

# PARTIDOS POLITICOS Y PROCESOS DE TRANSICION EN AMERICA LATINA. LA FASE DE CRISIS DEMOCRATICA Y LA FASE AUTORITARIA

por ANDRES BENAVENTE URBINA\* \*\*

## I. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LOS PROCESOS DE TRANSICION: MARCO DOCTRINAL

Tratar a los partidos políticos y su comportamiento en los procesos de transición importa establecer como primera premisa que sus acciones deben ser analizadas con relación a sus conductas y estilos de períodos anteriores. La transición, en efecto, es un proceso que sigue a los momentos autoritarios, y éstos a su turno, en términos generales, se han instalado luego de haber entrado en crisis la democracia tradicional. Es en esas tres fases de los procesos políticos que veremos los rasgos centrales de los partidos políticos con el propósito de formular algunas sugerencias teóricas, a partir del examen de los siguientes casos: Perú, Argentina, Uruguay, Brasil, Nicaragua, Ecuador, Panamá, Chile y Haití.

Debemos fijar anticipadamente lo que va a ser el marco doctrinal de nuestro trabajo.

Consideramos al fenómeno de transición al proceso político en virtud del cual la sociedad y el Estado abandonan formas de organización autoritaria para encaminarse al establecimiento de un nuevo modelo político-social que los articule con miras al futuro. Esta definición neutra de la transición nos parece instrumentalmente útil a nuestro trabajo, puesto que sostenemos que no toda transición conduce a la democracia. Hay casos en que la nueva forma de organización social responde más bien a esquemas no democráticos.

Queremos también dejar establecido en estas líneas preliminares que por autoritarismo no consideramos solamente a los regímenes militares, sino a toda forma de organización política del Estado que no esté basada en una real alternancia en el poder, ni contemple un efectivo pluralismo político como base para la adopción de decisiones públicas. Es esto lo que nos permite incluir en las expresiones autoritarias a los regímenes políticos de Anastasio Somoza en Nicaragua y de François Duvalier y su hijo Jean Claude, pese a que procesalmente en estos casos hubo recurrencia a algunos mecanismos electorales.

\* ANDRES BENAVENTE URBINA: Cientista político. Profesor-investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

\*\* El presente estudio se inserta en un proyecto de investigación colectivo que cuenta con el patrocinio y financiamiento del Fondo Central de Investigación de la Universidad de Chile y se realiza con la coordinación del profesor Patricio Gajardo Lagomarsino.

Un proceso de transición es dinámico, por cuanto cualquiera sea la modalidad que lo distinga, se caracteriza fundamentalmente por el establecimiento de normas reguladoras del comportamiento político futuro. La actividad política tiene un carácter inaugural por lo menos en forma pública y con relación al poder, y tiende a preocuparse más de modelos sociales que de cuestiones exclusivamente coyunturales. El sistema de partidos cobra vigencia —aun cuando después se limite el pluralismo como en la experiencia nicaragüense— y la política propende a institucionalizar su quehacer.

Queremos señalar que seguimos usando en nuestro análisis la tipología de los procesos de transición que formuláramos en otro trabajo académico en 1985 (1). Hablábamos de transiciones rupturistas que tienen como característica central el que no están preestablecidas, que se inician con la caída del gobierno autoritario y que, por tanto, hay mucho de improvisación y de pugna por el poder, pues la normatividad a establecerse depende de las cambiantes circunstancias políticas; de transiciones negociadas, que tienen lugar cuando el gobierno autoritario pasa por un período de crisis que llega a afectar su legitimidad, caracterizándole la situación política por altos grados de inestabilidad, donde la oposición se ofrece como alternativa de recambio sin llegar a niveles de ruptura. El gobierno en este caso entra a negociar con la oposición las modalidades y/o plazos de la entrega del poder; por último, de transiciones institucionalizadas, cuando el gobierno autoritario se impone la tarea de crear un nuevo orden de cosas, de carácter definitivo, de modo de superar las causas de la crisis institucional que lo llevó a quebrar la democracia tradicional. Las transiciones institucionalizadas tienen lugar cuando el gobierno autoritario ha logrado desarrollar plenamente su fase fundacional, de modo que, una vez cumplidas ciertas modalidades y plazos preestablecidos, se procede al traspaso del poder y a la culminación de la transición como proceso.

La tipología propuesta no pretende sinonimizar todas las experiencias de transición. Por el contrario, nace como respuesta al enfoque común y simplista de equiparar procesos por sobre sus rasgos diferenciales. Lo que busca es agrupar los diversos casos en tres tipos a partir de sus elementos comunes, pero reconociendo y haciendo presente que aún en los casos de rasgos convergentes hay diferencias que individualizan a cada proceso a partir de sus rasgos particulares.

De otro lado, como se postula en el primer párrafo de este trabajo, los períodos de transición no se dan solos: son parte de dinámicas más intensas y prolongadas. En otro trabajo indicamos que un examen a fondo de los comportamientos de los actores en la transición se debe atender a lo que inmediatamente motiva este fenómeno: el momento autoritario que se abandona, y por cierto, sabiendo que éste no es la forma regular de organización política de las sociedades, se debe indagar en las causas que posibilitan su advenimiento, única forma, por lo demás, que la transición se dé en términos cíclicos, esto es, que importe un retorno al punto de partida del período autoritario (2).

(1) Benavente Urbina, Andrés. "La transición política: aproximaciones a una clasificación teórica a partir del estudio de casos", en *Revista Política* No 7, julio 1985.

(2) Benavente Urbina, Andrés. "La Democracia en América Latina: de la crisis a la recuperación". Documento de Trabajo del Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, 1987.

Dentro de estos dos marcos: las clases de transición y las fases de un proceso político en función de la transición, es que estudiaremos la acción de los partidos políticos.

La acción de los partidos políticos en un período de transición dependerá —y este es un postulado que entregamos como hipótesis— de qué clase de transición se trate.

En efecto, en una transición institucionalizada, la acción de los partidos estará regulada por la norma jurídica. Sólo los partidos legales pueden actuar públicamente y ajustándose a las disposiciones del marco institucional. Son los casos de España, de Brasil y de Chile. Que en algunos casos haya partidos que se mantengan al margen del sistema no impide esta caracterización, a menos, por cierto, que estos partidos logren una crisis aguda del mismo y ello empuje a una negociación o a una salida de ruptura. Pero, obviamente, en estos casos la clase de transición habrá cambiado.

En una transición negociada, la acción de los partidos será una combinación entre la acción regulada y la acción de facto. Se privilegia aquí el consenso en función de llevar a buen término la negociación. En este tipo de transición es donde se dan los llamados pactos de gobernabilidad (3) o bien formas más acabadas de esquemas consociativos (4), ejerciendo además cierta influencia sobre los actores de oposición dentro de los procesos de transición institucionalizada, quienes buscan desvirtuar ese molde a fin de impulsar formas de concertación política y social. Sobre el particular hay una abundantísima literatura (5).

En una transición rupturista, la acción política es de confrontación. La disputa por el poder ha sido lo fundamental en este tipo de transición, desde el momento en que se inicia con la caída del gobierno. Pero esa disputa no muere con ese acto, sino que cambia de protagonista. A futuro se da entre los diversos grupos que han alcanzado así el poder, y entre éstos y los grupos que han quedado excluidos de él.

También desde el punto de vista de los actores políticos que intervienen en un proceso de transición se pueden establecer diversos patrones de comportamiento. Los hay como aquellos que significan la supervivencia de viejos esquemas tal cual preexistían al momento autoritario. El ejemplo más claro que aquí se puede dar es el de Acción Popular en Perú, que retoma el poder después del período autoritario, no habiéndose involucrado en la parte más importante del proceso de negociación, y lo hace con el mismo líder que tenía antes de 1968: Fernando Belaúnde. Los hay como aquellos, que siendo actores tradicionales, asumen la nueva etapa con una renovación programática, de estilos y de liderazgos, de suerte que han incorporado a su patrimonio lo que ha sido la experiencia autoritaria, cualquiera haya sido la valoración que le hayan asignado. El caso que podemos ofrecer, entre varios, es el de la Unión Cívica Radical de Argentina. También hay actores políticos emergen-

(3) Es el caso del Pacto del Club Naval en la transición uruguaya, o bien lo que se pensaba que fuera, por sus autores, el Acuerdo Nacional chileno.

(4) El caso más típico en nuestro continente es el del Frente Nacional de Colombia, establecido en los inicios de los 60 después de derrocado Rojas Pinilla.

(5) A modo de ejemplo, Dos Santos, Mario, compilador "Concertación político-social y democratización", CLACSO, 1987.

tes, esto es, que nacen y se desarrollan en el proceso de transición, o bien germinando en el período autoritario apuntan en su proyección hacia la acción política de transición. El caso más ilustrativo de este tipo de actores es el Partido de los Trabajadores en Brasil.

Al margen de los actores políticos, en los momentos autoritarios y en los procesos de transición, figuran actores políticos supletorios, esto es, actores sociales que asumen roles políticos en subrogancia de los partidos y grupos políticos, o bien al lado de los movimientos políticos. Es el caso de la acción de la Iglesia Católica en algunos procesos como en Nicaragua y Haití, de los sindicatos, como ocurrió en la transición uruguaya, o los llamados Movimientos Sociales —como nuevas formas de organización reivindicativa— que afloraron con fuerza en los procesos peruano y brasileño.

Por último, es interesante indagar, hacia la culminación de la transición, sobre el comportamiento político de los partidos en relación al traspaso del poder que marca el inicio de la consolidación institucional. La cuestión política se expresa entonces en términos electorales.

El sistema electoral define el grado de representatividad del sistema político. Si la participación dentro de él, de las diversas opciones políticas es mayoritaria y fuerte, el sistema tenderá a la consolidación, cualquiera sea el resultado de las elecciones. Pero si la participación es minoritaria y débil (caso nicaragüense en las elecciones de noviembre de 1984), el sistema no incorporará a todos los componentes del cuadro político y los grupos marginales al sistema por ser fuertes tenderán a sobrepasarlo, dándole una dosis de inestabilidad.

Si bien es crucial para la consolidación institucional la incorporación de los actores mayoritarios del proceso, las consecuencias políticas de las formas particulares que un sistema reviste no son de tipo universal. Esto es, que el sistema electoral sea de competitividad abierta en las elecciones para el Ejecutivo, sea de competitividad indirecta, o sea, no competitivo, sino con plebiscito ratificatorio, no da una sola y universal consecuencia. No hay una rígida causalidad entre sistema electoral y la estabilidad del sistema político, como sí la hay en el orden de la participación según ya lo hemos visto precedentemente. Así, por ejemplo, las elecciones competitivas en Nicaragua no trajeron estabilidad al sistema, por cuanto la participación fue unisectorial. En cambio, la elección abierta en Argentina fue suficiente para la consolidación.

La elección competitiva indirecta dio buen resultado en Brasil, donde además la estabilidad del sistema, propio de una transición institucionalizada, permitió que esa estabilidad no se viese alterada con el fallecimiento del Presidente electo y la asunción del Vicepresidente, por el que no se había votado en el Colegio Electoral. En la transición española, el sistema electoral funciona sobre la base de un régimen parlamentario, cuestión que no sería aplicable a otras experiencias. En Filipinas, por último, la Presidenta Aquino se institucionalizó mediante un plebiscito no competitivo, forma que es fuertemente cuestionada por la oposición chilena respecto a su proceso de transición.

Lo anterior nos lleva a postular que un sistema electoral determinado puede producir efectos diversos según donde se aplique. Dependerá del

contexto en que, además, se lleve a cabo el procedimiento. En cambio la variable de la participación en el sistema electoral, es decir, el compromiso que se adquiere por ello con el sistema político, resulta determinante para medir la estabilidad de este último.

En los capítulos que siguen iremos analizando en particular varias de las proposiciones teóricas que aquí hemos formulado.

## II. PARTIDOS POLITICOS Y CRISIS DE LA DEMOCRACIA

La instalación de los momentos autoritarios no ha respondido a fenómenos de tipo caudillista, según fue tan típico en América Latina de décadas anteriores. Han sido pronunciamientos de tipo institucional que son inaugurados por la intervención militar que depone al Presidente Goulart en Brasil. El caso boliviano, con sus frecuentes intervenciones después del largo gobierno de Banzer y que postergan por varios años el advenimiento de la democracia, constituye claramente la excepción a la regla formulada.

Siendo institucionales los pronunciamientos o intervenciones militares, habrá que atender las causas que los motivan. La toma del poder es mucho más que la culminación exitosa de una conspiración. Es, por el contrario, la decisión de un actor social prescindente del campo político de intervenir protagónicamente en él. Y esa decisión ha sido determinada generalmente por una crisis aguda del viejo sistema, la que no pudo ser resuelta por los mecanismos normales del quehacer político.

La crisis económica generalizada; la radicalización de determinados actores al punto de casi diluirse su fidelidad con el sistema democrático; la polarización de la sociedad fruto de una acción política ideologizada que va posibilitando la formación de bloques aptos para enfrentamientos y no para el logro de consensos; la aparición de grupos subversivos que llegan a desbordar los mecanismos institucionales; la deslegitimación del sistema tradicional en la población al ser incapaz de dar seguridad e implementar lo que concretamente es gobernar, son las causas principales de intervención militar en nuestro continente.

Sobre el advenimiento de los regímenes militares hay, por cierto, diversas interpretaciones, y según la óptica de cada una de ellas se podría seguir agregando causales de quiebre institucional hasta conformar una lista interminable de motivaciones.

Para entender la globalidad del fenómeno acudamos más bien a las interpretaciones mismas, para extraer de ellas las conclusiones que se deriven. Así, en versión de un marxismo tradicional, como el que sustenta Tomás Amadeo Vasconi, se dirá que la intervención militar sucede al agotamiento de una fase populista en América Latina. "Las bases materiales sobre las que se sustentó el populismo se debilitan progresivamente hasta desaparecer y la alianza nacional-desarrollista-populista comienza a disolverse... Las masas que acompañaron al populismo en su desarrollo aumentan progresivamente el nivel de sus reivindicaciones al mismo tiempo que se radicalizan y se definen cada vez más como clase a la búsqueda de su autonomía como tal y en persecución de sus intereses particulares. La burguesía asociada no duda más

ante la ambigüedad del populismo y ante la imposibilidad de la generación de un movimiento político que defendiendo sus intereses pueda convertirse en una alternativa real, apela a su último recurso, el golpe de Estado y la instauración de un Estado de excepción que encabece la contrarrevolución" (6).

La interpretación de Vasconi no es capaz de universalizar las intervenciones militares como término a un sistema tradicional. El golpe de Estado de Velasco en Perú, obviamente no fue motivado por el agotamiento de un esquema populista. Más bien es él quien inaugura una fase de populismo militar de izquierda. Tampoco, en verdad, podríamos hablar de populismo en el Haití de Duvalier —derrocado por una intervención militar— ni en la Argentina de Isabel Perón.

Para otro marxista, Hugo Zemelman, de inspiración gramsciana, la sucesión de golpes militares en América Latina en la década del 60 y del 70 responden a una crisis de hegemonía, utilizando directamente una categoría de análisis del pensador italiano. La crisis de hegemonía, en concreto, puede revestir, a su juicio, diversas formas. Puede derivar del fracaso de un proyecto histórico; puede ser el resultado de un desequilibrio profundo del sistema económico; o bien puede surgir de la formación e internalización en las masas de un proyecto político antagónico al burgués, capaz de colocar a éste en franca minoría y en declarada crisis. En el momento de la crisis "la clase dominante es cada vez menos clase dirigente". Concluye que "se podría formular la hipótesis de que aquellas clases dominantes que por haber entrado en crisis de hegemonía en cualquiera de las situaciones analizadas con anterioridad recurren a regímenes de excepción, pero que a la vez buscan el surgimiento de nuevas formas de legitimación" (7).

La interpretación de Zemelman tiene una novedad importante: incorpora al análisis de los regímenes militares el espíritu o sentido fundacional de los mismos, que obviamente no está previsto en los golpes de Estado caudillistas. Fuera de eso, no queda tan claro que las intervenciones militares sean manifestación de crisis de hegemonía que afecte a la burguesía. El golpe de Estado que depone a Belaúnde no sólo no respondería a ello, sino que, además, fue el gobierno militar que se instauró quien más lesionó los intereses empresariales. Igual cosa podría decirse del golpe de Estado que derrocó al Presidente Arias en Panamá, por igual fecha, y posibilitó el advenimiento del torrijismo. Con todo, es una visión más amplia y más flexible sobre el particular.

La cuestión de la hegemonía no sólo sirve para explicarse por medio de su crisis la caída de los regímenes tradicionales. Es usada, en cuanto construcción alternativa a la prevaeciente, para explicarse una ruptura en función de que el viejo sistema no entra por sí en crisis, sino que se ve afectado en la medida en que no quiere abrir las puertas de la alternancia en el poder, a la nueva fuerza hegemónica que se ha constituido y que se presenta como alternativa. Así es entendido el proceso nicaragüense, donde la transición rupturista terminó por conducir al gobierno del sandinismo.

(6) Vasconi, Tomás Amadeo. "Gran Capital y Militarización en América Latina", Ediciones ERA, 1978.

(7) Zemelman, Hugo. "Estado, Poder y Lucha Política", *Editorial Villacaña*, México, 1986.



Liliana de Riz y Emilio de Ipola, en un artículo conjunto, sostienen la posición que hemos descrito: "El éxito de la larga marcha del sandinismo habría tenido como condición principal la construcción progresiva y consecuente de una voluntad nacional hegemónica (antisomocista), siendo la victoria militar una consecuencia natural de esa premisa..., todo lleva a concluir que el triunfo sandinista constituye un claro ejemplo de guerra de posición exitosa" (8). Se olvida en esta versión algo que no es accesorio y ello es el hecho de que en contra de Somoza se formó una alianza amplia y heterogénea, que ella protagoniza políticamente la insurrección, y sólo después de logrado el objetivo rupturista, y dentro del pleno período de transición, el sandinismo que había aportado el componente armado del proceso y el basamento ideológico más preponderante logró una clara hegemonía dentro del bloque de poder, la que se transformó en una dominación consolidada respecto de los aliados primitivos y sobre la sociedad nicaragüense en su conjunto.

Es cierto que el proceso sandinista recurre a elementos nuevos dentro de los fenómenos insurreccionales, pero no llega a conformar por sí solo una explicación de la caída de Somoza (9).

Frente a las interpretaciones marxistas de la crisis que determina la aparición de los momentos autoritarios, nosotros sustentamos una interpretación que se basa en el rol y dimensión del Estado en la sociedad latinoamericana. En efecto, a medida que la modernización de la sociedad se fue haciendo más palpable a todos los sectores que la componen, hubo una mayor demanda de participación en el proceso de toma de decisiones públicas, lo cual resulta lógico, toda vez que la modernización produce una mayor integración al esquema social de segmentos antes marginales. En los sistemas políticos tradicionales esta demanda fue mal entendida y se le interpretó como una aspiración de obtener mayores logros económico-sociales y de ampliar los mecanismos de participación electoral.

La respuesta que se dio fue invariablemente de tipo estatista. En lo político, desde luego, sólo corresponde al Estado por medio de la legislación expandir el cuerpo electoral, lo cual se hizo por regla general (a los analfabetos y los mayores de 18 años y menores de 21), pero esto no importó una satisfacción de la demanda de participación. Fue en lo económico y social donde la intervención del Estado provocó la crisis terminal del viejo sistema. La respuesta que quiso darse ponía énfasis en formas de redistribución de la riqueza existente en vez de crear nuevas riquezas para posibilitar de manera sólida la aspiración de mayor bienestar que los nuevos sectores sociales tenían. En algunos países esas reformas se hicieron lesionando seriamente la adhesión de los actores políticos para con la democracia, o bien creando expectativas desmesuradas en la población, las que al verse frustradas se expresaron en comportamientos disfuncionales a la continuidad del sistema. En otros, si bien las reformas fueron más bien

(8) De Riz, Liliana y De Ipola, Emilio. "Acerca de la hegemonía como producción histórica (apuntes para un debate sobre las alternativas políticas en América Latina) en obra colectiva "Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina", *Siglo XXI*, 1985.

(9) Benavente Urbina, Andrés. "Los Movimientos Insurreccionales en América Latina, 1959-1986", Documento de Trabajo, Universidad de Belgrano.

tenues, se llegó a otorgar desmesurado poder a las cúpulas de grupos organizados que decían representar los intereses de las masas que aspiraban a mayor bienestar, al punto que se buscó por la vía de los llamados pactos sociales dar crecientes favores y beneficios por el Estado —con el consiguiente costo para toda la población— a dichas cúpulas, situación que terminó por provocar una crisis económica, una paralización productiva, un marcado intervencionismo del Estado y, paradójicamente, un gobierno a cargo de la administración de ese Estado, débil para hacer frente a las demandas de los grupos de presión, que oligárquicamente se asignaban la representación de las capas modestas.

Para decirlo con toda claridad, en los ejemplos anteriores aludimos a los casos de Chile entre 1964 y 1973 y a Argentina de los años 60 y 70.

La demanda no sólo de los sectores hasta entonces marginados, sino que de la sociedad en su conjunto era, empero, otra. Era una demanda de participación en los asuntos públicos, la cual se logra no con medidas paternalistas ni con redistribuciones forzadas, sino que otorgando mayor libertad personal, de un lado, y mayor responsabilidad en la construcción de su desarrollo personal y eso significa, como lo decimos en un estudio anterior, “que una mayor participación es igual a una desconcentración del poder, dado que el proceso de toma de decisiones no solamente está radicado en la cúpula de la organización del Estado, sino que los ciudadanos deben participar de él más allá de los límites mismos del Estado, en sus asuntos más directos, en su ámbito más inmediato. En definitiva, la demanda de mayor participación en las sociedades latinoamericanas es una aspiración del hombre que, en aras de su libertad —cuya conciencia se ha extendido—, desea automatizarse de un Estado sobredimensionado que ha terminado por introducirse en su ámbito cotidiano” (10).

Concluimos entonces que no es con mayor injerencia estatal, ni con más medidas administrativas, que se resuelve el conflicto que promueve la aspiración de mayor participación. Se resuelve con transformaciones profundas en las relaciones sociales, privilegiando la libertad, la competitividad como motor de crecimiento y resignificando el rol del Estado, a fin de hacerlo subsidiario, así como la dimensión del ámbito público. Esta reforma debe ser asumida por el Estado mismo en sus inicios, aun cuando apunte contra sí mismo, pues debe limitar su poder y reducir sus dimensiones.

Este desafío planteado ya en los años 60 no fue entendido por las democracias o regímenes tradicionales. Se dieron respuestas de diverso tipo: desarrollistas, populistas, personalistas (Nicaragua, Haití) que apuntaron en dirección contraria. El costo fue la agudización, más tarde o más temprano, de la crisis social, lo que, en varios casos, llevó a rupturas institucionales y al advenimiento de momentos autoritarios.

El autoritarismo no es en sí portador de esquemas compatibles con la reforma de que hemos hablado. En algunos países, independiente de su voluntad por llevar a cabo el ímpetu fundacional inicial orientado en ese sentido, se ha puesto énfasis en abordar la problemática con un acento puesto en la libertad personal. En otros, en cambio, el autoritarismo no hizo

(10) Benavente U., Andrés. “La democracia en América Latina...” op. cit.



sino agravar el problema por su acento populista y aun más estatista. Lo que se debe considerar es la responsabilidad del estatismo en la crisis de los regímenes tradicionales, independientemente de la respuesta que siguió al quiebre de esos regímenes.

Hemos expuesto latamente la cuestión del quiebre de los regímenes tradicionales. Pero poco se ha visto sobre el rol de los partidos políticos en ellos. Entremos pues, brevemente, en esa materia.

En primer lugar, hagamos presente que hablamos de regímenes tradicionales, en el sentido de estar establecidos por largo tiempo, pese a algunas interrupciones de algunos casos, y no de democracias tradicionales. Ello se debe a que queremos ampliar nuestro horizonte de análisis y comprender también experiencias que ciertamente no fueron democráticas, pese a ciertos procesalismos, como las de Somoza en Nicaragua o de los Duvalier en Haití.

Los partidos políticos seguían, en su acción, a los caracteres del régimen en que se insertaban. Obviamente los partidos en Nicaragua y en Haití eran muy poco lo que podían aportar por su cuenta, al estar subordinados a los caprichos discrecionales de quien, en cada caso, detentaba el poder. En otras experiencias, los partidos fueron expresión de marcados populismos: el justicialismo argentino era la expresión política de la voluntad de Juan Domingo Perón; en Perú, por ese entonces el APRA no era sino la expresión del viejo caudillo Víctor Raúl Haya de la Torre; los laboristas brasileños aun rememoraban a Vargas. En Ecuador, el velasquismo era sin duda una opción política de relieve.

En otras experiencias, los partidos fueron expresión del proceso de ideologización a que condujo el afán de hacer cambios estructurales para aumentar el poder del Estado. La conquista del poder para poseer el instrumento de realización de tales cambios se tornó no en una abierta y sana competitividad, sino en un juego de suma cero, donde el triunfo de unos era entendido como definitivo y las derrotas como excluyentes. La acción de los diversos partidos comunistas apunta a este fenómeno. De igual modo la acción de los partidos demócratacristianos se encamina en esa dirección, tanto si son gobierno como en el caso de Chile, como si colaboran con los gobiernos, como el caso del PDC peruano que apoya la gestión del general Velasco. La izquierda brasileña en el período de Goulart y la izquierda chilena desde el gobierno de Frei hasta llegar al de Allende encajan en la calificación de grupos políticos ideologizados.

No puede dejar de considerarse en esta época la aparición de grupos insurreccionales, nacidos como consecuencia de la revolución cubana. La disputa por el poder llegaba al punto de querer tomarlo por la fuerza, por medio de un proceso de insurrección, donde interesaba no sólo la conquista del gobierno sino el cambio radical del sistema. La guerrilla "guevarista" cruzó toda América Latina y tuvo expresiones —con diversos grados de importancia— en prácticamente todos los países. Allí fueron incorporándose a la lista de actores políticos estos grupos subversivos, como los Montoneros, los Tupamaros, el MIR chileno, el MIR peruano, los ELN de Colombia, Bolivia y Brasil, etc. (11).

(11) Hay numerosos estudios sobre los grupos guerrilleros de los años 60. Uno en particular es recomendable: Gott, Richard, "Las guerrillas en América Latina", *Editorial Universitaria*, 1981.

A su turno, las derechas del continente representaban opciones de mera contestación. O estaban diluidas en otros partidos —el caso argentino— o esperaban las clásicas intervenciones militares para llegar al poder sin pasar por la competencia electoral ante la cual se sentían derrotadas de antemano. Las derechas eran conservadoras en el mal sentido del término: buscaban con desesperación tratar de conservar lo poco que les quedaba y no vacilaban para ello en transar principios con proposiciones estatistas. Esta postura vacilante y retraída hizo que dejaran tempranamente de ser una opción política capaz de ofrecerse como alternativa de futuro.

En efecto, como se ha dicho, en Argentina la derecha política sólo figuraba en partidos menores, yendo el grueso de los componentes del sector a formar parte del ala derecha del Partido Justicialista. En Uruguay el Partido Nacional o Blanco abandonaba rápidamente posiciones tradicionales para convertirse, en virtud de su oposición al Partido Colorado, en una opción de centro-izquierda. En Perú, Acción Popular reclamaba ocupar el centro político. En Colombia, los conservadores buscaban afanosamente parecerse a los socialcristianos, cuando no algunos de sus miembros adherían a causas populistas como el pretendido retorno de Gustavo Rojas Pinilla en 1970. En Venezuela, la derecha política se expresaba en corrientes internas en los partidos COPEI y Acción Democrática. En América Central, por último, los términos liberal y conservador carecían de sentido doctrinal. Sólo denominaban a grupos que se organizaban para disputar el poder con banderas meramente coyunturales.

Tal es el cuadro político partidista cuando en América Latina se produce el quiebre del viejo Estado y cuando advienen los momentos autoritarios. En verdad, los partidos eran poco lo que podían aportar como solución a la crisis. Dejaron de ser alternativas funcionales en sus respectivos procesos y este diagnóstico habrá que tenerlo en cuenta para analizar su comportamiento en el período siguiente.

### III. PARTIDOS POLITICOS Y MOMENTOS AUTORITARIOS

Así como hay confusión sobre los diversos procesos de transición, con la pretensión de asimilarlos todos en un solo modelo, también la hay sobre el enfoque de los regímenes autoritarios, queriendo significar que todos son lo mismo.

Enrique Baloyra es un buen ejemplo de esto último cuando en su artículo "Argentina: transición o disolución" sostiene que hay una sola definición que abarca a los diversos autoritarismos y que es la siguiente: "Es el régimen creado por un gobierno que es dictatorial porque opera por encima de la ley, no acepta limitaciones impuestas por la presencia y operación de instituciones responsables, actúa con arbitrariedad, y pretende dominar o al menos controlar a segmentos de la sociedad que han sido excluidos de la comunidad política" (12).

(12) Baloyra, Enrique: "Argentina: transición o disolución", en obra colectiva "Lecciones para Demócratas en Transición", Editorial de Belgrano, 1987.

Desde luego, la definición ofrece varias insuficiencias teóricas. La primera es que el autoritarismo no es creado por un gobierno que es dictatorial, queriendo significar que primero está la dictadura y después el modelo autoritario. No, el autoritarismo adviene o por una intervención militar, en la mayoría de los casos, o por un golpe de autoridad dado por el poder político civil en virtud del cual asume potestades discrecionales, como los casos de Nicaragua o de Haití, o el Ecuador de Velasco Ibarra. Su advenimiento es un acto único. No es efectivo que su rasgo central será operar "por encima de la ley". Es verdad que determinados gobiernos, que responden más bien a los caudillismos pasados, operan con tal discrecionalidad; pero la mayoría de los regímenes autoritarios han recurrido a formas de institucionalización, donde la ley reviste una gran importancia. Ella ha terminado obligando a los propios detentadores del poder en estos casos, por cierto sin que la ley adquiera plenamente los rasgos de heteronomía que le acompaña en un sistema democrático. Baste recordar las Actas Institucionales en el caso de Brasil; el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional en Argentina; las Actas Institucionales en el caso de Chile, donde después se dio una Constitución.

Alain Rouquié identifica los regímenes autoritarios con dictaduras y define a esta última como "un régimen de excepción que, por circunstancias particulares, se ejerce sin control. Ello implica que el poder de los gobernantes sobre los gobernados no conoce ninguna restricción" (13). Una definición más neutra, sin duda, pero que no comprende tampoco aquellos casos en que el autoritarismo de estas décadas llega al poder con dos nuevas características: la presencia de las Fuerzas Armadas es de tipo institucional y se llega con sentido fundacional, cualquiera que éste sea.

Luis Maira hace un aporte, desde una óptica de izquierda, al debate sobre la conceptualización de estos regímenes. Según él se debe distinguir entre las dictaduras militares tradicionales y las dictaduras militares nuevas tributarias del pensamiento o ideología de la Seguridad Nacional. Señala que las primeras eran originadas en pronunciamientos militares de tipo caudillistas, que correspondían en verdad "a una articulación directa entre burguesía interna hegemónica por la aristocracia de la tierra y las FF.AA. directamente ligadas a ellas. La solidez de estas viejas oligarquías tornaba innecesario el ejercicio del poder por parte del conjunto de las FF.AA. y permitirá remitir eficazmente la dirección del gobierno a uno o más líderes salidos del seno del Ejército. Por ello los regímenes políticos de este origen carecían de un proyecto histórico, e incluso de programas específicos". En cambio, las nuevas dictaduras tienen como eje articulador la ideología de la Seguridad Nacional, la que se orienta al planteamiento de una guerra interna que permita la supervivencia nacional de los Estados "capitalistas sobre la base de la identificación y aniquilamiento de los enemigos internos en cada nación... Para ganar la batalla contra la subversión es indispensable reestructurar el poder político y colocarlo bajo tuición militar" (14).

(13) Rouquié, Alain: "Dictadores militares y legitimidad en América Latina", en Julio Labastida M., compilador, "Dictadores y Dictaduras", *Siglo XXI*, 1985.

(14) Maira Aguirre, Luis: "Las dictaduras en América Latina", *Cesos*, 1987.

La tesis de Maira tampoco nos parece suficiente. Da el aporte —y eso hay que destacarlo respecto de los otros dos autores citados anteriormente— de diferenciar los autoritarismos de los años 60 y 70 de los clásicos. Pero la distinción ofrecida no basta para explicarse el fenómeno autoritario en América Latina. Desde luego, que no podríamos decir que la llegada al gobierno del Perú del general Velasco corresponda a una cuestión de seguridad nacional, así como tampoco el caso del general Rodríguez Lara en Ecuador o de Omar Torrijos en Panamá. Los gobiernos de Somoza y Duvalier, que para nosotros son también autoritarios, no responden tampoco a las categorías de seguridad nacional. Por lo demás allí no hay una intervención militar que los instaure.

Antes de dar nuestra opinión sobre la cuestión de orden conceptual, queremos apuntar a una crítica global a los enfoques que se hacen sobre los momentos autoritarios. Se peca de superficialidad y es así como se queda, en el nivel de análisis, en aspectos procesales, sin ir al contenido mismo de los casos. Procesalmente, Nicaragua de Somoza era una democracia. Sin embargo, sostenemos que era una forma de autoritarismo. Los dos primeros gobiernos de Perón fueron considerados una dictadura por sus opositores; en cambio, eran calificados como expresión culminante de democracia por sus seguidores.

Rouquié caracteriza bien este doble estándar de interpretación de la naturaleza del régimen peronista. “Perón, que fuera elegido en forma regular en 1946 y reelegido triunfalmente en 1951, sin fraude, contrariamente a las prácticas de los regímenes conservadores anteriores, es considerado un dictador por la gran burguesía agraria argentina y por los partidos políticos tradicionales, a pesar de su investidura mayoritaria. No ocurre lo mismo entre los “descamisados” que moviliza en el seno de la clase obrera organizada, principal sostén y beneficiaria de su régimen... Así el régimen peronista, con sus elecciones regulares y su funcionamiento constitucional, aparece a la vez como una dictadura y como un poder legal más legítimo según la lógica democrática que el de los presidentes fraudulentamente elegidos antes de 1943” (15). Se concluye, entonces, que muchas veces la calificación de dictadura respecto de un determinado proceso depende de cuestiones subjetivas, y por cierto, del grado de legitimación social con que cuenta.

Para nosotros la cuestión del autoritarismo es neutra. Entendemos por tal a un régimen político de excepción —por ende, transitorio aun cuando sea prolongado— en virtud del cual el gobierno y administración del Estado así como la adopción de decisiones públicas se hacen sin considerar la participación política abierta. Del mismo modo, la responsabilidad política de los gobernantes o no existe o se da en términos muy limitados.

En esta definición nos caben diversas modalidades de autoritarismo. Puede haber el autoritarismo clásico, donde el gobernante llega al poder por un golpe de Estado caudillista, o donde el gobernante civil ha decidido prolongarse en el poder saltándose el principio de alternancia. También incluye la definición a los autoritarismos populistas de izquierda, como los

(15) Rouquié, op cit.

de Velasco Alvarado, Rodríguez Lara y Torrijos, donde el ejercicio del poder está orientado a promover una participación social inorgánica en función de reformas redistributivas o de políticas internacionales antinorteamericanas. También incluye la definición a los autoritarismos cuyo espíritu fundacional apunta a ampliar la base de la sociedad civil, reduciendo el ámbito público de decisiones; lo que en buenas cuentas significa ejercer un poder político autoritario para liberalizar los comportamientos económico y sociales.

Definido autoritarismo y señalado su rasgo neutro, para que a partir de ello se estudie cada fenómeno por separado de acuerdo a sus características, queremos entregar una tipología de los regímenes autoritarios. Estos se pueden clasificar en:

a) Autoritarismos personalistas: donde las orientaciones de gobierno dependen de la discrecionalidad personal del titular del poder, quien carece de un proyecto histórico y para el cual el gobernar es simplemente administrar diversas coyunturas políticas y sociales con vistas a permanecer en el poder. Son autoritarismos que aspiran a permanencia y no tienen prefijada su fecha de término y, por ende, son, a la larga, los más sensibles a crisis de estabilidad. Ejemplos: Nicaragua, Haití.

b) Autoritarismos populistas: donde las orientaciones de gobierno son adoptadas por la cúpula gobernante, que responde a un proceso inspirado en un proyecto político que busca generar una participación social de las masas para posibilitar reformas económico-sociales desde el poder con apoyo popular. Ejemplo de esto lo constituyen Perú con Velasco, Panamá con Torrijos y Ecuador con Rodríguez Lara.

c) Autoritarismos fundacionales: donde las orientaciones de gobierno son adoptadas por la elite gobernante, dentro de un proceso de institucionalización de éste, teniendo en vista un proyecto político concreto que requiere en su implementación de la realización de drásticas transformaciones de las relaciones sociales, así como del rol que juega el Estado, a fin de recomponer las estructuras de la sociedad en función de la ampliación de los espacios privados en lo social y avanzar así a una democracia —como punto terminal— articulada en torno al ejercicio de la libertad personal. Independientemente del resultado de sus proyectos fundacionales, este es el caso de los regímenes de Brasil, de Argentina de Videla, de Uruguay y de Chile.

Entremos ahora a la cuestión de la legitimación de los momentos autoritarios.

Los críticos de estos modelos señalan que se trata más bien de imposiciones que de intervenciones con grados de apoyo, por lo menos inicial, dentro de la sociedad.

Una vez más nos parece útil distinguir entre los autoritarismos personalistas, que responden a moldes clásicos, en que la legitimación social no aparece como elemento importante a considerar. Formalmente podemos decir que incluso allí habría cierto grado de legitimación manifestada en el apoyo a esos gobiernos expresado en algunos procedimientos electorales que se realizan, y los autoritarismos populistas y transformistas, que sí expresan a su favor grados de apoyo político y social.

Es en este plano donde entran a figurar los partidos políticos.

En el caso del régimen de Velasco Alvarado se puede consignar que los partidos de izquierda y la democracia cristiana le ofrecen un decidido apoyo a las reformas que implementan, e incluso al acto de haber quebrantado el orden institucional derrocando al Presidente Belaúnde. Henry Pease reconoce en un libro suyo que el gobierno de Velasco tuvo legitimidad inicial en los sectores políticos. "Es preciso un consenso mínimo que apoye y justifique al gobierno. El régimen militar lo logra a partir de la coyuntura de 1968. Se adquiere legitimidad actuando en la coyuntura precisa en el momento de mayor desgaste del régimen anterior y sus instituciones. Se adquiere realizando en ese momento la nacionalización de la IPC y luego la reforma agraria; generando a través de los discursos una ideología nacionalista, una crítica radical al orden oligárquico y un planteo de los cambios estructurales decisivos; es decir, justo aquellos cambios que, a través de un largo proceso de frustraciones, reclamaba a medias el reformismo antecesor de este gobierno. Esta legitimidad inicial se mantiene, por lo menos hasta 1974, con sucesivas medidas, que son relativamente sorprendidas y dan la imagen de un gobierno que va buscando cambios reales... Esa legitimidad puede no proveer de militancia o de apoyo decidido, pero deja un amplio margen de tolerancia" (16).

El caso argentino también merece ser analizado aportando algunos datos sobre el comportamiento de los partidos frente a la intervención militar. Pocos días antes del derrocamiento de Isabel Perón, la Unión Cívica Radical declaraba "el país vive una grave emergencia nacional, esta es la síntesis de la evaluación de la realidad. Advertimos hoy, que la evidente ineptitud del Poder Ejecutivo para gobernar angustia al pueblo, desconoce sus aspiraciones de liberación, rompe los cauces morales y enferma de inseguridad a la República" (17).

Nada menos que el Partido Comunista argentino salió en respaldo de la instauración del gobierno militar del general Videla, luego de haberse opuesto ácidamente a la administración de Isabel. El 18 de abril de 1976, a pocas semanas de la intervención, el partido decía: "Todo el país escuchó con sumo interés y expectativa el discurso inaugural del Presidente de la República. Corresponde, pues, que todos los sectores patrióticos de nuestro pueblo, recogiendo el llamado presidencial, participen en la reorganización democrática... En cuanto a sus formulaciones más precisas, afirmamos enfáticamente que constituyen la base de un programa liberador que compartimos" (18).

En un libro sobre el radicalismo argentino, hecho por uno de sus partidarios, se puede leer que la UCR apoyaba también la intervención militar. "En 1976, Balbín, quien había colaborado con el justicialismo hasta el final, aceptó con resignación el golpe militar, porque consideró, como la mayor parte del país, que se trataba de una intervención temporaria y excepcional que respondía a una última voluntad de los golpistas de

(16) Pease García, Henry. "El ocaso del Poder Oligárquico", Ediciones DESCO, 1980.

(17) Vásquez, Enrique. "PRN, origen, apogeo y caída de la dictadura militar", *Eudeba*, 1985.

(18) Echagüe, Carlos. "El Socialimperialismo ruso en la Argentina", *Ediciones Agora*, 1986.



regularizar la democracia. Balbín declaró que el radicalismo era consciente del desquicio provocado por el gobierno depuesto" (19).

El hecho de que estos apoyos políticos hayan sido otorgados a las intervenciones militares sólo en su momento inicial y pensando que el gobierno que instalaban iba a ser corto, no revela necesariamente una voluntad democrática de los partidos. Ellos estuvieron de acuerdo en el momento inicial, por tanto aceptaron y legitimaron el derrocamiento del gobierno anterior. Su discrepancia nace cuando se plantea la duración del mandato militar y sus propósitos. No comparten los proyectos fundacionales y desean un pronto retorno a la democracia. Pareciera desprenderse que estos partidos comulgan más con los golpes de Estado clásicos que con las intervenciones que dan lugar a regímenes transformistas. Queda claro el deseo de los partidos tradicionales de usar instrumentalmente a las FF.AA. para derribar a un gobierno que les incomoda, sin esperar el uso de las instancias electorales, para luego reclamar de los institutos castrenses la devolución del poder, pues el conflicto puntual ya ha sido superado.

Esta interpretación de la posición de algunos partidos políticos argentinos respecto a la intervención militar puede universalizarse hacia los demás casos.

En Chile, por ejemplo, el pronunciamiento militar del 11 de septiembre contó con el apoyo y reconocimiento del derechista Partido Nacional, pero también el Partido Demócrata Cristiano, situado después en fuerte oposición al régimen instaurado. El día 12 de septiembre, la Democracia Cristiana declaraba oficialmente que: "Los hechos que vive Chile son consecuencia del desastre económico, el caos institucional, la violencia armada y la crisis moral a que el gobierno depuesto condujo al país, que llevaron al pueblo chileno a la angustia y la desesperación... Los acontecimientos demuestran que las FF.AA. y de Orden no buscaron el poder. Los propósitos de restablecimiento de la normalidad institucional y de paz y unidad entre los chilenos expresados por la Junta Militar de Gobierno interpretan el sentimiento general y merecen la patriótica cooperación de todos los sectores" (20).

En el caso brasileño el apoyo político fue más evidente, al punto de que el gobierno militar mantiene el Parlamento y la vigencia de los partidos políticos, hasta que en 1966 decreta el bipartidismo. Como bien lo reconoce Theotonio dos Santos, hubo sectores del propio Partido Trabalhista que se avinieron a participar del sistema fiscalizándolo desde dentro.

Lo que cada gobierno autoritario ha hecho con los partidos depende de la naturaleza de cada régimen. En algunos fueron considerados como funcionales al sistema (Nicaragua, salvo los partidos proscritos); en otros fueron tolerados, pero dejados en receso de hecho, dado que se clausuró el Parlamento y se suspendieron las elecciones (Argentina y Perú); en terceros fueron declarados o proscritos o bien en receso legal con prohibición expresa de realizar actividades (Chile). En el caso especialísimo de Brasil, se les siguió

(19) Acuña, Marcelo Luis. "De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo", tomo II, Centro Editor de América Latina, 1984.

(20) Véase *El Mercurio* de Santiago de Chile, 14 de septiembre 1973, y el texto de Santillana, Pablo, "Chile, análisis de un año de gobierno militar", Ediciones PLA, Buenos Aires, 1974.

aceptando, así como el Congreso, y a contar de 1966 el multipartidismo existente se transformó por decisión del gobierno en un sistema bipartidista.

Lo anterior no importa, ciertamente, la derogación completa de la actividad partidista, la que sigue subsistiendo de hecho, pero notoriamente decrecida al no poder plantearse como meta inmediata la cuestión del poder.

El caso brasileño merece algunos comentarios por su excepcionalidad. El gobierno establece dos partidos: la Alianza Nacional Renovadora y el Movimiento Democrático Brasileño. El primero oficialista y el segundo de oposición. El MDB en un principio sólo representó a un segmento de la oposición, pues la mayoría prefirió quedarse fuera del sistema. Fernando Henrique Cardoso lo comenta así: "Los testimonios de los diputados y senadores que se prestaron a firmar los documentos constitutivos del MDB dicen que no fue fácil encontrar, en un Congreso castrado por la anulación de derechos y de mandatos populares y en el contexto de garantías, un número suficiente de parlamentarios para cumplir las exigencias de reglamento a fin de formar el partido de oposición" (21). El régimen estaba dispuesto a tolerar la existencia de partidos, incluso de oposición, pero no estaba dispuesto a aceptar una fragmentación partidaria como la que había existido hasta entonces.

Sobre la decisión comentada del gobierno militar de Brasil hubo varias interpretaciones. Algunos pensaron que estaba en el ánimo de él crear un sistema de partido hegemónico, con un partido oficialista fuerte (ANR) y una oposición legitimada pero débil, como el caso mexicano. Pronto eso debió dejarse de lado, pues el MDB fue ganando espacios y adherentes. En 1974 había un equilibrio entre las dos fuerzas y en 1982 el MDB ganaba nada menos que importantes gobernaciones. Bolívar Lamounier, discrepando de esa interpretación, señala primero el deseo sincero de tener un sistema bipartidista en un futuro próximo "muy civilizado, con alternancia y todo. En ese momento creo que todo estaba abierto a pruebas. Era una decisión experimental de ver cómo las cosas iban a ocurrir. Es decir, había un gobierno con tutela militar en que el partido gubernamental, aunque pudiera tener una cantidad considerable de votos, no tenía la función de un partido hegemónico ejerciendo funciones efectivas de control del Estado. Era una función más bien de legitimación, de compatibilización de intereses y de mantención del mecanismo parlamentario que aseguraba al gobierno un mínimo de continuidad institucional" (22).

No resistimos el obviar, en este análisis, en el caso del régimen autoritario argentino, donde hubo tolerancia a los partidos a pesar de que no tenían un espacio legítimo de acción, el hecho de que el Partido Comunista brindó pleno apoyo a la instalación del momento autoritario, lo cual no deja de ser curioso, por cuanto los regímenes militares no populistas suelen llevarse mal con los comunistas.

(21) Cardoso, Fernando Henrique. "Los partidos políticos y la participación popular en un régimen de excepción", en obra colectiva "Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina", Ediciones Siglo XXI, 1986.

(22) Lamounier, Bolívar. "Continuidad y cambio del sistema de partidos en Brasil", en Carlos Huneeus, compilador, "Para vivir en Democracia", Editorial Andante, 1987.

En efecto, a poco de tomado el poder por el general Videla, el PC argentino en su diario *Tribuna Popular* saludaba al nuevo régimen. "Todo el país escuchó con sumo interés y expectativa el discurso inaugural del Presidente de la República. Corresponde, pues, que todos los sectores patrióticos, recogiendo el llamado presidencial, participen en la reorganización democrática y en el gran debate que suscita la nueva etapa que vivimos... El general Videla no pide adhesión, sino comprensión, la tiene" (23). A su turno, como lo señala Aldo César Vacs, "El régimen militar argentino se mostró extremadamente cauto al definir sus objetivos y futuro curso de acción...; se evitaba señalar (como había ocurrido en 1966) al marxismo y al comunismo como responsables parciales de los problemas del país y sólo se establecía la intención de reforzar la seguridad nacional erradicando a la subversión y las causas que favorecían su existencia" (24).

Así, pues, la relación entre partidos políticos y momentos autoritarios en América Latina exige un análisis de cada situación nacional.

#### IV. LOS PARTIDOS POLITICOS EN LAS FASES DE TRANSICION

En los períodos de transición, definidos en el comienzo del presente trabajo, la presencia de los partidos políticos resulta vital. Su protagonismo aumenta en la medida en que ellos serán los principales sostenedores del período siguiente: el de consolidación institucional.

El rol que los partidos juegan en los períodos de transición dependerá del tipo de ella que se trate en cada caso. Desde luego en una transición rupturista el rol central lo cumplirán quienes promovieron y se comprometieron en el derrumbe del régimen caído, en contraposición de la función que puedan cumplir el o los partidos que apoyaban al gobierno depuesto. En las transiciones negociadas su rol es clave, por cuanto son una de las partes de negociación, y en las transiciones institucionalizadas son los que le van dando, en definitiva, consistencia al sistema institucional establecido, sin los cuales éste sería una norma meramente programática y totalmente vacía.

Así como la llegada de los momentos autoritarios significa la suspensión, en la casi totalidad de los casos, de la actividad partidista, los momentos de transición importan la re inserción de los partidos en el quehacer público, a la vez que una reivindicación de la actividad política. Se trata, pues, de un escenario radicalmente distinto.

Analizaremos el rol de los partidos políticos en la transición viendo por separado cada clase de ésta.

En las transiciones rupturistas podemos encontrar los siguientes rasgos: a) un reacomodo de los partidos a las nuevas circunstancias y, por ende, a las nuevas normas; b) lo anterior importa en la gran mayoría de las veces por el

(23) Echagüe, Carlos. "El Socialimperialismo ruso en la Argentina", Ediciones Agora, Buenos Aires, 1986.

(24) Vacs, Aldo César. "Los socios discretos: el nuevo carácter de las relaciones entre la Argentina y la Unión Soviética", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1984.

desaparecimiento o proscripción de los partidos que se identificaron con el gobierno depuesto y c) se crean nuevas formas de partidos identificados con el protagonismo de la ruptura, o bien, el grupo insurreccional que ha llevado a cabo la revolución se transforma en partido político que sustenta el nuevo gobierno.

En el caso nicaragüense la transición rupturista va desde el triunfo de la Revolución en 1979 hasta noviembre de 1984 en que se celebra la elección presidencial que elige a Daniel Ortega. En el plano de la organización de la sociedad civil el gobierno pone en marcha la creación de los Comités de Defensa Sandinista a nivel de barrios y pueblos. Su misión era terminar y desarraigar todo resto de somocismo. Como lo decimos en un trabajo anterior, "en un sentido programático su aspiración o finalidad era crear las bases de un poder popular impregnado del pensamiento sandinista y leal al Frente Sandinista antes que a la Junta de Gobierno" (25).

Luego de la caída de Somoza los partidos existentes eran: el Movimiento Pueblo Unido, el Partido Liberal Independiente, el Partido Social Cristiano, el Partido Conservador Demócrata de Violeta Chamorro, el Partido Social Cristiano Nicaragüense, el Movimiento Democrático Nicaragüense de Alfonso Robelo, el Movimiento Liberal Constitucionalista y el Partido Socialista Nicaragüense, además del Frente Sandinista. Es decir, se daba un pluralismo del cual estaba excluido el somocismo. En ese contexto, los sandinistas se reúnen entre el 21 y el 23 de septiembre de 1979 para pulir su estrategia política de conquista de la hegemonía desde sus funciones de gobierno. De aquí salió el documento "Análisis de la coyuntura y tareas de la revolución popular sandinista". Allí dicen que están conscientes de que "a pesar de la profundidad de la victoria alcanzada, el sandinismo no ha imprimido el carácter radical que viniera a convertir de una sola vez todo ese poder en el poder de los obreros y campesinos, porque la táctica política impone la búsqueda de condiciones más favorables a la revolución y se requiere de antemano obtener como tarea urgente su consolidación política, económica y militar para pasar a mayores transformaciones revolucionarias". Es decir, el pluralismo que hemos indicado no es sino sólo una adecuación de los partidos a la dirección de la transición nicaragüense por su fuerza hegemónica.

En ese documento plantean cosas concretas referente a ese pluralismo. "Respecto de los otros grupos de izquierda propiciar su integración paulatina en el Frente Sandinista, para lo cual el primer paso es colocarlos bajo su dirección... respecto de la pequeña burguesía debemos atraerla dándole sus propias organizaciones e integrándolas a las tareas del Estado, y debemos mantener, tenida en cuenta la situación internacional, a los micropartidos, haciendo dentro de ellos un trabajo con el objeto de asimilar para la revolución a sus elementos más consecuentes que los forman" (26).

(25) Véase Benavente, Andrés, y Jaraquemada, Jorge. "El Sandinismo en la izquierda latinoamericana. Los peligros para la estabilidad democrática". Documento de Trabajo, Universidad del Museo Social Argentino, 1987.

(26) Véase Sanabira, Octavio y Elvira. "Nicaragua: diagnóstico de una traición", Plaza y Janés Editores, 1986.

Al poco tiempo después y precisamente por su no funcionalidad a la revolución fueron proscritos los partidos Conservador y Movimiento Democrático Nicaragüense cuando salen de la Junta Violeta Chamorro y Alfonso Robelo. En las elecciones parlamentarias de 1984 el Frente Sandinista obtiene el 73,6% de los escaños con 67 miembros. El Partido Conservador Demócrata logra 9, el Partido Liberal Independiente 7, el Partido Socialista 2, el Partido Popular Social Cristiano 3, el Movimiento de Acción Popular 1 y el Partido Comunista 2. El Frente Sandinista pasó a ser una especie de partido hegemónico, siguiendo la tipología de Sartori.

La cuestión de la hegemonía del partido gobernante queda resuelta desde el poder y ese es el principal logro de esta transición. Humberto Ortega, Ministro de Defensa, señala que "Aquí en Nicaragua hay una democracia popular, en donde el poder lo ejerce el sandinismo, que significa el pueblo, a través de una forma superior de organización y de su propia organización de masas. Aquí subsisten otros sectores que no son sandinistas, pero subsisten en tanto ese poder les permite subsistir y en tanto realmente no afecten el proyecto revolucionario" (27).

Respecto a la proscripción de los partidos que se identifican con el régimen derrocado, digamos que tal es la norma general. Así ocurrió con el Partido Liberal de Somoza en el caso nicaragüense, con los seguidores de Marcos Pérez Jiménez en Venezuela y con el Partido Peronista en Argentina. La excepción la ofrece El Salvador, donde el Partido de Conciliación Nacional, que apoyaba al General Romero y a las presidencias anteriores, fue respetado por los nuevos y sucesivos gobiernos y juega hoy un papel de centro moderador.

A la caída de Romero en 1979 el partido logra sobrevivir. La cúpula que dirigía el partido hasta ese entonces desaparece de la escena política "y una nueva dirigencia —como se dice en un documento interno— fundamentalmente de gente joven sin mayores compromisos con el pasado y dirigidos por el ideólogo Rafael Rodríguez, se impone la tarea de lograr la sobrevivencia de la institución, que no tiene responsabilidad de los errores de los que hasta ayer lo dirigieron. Esta nueva dirigencia rompe un mito en la historia del país de que un partido que está en el poder al ser derrocado, muere. Se hizo historia y por primera vez un partido (derrocado) logró sobrevivir a un golpe de Estado" (28). Es uno de los partidos que suscriben el pacto de Apaneca, de agosto de 1982 —clave de la transición salvadoreña—, y es después un partido de equilibrio, como ellos mismos lo reconocen en un documento público: "El Partido de Conciliación Nacional se ha constituido en los últimos años en la fuerza que ha logrado romper la polarización existente en el espectro político-electoral salvadoreño. También ha contribuido de manera fundamental a moderar y equilibrar el proceso democrático que vive el país" (29).

Veamos ahora a los partidos políticos en los procesos de transición negociada.

(27) Véase Christian, Shirley. "Nicaragua, revolución en la familia". *Editorial Planeta*, 1986.

(28) Partido de Conciliación Nacional. "Documentos Políticos". Este dossier fue proporcionado al autor por Rafael Rodríguez, dirigente de ese partido, en su estada en El Salvador, febrero de 1988.

(29) *Diario Latino*, 29 septiembre de 1987. San Salvador.

El caso más típico es el uruguayo. Después que el Gobierno autoritario pierde el plebiscito de 1980, los partidos políticos recobran fuerza. Se sabe que vendrá necesariamente un tiempo de negociación, pues lo que se ha rechazado allí es el modelo institucional a establecerse, de suerte que las modalidades y plazos de la transición han de ser definidas por los partidos y por el Gobierno. El proceso fue largo. Vino la legalización de algunos partidos y el establecimiento de la obligación de los partidos políticos de elegir sus directivas internas en noviembre de 1982 por medio de voto directo de sus afiliados y simpatizantes. Triunfan allí los sectores más opositores de cada partido, que fueron a la postre los interlocutores con los cuales el gobierno hubo de entenderse.

Y como en todo proceso de transición de este tipo se tiene que hay partidos claves, es decir, los partidos que son prioritarios en un proceso de negociación; partidos que son secundarios, es decir, que no participando en los procesos negociadores se sienten interpretados por ellos y sus resultados, y por último partidos marginales al proceso de negociación en cuanto se oponen a él.

En el caso uruguayo, el Partido Colorado fue el principal protagonista de la negociación. El Partido Nacional o Blanco decidió no participar de negociación alguna mientras su líder, Wilson Ferreira Aldunate, estuviera detenido. El gobierno del General Alvarez dio entonces un paso no esperado y que descolocó al Partido Nacional: legalizó a algunos partidos del Frente Amplio (Demócrata Cristiano y Socialista) y los invitó a incorporarse a las negociaciones. De paso decretó la libertad del líder del Frente Amplio, Liber Seregni. Este "pareció adoptar la táctica de no ofender a los militares, no irritarlos, para obtener de ellos concesiones crecientes". Este hecho provocó problemas al interior del propio Partido Nacional, donde surgió una corriente encabezada por Dardo Ortiz que se pronunció por la negociación.

El Partido Nacional se colocó como partido marginal a la negociación, en tanto que el Partido Comunista como partido secundario. Es decir, este último partido —que estaba proscrito— no hizo mayor oposición al proceso de diálogo y se sintió interpretado por lo actuado por los partidos del Frente Amplio que habían sido legalizados y que participaban de las conversaciones. El Partido Nacional, en cambio, se negaba a participar del proceso por encontrarlo viciado. Un analista apunta lo siguiente: "Sobre la base de una sobreestimación de su capacidad de movilización, el Partido Nacional había cerrado toda vía de negociación y se había aislado del resto del frente político". Se contestaba que ello obedecía precisamente a la táctica elegida por los dirigentes nacionalistas, encaminada a diferenciar al partido de los dialoguistas y consolidar la imagen de que el Partido Nacional era la auténtica alternativa al "proceso" (30).

La táctica resultó ser profundamente errática, por cuanto las negociaciones siguieron su curso y llegaron al final del Pacto del Club Naval y, en su momento, el electorado no encontró en el Partido Nacional alternativa viable alguna, puesto que en las elecciones presidenciales de 1984 escogió al Partido Colorado, por su imagen conciliadora, como partido gobernante.

(30) Véase Blinder, Samuel. "Uruguay: las vísperas de la democracia". Ediciones ALA, 1984.



En el caso uruguayo se da, primeramente, una constante en este tipo de procesos: los partidos de oposición conforman una multipartidaria, que en este proceso singular contó además con la colaboración de un fuerte movimiento sindical. Y en un segundo término, una división frontal de la oposición, entre quienes deseaban dialogar con las Fuerzas Armadas (con los Comandantes en Jefe) y quienes, como los nacionales, ponían la exigencia de la liberación de Wilson Ferreira. El diálogo se lleva a cabo y culmina exitosamente. Entonces vino una agria disputa entre el Partido principal en el proceso de negociación, el Colorado, y el partido que había quedado en actitud marginal: el Nacional. El Frente Amplio, como fuerza secundaria, optó por dar justificación a su participación en las conversaciones. Wilson Ferreira acusaba: "Las Fuerzas Armadas y dialogantes buscaron, ¿por qué dudarlo?, una salida que consagraba un "ni vencedores ni vencidos". Pero cerraron deliberadamente los ojos ante la evidencia de que el camino que eligieron significaba elegir un vencido en el Partido Nacional". Encontraba el Pacto funesto, porque a su juicio pretendía que los "uruguayos asuman la dictadura y transformen en lo que hasta hoy les había sido impuesto en un sistema convalidado". Julio María Sanguinetti, del Partido Colorado, debió entonces defender las negociaciones y el pacto. "El camino que hemos trazado le da al país, primero, la certeza de las elecciones. Sin el acuerdo no habría elecciones y, en consecuencia, habría continuismo. El camino de rechazo al acuerdo no ofrece ninguna solución. Si no hay acuerdo no hay elección y si no hay elección ¿qué hay? Hay confrontación simplemente" (31).

Otro modelo de negociación, con rasgos diferentes, es el que ofrece Perú, cuando las Fuerzas Armadas deponen al General Velasco Alvarado y colocan en su lugar al General Francisco Morales Bermúdez. El Gobierno Militar no estaba derrotado, como el uruguayo, pero sí asumía el país con síntomas de una grave crisis económica y social, por lo cual decide renunciar al ímpetu fundacional del de Velasco, de sello socialista, y abrir un proceso de negociación con los actores políticos con miras a la entrega del poder.

En 1976 el Presidente Morales Bermúdez anuncia al país que las FF.AA. "no piensan permanecer eternamente en el poder, pero que tampoco piensan hacer una entrega tan a corto plazo que podría ser perjudicial para todo el Perú". Poco tiempo después el Gobierno daba a conocer el Plan Túpac Amaru convocando a los partidos políticos a negociar sobre una salida institucional. Los partidos reaccionan ambiguamente. Piden elecciones pronto, pero no se pronuncian derechamente, salvo el APRA, sobre la necesidad de establecer una nueva Constitución, cuestión que el Gobierno había planteado. Curiosamente, será la izquierda la que criticará con más fuerza la propuesta negociadora de Morales. Para este sector político, el camino a seguir era que las FF.AA. revirtieran el proceso de Morales y retornaran a los tiempos socializantes de Velasco. El Partido Socialista Revolucionario, que expresaba al velasquismo, decía que el Plan "desemboca en una sola dirección: la renegociación de la dependencia y la modernización capitalista a favor de un grupo de empresas monopolistas y en contra de

(31) Caetano, Gerardo, y Rilla, José. "Breve historia de la dictadura". Editado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay, 1987.

los trabajadores". La Democracia Cristiana optó por un continuismo militar, en atención a que había sido eficiente colaboradora del gobierno autoritario de Velasco. Planteó que si el regreso al poder de los civiles significase el retroceso o la liquidación de la revolución "sería preferible que siga el régimen actual" (32).

Al final se establece la elección de una Asamblea Constituyente. Los partidos políticos elaborarán una nueva Constitución y al cabo de su labor y de la promulgación de la nueva Carta por el Gobierno se realizarán elecciones presidenciales habiendo concluido la transición. El APRA y el Partido Popular Cristiano deciden participar activamente en esta fase, pasando a ser los partidos claves en la negociación. Los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana pasan a jugar un rol secundario, pues bien, si aceptan —a pie forzado— la cuestión de la Asamblea, no tienen un mayor protagonismo. A juicio de la DC la convocatoria es precipitada, "porque la revolución está aún a medio hacer". Un partido marginal será la Acción Popular, del ex Presidente Fernando Belaúnde, quien decide no participar de la Asamblea, por cuanto estimaba que era una maniobra dilatoria y que lo que correspondía era derechamente convocar a elecciones presidenciales.

El mecanismo peruano de transición negociada consiste, en breves líneas, en que las FF.AA. convienen con los actores políticos la entrega del poder, pero teniendo ello como paso previo la redacción de una nueva Constitución, para lo cual se convoca a una Asamblea Constituyente. Durante dos años el Gobierno se margina del quehacer político principal y deja a los partidos la responsabilidad de elaborar la Constitución, es decir, de definir el régimen político. El Gobierno asume únicamente su función de administración.

Elaborada la Constitución, se convoca a elecciones presidenciales. Postulan todos los partidos, incluso, Acción Popular, que había sido marginal al proceso de negociaciones y marginal a la redacción de la nueva Constitución. No deja de ser paradójico que en mayo de 1980, por una enorme mayoría, el país haya elegido Presidente de la República a Fernando Belaúnde, líder de ese gran partido ausente de la transición negociada del Perú. Tampoco dejaba de llamar la atención el hecho de que los militares peruanos tuvieran que entregarle el poder al mismo personaje al que habían derrocado en 1968.

Veamos ahora el comportamiento de los partidos políticos en las transiciones institucionalizadas.

El rasgo central —y aquí Chile puede servir de ejemplo directo— es la incorporación de los partidos al sistema político, incorporación que puede ser espontánea o instrumental. Sin ella, el partido queda en carácter de marginal al proceso transicional.

Es el Gobierno quien implementa más decisivamente estos procesos. El fija el itinerario y las modalidades centrales. En Brasil, el Presidente Figueiredo otorga continuidad al proyecto de restauración democrática que se venía llevando a cabo en los tiempos de Geisel. Como lo dice un autor: "Su administración comienza con la promulgación de una amplia amnistía que permitirá el regreso al país y a la vida pública de exiliados como

(32) Pease García, Henry. "Los caminos del Poder". Tres años de crisis en la escena política". Ediciones DESCO, Lima, 1979.

Lionel Brizola. Se consolida y se amplía la libertad de prensa. Se realizan con total libertad las elecciones de 1982, que renovarán la totalidad de los gobiernos estatales, la Cámara de Diputados y un tercio del Senado". En esas elecciones los partidos de oposición ganan en los estados más importantes, pero eso no hace que el Gobierno retroceda en su afán de impulsar la transición. Mantiene su voluntad inmovible en el sentido de no alterar la institucionalidad que preside tal proceso y por eso no accede a la demanda de establecer elecciones directas para Presidente de la República. Es dentro de este marco institucional donde la oposición triunfa y conquista el poder con la elección de Tancredo Neves el 15 de enero de 1985. A partir de allí el gobierno de Sarney inicia las reformas del sistema político sin necesidad de contemplar ni rompimientos bruscos de la institucionalidad y sin negociar, dado que los mecanismos y plazos estaban establecidos. Serían los propios partidos políticos los protagonistas activos del período de reforma, ya en el período democrático; el mismo autor que hemos citado evalúa: "Iniciado por el Presidente Geisel, el proceso fue concebido para que se realizara muy lentamente, de modo de minimizar los choques de la transición al sistema político que controlaba el país a uno democrático" (33).

La acción de los partidos en estos procesos contempla a partidos que participan plenamente de ellos, por cuanto son los que se identifican con el proyecto fundacional. El Partido Democrático Social en Brasil, por ejemplo. En Chile es el caso de Renovación Nacional y de la Unión Democrática Independiente. La identificación con el sistema no necesariamente importa una plena adhesión a todos los pasos políticos que dé el Gobierno que dirige la transición. Así, en Brasil, el Frente Liberal —que encabezara el Vicepresidente de Figueiredo y del cual sale el Presidente Sarney— se alinea con la oposición a la hora de las elecciones presidenciales indirectas de 1985. En el caso chileno no pocos partidarios del sistema institucional decidieron no votar por el Presidente Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre, pero a diferencia de Brasil no tienen un partido significativo que los represente y podría ser probable que, superada la divergencia momentánea y coyuntural, retornen o se adhieran a un partido que defienda la proyección del sistema institucional y del sentido fundacional del Gobierno.

Entre los opositores a los gobiernos militares exitosos, llamando así a los que pueden culminar más allá de resultados personales, los procesos de transición institucionalizada a que se han comprometido se dividen en dos grupos: los que aceptan la institucionalidad instrumentalmente, para ir ganando espacios dentro de ella, como el Partido Laborista en Brasil y el Partido Demócrata Cristiano en Chile; y aquellos que derechamente se oponen al proceso e insisten, sin ninguna posibilidad, en la demanda de derribar al gobierno. En Chile, la posición rupturista ha sido notoriamente clara y ha participado tanto en el juego político como en acciones subversivas (34).

(33) Véase Jaguaribe, Helio. "Sociedad y Política en la actualidad brasileña". Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

(34) Para la transición chilena proponemos la lectura de tres libros que representan opciones diversas: Garretón, Manuel Antonio, "Dictaduras y Democratización". FLACSO, 1984; Fernández, Mario: "Más allá de la Transición". *Editorial Andante*, 1986, y Larraín F., Hernán: "Ideología y Democracia en Chile", *Editorial Andante*, 1988.

Otro rasgo común es la formación de partidos instrumentales. Es decir, siguiendo una definición que da Jorge Jaraquemada en su memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, aquellos que se forman en torno a determinada coyuntura, con el objeto de aglutinar a partidarios de algún tipo de planteamientos puntuales, por sobre las diferencias ideológicas y políticas que entre sus diversos componentes puede haber (35). En España, la Unión de Centro Democrática fue un partido instrumental que incluso es gobierno en la transición. En Brasil está el caso del Movimiento Democrático Brasileño y en Chile el Partido por la Democracia. Son partidos que pueden llegar a gravitar fuertemente en un momento dado dentro de los procesos de transición, pero que tienden a diluirse en los períodos de consolidación, pues carecen ahí de razón de ser.

En definitiva, si algo hay claro en los períodos de transición, es que son las fuerzas políticas las que protagonizan los roles centrales. Incluso en los procesos institucionalizados, donde el Gobierno fija el marco normativo, por cuanto siempre serán los partidos los que configurarán los proyectos y los programas en torno a los cuales el electorado se pronunciará al culminar la transición. El advenimiento del sistema democrático exige necesariamente la presencia de partidos políticos. En las transiciones no democráticas como la nicaragüense también se ha necesitado de una fuerza política que ejerza y organice la hegemonía.

Los procesos de transición importan una reivindicación de los partidos políticos. En ellos queda centrada la responsabilidad de la consolidación institucional. Responsabilidad nada de despreciable, por cuanto ella puede llevar a una democracia sólida y estable, como es lo deseable, pero también puede conducir a un nuevo ciclo de crisis del sistema democrático.

(35) Jaraquemada Roblero, Jorge: "De la generación, participación y responsabilidad en las asociaciones voluntarias de mediación". Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Chile, 1988.