

# INTRODUCCIÓN

## LA POLÍTICA, LOS PARTIDOS Y LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

*Juan Rial  
Daniel Zovatto G.*

### 1. ANTECEDENTES

Las instituciones políticas de nuestros días fueron diseñadas a partir del triunfo de las ideas de la Ilustración. La democracia que se desarrolló en la antigua Grecia era elitista, aunque su discurso, sintetizado magistralmente en la famosa oración fúnebre de PERICLES, tiene un raro grado de vigencia. Su práctica en la Atenas del siglo IV, sin embargo, degeneró en la demagogia que Aristófanes se encargó de satirizar en **Las Ranas**.

Durante el medioevo, algunos pensadores, entre los cuales ALTHUSSIUS sea quizás uno de los más relevantes, promovió la idea de la democracia como necesidad de participación. Pero hubo que esperar hasta el triunfo de las grandes revoluciones nordatlánticas para poder tener una aplicación práctica de las ideas que llevaron a la creación de un sistema de tres poderes.

En general, los Poderes Ejecutivos asumieron dos formas posibles de organización. La Presidencial, al estilo de los Estados Unidos, o la de un gabinete de ministros, con un Jefe de Gobierno a la cabeza, que está separado del Jefe del Estado, en quien descansa la representación de la Nación y del Estado.

Inicialmente, los Poderes Ejecutivos eran instituciones pequeñas, compuestas por unos pocos ministros y una burocracia muy restringida, donde los límites entre lo público y lo privado no eran precisos. Los desarrollos burocráticos que describió y analizó con maestría MAX WEBER fueron un resultado reciente, a partir de fines del siglo XIX y principios de éste.

El expediente, el procedimiento codificado y la racionalidad legal buscaban dar garantía y seguridad frente al patrimonialismo.

Poco a poco, la intervención creciente del Estado como regulador de lo colectivo hizo crecer cada vez más al Poder Ejecutivo *vis a vis* a los otros poderes, en tanto parte de la organización estatal relevante y dominante.

En el caso de los Poderes Judiciales, éstos también evolucionaron de acuerdo con dos modelos principales. Uno, de tipo continental, basado en el expediente y en un marcado formalismo, heredero de la vieja tradición romana. Otro, anglosajón, seguidor del llamado *common law*, de la costumbre, que, aunque codificada, puede dar lugar a mayor flexibilidad. En este último, a diferencia del primero, la jurisprudencia es fuente efectiva del derecho, mientras la oralidad predomina en gran parte de los procesos, llegando a ser exclusiva en lo penal.

Los parlamentos, en cambio, tienen una característica común, si bien pueden variar los diseños y las formas de integrarlos. Algunos tienen dos cámaras de igual o distinta competencia. Otros pueden ser electos por representación proporcional o por sistemas de mayoría en circunscripciones excluyentes. Pero, en todos los casos, sus atribuciones suelen ser similares y constituyen la representación del soberano a partir de las concepciones emanadas de la revolución francesa y americana que definieron como tal al pueblo, constituido por ciudadanos.

Por su parte, la expansión de la ciudadanía y el derecho del voto hizo crecer el asociacionismo a nivel político, proyectándose en el mundo del trabajo bajo la forma de sindicatos. Sin embargo, la institucionalidad diseñada en el siglo XIX trató de ignorar a los partidos y creyó que el ciudadano se manejaría individualmente a través de la elección de representantes parlamentarios. Indirectamente éstos elegirían a los responsables del Ejecutivo. Algunos miembros del Poder judicial también podían tener carácter electivo. Su cúpula, los jueces de Cortes Supremas, serían en cambio electos por los representantes del pueblo, es decir por los parlamentarios. Así, la revolución nordatlántica intentó terminar con todo tipo de asociacionismo corporativo y faccionalismo. Por eso, inicialmente, los partidos políticos fueron mal vistos. Se suponía que la representación política estaba en manos de individuos y no de colectivos. Los dirigentes eran simplemente otros ciudadanos. No obstante ello, la confrontación de ideas entre la "gironda" y la "montaña" o entre "federalistas" y sus adversarios, mostró que la tendencia natural a la suma de opiniones políticas sería difícilmente superable.

De este modo, gradualmente, los partidos políticos se fueron consolidando fuera del marco constitucional previsto en el siglo XIX. En Europa fue donde aparecieron primero los partidos de masas que vinieron a sustituir a las organizaciones de notables que manejaban el quehacer político de esa época. También allí se estudiaron por primera vez los llamados partidos "atrapa todo", fenómeno de mediados del siglo XX. De esta manera y poco a poco las Constituciones comenzaron a reconocer la existencia de partidos en tanto organizaciones de la sociedad civil mediadoras entre ésta, el gobierno y el Estado. En algunos casos se garantizó su existencia mediante normas constitucionales. En otros se apeló a normas para asegurar su existencia por la vía del apoyo financiero o para regular su acción. En un tercer grupo de países se siguió prescindiendo de la regulación gubernamental o estatal para su accionar, aunque ese margen se estrechó cada vez más, especialmente en lo que refiere a los controles de la financiación de esas organizaciones.

Con escasas correcciones éste es el sistema institucional actual cuando, al decir de ERIC HOBSBAWN, ya concluyó el corto siglo XXI<sup>1</sup>, iniciado en 1914 y terminado con la caída de los imperios "exterior" e "interior" soviéticos, entre 1989 y 1991. Ahora son los partidos los que proveen el elenco para integrar los parlamentos y el Poder Ejecutivo, salvo el caso excepcional de los Jefes de Estado de carácter real. Son los partidos los que promueven la designación para los cargos superiores a aquellos que dentro del Estado están impedidos de realizar actividad dentro de los mismos en razón de su servicio a toda la Nación y el Estado, los Jueces de Cortes Supremas y los mandos militares. Pero hoy, como veremos, los partidos tienen problemas de imagen y credibilidad. En muchos países del área, la política y los partidos están bajo sospecha.

## 2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ANTE EL CAMBIO TECNOLÓGICO

Si hace unos cincuenta años atrás hubiese existido una cámara de televisión en un recinto parlamentario, enfocando una sesión plenaria, se hubiera visto a un legislador enfrascado en la lectura de un periódico, otro dormitando, alguno tomando un bocadillo con su café, otro grupo de colegas hablando entre sí, otras bancas vacías, mientras alguno de los representantes hacía uso de la palabra. Nada muy diferente a lo que ocurre hoy en día, sólo que la población no tenía visión de lo que sucedía pues no existía la cámara intrusa.

---

1 Nos referimos a la obra de Eric Hobsbawm *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*. (New York: Pantheon Books, 1994).

En tiempos de cambio histórico acelerado como el nuestro, expresado sobre todo en la revolución provocada por la tecnología de la información, la institución parlamentaria y los partidos políticos –instituciones que conocemos hoy de acuerdo a la forma que asumieron a comienzos del siglo XX– no logran superar airosos la prueba del tiempo.

Se trata de organizaciones que siguen funcionando en otra circunstancia y en otro contexto. Un ejemplo permite graficar el punto. Un legislador suele tener dos formas totalmente diferentes de actuar. En un ámbito parlamentario, en “su salsa” diríamos, apela a las viejas formas, utiliza discursos largos, abusa de la retórica, ocupa bastante tiempo, suele hacer referencias a detalles y puntos sin importancia, hace hincapié en aspectos solemnes. Su vestimenta y modales también son formales. En cambio, cuando ese mismo legislador debe enfrentar una cámara de televisión, apenas tiene tiempo para expresarse en treinta segundos. Allí no vale la retórica sino la simplificación del mensaje, el valor del gesto y del lenguaje corporal, para llegar al gran público. La apariencia puede variar sustancialmente y apuntar a lo informal.

Las diferencias de estilo en uno y otro ámbito son considerables. Cuando se actúa en el ámbito partidario tradicional, dentro de un comité o en los escasos actos masivos a la vieja usanza, aún se apela al discurso elocuente, a los gestos ampulosos. Importa la voz vibrante y la oratoria encendida. Sin embargo, todo esto es inútil en la televisión, medio frío que presupone una conducta mesurada, una forma de comunicación coloquial y la necesidad de seducir a quien ve y escucha en lugar de encender ánimos.

Hay que ser conscientes de que la televisión, los equipos audiovisuales y sus sucesores llegaron para quedarse. Pero, también, debemos tener en cuenta que la prensa escrita, la formadora de conceptos, la que nutre la agenda de opinión de los medios audiovisuales, ha tenido que modernizarse. Los principales medios de prensa del mundo están hoy disponibles en ediciones reducidas en páginas “web” de Internet.

La mayoría de los políticos de nuestra región que tienen más de cincuenta años se socializaron con la prensa y a lo sumo con la radio, pero carecen en su mayoría de dominio frente a las cámaras. Son ellos los que predominan en la conducción de los partidos y los gobiernos de nuestros días. Los políticos más jóvenes seguramente se desenvolverán más adecuadamente en este medio. A lo largo de la historia, el político, el representante, siempre ha tenido que ser en cierta medida un actor, pero en tiempos de “audiovideocracia” las formas han variado radicalmente. Muchos políticos

se niegan a aceptar estos cambios y hasta los resisten, acusando a los medios de comunicación masiva, especialmente a los electrónicos, de sus desgracias. Sin embargo, el reto pasa por asumir las nuevas realidades y actuar en consecuencia.

En los últimos años, algunos políticos excedieron los límites de lo tolerable, como el efímero presidente ecuatoriano Bucaram, que realizó su campaña electoral junto a un conjunto de rock uruguayo, "Los Iracundos", y quien luego de asumir su cargo siguió siendo parte del mundo del espectáculo, grabando en vivo un CD con ese conjunto. Este es un "poli-cantante", aunque amateur. Hubo otros profesionales del mundo del espectáculo que fueron gobernadores, como Palito Ortega (cantaautor y actor de los sesentas y setentas) en Argentina, o candidatos presidenciales como Rubén Blades (cantaautor y actor) en Panamá. Hay otros que, siendo también aficionados, son buenos "poliactores" o "poliactrices". Carlos Menem es un buen ejemplo. Otros excelentes comunicadores previamente fueron profesionales y de ahí su prestigio y su seducción cautivante ante la pantalla, como Ronald Reagan.

Esta irrupción de nuevas formas de comunicación dominantes en la sociedad ha dejado a las instituciones políticas y su funcionamiento fuera del tiempo. Franklin Roosevelt apelaba a las "conversaciones desde la chimenea", utilizando la radio, como forma de infundir confianza a una población deprimida por el desempleo. Hitler apelaba a grandes escenografías, a la radio y a una voz que buscaba penetrar en la irracionalidad profunda del individuo, para lograr la adhesión emocional de un pueblo alemán al que se le quitó toda vía de expresión fuera del marco nazi. Stalin no lo hacía personalmente pues no tenía las dotes oratorias de Trotski o Lenin, pero montó un formidable aparato de propaganda. Tanto Hitler como Stalin utilizaban los parlamentos como órganos puramente formales, carentes de poder real.

Pero la derrota de los totalitarismos dejó nuevamente en pie como única forma de organización política a la democracia. De ahí que el problema central de nuestra época pase por el reto de cómo hacerla funcionar eficazmente, es decir como conciliar legitimidad con eficacia, en tiempos de gran cambio político, económico y tecnológico.

### **3. REPRESENTACIÓN EN UN ESTADO DÉBIL Y CON UNA SITUACIÓN DE PODER FRAGMENTADO**

En tiempos de globalización de la economía, de la comunicación y del consumo, o al menos del deseo de éste, existe una creciente "feudalización"

en la ejecución de la política. No estamos ya frente a Estados fuertes, especialmente en los países en desarrollo. Tampoco frente a sociedades estructuradas en corporaciones poderosas, como los sindicatos o los grupos intermedios. Pueden quedar las corporaciones, es cierto, pero incluso éstas carecen de la capacidad de articulación de antaño, o bien la conservan puntualmente, cuando se trata de un caso específico que permite despertar un interés común. El nuestro es el tiempo de los grupos de interés diversos, integrados muchas veces en organizaciones no gubernamentales competitivas, que a veces sustituyen al propio Estado.

Hay marcos globales provistos por la ciencia, la tecnología y el mercado y hay una sola forma política prestigiosa y legítima: la democracia de estilo occidental. Pero esta última, en su instrumentación, dista de llegar a constituir una poliarquía, al decir de DAHL, es decir una fórmula que asegure derechos a las minorías y conducción gobernante a las mayorías.

En general, la aplicación local del único modelo legítimo posible en estas zonas del planeta se hace en el marco de Estados en dificultades, carentes de capacidad financiera, donde se han incrementado los poderes de grupos locales o los ligados a un interés preciso, que se solapan en los antiguos grupos corporativos, empresariales, sindicales o profesionales. El resultado lleva a que la masa de la población, especialmente aquellos que "carecen de voz", reclamen orden, cierto grado de certeza, en una situación donde la idea de futuro en tanto proyecto y esperanza, ha desaparecido o al menos no es clara.

El llamado "consenso de Washington", que no fue un consenso ni se hizo en Washington, impuso una serie de medidas que muchos de los gobiernos aplicaron como única salida para lograr la estabilidad económica. El costo de hacerlo fue debilitar al Estado. Los viejos ogros, la inflación, el déficit fiscal están hoy bajo control. La deuda externa, aunque siguió creciendo, hoy preocupa menos. El crecimiento, si bien importante (en torno al 3% anual como promedio para la región), es insuficiente si se quiere reducir la pobreza. La desigualdad en la distribución de la riqueza sigue presente. Pero, además, hay ogros nuevos. Son el desempleo, el deterioro del capital social, de la capacidad de asociación con confianza entre los miembros de una comunidad para hacerla prosperar, el crecimiento de la pobreza y, lo más relevante, la exclusión y marginalidad social así como la corrupción rampante y las dificultades para imponer reformas estructurales al Estado que permitan tener una mejor calidad de capital humano, o sea, de educación y niveles de salud más apropiados para los individuos.

El "neoconsenso" de Washington de hoy en día apunta a promover el

buen gobierno en todos sus aspectos, incluida la estabilidad política y la seguridad jurídica, mientras en lo económico pide mantener una ortodoxia en el manejo macroeconómico que apunte a una economía sana pero con mayor "sensibilidad social". En este marco es poco lo que aportan los líderes partidarios y sus militantes, presos de una mecánica globalizadora a la que es difícil escapar. Faltan tanto ideas movilizadoras como líderes. Cayeron viejos dogmas y quizás sea bueno que no haya nuevos, pero al político le faltan mapas de rutas, balizamientos para seguir adelante<sup>2</sup>. Necesita metas, seguramente inalcanzables, pero motivadoras, generadoras de esperanza, para poder imprimir liderazgo. Mientras ello no ocurra la imagen del partido y la de los políticos seguirá siendo baja.

La capacidad de articulación que ya no desempeñan los partidos, ha pasado progresivamente a manos de los medios de comunicación social, de la Iglesia, de las ONGs, de las empresas. El Estado es hoy sólo uno más en la lista de actores y su poder se ha visto reducido. Por eso también ha caído el prestigio del político y de su organización, el partido. Sin embargo, debido al alto grado de exclusión social, la mayoría de la población pide mayores niveles de conducción política, de ahí que no es de extrañar que aparezcan soluciones caudillistas y hasta mesiánicas.

Ante poderes fragmentados que ejercen empresarios de sectores de punta, grupos que manejan información, tanto pública como privadamente, sectores que controlan personas a través de creencias religiosas o por su afinidad frente a un interés común de tipo puntual, sea éste global o local, se ha reducido notoriamente el marco de acción del Estado. La contraparte de este proceso se traduce en una pérdida de poder de los partidos y de los políticos, quienes han dejado de ser la voz de los "sin voz" y no logran que el Estado sea el "escudo de los débiles".

En este marco, la representación política, especialmente la que se ejerce en los parlamentos, viene perdiendo cada vez más relevancia. Actualmente son los Poderes Ejecutivos los que concentran las decisiones importantes. De los gobiernos de fines del siglo XIX, con tres o cuatro ministerios y un puñado de funcionarios, hemos pasado a las complejas estructuras presentes, con Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y diversas organizaciones autónomas o descentralizadas, mientras que los parlamentos mantienen su estructura básica desde hace más de un siglo.

---

2 Nos referimos a la declaración constitutiva del CÍRCULO DE MONTEVIDEO, de setiembre de 1996, promovido por el presidente del Uruguay Julio María Sanguinetti.

En efecto, las fórmulas de gobierno dominantes en nuestros días otorgan al Ejecutivo capacidad de iniciativa legislativa privativa, especialmente en el ámbito financiero y fiscal o, en ciertos casos, poderes de legislación efectiva por decreto, de modo de poder gobernar. Como contraparte la pérdida de relevancia del legislador es notoria.

Algunos plantean como única salida terminar con los regímenes presidencialistas y pasar a otros de tipo parlamentario. Pero ello no cambia mayormente las cosas, pues, como es sabido, un régimen parlamentario implica un ejecutivo aún más fuerte, como lo indica la experiencia europea. Supone asimismo la existencia de una coordinación estrecha entre ambos poderes para poder hacer efectiva la gobernabilidad, eliminando la "usura" que supone la negociación casi diaria entre un Presidente minoritario y las diversas fuerzas parlamentarias, al mismo tiempo que un sistema de partidos consolidado y disciplinado. Desde otro sector se impulsa en cambio una tendencia en sentido contrario, dirigida a fortalecer el presidencialismo, la gobernabilidad y la reelección.

#### 4. ¿QUÉ ES HOY UN PARTIDO?

En el nuevo orden de un mundo que se internacionaliza, promoviendo un fenómeno de modernización y homogeneización constante, por un lado, pero que al mismo tiempo se globaliza, haciendo patentes diferencias e inequidades, los partidos están urgidos a encontrar un nuevo papel. Al fin del "corto" y "violento" siglo XX, los partidos políticos se encuentran en crisis. Encuesta tras encuesta, país tras país, lo confirman. Las grandes organizaciones de masas que protagonizaron gran parte de la historia del mundo occidental, tanto en su zona avanzada como en los países periféricos, no tienen la presencia de antaño. No es ajeno a esto el gran cambio que se produce en el mundo y puede resumirse con la palabra clave "globalización"<sup>3</sup>. La revolución en la tecnología de la información (TI) ha dejado sin sentido a buena parte de la actividad partidaria<sup>4</sup>. Las grandes

---

3 Ver al respecto R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture* (London: Sage, 1992). M. Feather stone (ed.) *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity* (London: Sage, 1990).

4 Una buena cantidad de artículos académicos tratan el tema "partidos" refiriendo al fin de estas organizaciones. Véase por ejemplo Richard Flacks, "The Party's over. So what is to be done?" in *Social Research* No. 60. 1995. pp.445, o Richard Falke, "Toward Obsolescence" in *Harvard International Review* Vol. 17, 1995, pp.34. El conocido semanario *The Economist* constantemente viene refiriendo a la necesidad de implantar la democracia directa, considerando que los partidos ya no tienen la relevancia de antaño. Ver recientemente el artículo del número de fin del año 1996, publicado en el



movilizaciones callejeras han dejado de tener relevancia para la política cotidiana, apelándose a ella sólo en circunstancias excepcionales<sup>5</sup>. El cambio en el papel del Estado<sup>6</sup> y su reducción en tanto ente regulador<sup>7</sup>, trae aparejado una menor capacidad de acción de los partidos. La caída del mundo socialista, con la desaparición de la alternativa ideológica, es otro factor que afecta a los partidos.

Podríamos dar una definición mínima de partido indicando que es una organización dedicada a la competencia electoral. Actúa de acuerdo a requerimientos impuestos por la Constitución y las normas legales. El partido se organiza en función de lograr un resultado electoral, esto es para conseguir votos que se traduzcan en cargos que son de carácter electivo, de acuerdo a las normas en vigencia.

La extensión de la organización partidaria está definida por el tipo de competencia electoral en la que interviene. Puede ser nacional, regional o local. La organización puede tener un carácter más o menos intermitente, activándose y expandiéndose al máximo en los períodos preelectorales e “hibernando” en los períodos postelectorales. Algunos partidos políticos pueden tener una vocación de permanencia constante y otros meramente constituirse como vehículo para un acto electoral determinado o una serie de ellos, con escasa actividad en los períodos que median entre elecciones. En este marco, la definición es puramente instrumental, resultado de los arreglos de ingeniería política que disponen como se consulta a la voluntad

---

Vol. 34. N° 7997 “When democracy grows up: a survey” pp. 74. Previamente, ver el número del 150 aniversario de 1995 donde pronostica que en el siglo XXI crecerá la democracia directa.

- 5 La gran preocupación de Samuel Huntington expresada en *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Ct.: Yale University Press, 1968), respecto al papel de las organizaciones políticas de masas, entre ellas ciertas formas de partidos políticos, que desembocó luego en el trabajo realizado junto a M. Crozier y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy* en 1975 (New York: New York University Press), referido a la ingobernabilidad de las democracias, parece totalmente superado.
- 6 Ver *What I future for the state?* Special number of *Daedalus* Vol. 124 N° 2. Spring, 1995.
- 7 El mal denominado “Consenso de Washington”, dado que no fue consenso, ni se realizó totalmente en Washington, siendo que instituciones como el City Corp y uno de sus entonces Vice Presidentes Cecil Rhodes, o Henry Kissinger con sus artículos referidos a cómo pagar la deuda externa, fueron, quizás, más relevantes en su concepción, que sus formuladores-implementadores, los funcionarios de las grandes organizaciones multilaterales, da cuenta del fenómeno. Al respecto ver John Williamson, Ed. *Latin American Adjustment: How much has Happened?* (Washington: Institute for International Economics, 1990).

popular para hacer efectivos ciertos mecanismos democráticos. Los partidos resultan de esa necesidad y de ese marco impuesto jurídicamente.

El triunfo de la democracia como única alternativa de organización política ha llevado a la expansión de las elecciones como método para elegir autoridades y representantes populares. Pero esto no implica que se desarrollen más las instituciones de intermediación o representación como las que se crearon a lo largo de la historia en buena parte de occidente y de los países en desarrollo. Por el contrario, en algunos casos, la continua realización de elecciones trae aparejada la quiebra de las grandes organizaciones partidarias. Muchas son sustituidas por movimientos ad hoc, o por organizaciones de nuevo cuño, que funcionan dentro de los viejos marcos, pero apuntando a nuevos objetivos, en general limitados. Así, las máquinas electorales se conforman para: (1) Ajustarse a las normas vigentes para nominar candidatos, llevar adelante campañas electorales, recolectar dinero para hacerlas posible, montar una organización para hacer efectivo el voto en el día electoral y todas las tareas de conteo y proclamación posterior de ganadores. (2) Agrupar individuos que se supone pueden tener un pensamiento común, de diverso origen en torno a símbolos o nombres, para poder llevar adelante la tarea electoral. (3) Dejar fuera de sus marcos a quienes no se ajusten a ciertas normas de funcionamiento interno previstas para que la máquina pueda actuar adecuadamente.

Este tipo de funcionamiento, que supone una mecánica precisa, ajustada a un libreto a seguir, de acuerdo a un diseño legal predeterminado, puede estar acompañado o no de otras características. Para una buena parte de la población estas máquinas le son extrañas. No participan de su funcionamiento o quienes lo hacen pueden estar motivados por un interés personal que no es el propio de la máquina. Así puede haber gente que trabaja rentada el día de la elección o en conteos posteriores actuando como fiscal, veedor o delegado partidario, o como promotor de propaganda en la previa campaña electoral, sin involucrarse en los intereses de quienes hacen funcionar esa máquina. Es más, puede que si tienen que votar no lo hagan por el partido para el que trabajaron, como ha ocurrido con muchos ciudadanos brasileños en años recientes. Por lo demás, este tipo de organización electoral es obviamente, elitista, centrada en un número escaso de personas. En general, la mayoría de ellas actúa movida por el interés de obtener cargos electorales o para lograr una buena paga por su saber profesional puesto al servicio del interés de la máquina.

Por otra parte, si bien no han desaparecido las funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad y entre el gobierno o la oposición y

la sociedad –función que siguen cumpliendo aunque parcialmente los partidos– es precisamente en este tema donde hay grandes problemas que afectan el rendimiento de los partidos, todo lo cual se expresa en el descrédito que sufren muchas de las organizaciones partidarias.

De acuerdo a modelos clásicos, los partidos pueden agregar y/o representar intereses. El ejemplo son los típicos partidos clasistas que buscan representar y promover los intereses de su sector de afiliados, por lo general amplios grupos de masas. Los partidos comunistas en occidente decían representar a las masas de trabajadores industriales. Los socialistas a los trabajadores en general. Otras variantes podían incluir partidos campesinos o partidos “pequeños burgueses”, representantes de los intereses de pequeños propietarios. Existen asimismo los partidos regionales o locales que defienden la autonomía de decisión de una zona geográfica, en este caso interpretando intereses culturales, representados por una identidad definida a ese nivel. Precisamente este último tipo de organización tiene todavía bastantes posibilidades de acción en tiempos en que la globalización ha dado lugar a la expresión de intereses regionales y locales, de cuño cultural<sup>8</sup>.

En cambio, en un mundo donde el campesinado se ha reducido dramáticamente y tiende a desaparecer, y donde el trabajo industrial ha decrecido fuertemente por los efectos de los cambios tecnológicos<sup>9</sup>, la capacidad de representar intereses de esos sectores se ha diluido notoriamente. No hubo partidos específicos de sectores que se desempeñan en la creciente área de los servicios. Por lo general, fue por extensión que los trabajadores de servicios terminaron identificándose con los sectores de trabajadores industriales, a los que copiaron sus pautas de sindicalización primero y sus actitudes de adhesión política partidaria, después. Pero el trabajo en el área de servicios también cambió de carácter. Si bien hay grandes y complejas organizaciones, su base puede conformarse por comercios regidos por el sistema de franquicias que emplean una mano de obra poco calificada, no sindicali-

---

8 En España el Partido Nacionalista Vasco y en Cataluña Convergencia i Unió son las formaciones dominantes. En Italia la Liga Norte ha dado más de un dolor de cabeza a la nueva clase política de los años 90. En Alemania, en Baviera, en el hay una rama específica del socialcristianismo que actúa con cierta autonomía del partido que funciona en el Convergencia resto de Alemania. En Bélgica los partidos actúan de acuerdo a las líneas que dividen culturalmente al país. En América Latina funcionan partidos indigenistas desde hace largo tiempo. Las diversas formaciones kataristas de Bolivia son un buen ejemplo.

9 Libros como el de Jeremy Rifkin, *The End of Work* (New York: Putnam, 1995) dan cuenta académicamente del gran cambio que se enfrenta.

zada, que a veces trabaja tiempo parcial y no por largos períodos en el mismo lugar<sup>10</sup>.

Por su parte, los partidos que representaban intereses, en el marco de las democracias occidentales, estaban confinados a actuar en la oposición. A veces constituían una correa de acción en el nivel político de un frente mayor que incluía organizaciones sindicales, como ocurría con gran parte de los desaparecidos movimientos comunistas clásicos pro Moscú.

La adición de intereses fue la alternativa expresada por los grandes partidos multclasistas de Europa, los democristianos y socialdemócratas, principalmente, aunque también se pueden incluir a liberales y conservadores de diversa orientación en ese marco o a las dos grandes coaliciones de EE UU, los demócratas y republicanos. En menor medida, en buena parte de los países periféricos aparecieron también estas organizaciones. Se trata de partidos que buscan limar los choques que puede producir la defensa de los intereses de cada sector y buscar un compromiso, un "pacto social" que expresa a nivel político cómo funciona la sociedad. Tienen por lo general como correlato una actuación que lleva a la conformación de pactos societales entre empresarios y trabajadores, a veces con participación estatal, sea como moderadores o como partícipes directos en los acuerdos.

Algunos partidos fueron creados, además, pura o exclusivamente, para expresar ideologías o posiciones emocionales en favor de creencias determinadas. Algunas organizaciones de cuño comunista, mal implantadas en la sociedad, asumieron ese carácter. Por lo general no son más que un grupo de militantes sin mucha conexión con la sociedad y no forman *-stricto sensu-* parte del sistema de partidos. En raras ocasiones suelen alcanzar representación parlamentaria y, en tal caso, asumen un carácter puramente testimonial. A veces han logrado impacto en base a una prédica antisistema pasando a la actividad violenta, sea como organizaciones de propaganda armada, bandas de guerrilleros, etc.<sup>11</sup>

---

10 Los "McJobs", los trabajos que requieren poca especialización, que se supone que para la mayoría de quienes los toman serán por un lapso no muy largo, no llevan a la sindicalización ni a la permanencia en el trabajo y, de hecho, son una antesala de una desocupación permanente en el ámbito del trabajo formal y parte de la experiencia de un nuevo tipo de economía informalizada, de un nuevo sendero, al decir de Hernando de Soto, en su obra *El Otro Sendero* (Buenos Aires: Sudamericana, 1987). Véase también la obra de Robert Reich, *The Work of Nations* (New York: Vintage Books, 1992) sobre las nuevas tendencias del trabajo. Hay edición española editada en 1993 en Barcelona.

11 En América Latina, hay muchos ejemplos de pequeños partidos testimoniales de base marxista, en general todos los partidos trostkistas desde México hasta Argentina han

En suma, hoy un partido es una organización pequeña, preparada para competir electoralmente, lo que supone tener una estructura para recaudar dinero para enfrentar gastos de campaña, conducir organizaciones que hacen estudios de opinión pública, diseñan campañas y manejan a los medios de comunicación masivos para tratar de obtener el mayor número de votos. Paralelamente se trata de una organización que compite por el poder. Está conformada por un elenco de notables, que ocuparán cargos en el gobierno, en la administración pública, en el parlamento, cuyo fin es manejar el país.

## 5. TIPOS DE PARTIDOS

Originariamente, los partidos políticos fueron conformados por organizaciones de notables, a veces complementadas por organizaciones armadas<sup>12</sup>. La extensión de la ciudadanía a quienes carecían de bienes, a los iletrados y, finalmente, a las mujeres, llevó a que los partidos tuviesen que atender los requerimientos de buena parte de la población. Los partidos dejaron de estar circunscriptos a un pequeño sector. Pasaron a abrirse a toda la sociedad.

En la circunstancia actual los partidos vuelven a tener un carácter elitista, no ya con base en un clivaje de clase que supone la exclusión de la actividad política para quienes están situados en clases subalternas, ya que en una sociedad crecientemente heterogénea, donde los estratos sociales se multiplican, la actividad política no es excluyente de sectores sociales. Sin embargo, el interés de actuar en política se ha apagado notoriamente.

Con un papel más restringido de los Estados, donde su rol como empleador ha decrecido marcadamente, por un lado, y donde, por otro, la ca-

---

tenido ese carácter. En éste último país una organización de este tipo dio origen al Ejército Revolucionario del Pueblo aniquilado por la dictadura militar. Del mismo tipo han sido las organizaciones pro-chinas, algunas de las cuales derivaron también en la violencia, como Sendero Luminoso. Son escasos, en cambio, los ejemplos de organizaciones de derecha extrema. La mayoría proliferaron en los años treinta. Algunas lograron transformaciones exitosas como la Falange Chilena. Otras, como la boliviana, han terminado como una pequeña formación testimonial, un "partido taxi", como lo denominan jocosamente los bolivianos, por su escasa entidad, que permite a todos sus integrantes entrar en un automóvil.

12 En América Latina las formaciones de origen, por lo general de conservadores y liberales tuvieron por base una élite ilustrada, doctoral que tenía por contraparte una organización armada, del tipo banda de guerreros. La mayoría actuó en las guerras de la independencia y sus caudillos, en su mayoría de origen rural, disputaron la supremacía política del país a los doctores residentes en los principales centros urbanos.

pacidad de influir en el bienestar de la masa de la población se ha atenuado marcadamente, al decaer los servicios públicos de salud, educación y los subsidios que influían en el área de alimentación y vivienda, para buena parte de la población el interés por la política ha pasado a ser marginal. Consiguientemente, los partidos deben también practicar su propia reducción, su "downsize", en los términos del gerenciamiento que se imponen en estos días. La alternativa posible, puesta en práctica por varios de ellos, consiste en tener una reducida estructura permanente, conformarse como un partido "bonsai", fácilmente expandible en tanto máquina electoral en los tiempos de campaña.

Los partidos de masas, tradicionales, sean partidos "atrapa todo", partidos "del pueblo", de tipo movimientista, o partidos de encuadramiento ideológico de grandes sectores, tienen dificultades en mantener las viejas formas organizativas por la falta de los recursos necesarios para hacerlos viables.

## 6. FORMAS DE LOS PARTIDOS

Los partidos tradicionales de afiliados son estructuras que cuesta caro mantener. Si bien el afiliado puede pagar cierta cuota, los gastos que genera suelen ser más altos que su aporte. El afiliado debe ser atendido y encuadrado por una máquina que requiere algún tipo de retribución. La misma no está al alcance de la mayoría de las organizaciones políticas. El tipo de adhesión, que decrece desde el afiliado al simpatizante y luego al votante, requiere una máquina de encuadramiento, de tipo contacto primario, cara a cara, de alto costo. Ante el nuevo papel del Estado no es fácil mantener esta situación.

Los partidos se han vuelto, por ello, máquinas conformadas por profesionales de la política que, en muchos casos, requieren que sus principales caras públicas no sean percibidas con ese carácter profesional. Normalmente para mantener estructuras partidarias se ha recurrido a conocedores de la política. A veces, toda la estructura partidaria está protegida por el Estado. Los llamados "profesionales ocultos de la política"<sup>13</sup> tienen un puesto en la estructura estatal, lo que permite remunerar su actividad partidaria. Como tales son parte de una red informal que, por arriba de las jerarquías de la función pública, trabajan para el partido en los períodos interelectorales. Muchas veces ese tipo de estructura es utilizada también

---

13 Ver a ese respecto Angelo Panebianco, *Modelli de Partito* (Milano: Franco Angelli, 1982).

por los opositores. Esto requiere que el número de partidos sea limitado, por lo general a no mucho más de tres, o que funcionen coaliciones estables en el tiempo. En otros casos este tipo de organización sólo es usufructuada por un partido, sea en una situación de hegemonía incontestada o en un sistema en que el ganador se "queda con todos los despojos".

Los movimientos políticos tienen una organización mucho más laxa que los partidos. Normalmente son una de las formas de constituir un partido pero, en otros casos, los movimientos han pasado a ser la forma normal de manejar la política. Un ejemplo histórico lo constituyen ciertos movimientos populistas, caudillistas, al viejo estilo, que utilizaban la máquina estatal para movilizar a la sociedad, y que se centraban en la figura del líder. Al mismo podía no convenirle institucionalizar la máquina partidaria, de modo de controlar mejor a un movimiento muy heterogéneo. Getulio Vargas, Juan D. Perón, Velasco Ibarra, en ciertos períodos, manejaron este tipo de organizaciones. En otros casos el movimiento derivó en partido, como es el caso del MNR boliviano, aunque sin perder las características caudillistas. En la nueva forma a la que apelan los "nuevos caudillos" que manejan los movimientos del presente, no se trata de encuadrar y movilizar a la población a través de recursos estatales sino de apelar al encanto del líder para seducir a la masa a seguirlo. No se trata de tener una organización política importante, permanente, movilizadora, sino sólo de movimientos *ad hoc*, intermitentes, que apoyan al líder en consultas electorales. El nuevo peronismo de Carlos Menem o los movimientos que apoyaron en 1990 y 1995 a Alberto Fujimori son buenos ejemplos.<sup>14</sup>

Las coaliciones, por lo general, son pensadas para tiempos cortos. Sin embargo, hay ejemplos de países en los cuales las coaliciones asumen cierta duración, aunque los componentes de las mismas pueden cambiar a lo largo del tiempo. Chile, desde 1989, muestra la permanencia de dos coaliciones, una de gobierno y otra de oposición. En Uruguay, desde hace largo tiempo, hay grados importantes de coparticipación entre los dos partidos fundacionales, blancos y colorados, a lo largo de toda la historia del siglo XX. En Bolivia, desde 1984, funciona una coalición de gobierno y otra opositora de diversa conformación en cada período. Colombia y Venezuela conocieron pactos de alternancia durante largos períodos a partir de los años sesentas.

---

14 Sobre el tema "nuevos caudillos" ver C. Perelli, S. Picado, D. Zovatto: *Partidos y clase política en los años 90s*. (San José: IIDH/CAPEL, 1995).

## 7. PARTIDOS: REPRESENTACIÓN, FÓRMULA POLÍTICA Y LIDERAZGO

Uno de los mayores cuestionamientos en el presente, proviene de quienes promueven los mecanismos de democracia directa y tratan de restringir o atenuar el carácter representativo de la democracia. Los referendos o plebiscitos, no sólo para aprobar Cartas constitucionales, sino para aprobar o rechazar leyes, o para realizar pronunciamientos de la ciudadanía no vinculantes, pero que pueden utilizarse como arma política, sea por el gobierno o la oposición, es una de las formas más recurrentes. También lo es la proliferación de mecanismos de iniciativa popular, así como los de revocación de mandatos.

En todos los casos se está ante nuevas formas de acción política que intentan sobrepasar a los partidos. La idea es apelar directamente a la ciudadanía, al cuerpo elector. Puede utilizarse como vehículo un movimiento *ad hoc*, cuya existencia sólo dura por el período en que se agita el tema motivo de la consulta popular. En muchos de los ordenamientos constitucionales de la región latinoamericana se han incorporado estos mecanismos. Con su proliferación, los partidos han perdido un importante campo de acción. La alternativa para evitar seguir perdiendo espacio es tratar de utilizar esos mecanismos de modo que los partidos puedan dominarlos. La democracia semidirecta, así como los medios de comunicación, llegó para quedarse y, si bien ésta no sustituirá a la democracia representativa, convivirá con ella, quitando espacios de acción a la forma tradicional de la actuación partidaria. Por ello es importante que los partidos sepan reaccionar para promover movimientos y organizaciones que actúen en el marco de los mecanismos de acción directa del cuerpo electoral.

## 8. PARTIDOS Y ESTADO

La pérdida del papel del Estado en la organización societal es un tema discutible como hemos visto. El tratar de hacer menos para lograr más supone concentrarse en un nuevo tipo de Estado que abandona gran parte de su quehacer tradicional. Deja de actuar como empleador, como orientador de la industria y el comercio y como protector de la sociedad a través del asistencialismo o bienestar en el área de salud, educación y eventualmente vivienda y alimentación.

Se presupone que el Estado debe ahora actuar en las áreas de finanzas, en las comunicaciones y en el manejo de las relaciones internacionales de



modo de negociar adecuadamente con las otras naciones<sup>15</sup>. Esto último es lo que permitiría a un Estado mantener un papel fuerte en la conformación de su sociedad en estos tiempos de predominio del modelo de economía de mercado. Pero es sabido que las asimetrías son fuertes y el poder efectivo de muchas de las naciones no es alto.

Es en este marco en el que deben desenvolver su acción los partidos. No es fácil. El núcleo duro, central de los gobiernos, es el de los equipos económicos, conformados por técnicos, con escasa adhesión a los partidos a los que nominalmente sirven. Precisamente, los partidos mejor estructurados tratan de subordinar a un equipo de técnicos o mejor aún, tratan de tener un grupo de profesionales de confianza. No implica esto, por supuesto, caer en el extremo de la dependencia de los técnicos<sup>16</sup>. Para la oposición el punto es relevante, pues a menos que se conforme con permanecer siempre con ese carácter, sin apostar a ser gobierno, también deberá crear sus propios equipos de técnicos capaces de manejar la maquinaria del Estado. Para ello deben, desde la oposición, prepararse para actuar en el futuro, al tiempo que fiscalizar la acción del presente gobierno.

## 9. PARTIDOS Y SOCIEDAD

Los partidos tienen competidores importantes para la intermediación política. Poco a poco, los grupos de interés tratan de sustituirlos como intermediarios. Las diversas Cámaras empresariales u organizaciones similares, tratan de actuar directamente a nivel ministerial o en el parlamento, evitando la referencia partidaria. En el caso de los EEUU se ha llegado lejos, con la acción legalizada de los *lobbies*. Este tipo de acción no se ha extendido a otros países, pero no hay ninguna duda, que hay otras formas de influencia creciente. Los partidos suelen tener contacto con los mismos primordialmente durante los períodos de campaña electoral en donde buscan obtener dinero. Esto último refiere al conocido tema de la financiación de las campañas y de la actividad partidaria en general que no tiene una solución consensuada y eficaz por el momento.

---

15 El director de la Organización Mundial de Comercio, Renato Ruggiero, expresó en Singapur en diciembre de 1996, "en el mundo de hoy la expresión auténtica de soberanía es la capacidad de los gobiernos electos democráticamente de articular intereses de sus representados por medio de negociaciones y compromisos internacionales".

16 A otro nivel, en el de los sindicatos éste ha sido en gran parte el destino de las grandes centrales italianas, en menor medida las alemanas. Los negociadores economistas, sociólogos, expertos en relaciones laborales, ha sustituido al dirigente sindical tradicional en el manejo del aparato sindical.

Los medios de comunicación social son otro de los grandes competidores de los partidos. En muchas de las encuestas recientes los entrevistados expresan que los medios de comunicación social interpretan o representan sus inquietudes mucho mejor que los partidos políticos y se confía mucho más en los medios que en las organizaciones políticas. Los partidos han sido víctimas de los procesos de cambio tecnológico que han dejado obsoletas muchas de las técnicas tradicionales de manipulación y manejo de la población. Las mismas son mucho más eficazmente utilizadas por los medios de comunicación. Por eso hoy muchos de los políticos de mayor éxito son reales poliactores o poliactrices<sup>17</sup> y, en otros casos, se recurre a la figura de personas de éxito en el espectáculo o en el deporte para actuar en el campo político<sup>18</sup>. Los medios llegaron para quedarse, como ya señalamos antes, y hoy la mejor opción es usarlos<sup>19</sup>.

Un punto sustancial que los partidos políticos deberán tener en cuenta es el referido a su ubicación en la nueva institucionalidad democrática. Con este término no nos referimos exclusivamente a las organizaciones que conforman un gobierno democrático. Esta aproximación sería extremadamente racional, basada en la ingeniería sociopolítica. Estamos señalando una configuración social que se conforma y sedimenta por medios formales e informales. Se trata de las formas o condiciones que regulan la manera de proceder en diferentes circunstancias, con reacciones más o menos previsibles y constantes para quienes conforman un colectivo social. Supone la existencia de organizaciones y de normas jurídicas que las sustentan, también deben contar con marcos estructurales que delimiten el margen donde se realizan actividades conjuntas o individuales en diverso sentido. Interesan las prácticas, las conductas, las normas y los roles establecidos. La definición aportada indica que las instituciones no se pueden fabricar por medio de mecanismos de ingeniería sociopolítica sino que deben ser adoptadas, internalizadas<sup>20</sup>, por la población a las que se aplica. La educación<sup>21</sup> permite fenómenos de internalización de esas formas y la ingeniería

---

17 Para citar un ejemplo de 1996 podemos referirnos a las actuaciones como showman del presidente ecuatoriano Alberto Bucaram.

18 Rubén Blades, candidato presidencial en 1994 en Panamá, es un buen ejemplo.

19 Al respecto ver Giovanni Sartori, "Videopolítica" in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XX, 3, (Diciembre, 1989) pp.397-416.

20 Ver al respecto el clásico Emile Durkheim, *Reglas del método sociológico* (Buenos Aires: Siglo XX, 1960, traducción del original de 1885).

21 Emile Durkheim, *Educación y Sociedad* (Madrid: Península, 1975, trad. de la edición francesa de 1922).

social apunta a la introyección de las mismas. De este modo se conforman pautas de actuación que suponen la creación de un tejido social, donde la conducta desviada es sancionada. En el caso de la democracia no basta con crear una serie de normas jurídicas que establezcan poderes separados, elegibilidad de los cargos públicos, un cuerpo jurídico de normas a seguir para hacer funcionar esa máquina y partidos para intermediar entre Estado y sociedad sostenidos por una legislación que impone su acción. Importa también tener actores individuales y colectivos que acepten esas normas formales y les den contenido y apoyo. Esa idea de un "orden legítimo", válido, en términos de WEBER<sup>22</sup>, implica que lo establecido por la ingeniería política sea aceptado y cumplido. Si bien la coerción es un poderoso aliciente para la necesaria motivación del "sentido imaginado", si quienes deben hacer cumplir las normas no tienen esa motivación, ese orden deseado no existirá. Por ello la construcción institucional va mucho más allá de la fijación de mecanismos y organizaciones.

Deben existir "hábitos de la mente y el corazón", como decía TOCQUEVILLE, valores normativos<sup>23</sup> que deben compartir los habitantes de una sociedad en su vida diaria, conformando un "capital social"<sup>24</sup>. Ello incluiría la posibilidad de actuar efectivamente en el ámbito de la intermediación política.

En otro marco de pensamiento, HAYEK<sup>25</sup>, hace la distinción entre el orden "cosmos" y las organizaciones "taxis", recobrando el primer término algo devaluado por su asociación con el totalitarismo autoritario. Las orga-

---

22 Nos referimos al concepto establecido por Max Weber en *Economía y Sociedad*, (México: FCE, 1944. 4. vols. o ed. de 1964 en 2 vols.).

23 Ver, Mattei Dogan, *Fundamental Values across Nations*, Special number of International Social Science Journal N°145, september, 1995, (London: Blackwell - Unesco).

24 Los trabajos de Goran Hyden de 1996: "Building civil Society at the turn of the Millennium: Philosophical Origins and present challenges" Paper, University of Florida, y el ya muy conocido libro de Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993) refieren a este concepto. Putnam sostiene que el norte de Italia debe sus avances debido a su mayor cohesión en torno a un capital social y que el Mezzogiorno sigue ese camino desde fines de la segunda guerra mundial, mientras que en el sur no hay posibilidades de avance por falta de ese capital social. En el mismo sentido, Francis Fukuyama en *Trust* (New York, Free Press, 1996, edición en español de 1996) sostiene que las estructuras sociales débiles no facilitan la conformación de un desarrollo económico adecuado y de una vida política estable.

25 Ver Friedrich A. Hayek, *Law, legislation and Liberty* (Chicago: The University of Chicago Press, 1973).

nizaciones actúan junto a los individuos que las componen en el orden social, son parte del mismo y no lo resumen. La legislación es la conformación moderna de las leyes, de normas formales que se busca hacer coercitivas a los efectos de que el orden permanezca.

Con esta conceptualización nos estamos refiriendo a la democracia no como a un juego de mecanismos de ingeniería racional para la convivencia y la toma de decisiones en la sociedad, sino a un marco de prácticas articuladas que reconoce el juego de organizaciones y de individuos apuntando a la existencia de una poliarquía<sup>26</sup>. Refiriéndonos específicamente a los partidos éstos deberían encarar el tema de la gobernabilidad, que nosotros denominamos “gobernidad”<sup>27</sup>, eludiendo el racionalismo constructivista.

De ahí que el desafío mayor pase por inscribir a la acción partidaria, aunque sea la restringida a las elecciones, a un proceso mayor de creación de valores sociales referidos a la “gobernidad”. Para que un gobierno y también su contraparte, la oposición, sean percibidos con grados de confianza adecuados por parte de la población, debe actuar con eficiencia y eficacia, de acuerdo a reglas de juego, formales e informales, aceptadas por la mayoría de los ciudadanos. El gobierno, por un lado, y la oposición por otro, actuando cada cual en su ámbito, deben ser los intérpretes de los valores sociales compartidos por esa población y que pueden expresarse en diferente cosmovisiones. Así, el gobierno y la oposición deben ser capaces de desenvolver recursos de capital social para desarrollar recursos y métodos de “gobernidad” adecuados.

---

26 Nos referimos al concepto de Robert Dahl, *Poliarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971).

27 Utilizamos este horrible “neologismo” a falta de otro mejor para distinguirlo de “gobernabilidad”, el término adecuado, porque este ha asumido fuertes connotaciones racionales y está ligado a la necesidad de cambios en la ingeniería política. En inglés ‘governance’ es una palabra que supone un concepto diferente al de ‘governability’. En francés se utiliza un neologismo: *gouvernance*. “Gobernabilidad” normalmente refiere a “estabilidad democrática” y lo que tratamos de rescatar es un sentido amplio para la palabra. A los efectos de reforzar el cambio de concepto usamos el neologismo, que esperamos pueda ser descartado prontamente, cuando se recobre ese sentido amplio para la palabra gobernabilidad. Georges Bourdeau en su monumental *Traité de Science Politique* (Paris 1971-87, 10 vols) distingue en la democracia gobernada y la gobernante. La primera refiere a los aspectos de la estabilidad de las fórmulas políticas, la segunda a la base social y filosófica de la vida política. En este caso, en los términos de mercado que hoy usamos y abusamos, estamos hablando del capital social y ético que están en la base del capital político.

Es preciso asimismo fortalecer los mecanismos de "abajo hacia arriba" que permitan mejorar la acción de gobierno. Se debe promover la participación, respondiendo a los intereses de la población, atendiendo a las mayorías, pero sin dejar de tener en cuenta los derechos de las minorías, para no caer en la temida tiranía de las primeras. Por eso, la acción de gobierno debe contemplar el necesario espacio para la oposición y prever que esos papeles pueden cambiar a lo largo del tiempo. Para los partidos esto supone una actitud abierta frente a la población. Si bien la lógica de la acción electoral lleva a la creación de pequeñas máquinas elitarias, si se quiere actuar permanentemente hay que tomar un nuevo enfoque. Se trata de lograr una actitud que hoy se atribuye como principal ventaja y virtud a muchas de las ONGs<sup>28</sup>. Se debe actuar con transparencia, lo que no significa únicamente visibilidad en los procedimientos, sino hacerlo conforme a las reglas aceptadas por la sociedad, formales e informales.

En el día a día de la gestión de gobierno se debe operar de acuerdo con las pautas del Estado de derecho, pero también hay que convencer a la población que esas normas son legítimas y deben obedecerse. Uno de los mayores daños que recibe la acción de gobierno es cuando éste dicta sucesivas normas que no se cumplen en la práctica, por resistencias de la población a aceptarlas y de los propios agentes para imponerlas. Para lograrlo, la acción partidaria puede ser muy relevante. Al momento, la misma es inexistente. La construcción de consensos es casi tan importante como la tarea legislativa y administrativas que respalda a las leyes, decretos y resoluciones. La capacidad de mandar debe traducirse en la de recibir confianza. Para ello, las normas deben tender a la regulación, para armonizar conflictos y buscar que quienes ganen una disputa de interés sean mayoritarios o atiendan al bienestar de la mayoría de la población, pero, para los que pierdan, hay que buscar su aceptación y, eventualmente, compensaciones.

El gobierno y la oposición deben ser vistos como instituciones de servicio para toda la población; para ello, los partidos deben actuar como vehículos para expresar esa intermediación. Deben ser diferenciados de los intereses de lucro de las empresas privadas y de los que tienen las instituciones privadas de servicio que presionan en una determinada dirección, o una o pocas dimensiones, sean éstas Iglesias, organizaciones no gubernamentales, grupos de presión o de promoción. La percepción a lograr para los

---

28 La idea de una acción puramente voluntaria, sin búsqueda de un pago, está atrás de estas organizaciones. La realidad es bastante diferente, por cierto, pero el punto está en la percepción acerca de su accionar.

partidos es que se trata de organizaciones confiables, aceptables desde abajo, desde la sociedad civil y la sociedad *tout court* como parte de la institucionalidad y no meramente una organización a la que se debe obediencia, vistas las posibles sanciones que puede acarrear el no hacerlo. Las tendencias actuales tienden empero a olvidar a los partidos, es más, llegan a considerarlos innecesarios<sup>29</sup>.

En un enfoque de "arriba hacia abajo", la regulación estatal debe apuntar a promover la igualdad como programa y a implementar medidas que permitan la equidad. Esto supone la promoción de políticas universales de desarrollo social complementadas con programas que apunten a sectores específicos en situaciones de riesgo. Para ello se debe aceptar diversas perspectivas, promover consensos y debe tener una aptitud abierta a la rendición de cuentas (accountability o "responsabilidad")<sup>30</sup>. Para un gobierno no se trata sólo de tener indicadores macroeconómicos aceptables de acuerdo a los parámetros fijados por los organismos de control y auditoría multilaterales<sup>31</sup>. Esto sirve como base para desarrollar las actividades económicas, lucrativas, de una sociedad. Debe hacerse, pero esto no basta para construir

---

29 Joseph S. Nye, reciente Consejero de Seguridad Nacional del gobierno de William Clinton, ahora Decano de la Escuela de Gobierno "Kennedy" de la Universidad de Harvard, está lanzando un Programa acerca del Futuro del Gobierno. La base del proyecto sostiene que la era de los grandes gobiernos ha pasado, pero no queda claro qué los sustituye. Por consiguiente lanza un proyecto de exploración acerca de qué puede ser gobernar en la edad de la información. En todo el prospecto del programa no se habla de partidos políticos. Es más, se pregunta cuáles serán los actores del nuevo "contrato social" de modo de definir las nociones de ciudadanía y comunidad política. Ver al respecto la información provista en Internet (<http://ksgwww.harvard.edu>)

30 La famosa expresión, propia del capital social de los países anglosajones, no tiene traducción adecuada en castellano, porque el concepto está por construirse o adaptarse. Podríamos usar otro posible neologismo, "responsabilidad", conformado por las ideas de responsabilidad y de presentación de la misma en público en ámbitos transparentes.

31 Como paréntesis podemos indicar que la manipulación de las estadísticas no es percibido todavía por la población, pero puede ser un fuerte problema en el futuro. La discusión presente en los EEUU acerca de los niveles reales de productividad, de los niveles de salarios y de inflación es un buen ejemplo del problema. El Libro Azul publicado por el panel de economistas dirigido por Michael Boskin concluyó que debido a cambios en los patrones de consumo y en el mejoramiento notorio de la calidad de los productos, se ha estimado la productividad en forma demasiado alta, al igual que la inflación. El punto tiene una implicancia social práctica muy relevante: el posible cambio de los índices con los que se negocian salarios y se atribuyen pensiones y, obviamente, en el manejo global de la economía, en la tasa de interés y la estimación del PBI. Los partidos, por cierto, han abdicado en su papel de controlar a los técnicos.

la confianza en un gobierno y en su oposición. Es necesario que haya una voluntad específica para influir en la dirección que debe tener la sociedad. En un proceso constante de retroalimentación, las medidas de arriba hacia abajo deben encontrarse con las que provienen de la base societal, para hacer efectiva la participación y la construcción del necesario capital social que puede permitir que el mecanismo democrático se sostenga a sí mismo como parte de los valores internalizados por la sociedad.

Para los partidos supone recibir y traducir a la sociedad cual es el papel y sentido de la acción del gobierno y de la oposición. Una de sus tareas centrales es explicar el nuevo marco. La nueva coyuntura de una sociedad dominada por la TI (tecnología de la información) y la meritocracia<sup>32</sup>, que tiende a la exclusión de aquellos que están afuera de esas corrientes principales. Hay que explicar la necesidad de adaptarse a un mundo donde el trabajo asume un carácter diferente, donde el ingreso o remuneración puede provenir de empleos "socialmente útiles", pero que esa clasificación debe ser determinada por la sociedad de acuerdo a una orientación política, pues el mercado no los necesita para su funcionamiento. Los empleos productivos son pocos, divididos entre funciones repetitivas<sup>33</sup> y funciones "superiores". Se debe promover por parte de los partidos la existencia de sociedades igualitarias en lo social, cívicamente orgullosas de tener oportunidades abiertas y de tratar a todos con dignidad, independiente de su capacidad de consumo. La igualdad cívica es necesaria aunque no se manifieste en lo económico<sup>34</sup>. Se trata de respetar y valorar toda actividad cotidiana del individuo. No se debe caer en considerar despreciables las tareas del trabajador industrial o de servicios, aunque su remuneración sea menor. Para quienes están en posiciones subordinadas, aquellos que no sólo sufren económicamente, sino en su dignidad, una tarea fundamental de las instituciones de intermediación política consiste, precisamente, en asegurar esa

---

32 Michael Young en la novela *The Revolt of the Meritocracy* (Londres, 1958) presenta un mundo regido por una meritocracia que supone implicaciones profundamente antidemocráticas.

33 Que sin embargo pueden ser creativas. La reproducción cotidiana de la sociedad en el ámbito de la cocina o la recreación y la enseñanza de niños son tareas repetitivas, pero que pueden llevar a fuertes niveles de creación. En cambio hay tareas superiores, como las que implica el manejo legal, que pueden tener escasos niveles de creación.

34 Ver al respecto Michael Chevalier, *Society, Manner, and Politics in the United States* (Garden City, 1961, edición a cargo de John William Ward, en base al original de 1838). En lo referido a igualdad, este trabajo es más penetrante que la conocida obra de Tocqueville. Sobre el tema Michael Kaus en *The End of Equality* (New York, 1992) ha elaborado las distinciones entre "igualdad cívica" y la "igualdad del dinero" y pone énfasis en la primera.

dignidad, en lograr un capital sociopolítico que permita adquirir grados de igualdad cívica que afirmen a la comunidad política, la hagan sentir necesaria en la vida corriente del habitante y marquen el obligado equilibrio con las fuerzas del mercado.

Esta actividad supone manejar altos grados de incertidumbre<sup>35</sup>, especialmente en tiempos en que se construye un “nuevo orden internacional” y se acelera el movimiento histórico debido al cambio tecnológico y sus efectos sociales. Hay que manejar diferentes horizontes temporales, lo que implica que el gobierno tiene el de su propia administración, pero debe atender las políticas de Estado de largo plazo y también la inserción de las mismas en el marco de una civilización globalizada. Para los partidos, hay tiempos electorales y hay una tarea constante: constituirse en un referente de la comunidad política. Fundamentalmente, implica la provisión de liderazgos.

En un mundo donde hay constantes reclamos para incorporar la ética a la práctica cotidiana de la política, la misma no aparece por la vía de negar la acción de los partidos y sustituirla por ONGs. Tampoco por concentrarse exclusivamente en acciones anticorrupción. En tiempos en que el péndulo corre a favor del mercado es lógico que toda la corriente favorezca la expansión de actividades corruptas tanto dentro como fuera del Estado. La apelación ética debe darle un contenido a la acción política que vuelva activa la acción de los partidos y sus líderes. En un tiempo fue la religión y la Iglesia el referente principal de la sociedad. Luego lo fue la política, sustancialmente a comienzos del siglo XX. Después la fragmentación del poder, acentuada en las últimas dos décadas del siglo XX, hace que ese referente político sea difuso. Para algunos hay que aceptar el predominio de valores muy racionalizados y materiales. Supone una concepción terapéutica de la sociedad.<sup>36</sup> Para los que se encuentran en la base de la sociedad,

---

35 La incertidumbre es una característica del cambio de siglo. Durante la “corta centuria” que fue de 1914 a 1989/91 fueron demolidas las certezas del siglo XIX, especialmente a través del pensamiento elaborado en el ámbito científico. Al respecto ver Ian Hacking, *The Turning of Change* (Cambridge, University of Cambridge, 1990) Desde otro punto de vista, Peter L. Bernstein, en *Against the Gods. The remarkable story of Risk* (New York: Wiley, 1996), sostiene que el presente es un intento de dominar el riesgo y reducir la incertidumbre que siempre tuvo la humanidad. El manejo de riesgo ha pasado a ser sinónimo de desafío y oportunidad en un marco que supone un manejo más alto de la incertidumbre.

36 Para muchos de los afluentes supone una vida que implica el cuidado constante de su propio cuerpo, el ajuste a ciertas pautas o modelos ideales, que implican una visión terapéutica de la sociedad. Es una posición individualista, sin atención a la conformación de capital social. Para otras consiste en esa realización individual, viviendo en “campos de desconcentración”, como denominan los habitantes de San Pablo a sus



sin embargo, la prioridad es la protección. Desaparecido el Estado como "escudo de los débiles"<sup>37</sup> el partido como organización situada entre el Estado y la sociedad ha desertado. Se trata por tanto de hacerlo volver al escenario. Sin embargo, en una sociedad que crea constantes expectativas, la frustración resultante es grande. Por ello, los partidos tienen un campo alto de acción si logran otros tipos de visión y de consecuente acción. La política virtual, de democracia directa, se adapta muy bien a las necesidades de los integrados al mercado, para los afluentes y los nuevos sectores medios. Pero para los excluidos no se ha pensado nada. Ese es el campo de acción de los partidos en la nueva institucionalidad.

## 10. MEDIA Y NUEVA POLÍTICA

Los medios de comunicación se expandirán rápidamente en un futuro próximo. En los de tipo masivo se reduce el tiempo para exponer argumentos y casi no hay posibilidades de expresar matices. Si bien puede haber canales de cables especializados y vías "Web" o similares en la autopista de información, los mismos no llegan a una audiencia masiva.

En los medios de comunicación se juega gran parte de la acción política de nuestros tiempos. Condicionan la acción política al influir sobre una opinión pública que, luego de ser estudiada, devuelve sus reacciones. La agenda política conformada por el político y los medios es retroalimentada por esas encuestas. Muchas veces el político se queja de los periodistas que lo mal interpretan o de las encuestas que lo condicionan. El punto es que hoy se exige un perfil de político capaz de imponer cambios en la agenda influyendo en el "priming" de los medios y un político que sepa remontar y convencer a una opinión pública que, como de costumbre, querrá todos los beneficios y cero costos, o sea, el mejor de los dos mundos.

La mala imagen que en general reflejan las encuestas y estudios cualitativos sobre los partidos y los políticos, de la que puede escapar el Presidente o el líder, que se separa del partido y, en muchos casos, dice no querer un respaldo partidario, como es el caso de Fujimori en Perú, se debe a la fuerte inadecuación entre las formas de representación, previstas para un contexto diferente y las expectativas de la masa de la población.

---

condominios cerrados cuasi autosuficientes. Las versiones comunitarias sesentistas ya no tienen cabida, dejando esa acción para los grupos de desposeídos.

37 Esta expresión es del uruguayo José Batlle y Ordoñez, creador del estado asistencial en su país.

Cuando el partido ha dejado de ser un transmisor efectivo de demandas, cuando el Estado ya no es más un empleador, cuando el liderazgo está en personas exclusivamente o en instituciones extrapartidarias, el político y el partido son vistos como parte de una maquinaria inútil o lo que es peor, de robo y corrupción.

La Iglesia y los medios de comunicación, instituciones sin capacidad para decidir en el ámbito político, pues sus papeles son diferentes, de dirección espiritual la primera y de información y entretenimiento la segunda, tienen mucho más prestigio que los partidos. Preocupantemente, en muchos países de la región latinoamericana donde no hubo represión o guerra sucia, los militares tienen mucho más prestigio que la clase política. Aquí se añora la idea de seguridad y orden que parece diluirse en un nuevo marco de crecimiento urbano caótico.

Para sobrevivir, muchos políticos intentan el doble discurso. El formal, frente a las organizaciones previstas legalmente. El demagógico, seguidor de las encuestas, frente a los medios. La masa capta rápidamente esa acción y así se aumenta el descrédito de los partidos y los políticos. Pero cuidado, las encuestas no son toda la opinión pública. En efecto, muchas veces el político confunde la encuesta y el estudio con la opinión pública. A la primera buscan medirla, pero no representa a la opinión. En efecto, muchas de las firmas de punta en el primer mundo están promoviendo nuevas formas de realizarlas de modo de proveer información al entrevistado en el momento de hacer la encuesta, para que pueda reflexionar su respuesta y no reaccione simplemente ante una agenda previamente condicionada proveniente de los medios o se refugie en el consabido "no sé, no quiero contestar" al que apela ante temas que lo toman por sorpresa, por no estar en la discusión diaria o por carecer de idea acerca de qué efectos tiene un tipo diferente de respuesta<sup>38</sup>.

## 11. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y REPRESENTACIÓN

En 1995, al cumplir *The Economist* sus 150 años, su editorial central pronosticaba un futuro en el cual se incrementaría la democracia directa en detrimento de la representación, a lo cual no era ajena la revolución tecno-

---

38 Este tipo de técnica ya es común en varias encuestas realizadas en Europa y los EE.UU. en donde junto a la pregunta se señalan, además de las opciones de respuesta, qué ventajas o desventajas tiene una u otra, tratando, no sólo de informar, sino también de inducir a la reflexión, de modo de evitar el rechazo, la falta de respuesta, o la pura reacción emocional ante el "priming" de los medios.

lógica en curso. Temas claves, tales como la posibilidad de realizar o no abortos, acerca de la biología y sus alcances, acerca del uso de ciertas fuentes de energía que pueden comprometer equilibrios ecológicos, parecen que ya están fuera del alcance del representante. El "priming", algo así como la introyección o impregnación de ideas sobre el tema que hacen los medios de comunicación sobre la masa de ciudadanos haría superfluas las acciones de los parlamentarios y habría que convocar a la masa electoral para expresarse.

Técnicamente los medios electrónicos favorecerían la realización de consultas rápidas sobre el tema en cuestión.

Pero esto implica también la posibilidad de democracias de tipo plebiscitario, donde la función de liderazgo prescinda de mecanismos de intermediación partidarios, lo cual vuelve al tema ya analizado de los nuevos caudillos. Como ya hemos señalado, no se trata de valorar si es bueno o malo que existan estos mecanismos semidirectos. Lo que sí es preciso constatar es que estas fórmulas políticas, con consultas populares directas en forma de referendos, plebiscitos o revocaciones, también han llegado para quedarse.

## 12. PARTIDOS Y REPRESENTACIÓN

Durante el corto y violento siglo XX, los partidos pasaron de ser grupos de notables a organizaciones de masa. Algunos alineados por tendencias ideológicas definidas, conformando partidos de masa, estructurados burocráticamente. Otros más laxos, buscaron integraciones sociales diversas, tratando de ser partidos "atrapa-todo", multiclasistas, con fuerte contenido electoral. Pero, en todo caso, su referencia era una masa más o menos homogénea.

Hoy hay un sólo pensamiento marco global, una de cuyas manifestaciones es la idea de democracia<sup>39</sup>, pero se impone una ejecución personalizada de la política, atendiendo diversos segmentos de la población y nuevos sectores emergentes. Los viejos partidos de masa son inadecuados para esa función.

Pero las organizaciones se resisten a cambiar, por eso hay campo para que actúen "nuevos caudillos" (políticos que practican una política anti-partido) y para las retóricas antipolíticas. El fenómeno que los alemanes

---

39 Salvo en algunas zonas donde predomina una versión teocrática de la civilización musulmana esa idea es aceptada mundialmente como justificación de los sistemas políticos existentes, aunque su aplicación práctica varíe notoriamente.

denominan de "Parteinverdrossenheit", término complejo para referirse a un proceso de degradación de la legitimidad de los partidos, como agresores de intereses sociales, ya está instalado en la mayoría de la región latinoamericana y en gran parte del mundo. Los nuevos caudillos, esos "outsiders" que practican un estilo neopopulista en el marco de ortodoxias en cuanto a modelo económico, han roto el *cursus honorem* tradicional. Hoy es una desventaja haber tenido una carrera política previa si se pretende aspirar a un cargo electivo alto. Se reclama "pureza", dando un nuevo sentido a la actividad política a la que se demanda que se ajuste a normas de ética muy fuertes. Y, genérica y normalmente en forma equivocada, se suele considerar a los políticos como corruptos,<sup>40</sup> sin advertir con ello el enorme mal que se le está haciendo no sólo a los partidos y a la política, sino al sistema democrático mismo. Esta circunstancia está reclamando que el partido y el dirigente a la antigua reaccionen. Las demandas de una sociedad diferente en muchos aspectos así lo exigen.

### 13. ELECCIONES 1992 - 1996

La totalidad de los países de América Latina, salvo Cuba, están gobernados actualmente por autoridades electas en elecciones democráticas. Ello es parte de la tercera gran ola de democratización de la que nos habla HUNTINGTON<sup>41</sup>. Si bien muchos de los países distan de ser una poliarquía, definida en los términos de DAHL, en la mayoría de ellos existe un mínimo de respeto por los derechos políticos<sup>42</sup> y, lo que es más importante, parecería que hay espacio para consolidar el mantenimiento de estas prácticas.

---

40 En diversas encuestas realizadas en países de la región en 1993 y 1995, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su programa especializado CAPEL, de Asesoría Electoral, se encontró que, espontáneamente, ante la pregunta de porqué quieren llegar los políticos al poder, un porcentaje importante, que en algunos casos llegó al 40%, según el país, dice "para robar". Ver Carina Perelli y Juan Rial: "Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos" in *Boletín Electoral Latinoamericano* (San José: IIDH - CAPEL, enero - junio 1995 pp. 181 - 199).

41 La primera corre desde la gran revolución nordatlántica de fines del siglo XVIII hasta 1920. Al fin de esta década se contaban cerca de 35 estados plenamente democráticos. El retroceso que significó la gran recesión y el ascenso del nazifascismo los redujo a veinte. La segunda gran ola se produjo después de la segunda guerra mundial, pero hacia los años sesenta comenzó un nuevo retroceso. A fines de los años setenta no había mucho más que los 35 estados de los años 20. La tercera ola comenzada en Filipinas y América Latina, culmina a la altura de los años noventa.

42 Freedom House compila anualmente índices de libertad para los diversos estados. El avance en las libertades es notorio en los años 90.

Un índice que ha llegado aún mas lejos es el de realización de elecciones. La gran mayoría de los países del mundo ha entrado en esta práctica. Si se observan calendarios electorales se verá que salvo países islámicos o algunas dictaduras muy conocidas, en el resto del mundo se celebran periódicamente elecciones.

Sin embargo, las votaciones no siempre están acompañadas de un estricto cumplimiento de la mecánica aconsejable para realizarlas, sea por problemas de registro, por arreglos logísticos, por disposiciones legales imperfectas, por dificultades para realizar los escrutinios o para comunicar los resultados, ni en la totalidad de los casos pueden calificarse de totalmente libres o limpias.

En 1992, en el libro *"Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una Tarea Inconclusa"*<sup>43</sup>, señalamos que la transición a la democracia presidía gran parte de los procesos electorales latinoamericanos. A ese tema se dedicaron una buena cantidad de páginas en el voluminoso tomo. Luego referíamos a las modalidades de las elecciones y analizamos las mismas, fundamentalmente en términos de sus resultados y su ajuste a las corrientes políticas.

Años más tarde, en el libro *"Partidos y Clase Política en América Latina en los años 90"*<sup>44</sup>, publicado en 1995, en el cual escribieron muchos de los colaboradores del volumen de 1992 y del presente, la preocupación corría hacia las nuevas formas de hacer política y a la crisis de las organizaciones partidarias. En la citada obra profundizamos en el tema imagen de los partidos<sup>45</sup> a partir del análisis de encuestas, en los problemas de las relaciones entre medios de comunicación y democracia, así como en los temas de la gobernabilidad. Dos de los artículos de la referida obra consideraban que este tema era equivalente al de "estabilidad política" y debía por lo tanto mantenerse en el campo de lo que llamaríamos la ingeniería política electoral<sup>46</sup>.

---

43 Editado por R. Cerdas-Cruz, J. Rial y D. Zovatto. Instituto Interamericano de Derechos Humanos - CAPEL, 1993.

44 Compilado por C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto y editado por el IIDH/CAPEL en 1995.

45 Ver también el trabajo de C. Perelli y Juan Rial, "Las Instituciones Democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos". (Montevideo: PEITHO. Documento de Trabajo #94 de 1994) También publicado en el Boletín Electoral de CAPEL/IIDH.XIII, de enero junio de 1995.

46 La idea de la gobernabilidad democrática, en esta definición que la hace equivaler a la estabilidad política se contrapone a la gobernabilidad sin calificación, pues la

Este artículo apunta, en cambio, a un concepto de gobernabilidad en línea con el sajón "governance". Con ello se refiere al "buen gobierno" como atributo societal y no de los gobiernos. Es la capacidad de una sociedad para enfrentar retos y oportunidades en la mejor forma. Depende por consiguiente de los grados de consenso social construidos, del capital político que permita generar confianza entre los integrantes de una polis. Supone un concepto activo de ciudadanía, que implica participación plena en los asuntos públicos y acción coordinada de la sociedad civil y el gobierno.

Entre 1992 y 1996 se realizaron elecciones democráticas en todos los países de la región salvo en Cuba. Algunos países fueron a las urnas en varias oportunidades, sea para elecciones generales, parlamentarias, o consultas populares. Algunas fueron particularmente relevantes, como las de El Salvador de 1994 y las de Guatemala de 1995, ambas parte del proceso de paz y de transición a la democracia. La haitiana de 1996 consolidó el logro de la "inter-vasión"<sup>47</sup> que reinstaló al presidente Aristide en el poder y liquidó la fuerza militar de la isla<sup>48</sup>. La nicaragüense de 1996 consolidó el camino del retorno a una economía de mercado y al modelo liberal en esa Nación centroamericana<sup>49</sup>. Las mexicanas de 1994 llamaron la atención de los medios de comunicación, que trataron de ver el "fraude" que haría el PRI. No hubo tal fraude, sino una elección libre y limpia, si bien no muy equitativa, que ganó el PRI, pero no por los antiguos porcentajes que hacía de ese partido la única fuerza relevante en la política mexicana. En numerosos países hubo cambios constitucionales y consultas populares para aprobarlas. En dos de esos casos implicó la posibilidad de reelegir a sus presidentes, lo que ocurrió con Carlos Menem (Argentina) y Alberto Fujimori (Perú). En este último caso estamos frente a un ejemplo de régimen ple-

---

estabilidad, como se sabe, se puede lograr sin necesidad de democracia y puede darse también en un contexto de represión.

- 47 El neologismo implica la realización de una intervención política mediante una invasión militar.
- 48 Con esta acción todas las fuerzas de tipo Guardia Nacional que crearon los EE.UU. a principios de siglo en la zona del Caribe y América Central llegaron a su fin. La cubana fue la primera, destrozada por los guerrilleros de Fidel Castro. Le siguió la dominicana, disuelta en la revuelta urbana de 1965. La tercera fue la nicaragüense, liquidada por los sandinistas en 1979. Finalmente fueron sus propios creadores los que terminaron las fuerzas de Panamá y Haití en las *interversiones* de 1989 y 1995, respectivamente.
- 49 Ver J. Rial: "Evaluación de las Elecciones de Nicaragua del 20 de Octubre de 1996" in PEITHO. *Documentos de Trabajo* #111. (Montevideo: PEITHO, 1996).

biscitario<sup>50</sup> que recorre el margen de la constitucionalidad en aras de la estabilidad política de un país problemático. Previamente hubo que realizar elecciones para "regularizar" un golpe de Estado virtual realizado por el presidente Fujimori con apoyo de las Fuerzas Armadas.<sup>51</sup> En Guatemala hubo que "regularizar" al Congreso, en 1994, al fracasar un intento similar realizado por el entonces presidente Jorge Serrano. En muchos países se registraron cambios normativos o en la técnica electoral. En aquellos con mayor tradición democrática se retornó al camino de las consultas periódicas.

La presente obra incluye artículos que cubren la totalidad de las elecciones celebradas entre 1992-1996 en cada uno de los países latinoamericanos. Al igual que en el volumen anterior acerca de las elecciones del período 1988-1991, los trabajos escritos para esta obra fueron presentados y discutidos, por primera vez, en noviembre de 1995, en el marco del Curso Interamericano de Elecciones de Capel. Posterior al mismo, se llevaron a cabo revisiones, correcciones y actualizaciones a lo largo de 1996. Finalmente, valiéndose del rico intercambio de ideas, se procedió a redactar la introducción y el balance general de la obra.

El resultado final de este esfuerzo está contenido en el libro que hoy presentamos. La estructura del mismo comprende cinco secciones. La sección primera es la Introducción de la obra, elaborada por los Editores. Las secciones segunda, tercera y cuarta, están dedicadas al examen de los procesos electorales celebrados en Latinoamérica entre 1992 y 1996. Cada sección está precedida por un estudio retrospectivo que pasa revista a los principales fenómenos ocurridos sobre el tema durante el quinquenio 1992-1996, seguida por los trabajos a nivel nacional, para concluir con un análisis prospectivo dirigido a vislumbrar las principales tendencias en materia de elecciones y democracia en la respectiva subregión en los próximos años.

Así, la sección segunda reúne los trabajos relativos al área que integran México, República Dominicana, Cuba, Haití y Centro América. El estudio retrospectivo estuvo a cargo de Jorge Rovira Mas. Los casos nacionales fueron elaborados por José Woldenberg (México); Rosario Espinal (Repú-

---

50 Ver Juan Rial: "Perú: un régimen plebiscitario: análisis de un proceso electoral" in *PEITHO. Documentos de Trabajo* #105. (Montevideo: Peitho, 1995).

51 El Comandante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Peruanas, Gral. Nicolás de Bari Hermosa, indicó en un libro blanco, publicado en 1996, que las FFAA coordinaron con el Presidente, durante largo tiempo, el proceso que culminó con la disolución del Congreso en abril.

blica Dominicana); Enrique Baloyra (Cuba); Anthony Maingot (Haití); Manuel Villacorta (Guatemala); Rubén Zamora (El Salvador); Guillermo Molina Chocano (Honduras); Jorge Samper y Carlos Fernando Chamorro (Nicaragua); Constantino Urcuyo (Costa Rica); y Enoch Adames (Panamá). Rodolfo Cerdas Cruz tuvo a su cargo la elaboración del estudio prospectivo.

Los trabajos referidos a los países de la Región Andina se encuentran en la sección tercera. El análisis retrospectivo fue escrito por Rubén Sánchez. Por su parte, los casos nacionales fueron escritos por: José Enrique Molina (Venezuela); Gabriel Murillo (Colombia); Jaime Durán (Ecuador); Fernando Rospigliosi (Perú) y René Mayorga (Bolivia). Por su parte, el análisis prospectivo fue elaborado por Eduardo Gamarra.

La sección cuarta contiene los trabajos nacionales que corresponden al Brasil y los países del cono sur. Carina Perelli y Juan Rial tuvieron a su cargo el análisis retrospectivo y prospectivo de esta subregión. Los casos nacionales estuvieron a cargo de Lilliana del Riz (Argentina); Marta Lagos (Chile); Esteban Caballero (Paraguay); David Fleischer (Brasil); y Juan Rial (Uruguay).

Finalmente, la sección quinta contiene un balance general del período 1992-1996, el cual ha sido escrito por los editores de esta obra conjuntamente con el licenciado Oscar Álvarez.

El lector observará que el enfoque de los trabajos varía. Se trata de una aproximación multidisciplinaria y con presupuestos diferentes. La presentación reafirma el pluralismo que hemos querido mantener en nuestras publicaciones y queda a cargo del lector la evaluación de los mismos. La totalidad de los estudios contenidos en este libro fue realizada en el marco de la más absoluta libertad académica. Las opiniones vertidas a lo largo del mismo son responsabilidad exclusiva de cada autor y, en modo alguno, implican posición oficial del IIDH/CAPEL ni comprometen al Instituto. Nuestra opinión personal –que no compromete a las instituciones para las que trabajamos ni a quienes publican el libro– está en nuestros artículos y a ella remitimos.

Obviamente, una obra como ésta no hubiese sido posible sin el aporte de tiempo y la dedicación de muchas personas y sin el apoyo financiero necesario para su realización. Nuestro primer agradecimiento va para los autores de los diversos trabajos que integran esta obra. Dejamos testimonio de nuestra gratitud, asimismo, a los Organismos Electorales de Latino-



américa, quienes nos han ayudado proporcionando datos e información oficial para la realización de nuestros trabajos. Varios funcionarios/as del IIDH/CAPEL merecen nuestro reconocimiento y gratitud. El Dr. Juan Méndez, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el licenciado Luis Alberto Cordero, Director de CAPEL, por el apoyo brindado para la culminación exitosa de esta obra. Mención especial cabe a la bachiller Ana Marcela Rodríguez por su permanente y valiosa colaboración a lo largo del proyecto, así como a Sofia Vicenzi e Ileana Aguilar por su ayuda en la revisión y corrección del texto.

Cabe destacar finalmente a la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), del Gobierno de los Estados Unidos de América, quien proveyó los fondos para la realización del proyecto, y a la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), la cual suministró los recursos para la publicación de este libro.

#### 14. A MODO DE CONCLUSIÓN

Finalmente, nos toca retornar al tema de nuestra reflexión, al sustrato que hay detrás de las elecciones. Someramente diremos que el problema central está en que hemos heredado una institucionalidad de tipo decimonónica que se adaptó muy bien a la sociedad de masas del corto siglo XX, que suponía la existencia de Estados agregadores de intereses y organizaciones sociales articuladoras de las demandas. La política de hoy debe en cambio enfrentar el hecho de que estamos ante una nueva sociedad, desigualitaria y poco homogénea en ciertos aspectos, pese a la globalidad que impera en otros ámbitos, y las formas de expresión política serán necesariamente diferentes. El político, más que sentir nostalgia del pasado, quejarse de los medios y de las encuestas, debe interpretar el mundo de hoy y tratar de liderarlo.

Seguramente habrá una fuerte tensión en el futuro inmediato entre mecanismos semidirectos de participación en política y mecanismos representativos clásicos. Los partidos políticos no podrán seguir actuando en la forma tradicional. Su forma de contacto con la masa de los ciudadanos ya no puede seguir siendo el comité, la asamblea. Las nuevas tecnologías de la comunicación han aparecido para facilitar la articulación de una sociedad fuertemente dividida y muy poco homogénea en sus intereses profundos, a pesar de la globalización masificante que parece imponer una pauta única de civilización y consumo. Las organizaciones políticas deben adquirir nuevos conocimientos y plantearse como actuar de cara a las "nuevas realidades". Ya llevamos tres grandes "olas de cambio tecnológico", al decir

de Tofler, y debemos prepararnos para la cuarta ola, la del gran cambio en la organización política. La actual, sin duda, es obsoleta. Subsiste porque no ha encontrado todavía una alternativa, sin perjuicio de que ya podemos ver en ciernes los posibles modelos alternativos que vienen en su reemplazo.

## BIBLIOGRAFÍA DE BASE

BOGDANOR, Vernon

1984 **What is Proportional Representation? A Guide to the Issues.** (Oxford: Martin Robertson, 1984).

BOGDANOR, V & BUTLER, David (eds/)

1983 **Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences** (Cambridge: Cambridge University Press).

CADART, Jacques (ed.)

1983 **Les Modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale: leur résultats et leur effets comparés, élections nationales et européennes** (Paris: Presses Universitaires de France).

CARSTAIRS, Andrew McLaren

1980 **A Short History of Electoral Systems in Western Europe** (London: Allen & Unwin).

CERDAS - CRUZ, Rodolfo, RIAL, Juan y ZOVATTO, Daniel

1992 **Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991. Una tarea inconclusa.** (San José: IIDH/CAPEL, Friedrich Naumann-Stiftung).

DAHL, Robert

1971 **Polyarchy** (New Haven: Yale University Press).

DOMINGUEZ, Jorge I. and McCANN, James A.

1996 **Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices** (Baltimore: John Hopkins University Press).

DRUCKER, Peter

1989 **New Realities** (New York: Harper & Row).

DUVERGER, Maurice

1952 **Los Partidos Políticos** (México: FCE).

FAIRBROTHER, Peter

1994 **Politics and the State as Employer** (London: Mansell).

HERMENS, Ferdinand A.

1941 **Democracy and Anarchy? A Study of Proportional Representation** (Notre Dame: University of Notre Dame Press).

HERMET, Guy

1989 **Le peuple contre la démocratie** (Paris: Fayard).

HOBSBAWM, Eric

1994 **The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991.** (New York: Pantheon Books, 1994).

HUNTINGTON, Samuel

1993 **La Tercera Ola** (México: Planeta).

KATZ, Richard S.

1980 **A Theory of Parties and Electoral Systems** (Baltimore: John Hopkins University Press).

KNIPPENBERG, Dan Van, et al.

1996 "Providing information in Public Surveys" en **International Journal of Public Opinion**. 8(1) pp. 70-82.

KRUGMAN, Paul

1995 **The Age of diminished expectations** (Cambridge: Mass. MIT Press).

LAWSON, K. & MERKL, Merkl (eds.)

1988 **When parties fail: emerging alternative organizations** (Princeton: Princeton University Press).

LEDUC, Lawrence, NIEMI, Richard G and NORRIS, Pippa (eds.)

1996 **Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective** (Thousand Oaks, Ca.: Sage Press, 1996).

LIJPHART, Arend

1994 **Electoral Systems and Party systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990** (Oxford: Oxford University Press).

LIJPHART, A. & GROFMAN, Bernard (eds)

1986 **Electoral Laws and their Political Consequences** (New York: Aghaton Press).

1984 **Choosing an Electoral system: Issues and Alternatives** (New York: Praeger).

MACKENZIE, W. J. M.

1958 **Free Elections: An Elementary Textbook** (London: Allen and Unwin).

MICHELS, Robert

1911 **Los Partidos Políticos** (Buenos Aires: Amorrortu, 1969, trd. de la edición de 1911).

MULGAN, G.

1994 **Politics in an anti - political age** (Cambridge: Polity).

NIEGENS, P. C., et al.

1996 "An instrument for collection informal opinion" en **Quality and Quantity** 26 pp. 245-265.

NOHLEN, Dieter

1983 **Sistemas Electorales del Mundo** (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).

PANEBIANCO, Angelo

1982 **Modelli di Partito** (Milano: Franco Angeli, 1982; disponible en español en traducción de editora Alianza de Madrid).

PSACHAROPOULUS, George & PATRINOS, Harry, A.

1994 "Indigenous People and Poverty in Latin America" in **Finance and Development** (Washington DC. IMF).

PERELLI, Carina

1995 "Models of Electoral Organizations" en **PEITHO. Documentos de Trabajo #104** (Montevideo: PEITHO).

PERELLI, Carina, PICADO, Sonia & ZOVATTO, Daniel (Comps.)

1995 **Partidos y clase política en los 90** (San José: Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995. Especialmente los artículos de C. Perelli, O. Landi, R. Mayorga y J. Rial).

PERELLI, C. & RIAL, J.

- 1994 "Las Instituciones Democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos". (Montevideo: **PEITHO. Documento de Trabajo #94**) También publicado en el Boletín Electoral de CAPEL/IIDH.XIII, de enero-junio de 1995.

PINKERTON, James P.

- 1995 **The end of big government and the new paradigm ahead** (New York: Hyperion).

RAE, Douglas W.

- 1971 **The Political Consequences of Electoral Laws** (New Haven: Yale University Press).

RIAL, Juan

- 1996 "Evaluación de las Elecciones de Nicaragua del 20 de Octubre de 1996" en **PEITHO. Documentos de Trabajo #111**. (Montevideo: PEITHO).
- 1996 "Estudio del comportamiento Electoral en el Perú" en **PEITHO. Documentos de Trabajo #106** (Montevideo: PEITHO).
- 1995 "Perú: un régimen plebiscitario: análisis de un proceso electoral" en **PEITHO. Documentos de Trabajo #105**. (Montevideo: PEITHO).

ROKKAN, Stein

- 1970 **Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development** (Oslo: Universitetsforlaget).

SARTORI, Giovanni

- 1987 **Partidos y sistemas de partidos I** (Madrid: Alianza Editorial).
- 1988 "Video Power" in **Government and Opposition** Winter 1988, pp. 39-53.
- 1987 **The Theory of Democracy Revisited** (Chatham, NJ.: Chatham House Pub. 2 vols.).

YANKELOVICH, Daniel

- 1996 "Coming to public Judgment" in **International Journal of Public Opinion**, WAPOR 8 (1).

WEBER, Max

- 1944 [1922] **Economía y Sociedad** (México: FCE).