a experimentar, a partir de los setentas, cambios en la estructura de su partido dominante, el Revolucionario Institucional. A partir de 1982 se buscó transferir esos cambios al ámbito electoral y político. Bajo la Presidencia de Salinas de Gortari (1988-1994), pero sobre todo con Zedillo (1994), se puso en marcha un proceso de reforma política, cuyos resultados tendrán en la elección de medio período del 6 de julio de 1997, su prueba de fuego más importante. En principio, la importante reforma electoral de 1996 permite ser optimista. Colombia, por su parte, incorporó al juego político a un sector importante del movimiento guerrillero M19 y adoptó, en 1991, por consenso, una nueva Constitución Política con el propósito de renovar su sistema político. La idea apuntó a debilitar la estructura de los partidos tradicionales, al punto que se impuso un calendario electoral que desligaba todos los mandatos. La idea de una consulta constante a la ciudadanía se impuso. Sin embargo, un efecto no querido, el incremento de la influencia del dinero proveniente del tráfico de psicoactivantes, fue pronto visible: los carteles de la droga tuvieron una vía más fácil para actuar en el campo electoral.

Este proceso de transición se basó en tres grandes movimientos: a) el de liberalización, que impuso las antiguas normas provenientes de la revolución nordatlántica de fines del siglo XIX. En su versión moderna, supone un discurso acerca del respeto a los derechos humanos civiles y políticos, que se expresa bajo la forma de una "etización" de la política, expresada en la conexión entre Ética y Derechos Humanos; b) el de imposición de formas de economías de mercado más "puras", menos controladas por el Estado, que supuso el fin de las regulaciones y planificaciones, la pérdida del papel dominante del Estado como agente económico, y una apertura creciente de las economías; y c) un proceso de construcción o reconstrucción de la democracia, dependiendo del país en cuestión, entendiéndose por tal, exclusivamente, la construcción de una "poliarquía", es decir restringiendo la definición del término democracia solamente a sus aspectos políticos, de acuerdo con la formulación realizada por DAHL. Si bien son pocos los países que muestran una sociedad donde la comunidad política actúa de acuerdo a las decisiones de las mayorías, respetando los derechos de las minorías, el proceso puesto en marcha, en muchos casos apunta a esos niveles. Algunos regímenes plebiscitarios o populistas, en cambio, han caído en situaciones

que podrían entrar dentro de la vieja definición acerca de la "tiranía de las mayorías". Todos estos procesos de transición, se hicieron bajo el imperio del concepto de democracia política, dejando de lado el concepto de democracia "sustantiva", que permeó gran parte del discurso de izquierda en los años sesentas. Se trató, por tanto, exclusivamente, de superar situaciones autoritarias, recobrando las libertades políticas, instaurando una situación de tolerancia entre los diversos actores políticos y creando las condiciones para la celebración de elecciones libres, honestas y competitivas, capaces de dar legitimidad a los nuevos gobiernos.

Fue precisamente dentro de este contexto de transición a la democracia que se celebraron, a fines de los setentas y durante los ochentas, la totalidad de las elecciones "fundantes" o de "apertura" en América Latina². Las elecciones fueron así, una parte fundamental del proceso de transición a la democracia en América Latina, pero para su éxito tuvieron que ser parte, en la gran mayoría de los casos, de un acuerdo global de traspaso de régimen. Cuando este acuerdo existió, las elecciones trajeron moderación en la escena política y, contribuyeron significativamente en pro del proceso de redemocratización. Por el contrario, a falta de acuerdo, las elecciones fueron actos rituales, incapaces de generar confianza y credibilidad en las autoridades electas mediante el fraude (Panamá, 1989), o de contribuir a la solución de la grave crisis política, (Nicaragua, 1984; El Salvador, 1989; República Dominicana, 1994). En estos cuatro casos, las elecciones, lejos de contribuir a la solución de la crisis política, fueron parte sustancial de la misma. La solución en estos países provino de manera diferente en cada uno de ellos: intervención armada de los EE UU en el caso de Panamá, mediación de la ONU (con participación de la OEA) en los casos de Nicaragua y El Salvador y presión de los EE.UU., de la OEA y de la comunidad internacional, para convocar una nueva elección dos años antes en el caso de República Dominicana.

b. Los antecedentes

Las transiciones de régimen político producidas en la Europa mediterránea de los años posteriores al fin de la II Guerra Mundial, y la de los años setentas, si bien desembocaron en elecciones, éstas no constituyeron el paso prioritario. La primera fase del proceso de transición se debió a ocupaciones

2 Sobre el tema de las elecciones como llave en los procesos de transición democrática puede consultarse el trabajo de Rodolfo Cerdas, Juan Rial y Daniel Zovatto: "Elecciones y Democratización en América Latina. Balance de una década". (IIDH/CAPEL). Asimismo, el artículo de Constantino Urcuyo: "El papel de las elecciones en los procesos de transición a la democracia", que aparece en Elecciones y proceso de democratización en Haití. Cuaderno de CAPEL N°15. IIDH/CAPEL. 1986.

militares, como en el caso de Alemania e Italia; a complejas negociaciones, donde la elección fue un componente más, como en el caso español, o a un golpe militar que provocó la apertura política, como en el caso portugués. En todas estas situaciones, las elecciones fueron un agregado, que apareció tras la transición en sí misma y la existencia de un gobierno provisional, por lo general, no implicaba más que refrendar lo actuado hasta ese momento.

Por el contrario, en el caso de América Latina, si bien algunos procesos electorales tuvieron ese alcance (el de Uruguay de 1984 es el caso típico), la mayoría de las elecciones fueron parte sustancial del acuerdo de transición, ya que no hubo administraciones de transición *ad hoc*, sino que el antiguo régimen, aunque liberalizado, se mantuvo en pie hasta el fin.

Así, en ciertos países, el proceso estuvo precedido por el ajuste en las reglas de juego. A esos efectos fueron convocadas Asambleas Constituyentes o se consultó a los electores, en plebiscitos o referéndums. En otros casos, en cambio, se convocó directamente a la ciudadanía, a fin de elegir autoridades para encargarse de los nuevos gobiernos y del proceso de cambio. El carácter de la consulta electoral y las restricciones que se impusieron dependieron de la fuerza del antiguo régimen.

Si se pasa lista a los procesos de cambio político operados en los años ochentas, observamos que hubo un solo caso de elecciones sin ningún tipo de condicionamiento, como única y exclusiva forma de transición: Argentina en 1983. La derrota militar en la guerra de las Malvinas (1982), generó un vacío de poder que precipitó la salida del gobierno militar, que había tomado el poder en 1976 mediante un golpe de Estado. No existió, por tanto, ninguna negociación pública y explícita previa, ni sobre las reglas de juego, ni acerca de candidaturas posibles. Sencillamente, el sistema partidario debió autorregularse para enfrentar el cambio de régimen.

En cambio, en los demás países donde se registraron procesos de transición, las elecciones, por lo general más de una, constituyeron la llave del cambio de régimen. Repasemos los casos: en Ecuador, a inicios de 1978, se aprobó por referéndum una nueva Constitución, redactada por una élite que buscaba eliminar el caudillismo y las candidaturas independientes, atando el futuro del régimen a los partidos políticos. En julio de 1978, sin embargo, se produjo la elección nacional con el resultado no deseado, dado que el caudillismo siguió siendo importante.

En Perú, se acordó la convocatoria a una constituyente, para resolver el problema de la exclusión del APRA y fijar las reglas de juego. Aprobada la

nueva Carta en julio de 1979, se convocó a elecciones generales en 1980, dando así inicio al proceso redemocratizador.

Bolivia tuvo una transición tortuosa durante los primeros años. Fue precisamente el resultado electoral de 1979 y 1980 el que prolongó, de 1979 a 1982, el cambio de régimen. Al no satisfacer el triunfo del MNRI a los personeros del *ancient regime*, hubo durante este corto período seis golpes de estado. El empate entre UDP y el MNR en 1979 y el triunfo de UDP, más el crecimiento de la izquierda en 1980, motivaron el desconocimiento de los resultados electorales. Pero los partidos también aprendieron una lección: sin un acuerdo en lo fundamental no habría retorno posible a la democracia. Por eso, a partir de los resultados de las elecciones de 1980, se instaló, por elección parlamentaria en 1982, el gobierno de Hernán Siles Zuazo, cuya gestión llevó a una gigantesca hiperinflación. Sin embargo, a partir de esta fecha, ya no hubo más golpes de estado en Bolivia sino sucesivas elecciones acompañadas de sofisticados acuerdos entre las fuerzas políticas, con el objetivo de alcanzar mayorías legislativas estables que aseguraran la gobernabilidad.

En Brasil, el largo proceso de "apertura" cuidadosamente diseñado por los militares, fue pautado por diversas consultas electorales, restringidas por las reglas impuestas por el régimen de facto anterior. Este proceso desembocó, finalmente, en una elección parlamentaria competitiva, dentro de un marco que excluyó la consulta presidencial directa en 1984, pero que delineó el escenario político conocido como "Nova República". A partir de allí, se abrió un proceso de cambio de las reglas de juego, convocando a una Asamblea Constituyente, la cual adoptó, en 1988, una nueva Constitución Política. Como culminación de este proceso, en 1989 se produjo la primera elección presidencial por votación popular directa.

En el caso chileno, un plebiscito en 1979, preparó el camino para el cambio de las reglas de juego en 1980, aprobándose una nueva Constitución, también por la modalidad del referéndum. Esta normativa presidió el cambio de 1988-1989. Fracasados los intentos de derribar el régimen, mediante la combinación de presiones internas e internacionales a lo largo de 1982-1983, la oposición aceptó el reto impuesto por el régimen de facto, y decidió transitar a la democracia de acuerdo con las reglas impuestas por Pinochet. Por eso disputó y ganó el plebiscito de octubre de 1988, que abrió el camino a la transición democrática. En efecto, la derrota de Pinochet permitió acuerdos de élites para reformar no sólo la Constitución de 1980, sino además el sistema electoral (plebiscito de 1989), permitiendo así, en diciembre de 1989, la celebración de una elección competitiva. La condición

para el triunfo de la oposición fue que ésta debió presentarse como un "cartel", pero no solo a los efectos de ganar la confrontación electoral sino, además, para garantizar la gobernabilidad.

En Uruguay también fue una sucesión de eventos electorales lo que pautó el camino de la transición. El resultado adverso a los intereses de los militares en el poder, en el plebiscito de 1980, fue el primero de esos actos. Luego sobrevino una consulta para conformar autoridades partidarias y, finalmente, una elección nacional en 1984, con la exclusión de dos candidaturas presidenciales relevantes: la de Wilson Ferreira Aldunate (Partido Nacional) y la de Líber Seregni (Frente Amplio).

Paraguay es el único caso en que la elección de mayo de 1989 no fue el acto primario principal de la transición, sino un golpe militar que liquidó el antiguo régimen e impuso un proceso de liberalización. Pero, la transición en sí misma, ha sido pautada por un cronograma electoral que, en gran medida, sustituye a una inexistente negociación entre las Fuerzas Armadas y las élites partidarias. Tras una elección aclamatoria del líder del golpe militar, el General Andrés Rodríguez (consuegro del dictador depuesto), se celebraron elecciones municipales y otra para elegir constituyentes, en mayo y diciembre de 1991, respectivamente. En 1992 se adoptó una nueva Constitución Política.

En el caso particular de América Central, las elecciones también han sido el principal protagonista de los procesos de transición a la democracia, aun en aquellos países con conflictos armados internos. Nicaragua y El Salvador son los casos típicos.

En el caso de El Salvador, tras el golpe de estado de 1979 y el lanzamiento de la lucha armada por el FMLN en 1980, el régimen salvadoreño, con el apoyo de los Estados Unidos, optó por una doble estrategia: lucha antiguerrillera y realización de comicios que eligió una Asamblea Constituyente; en 1983 se aprobó una nueva Constitución; en 1984 se eligió presidente, y en 1985 y 1988 se eligieron parlamentarios y munícipes. Entre 1989 y 1994 se realizaron nuevas elecciones presidenciales, y en 1991 y 1994 se eligieron parlamentarios y munícipes. Por su parte, el gobierno del Presidente Cristiani y el FMLN, contando con la mediación de la ONU, firmaron la Paz en enero de 1992 (Acuerdos de Chapultepec).

En el caso de Nicaragua, hasta la caída del dictador Somoza en 1979, los procesos electorales carecieron de relevancia. Con el triunfo del sandinismo, no se pasó a un régimen de partido único, como era de esperar, dada la ideología predominante de los triunfadores. El nuevo escenario mundial

indicaba que este tipo de experiencia, triunfante en Cuba, ya no sería aceptable. Ante ello y vista la historia previa del FSLN (cuyo fundador, Carlos Fonseca Amador, impulsó formas de adaptación local del marxismo a los nuevos tiempos) y el esfuerzo de la tendencia tercerista liderada por los hermanos Ortega, los sandinistas optaron por un marco político donde era posible mantener las consultas electorales. Por eso, pese a que la elección realizada en 1984 puede considerarse entre las de tipo "no competitivo", debido al contexto en que se celebró, permitió la confrontación de diez partidos. La idea del FSLN era mostrar acatamiento a uno de los principios democráticos, reafirmando la expresión de la soberanía popular, al tiempo que controlaba si sus mecanismos de movilización y educación eran adecuados. Al mismo tiempo, dado el conflicto con los "contras", el régimen recibía también legitimación. Sin embargo, no resultó fácil al gobierno sandinista contrarrestar una corriente de opinión, nacional e internacional, que expresaba que las elecciones de 1984 no habían sido competitivas. La guerra continuó y en 1990 se celebraron nuevamente elecciones generales. La presión internacional forzó a una mayor fiscalización del proceso y a garantizar la libre expresión ciudadana. Inesperadamente, triunfó la oposición (la UNO liderada por Violeta Chamorro), abriendo paso a un proceso complejo de cohabitación entre el gobierno de la Presidenta Chamorro y los sandinistas. El proceso democrático se mantuvo hasta la fecha, pese a los enormes desafíos que debió sortear, habiéndose celebrado, el pasado 20 de octubre de 1996, las terceras elecciones generales (si bien para ciertos autores han sido las primeras verdaderamente democráticas), resultando vencedor el candidato de la Alianza Liberal, Arnoldo Alemán.

En Guatemala, un golpe de estado militar en 1982 inició el camino para la transición. Una Asamblea Constituyente fue electa en 1984 y un año después, en el marco de la nueva Constitución de 1985, se eligió Presidente. En noviembre de 1990 y enero de 1991 se produjo la segunda elección general. En mayo de 1993 el entonces Presidente Constitucional, Jorge Serrano, fracasó con su "autogolpe" y debió, a los pocos días, abandonar el país exiliándose en Panamá. Felizmente, el proceso democrático no se rompió y el Congreso llenó el vacío, designando como Presidente Constitucional al entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro De León Carpio, quien completó el período presidencial por el cual había sido electo Serrano. Por su parte el gobierno del Presidente Álvaro Arzú (electo en las terceras elecciones generales de enero de 1996) y la URNG, contando con la mediación de la ONU, firmaron la Paz el 29 de diciembre de 1996.

En Honduras, en 1980 se realizó una elección para integrar una Convención Constituyente, la cual adoptó una nueva Carta Política en 1982. En este

mismo año se celebraron elecciones democráticas para presidente y congresistas. La continuidad constitucional se mantuvo desde entonces, habiéndose realizado ininterrumpidamente elecciones generales en 1985, 1989 y 1993 respectivamente.

En Panamá, pese a que las elecciones no fueron el camino elegido para la democratización, también resultaron protagonistas de un cambio político de gran dimensión. La manipulación de los resultados de la consulta electoral de mayo de 1989, colocó al General Noriega en el camino de la confrontación con los Estados Unidos; confrontación que culminó con la invasión norteamericana de ese mismo año. Derrotado Noriega y llevado prisionero a los Estados Unidos, el Tribunal Electoral anuló los resultados fraudulentos de la elección de mayo, y proclamó Presidente de la República a Guillermo Endara. En enero de 1991 tuvo lugar una elección complementaria a nivel legislativo y local, que ganó la oposición. El proceso democrático ha continuado desde entonces sin tropiezos, habiéndose celebrado un referéndum en materia de reforma a la Constitución (1992) y elecciones generales en 1994, las que ganó el candidato del PRD, Ernesto Pérez Balladares.

En el caso de Haití, luego de la caída de Jean-Claude Duvalier en 1987, el régimen provisorio que le sucedió, anunció un calendario para realizar elecciones. Las de 1987 se suspendieron pocas horas después de iniciadas, en medio de graves incidentes. Las de 1988, ganadas por Leslie Manigat, distaron de ser limpias y su ganador apenas duró cuatro meses en el cargo. La vía electoral volvió a intentarse en 1990, con una fuerte presencia internacional, resultando electo J. B. Aristide, quien duró en funciones menos de un año. Luego de diversos intentos y fracasos, la comunidad internacional (ONU y OEA) contando con el decidido apoyo diplomático-militar de los Estados Unidos, logró forzar la salida del General Cerdas y restablecer a Aristide como Presidente Constitucional, para que completara su período. En 1995 se celebraron nuevamente elecciones presidenciales, prácticamente organizadas por la comunidad internacional, cuyo resultado era incuestionable, el triunfo del candidato del Partido Lavalas, René Préval, hombre cercano a J. B. Aristide en un comienzo pero del cual comenzó, progresivamente, a distanciarse, una vez asumido el poder.

En la República Dominicana, el régimen del "cortesano"³ Balaguer, perpetuó prácticas patrimoniales en un marco en el cual, formalmente, existía un sistema de tres partidos relevantes. El fraude fue parte del mismo y las elecciones de 1986 y 1990 no pueden calificarse de limpias. En 1994,

3 La referencia es del libro *Memorias de un Cortesano*, de Joaquín Balaguer.

Balaguer podría haber ganado la elección sin necesidad del fraude, pero el régimen tenía incorporadas esas prácticas. Bajo escrutinio internacional, las elecciones no pudieron calificarse como adecuadas y se negoció que el régimen sólo durase dos años más. No hay un proceso de apertura preciso, pero las nuevas elecciones que llevaron a Leonel Fernández a la presidencia, pueden ser uno de los indicadores. El nuevo presidente es un representante de la nueva Dominicana, urbana y dependiente de los inmigrantes que trabajan en EEUU. El mismo presidente vivió largo tiempo en el Alto Manhattan con sus padres.

Resumiendo, las elecciones, durante la primera etapa del proceso de transición, cumplieron un papel clave, constituyéndose en la llave para transitar del autoritarismo a la democracia. Los procesos electorales contribuyeron igualmente a la creación de un espacio de contestación e inclusión, aportando también su cuota en pro de la creación de condiciones de moderación, entre las principales fuerzas políticas en pugna. Consecuencia de lo anterior, los sectores extremos, tanto de izquierda como de derecha, quedaron marginados por las fuerzas políticas moderadas de uno y otro lado, así como ante el electorado. Como bien apunta HUNTINGTON, las elecciones no solo son el medio por el cual las democracias operan: durante la "tercera ola" significaron, al mismo tiempo, el mecanismo para debilitar y poner fin a los regímenes autoritarios.

En síntesis, durante la tercera ola democratizadora, las elecciones significaron no sólo el retorno a la vida democrática sino, al mismo tiempo, la muerte de las dictaduras. Moderación política, voluntad de poner fin al régimen autoritario y recobrar el escenario democrático, castigo a los sectores extremistas (de izquierda y derecha), unido al deseo de contribuir en pro de la pacificación del país, fueron los elementos que estuvieron presentes en el mayor número de las elecciones latinoamericanas, durante el periodo 1978-1991.

II. EL PROCESO ELECTORAL 1992-1996

a. La abultada agenda electoral

La democracia no se agota en los procesos electorales, aunque la misma es inconcebible sin elecciones. Como señala BOBBIO, las elecciones más que reglas de juego en sí mismas, deben ser vistas como "reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático". Si como señalamos más arriba, durante la primera etapa del proceso de transición a la democracia, las elecciones fueron una parte sustancial de estos procesos, durante el

período 1992-1996, los procesos electorales constituyeron un mecanismo de legitimación y escogencia de gobierno, así como un acto de afirmación del sistema político democrático.

Durante el período estudiado, la agenda electoral fue intensa. Se realizaron 91 elecciones en los 19 países latinoamericanos, lo cual arroja un promedio de 18 elecciones al año en toda la región. A nivel centroamericano, se celebraron 15 elecciones para un promedio de 3 procesos electorales anuales. Desde el punto de vista cuantitativo cabe, por tanto, afirmar que tanto América Latina en general, como América Central en particular, mantienen el ritmo y el empuje electoral del período anterior (1998-1991). (Ver cuadros 1, 2 y 3).

CUADRO N°1
TIPOS DE ELECCIONES CELEBRADAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 1988-1991

TIPOS DE ELECCIÓN	1988-1991
Presidenciales	24
Legislativas	26
Consultas Populares	0
Municipales	13
Plebiscitos	4
Referéndums	1
Gobernadores	5
Corregimientos	0
Asambleas Constituyentes	1
Parciales	0
TOTAL	74

Fuentes: Datos tomados de los Tribunales y Consejos Electorales de América Latina.

CUADRO N° 2
TIPOS DE ELECCIONES CELEBRADAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 1992-1996

TIPOS DE ELECCIÓN	1992-1996
Presidenciales	26
Legislativas	25
Consultas Populares	5
Municipales	19
Plebiscitos	4
Referéndums	3
Gobernadores de Estado	6
Corregimientos	1
Asambleas Constituyentes	1
Parciales	1
TOTAL	91

Fuentes: Datos tomados de los Tribunales y Consejos Electorales de América Latina.

CUADRO N°3
ELECCIONES REALIZADAS EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1992-1996

PAÍS	ELECCIÓN	REALIZADA
Argentina	Un senador por Buenos Aires	28 de junio 1992
Argentina	Diputados Nacionales en todas las provincias	3 de octubre 1993
Argentina	Elecciones Generales	14 de mayo 1995
Argentina	Senado Nacional Titular y Suplente, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	8 de octubre 1995
Argentina	Plebiscito en la Ciudad de Buenos Aires	2 de octubre 1994
Argentina	Legisladores de Ciudad de Buenos Aires	30 de mayo 1996
Bolivia	Elecciones Generales	6 de junio 1993
Bolivia	Municipales	5 de dic. de 1995
Bolivia	Municipales	5 de dic. de 1995

(Continúa en la siguiente página)

PAÍS	ELECCIÓN	REALIZADA
Brasil	Municipales	3 de octubre y 15 de nov. de 1992
Brasil	Plebiscito Constitucional	21 de abril 1993
Brasil	Presidente y Vicepresidente, Diputados y Gobernadores	3 de octubre 1994 segunda vuelta: 15 de noviembre 1994
Brasil	Municipales Prefectos y Vereadores	3 de octubre 1996 segunda vuelta 15 de noviembre 1996
Colombia	Alcaldes, Diputados Departamentales y Concejales	8 de marzo 1992
Colombia	Congreso Nacional	13 de marzo 1994
Colombia	Presidenciales	Primera Vuelta: 29 de mayo, segunda vuelta: 19 de junio 1994
Colombia	Corporaciones Públicas, Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales	30 de octubre 1994
Costa Rica	Generales	6 de febrero de 1994
Chile	Municipales	28 de junio de 1992
Chile	Presidencial y Congreso	11 de diciembre 1993
Chile	Municipales: Alcaldes y Concejales	27 de octubre 1996
Ecuador	Generales	17 de mayo de 1992
Ecuador	Segunda vuelta: Presidenciales	5 de julio 1992
Ecuador	Diputados, Provinciales, Consejeros, Concejales	1 de mayo 1994
Ecuador	Consulta Popular sobre Reformas Constitucionales	28 de agosto 1994
Ecuador	Consulta Popular	26 de nov. de 1995
Ecuador	Generales	19 de mayo 1996 Segunda Vuelta: 7 de julio 1996
El Salvador	Generales	Primera vuelta : 20 de marzo 1994 Segunda vuelta: 24 de abril 1994
Guatemala	Municipales	9 de mayo 1993

(Continúa en la siguiente página)

PAÍS	ELECCIÓN	REALIZADA
Guatemala	Consulta Popular	30 de enero de 1994
Guatemala	Legislativas	14 de agosto 1994
Guatemala	Generales	12 de nov. de 1995
Guatemala	Presidenciales: segunda vuelta	7 de enero 1996
Honduras	Generales	28 de nov. de 1993
México	Generales	21 de agosto 1994
Nicaragua	Parciales Municipales de la Región Atlántica	27 de febrero 1994
Nicaragua	Generales	20 de octubre de 1996
Panamá	Referéndum Constitucional	15 de nov. de 1992
Panamá	Generales	8 de mayo de 1994
Panamá	Elecciones Parciales	21 de agosto 1994
Panamá	Corregimientos	2 de abril de 1995
Paraguay	Generales	9 de mayo 1993
Paraguay	Municipales	17 de nov. de 1996
Perú	Asamblea Constituyente	22 de nov. de 1992
Perú	Municipal General	31 de octubre 1993
Perú	Plebiscito	31 de octubre 1993
Perú	Presidencial y Congreso	9 de abril 1995
Perú	Municipal General	12 de nov. de 1995
Perú	Municipales Complementarias	Noviembre 1996
Rep. Dom.	Generales	16 de mayo 1994
Rep. Dom.	Presidenciales	16 de mayo 1996 Segunda vuelta: 30 de junio 1996
Uruguay	Consulta popular sobre Referéndum (privatización)	5 de julio 1992
Uruguay	Consulta popular sobre Referéndum (privatización)	5 de octubre 1992
Uruguay	Referéndum sobre privatización	13 de dic. de 1992
Uruguay	Plebiscito Constitucional	28 de agosto 1994
Uruguay	Generales	27 de nov. de 1994, dos consultas para consideración popular
Uruguay	Referéndum de Reforma Constitucional	8 de diciembre 1996

(Continúa en la siguiente página)

PAÍS	ELECCIÓN	REALIZADA
Venezuela	Gobernadores, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales	6 de dic. de 1992
Venezuela	Presidente, Senadores, Diputados	5 de dic. de 1993
Venezuela	Gobernadores, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales	3 de dic. de 1995

Fuentes: Datos tomados de los Tribunales y Consejos Electorales de América Latina.

b. Los Resultados de las elecciones presidenciales

Un breve repaso de los resultados de las elecciones celebradas durante el periodo 1992-1996 evidencia la heterogeneidad política de la región así como las diferencias que hoy existen en cuanto al status del proceso de transición en los distintos países del área.

Así, en Paraguay como en México, volvieron a ganar a nivel presidencial los partidos hegemónicos, constituyendo estos dos países, junto a Chile, la excepción frente a la alternabilidad que prevalece en América Latina. Cabe, empero, destacar que tanto el Partido Colorado como el PRI, han sufrido importantes derrotas en otro tipo de elecciones. En Paraguay, las irregularidades que estuvieron presentes en la fase previa de las elecciones presidenciales de mayo de 1993⁴, así como el intento de golpe de estado perpetrado por el general Lino Oviedo, reflejan la fuerza que aún tiene el sistema prebendario. Sin embargo, cabe destacar el avance registrado, en materia de transparencia, durante las pasadas elecciones municipales de noviembre de 1996.

En México, por su parte, las elecciones de agosto de 1994, fueron mucho más transparentes y honestas que las de 1988. Sin embargo, y pese a avances concretos en materia de reforma electoral y de apertura del sistema político, registrado en las elecciones celebradas a lo largo de 1995-1996, así como en los cambios operados en la integración de los organismos electorales, queda aún trecho por recorrer. En este sentido, las elecciones del 6 de julio de 1997, serán cruciales para evaluar el grado de avance en materia de apertura del

4 El candidato del Partido Colorado fue Juan C. Wasmosy que desplazó irregularmente a Luis María Argaña, con el apoyo del Gral. Oviedo. Las elecciones de 1993 tuvieron ciertas irregularidades, especialmente en la elección parlamentaria, pero el ganador indiscutible fue el candidato de la ANR, J. C. Wasmosy.

sistema político mexicano. Por su parte cabe anotar, que en ambos países, los partidos hegemónicos (el Colorado en el Paraguay y el PRI en México) viven un proceso de crisis interna, cuyo desenlace condiciona, en medida importante, el futuro del proceso político en ambos países.

En Perú y en Argentina, Fujimori y Menem lograron reformar la constitución para autorizar la reelección. Ambos, a caballo de sus éxitos económicos (y del éxito en la lucha contra el terrorismo en el caso específico de Fujimori), están ejerciendo un segundo mandato. En Argentina, la reelección de Menem provocó una crisis política en la Unión Cívica Radical, tradicionalmente el principal partido de oposición, de la cual todavía no se recuperó plenamente. Como consecuencia, terceras fuerzas han hecho aparición, aunque las mismas tienen como base a antiguos dirigentes peronistas. En Perú, se produjo la muerte legal de la totalidad de los partidos políticos, incluido el histórico APRA de Haya de la Torre, al no haber alcanzado ninguno de ellos, durante las elecciones generales de abril de 1995, el 5% de los votos válidos, debiendo todos ellos que reinscribirse. El único que lo ha logrado es el Partido Popular Cristiano (PPC).

En Venezuela, las elecciones presidenciales de diciembre de 1993, evidenciaron el hastío de la gente con los partidos políticos y el desencanto con la política, la cual se tradujo no solo en la alta tasa de abstencionismo (más del 40%), en un país donde la participación siempre rondó por encima del 80%, sino, además, en la derrota que sufrieron los dos partidos más tradicionales: copeyanos y adecos. El triunfo de Rafael Caldera, fuera de su partido de toda la vida (COPEI), y con un discurso totalmente antipartidos y antipolítica, puso asimismo en evidencia la profunda crisis política que vive uno de los países que, hasta hace poco, se presentaba como una de las democracias más consolidadas de América Latina. El nuevo sistema electoral para elegir parlamentarios, inspirado en el sistema alemán, no sólo no produjo ningún cambio sustancial, sino que fue aplicado en una forma perversa.

En Ecuador por su parte, al igual que en Venezuela, ganó en mayo de 1992 un político tradicional, que se presentó fuera de su partido. Pero, a diferencia de Caldera, cuyo lema de campaña fue de duro ataque a los programas neoliberales⁵ y al FMI, Sixto Durán Ballén, y su Vicepresidente, Dahik (asilado actualmente en Costa Rica por estar acusado en su país de

5 Utilizamos el nombre para comodidad del lector, pero sabemos que es un rótulo de combate de quienes se oponen a los programas de ajuste y estabilización de cuño liberal o a veces liberalista. El término es una creación, tal como lo fueron "social-fascismo" o "autoritarismo-fascista" utilizado para las dictaduras sudamericanas de los años setentas. No tienen rigor como definición.

corrupción), aplicaron un ajuste estructural, que les acarreó una aplastante derrota en las elecciones de medio período de 1994, y una humillante derrota en las pasadas elecciones de mayo de 1996. El triunfador de las elecciones generales de 1996 fue el "nuevo caudillo" Abdalá Bucaram, del Partido Rodolista Ecuatoriano, Presidente efímero destituido por el Congreso. La mezcla de patrimonialismo con fuerte neopismo y el intento de hacer un ajuste estructural ortodoxo, aunado a un estilo de "showman" muy común a muchos de estos personajes de la política informal, terminó quitándole todo apoyo. Las FFAA apoyaron su destitución. Su sucesor fue el presidente del Congreso Fabián Alarcón, saltando a la Vicepresidente electa, Rosalía Arteaga. El régimen tiene problemas de legitimidad, por lo cual Alarcón realizó una consulta popular en 1997, donde aprovechó para obtener apoyo popular y quedarse como Presidente por todo el período de cuatro años y no sólo los 2 por los cuales lo eligió el Congreso.

En Colombia, en las elecciones de 1994, volvió a ganar el Partido Liberal, liderado por Samper, con un discurso en favor de poner límites al modelo económico de ajuste de su antecesor, César Gaviria. En estas elecciones, el partido de izquierda M-19, que había irrumpido en la política colombiana con fuerza durante la Constituyente de 1991, sufrió una derrota fulminante. La Constitución de 1991 trató de romper la hegemonía de las dos corrientes partidarias tradicionales, con lo cual favoreció la acción del narcotráfico en la financiación de las campañas, al multiplicarse las elecciones. Un efecto no querido, de la ingeniería electoral errática que se aplica en la región. Colombia vive hoy una profunda crisis política a consecuencia del narcoescándalo, que ha erosionado no solo la credibilidad del presidente Samper, sino, además, la credibilidad en la política y en los partidos políticos tradicionales.

En Uruguay regresó al poder el expresidente Sanguinetti, en una elección muy cerrada, donde se registró prácticamente un triple empate entre el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio, lo cual promovió un gobierno de coalición de los dos primeros partidos, y una reforma constitucional que se aprobó por estrecho margen en diciembre de 1996. Con ella, el próximo presidente deberá tener más del 50% de los votos, por lo cual se introduce la segunda ronda electoral. Asimismo, se obliga a cada partido a tener un solo candidato a presidente, eliminando el sistema de acumulación en ese marco y restringiendo las posibilidades de acumular a nivel del Parlamento.⁶

6 El estrecho margen se debió a que muchos dirigentes intermedios blancos y colorados no estaban de acuerdo ni con la limitación del sistema de acumulación ni con la candidatura única de presidente. A su vez una buena parte de la izquierda votó a

En Chile por su parte, las elecciones generales de diciembre de 1993 que le dieron el triunfo a Eduardo Frei, fueron interpretadas como una confirmación del modelo de economía social de mercado, aplicado por su antecesor, el Presidente Alwyn. Frei cumplirá sólo seis años de mandato y no los ocho previstos en la Constitución de 1980, debido a una modificación aprobada una semana antes de la elección. En cambio, se mantiene el sistema de ocho años para los senadores (renovables por mitades cada cuatro) y cuatro para los parlamentarios de la cámara baja. Frei promovió la liquidación de los "senadores designados", pero los que ejercen esa función y sectores de derecha, bloquearon la enmienda constitucional propuesta por el Presidente.

En Bolivia, el Congreso eligió a Gonzalo Sánchez de Losada, del MNR, artífice del exitoso plan de estabilización macroeconómico. El país se embarcó en un plan de reforma económica y social de gran aporte y en una reforma política que se aplicará a partir de 1997. El Presidente debe tener mayoría absoluta, pero en caso de no lograrla quién decidirá es el Congreso entre los dos primeros y no los tres primeros como ocurría en el pasado. Asimismo, se implanta un sistema de votación por circunscripciones uninominales, que elegirá 68 de los 130 diputados, siendo el resto por lista de partido.

La victoria en la elección de presidente en Brasil fue también para el autor del exitoso plan económico de estabilización, Fernando Henrique Cardoso. Previamente se descartó, por parte de la ciudadanía, la posibilidad de implantar el parlamentarismo o de cambiar la fórmula republicana por la vuelta a la monarquía constitucional abolida en 1889. Recientemente se aprobó cambiar la constitución para permitir la reelección presidencial.

En Costa Rica y en Honduras ganaron fuerzas políticas con una definición ideológica similar, llevando a la presidencia a José María Figueres (Partido Liberación Nacional) y Carlos Roberto Reyna (Partido Liberal), respectivamente. Durante las campañas de ambos, se señaló que era necesario llevar adelante los programas de ajuste a la economía, pero que el énfasis de su acción estaría en la necesidad de adoptar medidas de compensación social. Ambos mandatarios enfrentan hoy severas cuotas de desgaste, reflejada en bajísimos niveles de credibilidad y apoyo de parte de la ciudadanía, en parte debido al fracaso en el ámbito socioeconómico y al incumplimiento de las promesas de campaña.

favor de la nueva constitución y Liber Seregni, fundador del Frente y Danilo Astori, senador del grupo con más votos, en 1994 estuvieron de acuerdo. El candidato presidente de 1994, Tabaré Vázquez, en cambio, encabezó la oposición.

Por su parte, en El Salvador, en las elecciones de marzo de 1994, volvió a ganar la derecha (Arena) con Armando Calderón Sol. Las elecciones representaron no sólo el fin de la guerra, sino el punto de inicio de una nueva etapa política, con el ascenso de la izquierda a un segundo lugar, confirmado en 1997 por la victoria de ésta en las elecciones parlamentarias de comienzos de año y el descenso de la Democracia Cristiana a un tercer lugar. Sin embargo, el abstencionismo, cercano a un 50%, fue interpretado por los analistas como un claro signo del desencanto democrático que afecta a este país.

Un proceso similar ocurrió en Guatemala, donde la crisis política desatada por el intento de golpe de estado de parte de Jorge Serrano Elías, en mayo de 1993, colocó al país en una situación muy delicada. El gobierno de transición de Ramiro de León Carpio y la posterior victoria de Alvaro Arzú en las pasadas elecciones de enero de 1996, permitieron avanzar a paso firme en pos de la firma de la Paz, materializada el 29 de diciembre de 1996. Guatemala presenta en no pocos aspectos similitudes con El Salvador: en ambos países ganó electoralmente la derecha; Arzú al igual que Calderón Sol es un empresario cuya primera labor política destacada fue en su calidad de alcalde de la ciudad capital; en Guatemala, el abstencionismo fue aún mayor que en El Salvador, cercano al 63%; y en ambos países la paz fue firmada entre la guerrilla y la derecha política.

En Nicaragua, en las elecciones presidenciales de octubre de 1996 ganó en primera vuelta Arnoldo Alemán a la cabeza de la Alianza Liberal, derrotando al FSLN liderado por Daniel Ortega, teniendo por tema principal el destino de la vivienda confiscada por los sandinistas. El proceso de polarización de los tiempos de la guerra todavía no ha terminado, haciendo difícil la convivencia política en este país.

Las elecciones presidenciales de mayo de 1994 en la República Dominicana fueron fraudulentas, al igual que las de 1990 y 1986. Volvió a ganar Joaquín Balaguer, por sexta vez. Pero, esta vez, el fraude precipitó una grave crisis política, que obligó a una reforma constitucional que trajo como consecuencias: (I) la prohibición de la reelección; (II) el establecimiento del sistema de "ballotage"; y (III) el acortamiento del período presidencial de Balaguer de 4 a 2 años. Las recientes elecciones presidenciales de mayo de 1996 no fueron fraudulentas por primera vez en muchos años. El éxito en la primera vuelta de Peña Gómez, del PRD, frente a Leonel Fernández del PLD, fue insuficiente, y en la segunda vuelta Fernández, contando con el apoyo de Bosch y Balaguer derrotó a Peña Gómez. La esperanza es que estas elecciones representen un parteaguas en la historia política de la República

Dominicana, poniendo punto final a la era caudillista de Balaguer-Bosch, y permitiendo el relevo generacional en la vida política de este país.

En Panamá ganó Ernesto Pérez Balladares, lo que representó el regreso al poder del PRD, el partido fundado por Omar Torrijos, pero con un estilo más moderno y pragmático. El problema principal del país sigue siendo el canal de Panamá. EEUU abandona sus bases militares dejando infraestructuras de difícil reciclaje y, lo que es más preocupante, dejando sin trabajo a muchos panameños y con menos ingresos al país. El presidente Balladares desearía cierta presencia norteamericana, para lograr que dineros del Pentágono sigan gastándose en su país, y presentar este logro como carta de triunfo para una hipotética reelección, que tendría, como primer paso, un cambio constitucional que la permita.

III. LAS REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES

a. Las reglas de juego

Existe consenso, entre los más destacados estudiosos de los procesos electorales, acerca de la existencia de una serie de reglas que deben ser observadas, para que las elecciones puedan considerarse democráticas.

Así, según BUTLER (1981), una primera regla es que las elecciones deben ser periódicas, tener fechas precisas y realizarse en el tiempo previsto. En el período estudiado, todas las elecciones presidenciales estaban debidamente calendarizadas y fueron realizadas en la fecha prevista. Aún más, se realizaron varias elecciones que no estaban incluidas en el calendario electoral, tratándose de consultas populares, referéndum y plebiscitos. Desde este punto de vista cabe, por tanto, afirmar que la región ha vivido un nuevo quinquenio de intensa actividad electoral, habiéndose cumplido a cabalidad con los calendarios electorales.

Una segunda regla, de acuerdo a DAHL (1956), es que todos los electores puedan votar; que se cumpla la regla "un ciudadano, un voto"; y que la opción mayoritaria gane. En términos generales, los procesos electorales del quinquenio 1992-1996 se llevaron a cabo respetándose los criterios arriba señalados. Sin querer desconocer que en algunos procesos existieron serias irregularidades, lo cierto es que, salvo contadas excepciones, el fraude capaz de distorsionar la voluntad popular estuvo ausente.

Una tercera regla, el que los resultados sean aceptados como válidos por las fuerzas políticas en pugna, también se cumplió en la gran mayoría de los

casos, siendo quizás la excepción más evidente, las controversiales elecciones de la República Dominicana de 1994 y, en menor medida, las de El Salvador de 1994 y las de Nicaragua de 1996.

b. Los órganos electorales

MACKENZIE (1958) indica que deben existir condiciones previas para que un régimen político pueda ser democrático. Entre ellas, señala la existencia de una administración electoral de carácter independiente de los partidos políticos y un órgano judicial autónomo para interpretar la ley electoral y los problemas que plantean las elecciones.

En efecto, la existencia de instituciones electorales capaces de garantizar a la totalidad de las fuerzas políticas en pugna en una contienda electoral, condiciones de plena igualdad de oportunidad y certeza de que los resultados de los comicios reflejan, fielmente, la voluntad expresada por los electores en las urnas, constituye uno de los elementos claves de todo régimen democrático. Así, una labor profesional exitosa de parte de los organismos electorales basada en la independencia, transparencia y eficiencia, contribuye significativamente a dar credibilidad a los procesos electorales, legitimando, al mismo tiempo, a las autoridades que resultan electas y, por su intermedio, al sistema democrático. Ello permite, al mismo tiempo, alejar los temores del fraude, de la desconfianza y manipulación, repercutiendo de este modo, de manera positiva sobre la cultura política. De no ser así, la legitimidad de los gobiernos queda obviamente cuestionada y con ello se allana el camino al descrédito de la democracia y a la escogencia de otras formas de lucha para la conquista del poder.

Un examen de la labor cumplida por la gran mayoría de los organismos electorales latinoamericanos, durante el período 1992-1996, evidencia que éstos han experimentado un proceso positivo de desarrollo y legitimación institucional, sin querer desconocer, obviamente, los importantes desafíos que aún quedan por resolver. Una de las mayores limitaciones que enfrentan ciertos organismos es la falta de un servicio burocrático técnico de carácter independiente y permanente a su servicio. La capacidad gerencial de muchos de los organismos es baja y en ello residen muchos de los problemas registrados en las elecciones recientes.

La capacidad de administrar el organismo en forma autónoma pasa también por tener presupuestos adecuados, así como por disponer de técnicos idóneos (y no meramente de funcionarios de confianza de los partidos cuya lealtad primaria es hacia los partidos y no hacia la institución). En

varios países de América Latina, modernizar los registros civiles, los electorales y el documento de identificación del elector es, hoy por hoy, una de las principales prioridades. Una segunda prioridad pasa por llevar a cabo procesos de modernización y fortalecimiento institucional de los organismos electorales. Una tercera prioridad radica en dar estabilidad administrativa a los funcionarios técnicos de los organismos electorales, acompañada de cursos de capacitación en gerencia electoral, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de estas instituciones.

En algunos países de América del Sur (Bolivia, Paraguay, Perú), en la mayoría de los de Centro América, así como en la República Dominicana y Haití, las tareas de empadronamiento, organización de las elecciones, campañas de educación cívica y la transmisión de los resultados se llevaron a cabo con ayuda internacional. Dentro de esta última, cabe destacar los avances logrados en materia de cooperación horizontal, tanto bilateral como multilateral, entre los propios organismos electorales de América Latina en el marco de los Protocolos de Tikal, Quito y la Unión Interamericana.

IV. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Uno de los criterios más utilizados para evaluar si el proceso de transición a la democracia avanza o, por el contrario, se ha estancado, es analizar el grado de participación electoral. Dadas las acusaciones de exclusión que han sufrido ciertos regímenes, se ha impuesto en un considerable número de países de la región la práctica del voto obligatorio. Sin embargo, en algunos países, problemas de organización y logística mantienen fuera del proceso electoral a un significativo número de ciudadanos. Guatemala es quizás el caso más lamentable, pero existen otros: El Salvador, Bolivia, y Paraguay.

La participación electoral en América Latina, que había sido de un 74.97% en el período 1988-1991, se mantuvo estable, disminuyó levemente situándose en un 71.0% durante el período 1992-1996. Es una participación respetable si tomamos como punto de comparación a los países del "primer mundo" y a otras regiones no desarrolladas.

En América del Sur, la participación electoral disminuyó desde un 82.37% en el período 1988-1991, hasta un 70.0% en el período 1992-1996. En América Central, la participación electoral bajó radicalmente, desde un 69.91% en el período 1988-1991, hasta un 51.42% en el período 1992-1996. México, por su parte, experimentó el fenómeno contrario, incrementándose la participación desde un 50.14% (período 1988-1991) a un 77.73% (para el

período 1992-1996). Los avances en el sistema electoral mexicano redundaron en una mayor afluencia de votantes durante las últimas elecciones.

Asimismo, la participación electoral más alta se concentró en Chile con un 91.32%, en Uruguay con un 87.14%, en Brasil con un 82.24%, en Argentina con un 80.33% y en Perú con un 73.09% (a nivel de elecciones presidenciales). En contraposición, la participación electoral más baja, se observó en países como Bolivia con un 53.31% y Colombia, el caso extremo, con un 43.04%. Ocupan una posición intermedia, Ecuador con un 71.73%, Paraguay con un 69.03% y Venezuela con un 20.94%. Por tanto, el descenso de la participación electoral en América del Sur se explica por los bajos niveles de participación en Colombia y Bolivia, así como por la marcada caída de la participación en Venezuela, en más de un 20%, uno de los países que hasta hace poco tenía una tasa de participación electoral por encima del 80%.

En América Central, la mayor participación electoral se concentró en Costa Rica con un 81.11%, en Nicaragua con un 76.39%, en Panamá con un 73.67% y en Honduras con un 64.97%. La participación electoral más baja se registró en El Salvador con un 45.51% y en Guatemala con un 36.88%, países ambos que han vivido, y viven aún, procesos de transición de la guerra a la paz.

En resumen, la participación electoral disminuyó en el conjunto de América Latina con una tasa promedio cercana al 70% se incrementa respecto del período anterior en México disminuye fuertemente en América del Sur y muy marcadamente en América Central. El caso de mayor participación lo registra Chile con un 91.32%, mientras que el de menor participación lo registra Guatemala, con un 36.88% (Ver cuadros 4, 5 y 6).

CUADRO N°4
PARTICIPACION ELECTORAL EN AMERICA LATINA 1992-1996

Zona	Padrón	Votantes	%	Abstención	%
América del Sur	299,225,920	210,612,560	70.0%	88,612,736	30.0%
América Central	6,472,177	8,470,642	51.42%	8,001,697	48.57%
Caribe	7,501,004	5,827,881	77.69%	1,673,123	22.31%
México	45,729,053	35,550,283	77.73%	10,178,770	22.66%
Total	368,928,154	260,461,366	70.0%	108,466,326	29.0%

Fuentes: Datos suministrados por los Organismos Electorales de América Latina.

CUADRO N° 5
ELECCIONES 1992-1996
PARTICIPACION ELECTORAL EN AMERICA CENTRAL, MEXICO Y EL CARIBE

PAÍS	AÑO	TIPO	PADRÓN ELECTORAL	PARTICIPACION	ABSTENCIÓN
COSTA RICA	1994	Presidenciales	1,881,348	1,525,979 (81,11%)	355,369 (18,89%)
EL SALVADOR (I VUELTA)	1994	Presidenciales	2,737,937	1,431,036 (52,27%)	1,306,901 (47,73%)
EL SALVADOR (II VUELTA)	1994	Presidenciales	2,737,937	1,246,220 (45,51%)	1,491,717 (54,48%)
GUATEMALA	1994	Legislativas	3,480,196	731,343 (21,02%)	2,748,803 (78,98%)
GUATEMALA (I VUELTA)	1995	Generales	3,711,589	1,737,033 (46,80%)	1,974,556 (53,20%)
GUATEMALA (II VUELTA)	1996	Presidenciales	3,711,589	1,368,829 (36,88%)	2,342,760 (63,12%)
HONDURAS	1993	Presidenciales	2,734,000	1,776,204 (64,97%)	957,796 (35,03%)

PAÍS	AÑO	TIPO	PADRÓN ELECTORAL	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN
PANAMÁ	1994	Presidenciales	1,499,451	1,104,678 (73,67%)	394,805 (26,33%)
NICARAGUA	1996	Generales	2,421,067	1,849,362 (76,39%)	571,705 (23,61%)
TOTAL DE AMERICA CENTRAL			16,472,177	8,470,462 (51,42%)	8,001,697 (48,57%)
REP. DOM. (I VUELTA)	1996	Presidenciales	3,750,502	2,949,098 (78,63%)	801,404 (21,37%)
REP. DOM. (II VUELTA)	1996	Presidenciales	3,750,502	2,878,783 (76,76%)	871,719 (23,24%)
MEXICO	1994	Presidenciales	45,729,053	35,550,283 (77,74%)	10,178,770 (22,26%)

Fuentes:

Boletín Informativo N°1 de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, pág. 20.

Resultados oficiales del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

Resultados oficiales del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

Boletín Electoral N°TV, pág. 47.

Boletín Informativo N°1 de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, pág. 8.

Resultados oficiales del Tribunal Electoral de Panamá.

Consejo Supremo Electoral de Nicaragua. Elecciones 1996.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

CUADRO N° 6
ELECCIONES 1992-1996
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA DEL SUR

PAÍS	AÑO	TIPO	PADRÓN	VOTANTES	ABSTENCIÓN
ARGENTINA	1993	Cámara de Diputados: Medio Periodo	21, 463,761	17,242,141 (80.33%)	4,221,620 (19.67%)
ARGENTINA	1995	Nacionales	22.160.325	18.168.699 (82%)	3.991.626 (18%)
ARGENTINA	1996	Legisladores de Ciudad de Buenos Aires	2,556,489	1,940,599 (75.91%)	615,901 (25.09%)
BOLIVIA	1993	Municipales	2,231,945	1,119,854 (53.31%)	1,162,091 (46.09%)
BRASIL	1994	Presidenciales y Legislativas	94,782,410	77,950,257 (82.24%)	16,832,153 (17.76%)
BRASIL (I VUELTA)	1996	Municipales	—	—	—
BRASIL (II VUELTA)	1996	Municipales	—	—	—
COLOMBIA (I VUELTA)	1994	Presidenciales	17,146,026	5,821,331 (33.95%)	11, 324,695 (66.04%)
COLOMBIA (II VUELTA)	1994	Presidenciales	17,146,967	7,379,844 (43.04%)	9,766,182 (56.95%)
COLOMBIA	1994	Gobernadores	17,722,980	7,126,737 (40.21%)	10,596,243 (59.7%)

PAÍS	AÑO	TIPO	PADRÓN	VOTANTES	ABSTENCIÓN
COLOMBIA	1994	Alcaldes	17,722,980	7,979,170 (45.0%)	9,743,810 (55.0%)
COLOMBIA	1994	Asambleas Departamentales	17,722,980	7,072,627 (40.0%)	10,650,353 (60.0%)
COLOMBIA	1994	Concejos	17,722,980	7,874,817 (44.4%)	9,848,163 (55.6%)
CHILE	1993	Presidenciales	8,085,439	7,383,286 (91.32%)	702,153 (8.68%)
CHILE	1996	Municipales	8,073,000	7,104,240 (88.00%)	968,760 (12.00%)
ECUADOR (I VUELTA)	1992	Presidenciales	5,664,153	4,060,458 (71.69%)	1,649,609 (29.12%)
ECUADOR (II VUELTA)	1992	Presidenciales	5,664,153	4,174,097 (73.69%)	1,535,965 (27.11%)
ECUADOR (I VUELTA)	1996	Generales	6,660,158	4,525,981 (67.95%)	2,134,177 (32.04%)
ECUADOR (II VUELTA)	1996	Generales	6,660,158	4,777,547 (71.73%)	1,882,611 (28.27%)
PARAGUAY	1993	Presidenciales	1,698,984	1,172,883 (69.03%)	526,101 (30.97%)

PAÍS	AÑO	TIPO	PADRÓN	VOTANTES	ABSTENCIÓN
PARAGUAY	1996	Municipales para Intendente	1,867,758	1,514,043 (83.31%)	353,715 (16.69%)
PARAGUAY	1996	Municipales para Junta Nacional	1,867,758	1,514,318 (83.15%)	353,440 (16.85%)
PERU	1995	Generales	12,403,059	9,065,739 (73.09%)	3,337,320 (26.91%)
PERU	1996	Municipales	—	—	—
URUGUAY	1994	Presidenciales	2,328,508	2,130,618 (91%)	197,890 (9%)
URUGUAY	1996	Referéndum de Reforma Constitucional	2,343,920	2,019,843 (86.1%)	324,077 (13.95%)
VENEZUELA	1993	Presidenciales	9,688,795	5,829,216 (60%)	3,859,579 (40%)
TOTAL DE AMERICA DEL SUR			299,225,361	210,612,560 (70.0%)	88,612,736 (30.0%)

Fuente: Zovatto, Daniel. Elections and Democracy in Latin America 1991-1995. Stockholm, Sweden. Junio de 1996.
Boletín Electoral Latinoamericano N°15. IIDH/CAPEL.

Información suministrada por los organismos electorales de América Latina.

* No se incluyen las cifras de las elecciones municipales de Perú (nov.1996) y Brasil (oct. y nov. 1996), debido a que en el momento del cierre de la edición los datos finales no estaban disponibles.

Los casos críticos, en términos de participación electoral, son: Guatemala, Colombia, El Salvador, Bolivia, y Venezuela. Por el contrario, los casos de mayor participación electoral son: Chile, Uruguay, Argentina, Brasil y Perú, en América del Sur, y Costa Rica en Centroamérica. Si bien no puede demostrarse que exista una crisis de participación electoral en el conjunto de la América Latina, sí aparecen algunos casos críticos, como señales de alarma. El Salvador, Guatemala y Colombia tienen los índices más bajos de participación. Es significativo que estos tres países hayan vivido y vivan intensamente la experiencia de la violencia y la guerra.

V. LA ALTERNANCIA EN EL PODER

MACKENZIE (1958) indica que deben existir condiciones previas para que un régimen político pueda ser democrático. Entre ellas, que existan condiciones de plena igualdad de oportunidades y certeza de que los resultados de los comicios reflejarán fielmente la voluntad de los electores. De no ser así, la legitimidad de los gobiernos queda cuestionada y se allana el camino para el descrédito de la democracia. Una segunda característica de los regímenes democráticos es la posibilidad real de victoria de parte de las fuerzas políticas de oposición, siendo típico de estos regímenes el juego de la alternabilidad en el poder.

Evaluando la totalidad de los procesos electorales presidenciales realizados en el período 1992-1996, resulta que en 13 oportunidades ganó las elecciones el partido de oposición y se le entregó el poder. En cambio, en los restantes 8 procesos ganó el partido de gobierno o afín a éste. Lo anterior evidencia que en la mayoría de los casos se produjo el fenómeno de la alternabilidad del poder mientras que, en los restantes, el partido de gobierno o uno afín a éste continuó en el poder, si bien a través de procesos electorales cuyos resultados fueron aceptados como legítimos por la totalidad de los partidos políticos de oposición, salvo los casos de República Dominicana (1994) y Nicaragua (1996).

Ello demuestra que durante el período analizado estamos en presencia de un predominio de la alternabilidad sobre la continuidad en el poder, pero en la casi totalidad de los casos con elecciones que se llevaron a cabo dentro de los parámetros de legitimidad. Si evaluamos la alternabilidad desde que dio inicio el proceso de transición, constatamos que salvo en los casos de Chile, Paraguay y México, la alternabilidad en el poder ha sido la tendencia dominante en América Latina. De ahí que pueda afirmarse que, con la excepción de Cuba, en América Latina se ha institucionalizado un sistema legítimo y pacífico de lucha por el poder que permite la alternabilidad en el gobierno.

Otra característica de los regímenes democráticos es la apertura hacia el pluralismo político e ideológico. Durante el período estudiado, ocuparon la Presidencia de la República políticos provenientes de las más diversas orientaciones ideológicas. Entre los países estudiados, en seis casos el Presidente proviene de un partido socialdemócrata o afín a éste, en seis casos de un partido político conservador, en dos casos de un partido liberal, en tres casos de un partido social cristiano o afín a éste, en un caso de un partido bonapartista neoliberal, en dos casos de un partido neopopulista y en un caso de un partido de izquierda. Esta clasificación primaria requiere cuidado, pues esos rótulos, en muchos casos no significan demasiado. Hay partidos que si bien tienen el nombre de socialcristiano, lo cierto es que salvo alguna afiliación internacional, no tienen otra característica que permita identificarlos en esa corriente. El fenómeno de los nuevos caudillos y la informalidad política es responsable del ascenso a la presidencia de personas como Alberto Fujimori, Rafael Caldera, Abdalá Bucarám y, en cierta medida, pueden entrar en el lote Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso, aunque este último es más un académico, un "outsider", que un nuevo caudillo.

En cuanto a orientaciones político-sociales, la mayoría de los electos, tarde o temprano tuvieron que adherirse al llamado "consenso de Washington" (que no es un consenso ni fue realizado en Washington) que implica la aplicación de políticas de ajuste que devienen estructurales. Hasta Rafael Caldera, electo contra ese programa, debió ponerlo en práctica. En eso, las viejas distinciones entre izquierda, derecha y centro quedaron para las percepciones, pero sin relevancia práctica a la hora de gobernar.

VI. LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y SUS PROBLEMAS

La convergencia de procesos de modernización productiva, ajuste económico y democratización política, crearon durante el período 1992-1996 una generalizada preocupación por el tema de la entonces y todavía denominada "governabilidad" como eje de la política.

Una versión restringida del término "governabilidad" refiere a las formas en que se relacionan el Poder Ejecutivo y el Legislativo, permitiendo que el primero pueda realizar una labor eficaz. Para ello, el titular del Ejecutivo necesita contar con el suficiente apoyo parlamentario, de lo contrario, suelen presentarse crisis de gobernabilidad. Así, por ejemplo, la debilidad del partido del Ejecutivo en el Parlamento, obliga a la negociación, a la búsqueda de alianzas que le aseguren poder gobernar, cosa que no siempre ocurre.

Esta cuestión reviste gran importancia en América Latina ya que la totalidad de los países de la región cuentan con sistemas presidencialistas; en su mayoría, el sistema electoral es el de representación proporcional, en la mayoría existe un sistema multipartidista y 12 de los 19 países latinoamericanos han adoptado el sistema de "ballotage" o de la segunda vuelta para las elecciones presidenciales (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Uruguay, aplicable desde 1999), cuando ningún candidato obtiene la mayoría absoluta. Así también en Argentina, cuando ningún candidato obtuviere más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos o el 40% por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de 10% respecto a la fórmula que le sigue. En Costa Rica se efectuará la segunda vuelta cuando ningún candidato obtuviere más del 40% del número total de sufragios válidamente emitidos.

En Bolivia se requiere la intervención del Congreso. Sin embargo, durante el período estudiado hubo necesidad de acudir a una segunda vuelta o "ballotage" sólo en los siguientes países: Colombia, Ecuador (en 1992 y 1996), El Salvador, Guatemala, y República Dominicana. En los casos de Ecuador (1996) y República Dominicana (1996) el que quedó en segundo lugar en la primera vuelta ganó en la segunda.

En los sistemas presidencialistas, la estabilidad política pasa por la posibilidad de que el Ejecutivo cuente con el respaldo de una mayoría en el Parlamento. De lo contrario, cuando no se obtiene un resultado electoral claro, lo que normalmente es así, hay que construir mecanismos diversos de cooperación para poder tener una gestión aceptable.

Estudiando el porcentaje obtenido por el partido del Presidente en el Parlamento durante el quinquenio 1992-1996 tenemos el siguiente resultado:

En Argentina, Carlos Saúl Menem obtiene, en 1995, un 48.46%. En Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada obtiene, en 1993, un 40%. En Brasil, Fernando Henrique Cardoso obtiene, en 1994, un 11.89%. En Chile, Eduardo Frei obtiene, en 1993, un 24.74%. En Colombia, Ernesto Samper obtiene, en 1994, un 51.42%. En Costa Rica, José María Figueres obtiene en, 1994, un 43.15%. En Ecuador, Sixto Durán Ballén obtiene, en 1994, un 10.96% y Abdalá Bucarám, en 1996, un 24.3%. En El Salvador, Armando Calderón Sol obtiene, en 1994, un 45.03%. En Guatemala, Álvaro Arzú obtiene, en 1995, un 53.75%. En Honduras, Carlos Roberto Reina obtiene, en 1993, un 51.05%. En México, Ernesto Zedillo obtiene, en 1994, un 48.58%. En Panamá, Ernesto

Pérez Balladares obtiene, en 1994, un 42.25%. En Paraguay, Juan Carlos Wasmosy obtiene, en 1993, un 44.44%. En Perú, Aiberto Fujimori obtiene, en 1995 (reelección), un 52.10%. En República Dominicana Joaquín Balaguer obtiene, en 1994, un 42.29%. En Uruguay, Julio María Sanguinetti obtiene, en 1994, un 32.99%. En Venezuela, Rafael Caldera obtiene tan sólo un 13.80%, en 1994. En Nicaragua, Arnoldo Alemán obtiene el 46.47%, mientras en República Dominicana, Leonel Fernández obtiene un 10% de su propio partido.

Entre las principales consecuencias que se desprenden de estos resultados en materia de gobernabilidad, sobresalen las siguientes:

- (I) Solamente en cuatro países, el ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta propia en el parlamento. Estos son los casos de Samper en Colombia, Reina en Honduras, Arzú en Guatemala, y Fujimori en Perú. Cabe destacar que dos de ellos (Colombia y Honduras) cuentan con uno de los pocos casos de bipartidismo, y que en el cuarto, Perú, Fujimori clausuró en 1990 el Congreso precisamente cuando no tenía la mayoría absoluta, aduciendo corrupción de los congresistas y que así era imposible gobernar el país.
- (II) En un segundo grupo de países, el ejecutivo cuenta con una mayoría cómoda, superior al 40%, pero insuficiente por sí sola para asegurarle mayoría absoluta en el Congreso. Estos son los casos de Menem en Argentina, Figueres en Costa Rica, Calderón Sol en El Salvador, Zedillo en México, Balladares en Panamá, Sánchez de Lozada en Bolivia, Wasmosy en Paraguay, Balaguer en República Dominicana (hasta 1996) y Alemán en Nicaragua. Sin embargo, estos presidentes deben negociar y concertar alianzas dentro del Congreso para obtener las mayorías necesarias que les aseguren la tan anhelada gobernabilidad.
- (III) En un tercer grupo de países (Brasil y Ecuador), el Presidente depende de una coalición de partidos para asegurar la mayoría absoluta en el Parlamento. Sin embargo, como quedó demostrado con Endara en Panamá y con Durán Ballén en Ecuador, estas "alianzas" a medida que se acercan las próximas elecciones suelen romperse, trayendo como consecuencia un serio conflicto entre el Ejecutivo y el Parlamento, colocando de este modo al país al borde de la ingobernabilidad. En Uruguay, la estabilidad se logra por mecanismos informales, los que posibilitaron una alianza política. Julio María Sanguinetti, en la última elección, obtuvo el 32.99% de los votos, mientras el Partido Nacional obtuvo el 31.2%, el Partido Frente Amplio un 30.6% y el Partido Nuevo Espacio

un 5.2%. De esta manera, se produjo un triple empate técnico con tres agrupaciones políticas de fuerza similar y todas en minoría, lo cual obliga al Presidente a una activa política de negociación y búsqueda de alianzas en el Congreso, como fórmulas indispensables para gobernar.

(IV) Un cuarto grupo de países presenta un cuadro más alarmante en materia de gobernabilidad. Este fue el caso de Serrano Elías en Guatemala, que contó solamente con un 24.14% de apoyo para su gestión en el Congreso. Aunque al principio estableció una alianza con el Partido Demócrata Cristiano y la Unión de Centro Nacional, finalmente quedó en franca minoría dentro del Parlamento. Su intento de cerrar el Congreso precipitó una crisis institucional que le obligó renunciar. Dentro de este grupo podemos incluir el caso de Rafael Caldera en Venezuela, con una Cámara muy fragmentada y un débil apoyo del 13.80% en el Parlamento; a Abdalá Bucarám en Ecuador (hoy destituido) con un 24.3% y a Leonel Fernández en República Dominicana con un 10%.

Resumiendo, la gobernabilidad está en dificultades en muchos de los países porque los titulares del Ejecutivo no cuentan con el suficiente apoyo parlamentario; cuestión que se agrava debido a la rigidez del sistema presidencialista, a la excesiva fragmentación del sistema de partidos en muchos casos, así como al estilo "confrontacional" o "de choque", característico de la cultura política de nuestros países.

Durante el quinquenio 1992-1996, tres presidentes (Serrano, Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez) sufrieron duros enfrentamientos con el Parlamento y fueron destituidos de sus cargos. También durante este periodo, Serrano Elías, debido a enfrentamientos que tenía con el Congreso, decidió aplicar la misma fórmula de Fujimori e intentó cerrar el Parlamento en Guatemala. El resultado, sin embargo, fue diferente al del Perú y debido a la crisis institucional que se produjo, Serrano debió renunciar y exiliarse en Panamá. Enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Congreso han sido también frecuentes en un número bastante alto de países latinoamericanos sin llegar, sin embargo, a las situaciones extremas de Guatemala, Brasil y Venezuela. Además de las consecuencias negativas que estos enfrentamientos generan en el ámbito de la gobernabilidad, producen un deterioro creciente ante la opinión pública de la imagen de ambas instituciones (Ejecutivo y Congreso) así como de los partidos políticos y de la política misma, tal como lo reflejan de manera alarmante las encuestas de opinión a nivel latinoamericano.

VII. LOS PARTIDOS BAJO SOSPECHA

Si bien los procesos de transición a la democracia tuvieron en su primera etapa a los partidos y a sus líderes como los protagonistas principales, durante el período 1992-1996 uno de los mayores problemas que enfrentó el proceso democratizador en América Latina fue la crisis de los partidos⁷. Crisis que por lo demás sigue abierta en nuestra época. Como en otras partes del mundo, la imagen respecto a la actuación de los partidos y de sus integrantes es negativa, y ésta se extiende a las instituciones donde los mismos se desempeñan, especialmente en los órganos de representación: los parlamentos. Como señala un reciente informe del PNUD, "la indiferencia de la política hacia la gente ha provocado el hastío de la gente con respecto a la política".

Así, en América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, durante el periodo 1992-1996, los partidos políticos y la política entraron en la mayoría de los países en una profunda crisis, caracterizada por la distancia cada vez mayor entre la política y la sociedad. Una investigación del National Democratic Institute (NDI), de agosto de 1995, constata este descontento hacia los partidos y sus dirigencias. La ciudadanía ve a los partidos y a los políticos con desconfianza, como ineptos y corruptos, faltos de transparencia y sensibilidad social. En este sentido, 8 de cada 10 argentinos, peruanos y colombianos, así como 7 de cada 10 mexicanos, desconfían de sus partidos políticos.

Una primer consecuencia de esta crisis se tradujo en el desprestigio del político tradicional, en la aparición de los "outsiders" y de la corriente antipolítica. Surgieron "nuevos caudillos", con estilos de liderazgo independiente, que buscaron directamente el apoyo de los electores, mediante el uso de los medios de comunicación, en especial de la televisión. Unos, como Fujimori, tuvieron éxito. Otros, como Collor de Mello y Serrano Elías, fracasaron estrepitosamente.

El caso más elocuente es el Perú⁸, donde las dos últimas elecciones presidenciales (1990 y 1995) estuvieron centradas entre dos "outsiders":

-
- 7 Ver Karina Perelli y Daniel Zovatto. Introducción: Partidos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina. Aparece en: Partidos y Clase Política en América Latina en los 90. IIDH-CAPEL. Compilado por Karina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto. San José, Costa Rica. 1995.
- 8 Karina Perelli y Juan Rial. Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos. Aparece en: Boletín Electoral Latinoamericano N°13, Enero-Junio 1995. IIDH-CAPEL. Pág. 199.

Fujimori contra Vargas Llosa, en 1990, y Fujimori contra Pérez de Cuéllar en 1995. En otros casos, asistimos al fenómeno caracterizado por el éxito de nuevos caudillos, como Menem en Argentina y Collor de Mello en Brasil. Una tercera modalidad fue la de políticos tradicionales "arrepentidos" que apelaron a la antipolítica y al discurso antipartido. Una cuarta modalidad fue la inclusión de "outsiders" dentro del seno de partidos tradicionales (Ramón "Palito" Ortega y Carlos Reuteman en la Argentina, ambos exgobernadores de las provincias de Tucumán y Santa Fe dentro del menemismo). Una quinta modalidad, muy extendida en la actualidad, es la de los empresarios transformados en políticos.

Una segunda consecuencia de esta crisis se traduce en un pronunciado desinterés por la política, en un aumento del voto en blanco, en un incremento del abstencionismo, en el decrecimiento de las identidades partidarias, en el desinterés por las campañas electorales y en una marcada tendencia de malestar con la política.

Una tercera consecuencia se evidencia en la crisis de representación política y en el rol disminuido de los partidos como instancias de intermediación. Los ciudadanos se sienten cada vez menos representados por los partidos. Crece la brecha entre el político y el ciudadano. La negociación sale del dominio de los partidos y hasta de los parlamentos. La política se hace en los medios de comunicación pero, sobre todo, en las pantallas de televisión. El político sigue a la opinión pública en vez de dirigirla. Las encuestas políticas sustituyen a los programas y a las ideas. Los partidos se vuelven cada día más y más sólo "maquinarias electorales". Todos estos fenómenos agudizan la personalización de la política, el debilitamiento de las estructuras partidarias y el desprestigio de los políticos y de la política.

País tras país, las encuestas confirman la gravedad de esta crisis. La opinión que la ciudadanía tiene hoy de los políticos en Latinoamérica es muy mala. La mayoría considera que los políticos no son honrados, que buscan esencialmente su propio enriquecimiento, que se aprovechan del poder en beneficio propio, que son prepotentes, engreídos, que no cumplen con sus promesas de campaña y que en su mayoría son incompetentes. Así, las encuestas realizadas por "Latinobarómetro"⁹ en Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, en 1995, muestran que un 35% de los entrevistados tienen "poca confianza" en los partidos políticos y otro 35% "ninguna confianza" en los mismos. Si sumamos a los que

9 Ver Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana . 1995. Galvarino Gallardo 1791. Providencia. Santiago, Chile.

tienen "poca confianza" con los que no tienen "ninguna confianza", resulta que un 70% de los entrevistados "desconfían" de los partidos políticos. Y cuando se pregunta por el grado de confianza respecto al Congreso Nacional, 34% tienen "poca confianza" y 24% "ninguna confianza" respecto del mismo, sumando 58% los que desconfían del Congreso. Es sintomático que la gente que dice tener "mucho confianza" en el Congreso representa apenas un 8% y quienes afirman tener "mucho confianza" en los partidos políticos representan tan sólo el 5%.

Por otra parte, cuando se le pregunta a la gente si los partidos políticos son fundamentales para la democracia, o si se puede prescindir de ellos, un 31% contesta que la democracia puede funcionar sin partidos políticos. Esta tendencia es alta en Perú (37%) donde prácticamente ya no existen los partidos políticos, pero igualmente alta es en Venezuela (37%), donde se vive una grave crisis de partidos, y en México (38%) donde se experimenta una crisis de hegemonía del PRI. En Chile, la tasa de personas que creen en una democracia sin partidos políticos es de 34%, mientras en Paraguay es de un 22%, en Argentina de un 19% y en Uruguay de un 15%. Finalmente, el porcentaje más alto aparece en Brasil, donde un 42% considera que la democracia puede funcionar sin partidos.

¿Qué ocurrió con el sistema de partidos en los diversos países de la región durante el período 1992-1996?¹⁰

Veamos en primer lugar el panorama centroamericano. En Honduras, ganó el Partido Liberal y permanece el bipartidismo (Partido Liberal y Nacional junto a dos partidos "bonsais": el PINU y la Democracia Cristiana). En Costa Rica, ganó el Partido Liberación Nacional (PLN), permanece el bipartidismo (Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana) y la izquierda fue reducida a su mínima expresión. En Nicaragua, gobernó doña Violeta. La coalición que la llevó al poder (la UNO) se fracturó al igual que el Sandinismo. El sistema de partidos agudizó su tendencia a la fragmentación, llegando a más de 25 los partidos inscritos para las elecciones de octubre de 1996. Hoy el nuevo escenario encuentra en los extremos a la Alianza Liberal y al FSLN y en el medio a un número considerable de minipartidos con escasa representación parlamentaria (Camino Cristiano, PCN, PRONAL, MRS, etc.). En Panamá, regresó el PRD al poder, se hundió el PDC, se fortaleció un "outsider" (Rubén Blades) y se mantienen el Arnulfismo y MOLIRENA. Existe por consiguiente una considerable fragmen-

10 Dieter Nohlen, Editor. Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. IIDH/ CAPEL. San José, Costa Rica. 1992.

tación en el Congreso (multipartidismo). En El Salvador, continuó ARENA en el gobierno; el sistema de partidos registra ahora cuatro partidos principales: ARENA y la izquierda (hoy ya fraccionada) como los dos mayores, seguidos a distancia considerable por la Democracia Cristiana y el PCN. En Guatemala, se produjo el ascenso y la caída del MAS de Serrano Elías y surgió el gobierno de Ramiro de León Carpio sin partido. Recientemente tenemos victoria del PAN, buen resultado electoral de la izquierda, que acepta participar por vez primera en muchos años en la contienda electoral, y debate en el centro, con fracaso de la coalición de Socialdemócratas, Demócratas Cristianos y Unión del Centro Nacional. (Multipartidismo). En República Dominicana, por su parte, hasta 1996 continuó en el gobierno el Partido Reformista Social Cristiano de Balaguer y un sistema de tres grandes partidos (tripartidismo): PRSC, PRD y PLD; sistema que se mantiene luego de la victoria de Leonel Fernández.

Por su parte, en México ganó el PRI, aunque este partido hegemónico vive una profunda crisis interna. Se consolidó el PAN en el segundo lugar y cayó el PRD al tercer lugar, permaneciendo un tripartidismo con partido mayoritario.

Dentro del paisaje partidista sudamericano, en Venezuela ganó Caldera, se resquebrajó el bipartidismo socialdemócrata / socialcristiano y surgió un multipartidismo. La crisis es tal que los dos candidatos que muestran las encuestas con más opciones son una exreina de belleza y un coronel golpista. En Colombia, continuó el Partido Liberal en el gobierno, permanece el bipartidismo liberal conservador y debate del M-19. Más recientemente, crisis de Ernesto Samper como consecuencia del narcotráfico y severo desprestigio de los partidos políticos tradicionales. En Bolivia, regresó el MNR al gobierno, ascenso de nuevos partidos neopopulistas, redefinición ideológica hacia el centro y la derecha, y consolidación de un sistema multipartidista. En Chile, continuó en el gobierno el Partido Demócrata Cristiana (PDC) y sus aliados, la derecha permanece dividida y se derrumba el Partido Comunista (multipartidismo). En Argentina, continuó el Partido Justicialista en el gobierno, el bipartidismo se debilita. Ascende una tercera fuerza, una Alianza de izquierdistas y disidentes peronistas y se produce la caída de la UCR al tercer lugar. En Brasil, ascenso y caída del PRN de Collor, victoria de la socialdemocracia de Cardoso y definición de un multipartidismo. En Paraguay, el Partido Colorado continuó gobernando, pero sumido en una crisis interna. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) sigue siendo el principal partido de oposición y se consolida el Encuentro Nacional como tercera fuerza. Prácticamente desaparecen la Democracia Cristiana y el Partido Febrerista (tripartidismo). En Perú,

después de la debacle de Alan García y el APRA, ascenso y consolidación de Fujimori y colapso de los partidos políticos, ninguno de los cuales llegó a alcanzar el 5% requerido para seguir existiendo legalmente. En Haití, se consolidó en el gobierno el partido de Aristide y pareciera delinear una oposición. En Uruguay, gana por muy estrecho margen el Partido Colorado, se rompe el bipartidismo y surge un tripartidismo perfecto. La izquierda, representada por el Frente Amplio manifiesta una tendencia en ascenso. En República Dominicana se mantiene un sistema de tres grandes partidos (tripartidismo): PRSC, PRD y PLD. En Cuba se mantuvo el sistema de partido único.

En suma, la tendencia dominante ha sido en favor del multipartidismo con un total de ocho países: Guatemala, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Ecuador, Brasil, Chile, y Bolivia. Cinco países cuentan con un sistema tripartidista: República Dominicana, Uruguay, Argentina, México y Paraguay, si bien estos dos últimos presentan un cuadro combinado de partido hegemónico en crisis, acompañado de dos partidos de oposición mayores que nunca llegaron al poder ejecutivo hasta ahora y varios partidos menores. Los sistemas bipartidistas han quedado reducidos a tres países (Honduras, Costa Rica y Colombia). Argentina es un caso especial. Habrá que esperar la próxima elección, a ver si se acentúa la ruptura del bipartidismo en las elecciones nacionales generales. En las de medio tiempo se da un multipartidismo desde hace ya muchos años. Países que hasta hace poco eran bipartidistas como Venezuela, Argentina —con los “caveats” que hemos señalado— y Uruguay, han evolucionado a sistemas tripartidistas. Perú es un caso inédito, que podría ser definido como de muerte y resurrección (aún por concretarse) de partidos políticos. Cuba, por su parte, sigue siendo un típico caso de partido único.

Si clasificamos a los Presidentes según sus rasgos de político tradicional, outsiders, herederos políticos y nuevos caudillos, el resultado es el siguiente: dos son hijos de expresidentes (Figueres y Frei) y una es viuda de un líder político asesinado (Violeta Barrios de Chamorro). Es decir, son casos de presidentes que han recibido una herencia política. Alberto Fujimori constituye el ejemplo por excelencia del “outsider” exitoso, neoliberal en lo económico y neoautoritario en lo político. Menem en cambio es el modelo exitoso del político tradicional convertido en nuevo caudillo, que asciende al poder dentro de un partido político tradicional, el justicialismo, de origen populista, y que una vez en el gobierno aplica un plan económico de corte neoliberal. Jean-Bertrand Aristide es un outsider, nuevo caudillo neopopulista de contornos religiosos. Fernando Henrique Cardoso ofrece rasgos de “outsider”. Tuvo un ascenso rápido desde la academia hacia el

Senado primero, hacia el Ministerio de Hacienda después y, finalmente, hacia la Presidencia. También él subió en el momento crítico de la caída del expresidente Collor de Mello. Pero es demasiado cerebral y moderado para llegar a ser nuevo caudillo. Rafael Caldera, aunque es político tradicional y miembro de la histórica cúpula del bipartidismo venezolano, fundador, líder y presidente de Venezuela por COPEI, se ha ubicado entre las fuerzas del descontento con la clase política tradicional y ha ocupado un rol de antipolítico neopopulista que, finalmente, desde el gobierno, desembocó en el neoliberalismo. Caldera es, en síntesis, un caso *sui generis* de político tradicional, una suerte de "político arrepentido". Un caso similar es el de Durán Ballén en Ecuador. Su efímero sucesor, Bucarám, actuó como un "informal", nuevo caudillo prebendario, irresponsable, demostrando que no deseaba ser presidente sino sólo un personaje clave de la política de su país como condicionado por la acción de los demás.

En México, Ernesto Zedillo no parece clasificar ni como viejo caudillo ni como político tradicional, pero tampoco como nuevo caudillo. Es una especie de "tecnócrata" del ala modernizante del PRI. Pero el mayor número de casos es el de los empresarios metidos a políticos, como Pérez Balladares, en Panamá; Arzú, en Guatemala; Calderón Sol, en El Salvador; Figueres, en Costa Rica; Sánchez de Lozada, en Bolivia; Frei en Chile; Wasmosy en Paraguay y Arnoldo Alemán en Nicaragua. Pareciera que el electorado de casi la mitad de los países de América Latina confía más en las capacidades gerenciales de los empresarios transformados en políticos que en los políticos tradicionales. Si a los empresarios-presidentes le sumamos los políticos "arrepentidos" como Durán Ballén y Caldera; nuevos caudillos como Menem; "outsiders" como Fujimori y Violeta Barrios de Chamorro; académicos como Cardoso; tecnócratas como Zedillo, vemos que el número de presidentes que provienen de una carrera política tradicional es mínimo: Sanguinetti, Reyna y Samper. Balaguer, por su parte, es el arquetipo del viejo caudillo latinoamericano en extinción, semejante a un personaje del realismo mágico de Gabriel García Márquez, mientras su sucesor en la Presidencia de la República, Leonel Fernández, es un abogado de la nueva generación con el tono pragmático de la nueva época.

VIII. ELECCIONES Y CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

América Latina fue durante el siglo XX la región de mayor crecimiento económico, pero es también la zona de mayor concentración del ingreso en el mundo. Estos dos datos evidencian que el problema principal de la región no es económico, sino político.

Durante el período 1992-1996, los gobiernos en su gran mayoría aplicaron programas de ajuste estructural bastantes homogéneos, que se tradujeron en aspectos positivos y modernizadores así como en altos costos tanto sociales como políticos. El modelo económico aplicado (parte del "consenso de Washington") privilegia el mercado, está abierto al exterior, el estado juega un rol mucho menos importante que en el pasado y se respetan ciertas reglas macroeconómicas básicas. Entre los mayores logros se puede mencionar que la región recuperó el crecimiento económico; se hizo retroceder la inflación; se aumentaron las exportaciones; se fue pagando la deuda externa; se logró estabilidad macroeconómica; se redujo el déficit fiscal; así como un generalizado proceso de integración económica regional. América Latina en su conjunto elevó el PIB a una tasa de 3.8% en 1991, 3% en 1992, y 3.6% en 1993, sin embargo el nivel de vida de la gente no mejoró. Por el contrario, creció el número de pobres y la riqueza siguió concentrándose.

Durante este periodo también se llevaron a cabo importantes esfuerzos en materia de reforma y modernización del Estado. Consecuencia de las políticas neoliberales en boga, la mayoría de los países, mediante ambiciosos programas de privatizaciones, iniciaron un proceso de desmantelamiento del Estado Empresario y del Welfare State, avanzando hacia la construcción de un nuevo monstruo: el Estado sin piedad.

En el quinquenio 1992-1996, la economía de América Latina y el Caribe creció un 14.9%¹¹. En 1996, según estimaciones de la CEPAL, fue un año de crecimiento moderado, un 3% promedio.

En la década ubicada entre 1981 y 1990, la economía creció un 13%, lo cual significa que durante el primer quinquenio de la década del 90, la economía creció un poco más de lo que había crecido durante toda la década del 80. Sin embargo, si dividimos la tasa de crecimiento de 14.9 entre cinco años, el resultado es un crecimiento de 2.98% al año, muy cercano a la tasa de aumento de la población e insuficiente para poder tener un efecto positivo en la reducción de la pobreza. Como bien expresó el Presidente del BID, Dr. Enrique Iglesias, si queremos proteger las democracias latinoamericanas de las amenazas de la desigualdad rampante, la economía regional tendrá que crecer a un ritmo anual no inferior al 6 ó 7%.

11 CEPAL. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe. 1995. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1995. Pág. 49.

En materia de control inflacionario las noticias fueron buenas. Si se revisa la tasa de inflación durante el quinquenio 1991-1995¹², ésta representó un 199.7% en 1991, subió a 887.6% en 1993 y bajó drásticamente en 1995 hasta un 25%. Estas tasas significaron un avance importantísimo, si se las compara con la tasa de inflación de 1,212.5 en 1989. Sin embargo, paralelo a la reducción de las tasas de inflación, en varios países aumentaron las tasas de desempleo. En Argentina, por ejemplo, la tasa de desempleo abierto urbano en 1995 fue superior al 18%, un récord histórico, mientras en Uruguay fue superior al 10%.

La crisis financiera mexicana y las secuelas del efecto "tequila" en América Latina, complicaron la reactivación económica latinoamericana, reduciendo la tasa de crecimiento anual, en 1995, a tan sólo un 0.6%.¹³ Si bien la inflación regional fue la más baja de los últimos 25 años, la tasa de desempleo abierto regional en cambio subió del 6.4% a 7.4%, deterioro éste que no se registraba desde los inicios de los años ochentas.¹⁴ Para muchos analistas el desempleo constituye hoy, quizás, el problema de mayor envergadura para las democracias latinoamericanas. Según el último estudio de opinión, elaborado por Latinobarómetro durante el segundo semestre de 1996, los latinoamericanos perciben como los principales problemas económicos de la región, al desempleo (21%) y a la educación (20%).¹⁵ (Ver gráfico 1).

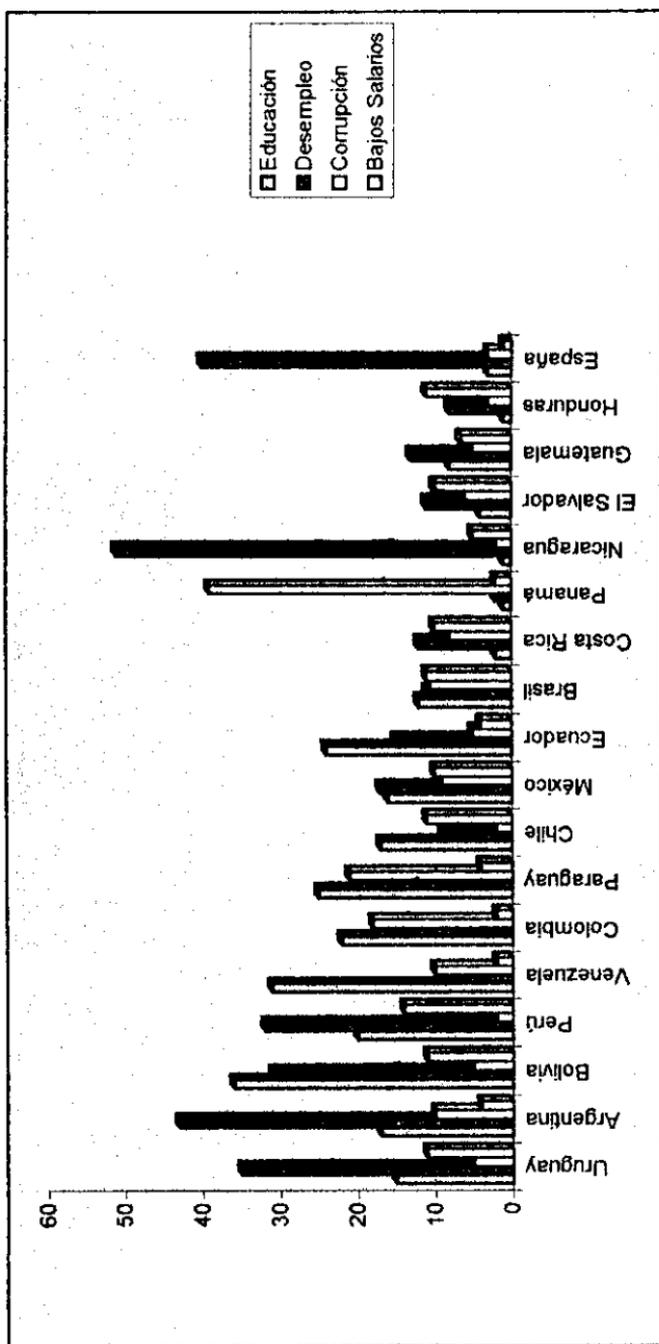
12 CEPAL. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe. 1995. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1995. Pág. 51.

13 *Ibid.* Pág. 1.

14 *Ibid.* Pág. 11.

15 Latinobarómetro, 1996. Aparece en Perfiles Liberales N°52. Marzo-abril, 1997, pag. 5.

GRÁFICO N° 1
EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE



Fuente: Revista *Perfiles Liberales*. Fundación Friedrich Naumann, N° 52. Marzo/Abril 1997. México D.F. Pág. 5.

Por lo demás, y pese a los avances macroeconómicos, en América Latina la pobreza durante el periodo 1992-1996, siguió siendo no sólo la mayor amenaza a la estabilidad política y a la cohesión social, sino uno de los problemas más acuciantes, como lo señalan los informes del PNUD¹⁶ y del Banco Mundial. El hecho de que el 65% de la población latinoamericana (280 millones) y cerca de un 70% de la población centroamericana vivan en la pobreza o en la extrema pobreza (pobreza que afecta de manera especial a los grupos indígenas, a las áreas rurales y a las bolsas de concentración urbana), constituye una bomba de tiempo para la estabilidad y el futuro de la democracia en la región.

Como bien ha dicho Jorge CASTAÑEDA¹⁷ “los grandes obstáculos que enfrenta la democratización en América Latina provienen del pecado original de una región desolada por el peor de los estigmas: la desigualdad, que la caracteriza, más que a cualquier otra parte del mundo. Existen zonas más pobres, pero ninguna más injusta”. Una pregunta que estuvo presente a lo largo del periodo 1992-1996 y que hoy sigue vigente es: *¿cuánta pobreza resiste la democracia?*

Si cruzamos los resultados electorales, con la aplicación de programas de ajuste económico, vemos que las reacciones de los electores fue diversa. En algunos casos, como los de Perú y Argentina, los ciudadanos premiaron con la reelección a ambos por sus éxitos económicos, o dieron su apoyo a tecnocracias, que habían demostrado eficacia en el control inflacionario, como fueron los casos de Cardoso en Brasil y Sánchez de Losada en Bolivia. En otros casos, en cambio, los electores mandaron para la casa al partido responsable de los programas de ajuste, dando su apoyo a propuestas con más “sensibilidad social”, como por ejemplo en Honduras, Costa Rica y Uruguay, sin perjuicio de reconocer que en los dos últimos países, las diferencias entre el ganador y el perdedor fueron mínimas, en ambos casos menor a los 30.000 votos. Pero por sobre todo, en estos tiempos de crisis, los electores depositaron su confianza en aquellos políticos provenientes del sector empresarial. En Haití y en Venezuela, en cambio, las victorias de Aristide y de Caldera, pueden ser interpretadas como un primer voto de claro rechazo a los programas neoliberales y contra el FMI. Sin embargo, en ambos casos, los gobernantes terminaron cediendo a los programas del FMI. En Chile, Costa Rica, Honduras, Colombia y Uruguay, las victorias de Frei, Figueres, Reyna, Samper y Sanguinetti se explican en función de una propuesta pragmática de ajustes económicos necesarios pero con mayor “sensibilidad social”

16 PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1994. Madrid. 1994.

17 CASTAÑEDA, Jorge, La utopía desarmada. Editorial Ariel. Buenos Aires, Argentina. 1994.

En suma, los procesos de transición a la democracia en América Latina, siguieron enfrentando durante el quinquenio 1992-1996, un contexto económico adverso. Por su parte, los disturbios políticos en las provincias pobres del norte argentino, en especial en Santiago del Estero, en 1993, y la revuelta de Chiapas en México, el 1º de enero de 1994, volvieron a priorizar en la agenda política latinoamericana el debate acerca de las tensiones insuperables entre las políticas de ajuste económico y la viabilidad de la democracia; debate éste que sigue abierto en nuestros días.

En mesa redonda sobre el futuro económico de América Latina, organizada por la Revista Times, en 1996, prestigiosos economistas coincidieron en torno a los siguientes temas:

- El crecimiento seguirá a un ritmo moderado, alimentado por una vigorosa expansión del comercio y las inversiones internacionales.
- No es posible dar marcha atrás a la apertura económica en América Latina. El último de los grandes países que se resistía a la apertura, Venezuela, hace unos meses llegó a un acuerdo con el FMI, para abandonar el control de precios y monetarios, ejercer restricción fiscal y privatizar industrias estatales.
- Existe, sin embargo, una suerte de “fatiga de reformas” que se viene asentando en numerosos países latinoamericanos y puede llegar a complicar los cambios futuros.
- El desempleo, en muchos casos causado por las reformas económicas, seguirá siendo uno de los problemas más intimidantes –quizás el problema más intimidante– de los años noventas, junto con el de la pobreza.
- La recuperación económica seguirá siendo frágil y, en algunos países importantes, se puede llegar a ver amenazada como consecuencia de monedas locales sobrevaluadas y déficit gubernamentales en ascenso. Estas dificultades pueden verse agravadas por las opciones que afrontan los gobiernos en cuyos países se celebrarán elecciones entre 1997 y 1999. La tentación de ciertos gobiernos de escapar a la disciplina, aumentando el gasto público con fines electorales por un lado y, por el otro, la tentación del electorado de escoger opciones equivocadas –pero populares– es muy grande.

IX. FUERZAS ARMADAS Y ELECCIONES

En la mayoría de los países de la región, los militares han comenzado a dejar de tener presencia en los procesos electorales. La misma no suele ir

más allá de dar seguridad en el día electoral, pero aún en los procesos logísticos, poco a poco, son sustituidos. La acción de los militares se ha restringido notoriamente y, en 1996, puede decirse que, salvo en Ecuador y Perú, la misma no es relevante. Como lo reconoció el Jefe del Comando peruano Gral. Bari Hermoso, el autogolpe de Fujimori de 1992, fue largamente planeado por los militares. El régimen de presidencia plebiscitaria de estilo bonapartista, se mantiene con un importante apoyo militar, sin embargo, en el plano electoral se registra una retirada de los militares que, en la consulta de 1995, dejaron de participar en actividades logísticas, como era la práctica habitual en elecciones anteriores.

En Ecuador, la debilidad del gobierno Durán Ballén, llevó a un ascenso de la acción militar en política sustentada, además en: a) el incidente bélico de 1995 en el cual la fuerza militar ecuatoriana, por primera vez, desde 1941, logró imponerse a los peruanos, b) la adopción por parte de la fuerza militar de un credo "estatista", que reconoce sus raíces en el pensamiento de la CEPAL que trata de retardar los efectos de los modelos económicos que propugnan el ajuste estructural y c) el peso del liderazgo militar, especialmente del actual Jefe del Comando, Gral. Paco Moncayo, un sociólogo, propagador del pensamiento citado, articulador de la victoria militar contra el Perú y hombre honesto. Con esta base, la fuerza militar apoyó el proceso de destitución de Abdalá Bucarám en 1997, aunque en el proceso los militares no se expusieron públicamente.

En El Salvador y Guatemala, los militares aceptaron el proceso de reconversión que les imponen los acuerdos de paz. Esto los obliga a salir del primer plano político que tuvieron en el pasado. En Nicaragua se procesó el paso de una fuerza partidaria a una nacional, facilitado por el liderazgo provisto por el Gral. Joaquín Cuadra Lacayo, el nuevo comandante que asumió en 1995, en reemplazo de Humberto Ortega. Las "intervenciones" militares de EEUU liquidaron a los militares de Panamá y Haití. Si bien en Chile Augusto Pinochet sigue siendo el comandante del Ejército, su papel es simbólico y su retiro se producirá en 1997. Los condicionamientos impuestos refieren al pasado, no al futuro.

En esta ola democratizadora, el espacio que queda para los militares es volver al papel de fuerza moderadora, que ya ejercieron en el pasado, y no al de fundantes de un régimen. De ahí su papel de "garantes" y "soportes" de regímenes en problemas, como acontece en Ecuador y Perú.

X. CONSIDERACIONES FINALES

En primer lugar, el proceso democratizador que vive Latinoamérica desde fines de la década de los setenta hasta nuestros días, además de ser

el más profundo y el más amplio, es también el de mayor duración de toda su historia. Sólo Cuba permanece al margen de este proceso. Desde que se inició, salvo en Haití, en ningún país prosperó un golpe de estado. Pero incluso en este país, la democracia fue recuperada. El autogolpe de Fujimori en Perú, en abril de 1992, reviste una situación *ad hoc*. Así, mientras en 1976, de acuerdo a los cinco estudios recopilados por POWELL de las 21 democracias, sólo una era latinoamericana (Costa Rica), numerosos países de América Latina califican hoy como democracias, de acuerdo a los criterios de POWELL o, si se quiere, de "poliarquías", al decir de DAHL.

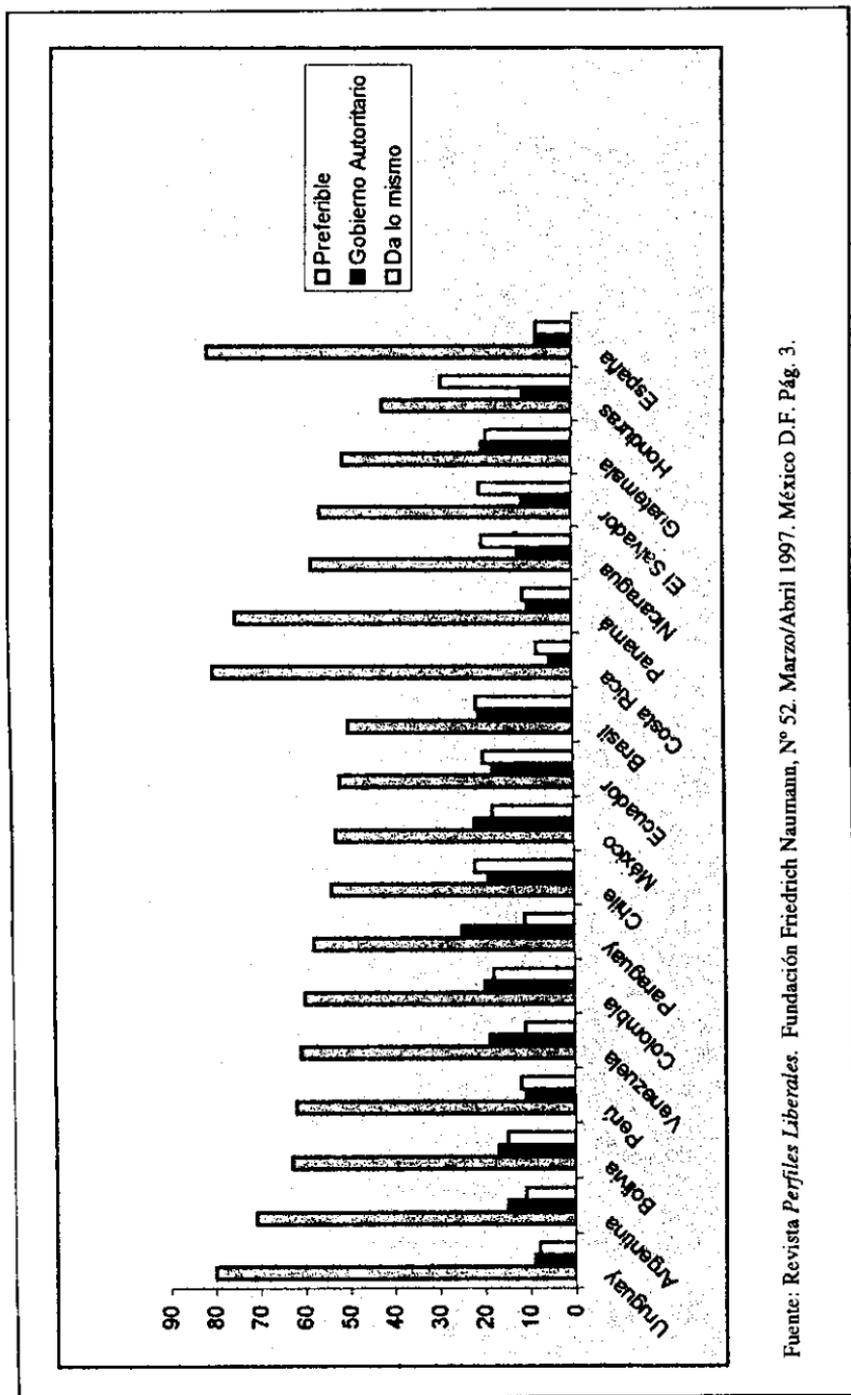
Un punto importante a destacar, como han señalado WHITEHEAD y LOWENTHAL, es el papel jugado por la comunidad internacional en favor de las elecciones y la democratización, no sólo en la etapa de arranque sino a lo largo de estas casi dos décadas. El apoyo moral, político y financiero de los países europeos, de Canadá y de los Estados Unidos, así como el de la Unión Europea, las Naciones Unidas, la OEA, al igual que el de las internacionales de los partidos políticos, ha sido y sigue siendo clave, como quedó demostrado en República Dominicana, en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití y, más recientemente, en Paraguay.

Pese a los enormes avances registrados en el ámbito de las elecciones y de la política, la democracia enfrenta hoy en América Latina una crisis que, según nuestro modo de ver, más que una crisis "de" la democracia es una crisis "en" la democracia¹⁸. La ola de insatisfacción y de desencanto democrático, dependiendo del país en cuestión, que recorre América Latina de norte a sur y viceversa, por el momento no cuestiona la legitimidad de la democracia. Por eso, a nuestro entender, lo que hoy está en discusión no es la democracia en cuanto sistema, sino la calidad de la democracia como envase para poder llevar a cabo una gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de poner en juego el capital social de una comunidad política, para lograr satisfacciones para sus integrantes. Es la eficacia de las organizaciones democráticas, la que está bajo ataque. Según el último estudio de opinión de Latinobarómetro, existe una diferencia esencial entre el apoyo al sistema democrático, que entre los latinoamericanos es de un 61% por una parte y, por la otra, la satisfacción de los mismos latinoamericanos con respecto a cómo funciona la democracia, es decir, su eficacia, que es de tan sólo un 27%.¹⁹ (Ver gráficos 2 y 3).

18 ZOVATTO, Daniel. Discurso ante el VII Curso Interamericano de Elecciones. San José, Costa Rica. 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1995.

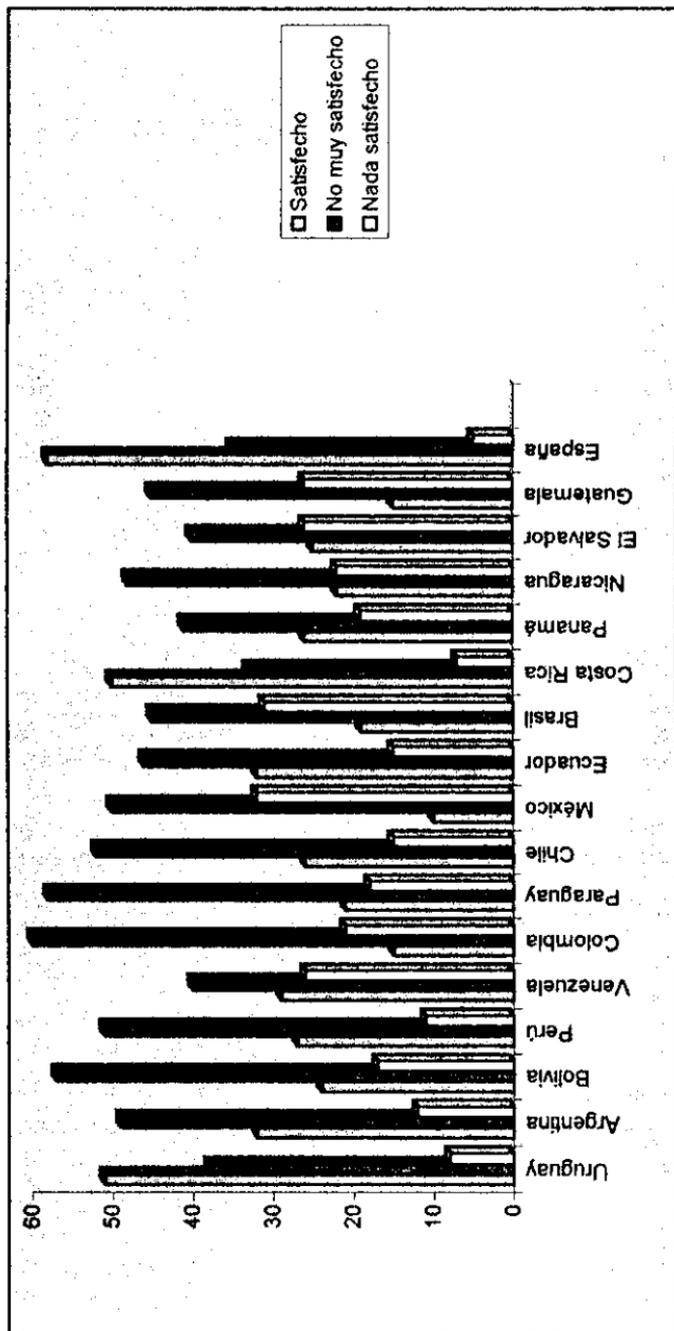
19 Latinobarómetro, 1996. Aparece en Perfiles Liberales N°52. Marzo-abril, 1997, pág. 4.

GRÁFICO N° 2
DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO



Fuente: Revista *Perfiles Liberales*. Fundación Friedrich Naumann, N° 52. Marzo/Abril 1997. México D.F. Pág. 3.

GRAFICO N° 3
SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



Fuente: Revista *Perfiles Liberales*. Fundación Friedrich Naumann, N° 52. Marzo/Abril 1997. México D.F. Pág. 4.

Por lo demás, muy diversos intereses internacionalizados llevan adelante campañas en los medios de comunicación, señalando que los países de la región latinoamericana no realizan todos los esfuerzos necesarios para hacer frente al narcotráfico. Así, EE.UU. certifica la acción de los países de la región, pero no hay certificaciones acerca de los esfuerzos de EE.UU. para contener el consumo o la primera fase en el lavado de dinero, pese a que allí se origina gran parte del proceso. El Presidente Gonzalo Sánchez de Losada, con cierto humor, a comienzos de 1997, dijo que los países de la región deberían certificar cada año a EE.UU. por su conducta en ese campo. Se acusa a los líderes de la región de corrupción, en muchos casos ciertamente comprobada. No es una preocupación popular, como tampoco es la lucha contra las drogas. Y también los estándares suelen ser dobles. La corrupción en países centrales suele ser tanta o mayor que la practicada en América Latina.²⁰ La impunidad por delito existe, pero hay resistencia a incorporarla legalmente como forma de compartir a la misma.²¹ La injusta distribución del ingreso y la pobreza que hace que el 60% de la población de la región participe imperfectamente del mercado y que muchos estén totalmente excluidos del mismo debilita a las instituciones políticas en una zona donde el estado es el articulador central de la vida societal.

Por otra parte, el descrédito de los políticos y la crisis de los partidos y de la política misma, generó un fuerte auge de la antipolítica que, de no ser corregido a tiempo, puede alimentar el regreso del péndulo desde la democracia a nuevas formas de autoritarismo tradicional, algunas incluso aceptables en la comunidad internacional por estar disfrazadas de ropaje "democrático", precisamente mediante el uso del instrumento electoral. Hay que recordar que también en el régimen comunista había elecciones periódicas, aunque no eran competitivas. Para ciertos analistas, existe peligro real de un resurgimiento neautoritario, sea bajo el "modelo Fujimori", de una democracia sin partidos, o bien, de una "democracia de fachada" o de una "delegative democracy" acompañada de una ciudadanía de baja intensidad, para decirlo en palabras de O'DONNELL. O puede ocurrir también —como advierte ADAM PRZEWORSKI en "Sustainable Democracy"²²— que de seguir incrementándose la pobreza y debilitándose el Estado, el riesgo sea una desintegración social, que conduzca a una violencia descentralizada.

20 Por ejemplo no se han denunciado casos que se den dormitorios que pertenecieron a héroes del pasado a cambio de donaciones partidarias en ningún país de la región.

21 Los arreglos que permiten reducir condenas a cambio de denuncias todavía no se ha extendido en la región, pues las normas legales existentes no lo permiten.

22 Ver de Adam Przeworski y otros. *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press. 1995

Por eso, como bien apunta NICOLASSARTORIUS, el signo inquietante de nuestro tiempo es el avance de la no política sobre la política, conservando eso sí, por lo menos de momento, las formas externas de la democracia. El riesgo es que avancen los partidarios de la no política. Es decir, que triunfen los que piensan que los partidos políticos están demás, o que todo vale contra el contrario, o que este sistema que tenemos no sirve, que hay que sustituirlo por fórmulas que permitan la relación directa del líder de turno con el pueblo.

De ahí que la agenda para la democracia del futuro requiere de "nuevos caminos", dirigidos a pensar los temas que afectarán a la región: el empleo, la inserción en un mundo globalizado, cómo encarar los nuevos sistemas educativos, cómo reestructurar al estado, que fue considerado parte del problema por quienes impulsaron los programas de ajuste estructural, etc.

Pero estos puntos sustanciales suponen comunicación social entre dirigentes y ciudadanos. Se necesita la participación que, aunque no se demanda, se debe requerir. En efecto, sin la construcción de mecanismos de participación, para el consenso mayoritario y para el diseño minoritario, será difícil reestructurar la polis.

Al mismo tiempo, la organización institucional, propia del siglo XIX, en tiempos de video política requiere una revisión muy fuerte. La ingeniería electoral no resuelve problemas, pero debe acompañar a los planteos de solución. No deben basarse en ella cambios, los mismos acontecerán si se construye adecuadamente el capital social, pero en la agenda habrá que repensar mecanismos de representación y de estructuración de los gobiernos.

América Latina enfrenta hoy el reto de "democratizar la democracia", de hacerla eficaz y legítima al mismo tiempo, para hacerla sostenible. Enfrenta también el reto de restablecer la credibilidad en los partidos políticos y en las principales instituciones de la democracia representativa. De renovar la política, asentándola en la ética, acercándola a los ciudadanos, haciéndola transparente y "responsable" -"accountable"²³ y orientándola al bien común. De saber conciliar eficiencia con legitimidad, libertad con participación, crecimiento con equidad y ética con política, depende la sostenibilidad de la democracia latinoamericana.

23 Se podría utilizar este neologismo para traducir "accountability", concepto que es elusivo en la cultura política de la región.