

POLONIA: CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, ELECCIONES Y PARTIDOS*

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN**

Para Malgorzata Bak

INTRODUCCIÓN

UNA DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES de la agenda democrática y de los procesos de transición política que actualmente se verifican en diversas partes del orbe es cómo construir sistemas electorales y de partido que tengan regularidad, competitividad y transparencia. Asimismo, que contribuyan a una rápida institucionalización de formas de gobierno (ya sean éstas de índole presidencial y parlamentaria pura o mixtas) acordes con las necesidades sociales y económicas de las naciones que se hallan envueltas en estos procesos.¹ En este aspecto, la dirección tomada por los estudios dedicados a esta área de la política comparada se encuentran ahora inmersos en una nueva fase, la cual se centra en el interés por analizar el carácter e impacto de las instituciones de gobierno surgidas de los procesos de reestructuración “fundacional” presentes en todo cambio de régimen político.²

* El autor agradece infinitamente al profesor Guillermo O'Donnell los amables comentarios hechos a una versión preliminar de este escrito.

** Víctor Alarcón Olgúin, politólogo, ha sido investigador asociado en la División de Estudios Políticos del CIDE. Actualmente, como becario Fulbright-García Robles, realiza estudios de posgrado en gobierno y relaciones internacionales en la Universidad de Notre Dame, EUA.

¹ Véase Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

² Como advertencia al lector, aclaro que no es un objetivo de este trabajo revisar

Así, este ensayo se centrará en revisar las condiciones que han regido el proceso de selección de un sistema electoral y de partidos plenamente democrático en Polonia, proceso que mantiene una clara continuidad desde 1989, como resultado de las incesantes movilizaciones sociales y de las negociaciones de la Mesa Redonda entre la facción moderada de Solidaridad y el gobierno del general Wojciech Jaruzelski (verificadas de febrero a abril de aquel año en la ciudad de Madgalenka).³

En dichas reuniones se logró convenir una cesión pacífica y gradual del Parlamento mediante la reinstalación del Senado como complemento legislativo de la *Sejm* (Cámara Baja), así como la división de las funciones ejecutivas del gobierno entre las figuras de primer ministro y de presidente de la república. Además, se incluyó una amplia agenda sobre cuestiones sociales, laborales y económicas que también contribuyeron a dar el golpe de timón definitivo al curso de las decisiones políticas surgidas para disolver el sistema comunista en dicha nación.⁴

Aunque el de Polonia ha sido uno de los regímenes que, en términos generales, ha mostrado un saldo ciertamente positivo dentro de este proceso de cambio de sistema electoral y de partidos, también es cierto que su fragilidad democrática es provocada por la presencia de una cultura política muy polarizada, la cual se desplazó desde una estructura hegemónico-dominante —que se manifiesta en el virtual monopolio ejercido por el Partido Obrero Unificado Polaco (POUP) dentro del régimen comunista— hasta caer en el otro extremo, expresado en un sistema pluripartidista —pero altamente fragmentado—, que ha venido desarrollándose como resultado de los comicios celebrados entre 1990 y 1991 para renovar el Parlamento, la presidencia de la república y los niveles locales de gobierno.⁵

cuestiones metodológicas o conceptuales relacionadas con la dinámica de los procesos de transición política. La literatura al respecto es en extremo abundante y bastante accesible para el especialista medio.

³ Véase Bartłomiej Kaminski, "Systematic Underpinnings of the Transition in Poland: The Shadow of the Round-Table Agreement", *Studies in Comparative Communism*, vol. XXIV, núm. 2, junio de 1991, pp. 173-190.

⁴ Una revisión exhaustiva de este periodo puede consultarse en George Sanford, "The Polish Road to Democratization: From Political Impasse to the 'Controlled Abdication' of Communist Power", en George Sanford (comp.), *Democratization in Poland, 1988-90*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992, pp. 1-34.

⁵ Sabrina Petra Ramet, "The New Poland: Democratic and Authoritarian Tendencies", *Global Affairs*, Washington, vol. VII, núm. 2, primavera de 1992, pp. 134-152.

Estos procesos han garantizado una representación abierta de todas las tendencias ideológicas. Pero sus efectos principales fueron el fracaso de la amplia alianza social en torno al sindicato Solidaridad en el intento de convertirse en un partido político propiamente dicho, así como la metamorfosis del exgobernante POUP, autodisuelto en 1990 y que ahora es la Alianza de Izquierda Democrática y de otros partidos secundarios del antiguo régimen.⁶ Dicha dispersión también pone en evidencia el fuerte desgaste de los mecanismos de concertación social y la creciente inestabilidad política que se han reflejado en la caída sucesiva de cinco primeros ministros (Tadeusz Mazowiecki, Jan Bielecki, Jan Olszewski, Waldemar Pawlak y Hanna Suchocka) y en la elección de dos presidentes (el propio general Jaruzelski y Lech Walesa) durante este relativamente breve periodo posttransicional.

Además, no debe olvidarse que Polonia, como otras naciones del bloque europeo oriental, ha estado sometida a un ambiente internacional persistentemente adverso en materia económica (pese a la originalidad de sus programas de reprivatización de empresas estatales, la renegociación y condonación de parte de su deuda externa y otras estrategias similares). Lo anterior continúa siendo un serio obstáculo para promover una rápida y exitosa reconversión de sus estructuras productivas y comerciales, así como para conseguir una recuperación en el corto plazo en todos los niveles de bienestar y crecimiento económico.⁷

Por las circunstancias antes mencionadas, la revisión de este orden constitutivo de las instituciones electorales y de partidos es prioritaria en el estudio de las situaciones posttransicionales, pues constituye un factor de importancia para saber qué tanto falta para alcanzar una consolidación democrática plena; pero sobre todo para evitar que la tentación del retroceso hacia al autoritarismo acontezca en Polonia, y que este hecho influya en el resto de Europa del Este y en otras regiones en transición.⁸

Este ensayo contendrá dos partes. En la primera de ellas se revaloran las circunstancias y el entorno político general que han influido

⁶ Véase Krzysztof Jasiewicz, "From Solidarity to Fragmentation", *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, abril de 1992, pp. 55-69; o, también, Voytek Zubek, "The Threshold of Poland's Transition: 1989 Electoral Campaign as the Last Act of a United Solidarity", *Studies in Comparative Communism*, vol. XXIV, núm. 2, junio de 1991, pp. 173-190.

⁷ Véase Scott Thomas, "The Political Economy of Privatization: Poland, Hungary and Czechoslovakia", en Christopher Clague y Gordon C. Rausser (comps.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Oxford, Basil Blackwell, 1992, pp. 279-295.

⁸ Véase Giuseppe Di Palma, "Why Democracy Can Work in Eastern Europe", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, invierno de 1991, pp. 21-31.

en la configuración del sistema electoral y de partidos polaco, modelado por la combinación de vías pactadas, por la competencia electoral propiamente dicha y por los conflictos y reajustes sociales surgidos de los propios procesos electorales que han permitido otorgar plena continuidad a los procedimientos democráticos como norma básica de la coexistencia política.

Una observación importante es que mi punto de partida lo constituye propiamente la definición de las bases que dieron forma a las elecciones semicompetitivas de 1989, ya que a partir de ellas se puede realizar un examen más cercano de los nuevos realineamientos ideológicos y partidistas que se llevan a cabo desde entonces en Polonia.

Así, en este trabajo se sugiere la idea de realizar ejercicios similares sobre otras naciones del área europeo-oriental y, por añadidura, sobre países envueltos en situaciones postransicionales, a efecto de completar un cuadro que nos muestre en perspectiva comparada el desarrollo político reciente de estas zonas y poder estimar en qué medida ha tenido éxito esta "tercera ola de democratización", como recientemente la ha calificado Samuel Huntington.⁹

Asimismo, esta sección incluye un recuento de los problemas que ha ocasionado en Polonia la edificación de su incompleto sistema de gobierno semipresidencialista y de las fórmulas electorales empleadas para conformar el Senado y el Parlamento en 1991 (que de manera fehaciente mostró sus deficiencias debido a la sobrerepresentación y a la sobrerrepresentación proporcional generadas por los bajísimos umbrales de votación y por la cantidad de exenciones que se aplicaron para dar acceso legislativo a los partidos pequeños), frente a la que fue aprobada en mayo de 1993 —antes de la caída del gobierno de Hanna Suchocka—, cuyo diseño intenta corregir sus principales defectos y permitir la creación de un gobierno más fuerte para enfrentar los problemas internos del país.¹⁰

Como se aduce en este trabajo, el costo de esa indefinición, si bien respondió al propósito de garantizar un pluralismo que respetase otras garantías de la democracia electoral en materia de libertades y derechos (p. ej., factores como la alternancia de los partidos, la legitimidad de los resultados y la participación de candidatos independientes en los comicios), sus resultados no han producido todavía un avance

⁹ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

¹⁰ Louisa Vinton, "Poland's New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?", *RFE/RL Research Report*, Washington, vol. 2, núm. 28, 9 de julio de 1993, pp. 7-17.

que permita observar, con estos mismos mecanismos, la consolidación de ejes fundamentales para la acción política de una sociedad civil que pretende ser protagonista de un régimen democrático el cual —como lo ha establecido recientemente Philippe C. Schmitter— se revela como el medio más plausible para acelerar, conciliar y representar un sistema de intereses que buscan hacer imperar una racionalidad colectiva encaminada hacia fines comunes.¹¹

Finalmente, en la segunda parte se recuperan varias de las consideraciones presentadas en la sección previa, para así definir algunas ideas que perfilen el futuro desarrollo en materia electoral y partidista, en cuanto parte del proceso más amplio de consolidación en el cual se encuentra inmersa Polonia.

ELECCIONES Y SISTEMA DE PARTIDOS EN POLONIA, 1989-1993

La vida electoral de Polonia previa a 1989 fue considerada *sui generis* dentro de la Europa oriental influida por el comunismo, ya que a diferencia del modelo tradicional de estricto monopolio ejercido por el partido comunista gobernante, Polonia fue “autorizada” a mantener un sistema de partidos en el que dos organizaciones —el Partido Campesino Unido (PCU) y el Partido Democrático (PD)— se mantuvieron como comparsas electorales del POUP, por lo que su carta constitucional —aprobada en 1952— experimentó reformas de relevancia sólo hasta el decenio de los ochenta, una vez iniciada la vertiginosa carrera hacia la transición democrática y electoral lograda en 1989.¹²

Al mismo tiempo, durante la gestión comunista se permitió la verificación formal de elecciones regulares con el fin de renovar el Congreso, aunque bajo estrictas condiciones de control y cuotas en la selección de candidatos. El control se extendía también a la forma de

¹¹ Philippe C. Schmitter, “Interest Systems and the Consolidation of Democracies”, en Gary Marks y Larry Diamond (comps.), *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage, 1992, pp. 156-181.

¹² Véase Jacek Jedruch, *Constitutions, Elections and Legislatures of Poland, 1493-1977. A Guide to Their History*, Washington, University Press of America, 1982, pp. 404 y ss. Es evidente que dichos modelos de unidad nacional, propios de lo que se ha dado en llamar el “Estado de partidos”, también fueron adoptados por países como Bulgaria, Hungría y Checoslovaquia, pero no en los niveles de autonomía que caracterizan al caso polaco. Sobre el concepto “Estado de partidos”, véase Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

votación, que no era secreta si se pretendía votar por candidatos no registrados; al número de asientos permitidos para candidatos independientes autorizados por lo general apoyados por organizaciones católicas, y a la colocación de éstos en los últimos lugares de la boleta electoral que se elaboraba para constituir el Frente de Unidad Nacional, que sintetizaba la lista única y depurada sobre la cual votaba la población.

A pesar de sus limitaciones, el hecho es digno de mencionarse porque abrió un leve resquicio "democrático" que permitió a la población ponderar justamente el valor de las urnas en el momento en que las condiciones de competencia fueron liberalizándose, con lo que la nueva correlación de fuerzas políticas en Polonia se pudo definir en forma rápida y sin violencia alguna (véase el cuadro I).

CUADRO I

Composición de los Parlamentos en la tercera República (hasta 1972)

Año	1952	1957	1961	1965	1969	1972
POUP	273	239	256	255	255	255
PCU	90	118	117	117	117	117
PD	25	39	39	39	39	39
Independientes	37	63	48	49	49	49
Total de Diputados	425	459	460	460	460	460

Fuente: Jacek Jedruch, *Constitutions, Elections and Legislatures of Poland, 1493-1977. A Guide to Their History*, pp. 408.

Sin embargo, la estructura administrativa del poder en Polonia era presa de un férreo centralismo que confinó al Parlamento a ser sólo un cuerpo asesor del POUP en materia de legislación y debate (con todo, una opción más fructífera que la vivida en otros países del bloque europeo oriental), aunque sólo sesionaba un número mínimo de horas al año.¹³

Gracias a estos factores relativamente excepcionales que tenía el sistema comunista polaco, las fuerzas de oposición pudieron sostener algunos nichos que facilitaron, dentro y fuera del parlamento, la difusión de planteamientos críticos al régimen. Así se explica parcialmente por qué

¹³ Véase, por ejemplo, la visión que en 1982 tenían David M. Olson y Maurice C. Simon, "The Institutional Development of a Minimal Parliament: The Case of the Polish Sejm", en Daniel Nelson y Stephen White (comps.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Albany, State University of New York Press, 1982, pp. 47-84.

en Polonia fueron manifestándose sectores institucionales “reformistas” que se inclinaron hacia el pactismo en el seno del propio POUP, del ejército y del gobierno, una vez que estalló la crisis social en 1980-1991 con el surgimiento de Solidaridad, cuyos prolegómenos habían sido claros desde 1976, con las fallidas huelgas promovidas por el movimiento sindical disidente del Comité de Autodefensa de los Trabajadores (KOR).¹⁴

Ahora bien, para convenir sobre los tiempos y modos de estos cambios, los protagonistas involucrados —los sindicatos independientes, el ejército, la iglesia católica, así como las organizaciones políticas anteriormente adscritas al régimen comunista y que ahora han sobrevivido bajo otras denominaciones— han debido negociar, a efecto de lograr consensos mínimos. Otro reto importante ha sido definir las bases de una economía de mercado real, que ha requerido la creación de las instituciones necesarias para la debida operación de un sistema plenamente capitalista, cuya dinámica ha intentado ser diseñada desde dentro, pese a la supervisión existente por parte de organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial.¹⁵

HACIA UN SISTEMA DE PARTIDOS

Durante el periodo posttransicional, la evolución electoral y partidista de Polonia puede sintetizarse en cuatro etapas. La primera abarca los intentos por promover la democratización política del país por medio de la figura del primer ministro, para hacerle contrapeso a la fuerte Presidencia de la República, aún en manos del general Jaruzelski. Este periodo duró de 1989 a 1990, cuando el dúo Tadeusz Mazowiecki-Lezcek Balcerowicz —apoyado por casi todas las fuerzas opositoras,

¹⁴ Véase Jerzy Wiatr, *The Soldier and the Nation. The Role of Military on Polish Politics, 1918-1985*, Boulder, Westview Press, 1988. También Werner C. Hahn, *Democracy in a Communist Party: Poland's Experience since 1980*, Nueva York, Columbia University Press, 1987; y Jerome Karabel, “Polish Intellectuals and the Origins of Solidarity; The Making of an Oppositional Alliance”, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 26, núm. 1, marzo de 1993, pp. 25-46.

¹⁵ Evaluaciones más detalladas sobre el desempeño de los programas de ajuste y estabilización económica en Polonia pueden encontrarse en Vittorio Corbo, Fabrizio Coricelli y Jan Bossak (comps.), *Reforming Central and Eastern European Economics. Initial Results and Challenges*, Washington, The World Bank, 1991; y Alan H. Gelb y Cheryl W. Gray, *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe. Issues, Progress and Prospect*, Washington, The World Bank, 1991. Más recientemente, véase Ben Slay, “The Dilemmas of Economic Liberalism in Poland”, en *Europe-Asia Studies*, Glasgow, vol. 45, núm. 2, 1993, pp. 237-257.

con excepción de varios de los grupos afines a Lech Walesa— finalmente logró llegar al poder en agosto de 1989, debido al fracaso de Czeslaw Kiszczak, candidato del POUP escogido por el general Jaruzelski para conformar un gobierno monopartidista después de los resultados de las elecciones negociadas, mismos que habían motivado la caída del primer ministro Mieczyslaw Rakowski. Jaruzelski, a su vez, fue reelegido presidente por la Asamblea Nacional para otros seis años, pero contando apenas con un voto más del mínimo requerido (véase cuadro 2).¹⁶

CUADRO 2

Votación para elegir presidente al general Jaruzelski

	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Abstención</i>	<i>No válido</i>	<i>Ausente</i>
POUP	171	1	-	-	1
PCU	54	6	13	-	3
PD	20	4	3	-	-
Católicos	23	-	-	-	-
Fracción ciudadana	2	222	18	7	11
Total	270	233	34	7	15

A pesar de este contexto favorable hacia la apertura política, las fuerzas antisistema no habían competido en condiciones de igualdad para el libre acceso a los escaños de las cámaras alta y baja, por lo que debieron conformarse con un gobierno de coalición con los comunistas y sus comparsas partidistas. Éstos, debido al mecanismo de votación en dos rondas que se usó, ganaron —gracias también a las condiciones previamente negociadas con Solidaridad— 65% de los 460 asientos parlamentarios del Congreso y conservaron varios ministerios clave (p. ej., las carteras de Interior, Asuntos Exteriores y Defensa fueron para el POUP. El resto de los puestos de la Cámara Baja (35% y del Senado en 99%) —que sí estuvieron en competencia libre— fueron ganados por Solidaridad y sus aliados. Los partidos comparsa del régimen obtuvieron siete ministerios: cuatro el Partido Campesino Unido y tres el Partido Democrático, además de que cada partido tuvo un primer ministro-diputado, quienes en los hechos ejercían una supervisión directa sobre Mazowiecki y su gobierno (véase el cuadro 3). En ese momento, casi todas las fuerzas participantes —salvo los sectores más

¹⁶ Véase Paul Lewis, "Non-Competitive Elections and Regime Change: Poland 1989", en *Parliamentary Affairs*, Oxford, vol. 43, núm. 1, enero de 1990, pp. 90-107.

radicales a ambos lados del espectro político— coincidían en que dichas elecciones servían sólo para facilitar la transmisión del poder y en que el reacomodamiento final se definiría con la verificación de comicios plenamente libres en el corto plazo.¹⁷

CUADRO 3¹⁸

Composición de la Sejm, 1985 y 1989

Año	POUP	PCU	PD	Católicos	Solidaridad
1985	245 (53%)	106 (23%)	35 (8%)	74 (16%)	(-)
1989	173 (38%)	76 (17%)	27 (6%)	23 (5%)	161 (35%)

La segunda etapa se da con la renuncia del general Jaruzelski como presidente de la república y la convocatoria a elecciones presidenciales para fines de 1990, la realización de elecciones locales en mayo de 1990 y la profundización de las diferencias entre las diversas corrientes de Solidaridad, que finalmente se dividirán en el Comité de Ciudadanos y su brazo partidista, Alianza de Centro —que apoyarán a Lech Walesa—, y el Movimiento Ciudadano de Acción Democrática (ROAD) —que se inclina por Mazowiecki, por medio del partido Unión Democrática. Aunque en ambos grupos prevalece la idea de buscar la coherencia y el control absoluto del gobierno, desplazando los restos del aparato comunista, sus diferencias sobre tiempos y modos se marcarán en forma definitiva, por lo que los dos líderes deciden enfrentarse directamente en la elección presidencial.¹⁹

Sin embargo, la crisis de credibilidad interna de Solidaridad —incrementada por escándalos financieros— y la fuerte austeridad del programa económico de Mazowiecki —que provocó huelgas y movilizacio-

¹⁷ Steven Stoltenberg, "Poland's Third Republic. A Bumpy Back to the Future", en George W. Breslauer (comp.), *Dilemmas of Transition in the Soviet Union and Eastern Europe*, Berkeley, University of California Press, 1991, pp. 73-94. Véase también Barbara Heyns y Ireneusz Bialecki, "Solidarnosc: Reluctant Vanguard of Makeshift Coalition", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, junio de 1991, pp. 351-370; y Zbigniew Pelczynski y Sergiusz Kowalski, "Poland", *Electoral Studies (Special Issue: Elections in Eastern Europe)*, vol. 9, núm. 4, diciembre de 1990, pp. 346-354. Igualmente, David M. Olson, "Compartmentalized Competition: The Managed Transitional Election System of Poland", *The Journal of Politics*, vol. 55, núm. 2, mayo de 1993, pp. 415-441.

¹⁸ Véase Paul Lewis, "Non-Competitive Elections and Regime Change: Poland 1989", *Parliamentary Affairs*, Oxford, vol. 43, núm. 1, enero de 1990, pp. 90-107.

¹⁹ Jan T. Gross, "Poland: From Civil Society to Political Nation", en Ivo Banac (comp.), *Eastern Europe in Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1992, pp. 56-71.

nes contra el plan del ministro de Economía Lezek Balcerowicz— explican la fuerza adquirida por el inesperado tercer candidato, Stanislaw Tyminski, quien en la primera ronda logró eliminar a Mazowiecki. Gracias a un discurso empresarial populista, Tyminski fue apoyado por un amplio espectro de excomunistas, desempleados y gente de la extrema derecha católica reunidos alrededor del Partido X, lo que obligó a celebrar una segunda vuelta y a la búsqueda de una negociación entre las fuerzas democráticas, así como a obtener el apoyo público de la jerarquía católica para garantizar el triunfo de Walesa (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

Elecciones presidenciales, 1990
(en porcentajes)

<i>Candidato</i>	<i>Partido</i>	<i>Primera ronda</i>	<i>Segunda ronda</i>
Lech Walesa	(Alianza de Centro)	40	74
Stanislaw Tyminski	(Partido X)	23	25
Tadeuz Mazowiecki	(Unión Democrática)	18	—

Por lo demás, no puede olvidarse que la realización previa de elecciones locales en mayo de 1990 comenzó a reflejar cómo se podría renovar el sistema electoral y de partidos polaco. Organizadas en 2 383 comunas fueron elegidos 52 037 candidatos a otros tantos puestos, con una participación de 42.27% del electorado registrado; las fuerzas renovadoras obtuvieron de nuevo una aplastante victoria sobre los partidos del antiguo régimen, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 5

Resultados de las elecciones de gobiernos locales, 1990

<i>Candidatos</i>	<i>Votos</i>
Independientes	50.52
Comités ciudadanos	41.47
Partido Campesino Polaco	5.76
Sindicato Solidaridad	1.45
Partido Democrático	0.58
Socialdemocracia de la República de Polonia	0.22

La tercera etapa se definió una vez instalado Lech Walesa en el mando presidencial. Mazowiecki dejó su cargo de primer ministro y

Walesa pretendió seguir una estrategia doble para la formación de este nuevo gobierno: negociar con la fracción de Mazowiecki y subordinar al Parlamento mediante la nominación de Jan Bielecki —miembro del pequeño Congreso Liberal Democrático— como primer ministro, debido a su fracaso en coordinarse con Jan Olszewski, el candidato inicialmente designado por Walesa para formar gobierno. Esto, sin duda, colocó a Walesa en una posición endeble, porque justamente Olszewski era miembro de su propio partido, Alianza de Centro.

Sin embargo el Parlamento, si bien desunido, decidió adoptar una estrategia de bloqueo político hacia Walesa, con lo que se manifestaba la existencia de una postura mayoritaria deseosa de evitar una centralización excesiva de facultades en el poder ejecutivo, y por ende se rehusaba abiertamente a conceder a Walesa nuevos poderes o a modificar la Constitución en beneficio de la figura presidencial. Walesa, en los hechos, pretendía crear un consejo político asesor de la *Sejm*, con el cual virtualmente establecía un gabinete paralelo al gobierno que podría sustituir en sus funciones de concertación social a la extinta Mesa Redonda.

En opinión de muchos, Walesa fracasó en su proyecto presidencialista porque adelantó sus intenciones de formar un gobierno fuerte —sin duda necesario, pero que se asemejaba mucho al viejo modelo comunista que se apoyaba en la figura de un consejo de Estado. En realidad, el proyecto de Walesa buscaba prevenir lo que sucedió meses más tarde, al celebrarse las primeras elecciones libres: el surgimiento de un parlamento muy pulverizado, que en realidad significaba la imposibilidad de instaurar instituciones confiables.²⁰

De esta forma, ante los fracasos reiterados en esta materia, iniciados con los comicios regionales de 1990, Walesa decidió moderar su discurso en pro de un liderazgo personal y concentrar sus esfuerzos en evitar el colapso del gobierno tecnocrático de Bielecki y de Balcerowicz, quien —como otros funcionarios de la anterior administración de Mazowiecki—, había sido convencido de seguir en su puesto con el argumento de que el país necesitaba consolidar la continuidad en la política de reordenación económica y social, así como abrir espacios para acortar las diferencias entre las fracciones de Walesa y Mazowiecki.

Aquí, justamente, interesa definir el carácter de la pugna entre ambos grupos con motivo de la nueva ley electoral que sirvió de base para las elecciones nacionales del año siguiente —cuyo debate se inició en junio de 1990, pero que alcanzó el máximo punto de conflicto entre Wale-

²⁰ Véase Voytek Zubek, "The Fragmentation of Poland's Political Party System", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 26, núm. 1, marzo de 1993, pp. 47-71.

sa y la *Sejm* durante la primera mitad de 1991, una vez que se determinó la verificación de elecciones federales en la segunda mitad de ese año.²¹

En esencia, las propuestas iniciales giraron en torno a dos modelos que después sólo sufrirían leves modificaciones: *a)* representación proporcional con menos de 1% de la votación nacional como requisito para acreditar diputados (apoyada por los partidos del antiguo régimen), cuyo riesgo era premiar excesivamente la acción de los partidos pequeños, así como garantizar la sobrevivencia de la vieja coalición comunista y *b)* definir un sistema mixto de mayoría simple y representación proporcional (inicialmente propuesta por la fracción de Tadeusz Mazowiecki y Bronislaw Geremek afiliada a Solidaridad), que tendía a recoger la tendencia hacia la configuración de un sistema de partidos fuerte.

Pero el debate se agudizó una vez que Walesa tomó posesión de la Presidencia y empezó a utilizar su prerrogativa constitucional de remitir su propio proyecto de legislación electoral, el cual se sometió a debate al mismo tiempo que el proyecto que venía elaborando la Asamblea Nacional. Para fortalecer su posición, Walesa buscó explotar la instancia del Senado que, si bien no posee capacidades de gobierno y legislación tan poderosas como la *Sejm*, es un aliado potencial para enmendar o vetar iniciativas de ley. Para que la *Sejm* venza un veto del Senado son necesarios los votos de dos terceras partes de los representantes. A partir de ese momento se revaloró el papel estratégico del Senado, y en la actualidad se ha vuelto una pieza importante que permite establecer vínculos de negociación para saldar las diferencias entre la Cámara Baja y el Ejecutivo.

Aunque había coincidencias formales para definir un sistema de representación con dos boletas —una para seleccionar candidatos individuales y otra para definir una lista de diputados por partido—, Walesa pretendía dividir en mitades el número de asientos que debían ser escogidos en cada fórmula (230). Asimismo, la división electoral se definiría con base en la geografía nacional ya existente de las 49 provincias.

Finalmente, Walesa se inclinó por un umbral de votación nacional conjunta de 5% para poder obtener lugares mediante la representación proporcional, así como por una mayoría simple para los asientos individuales. En este sentido, Walesa insistía en privilegiar a los grandes partidos y el liderazgo de los políticos profesionales.

²¹ Un artículo en el que se discuten más extensivamente estos puntos es el de Andrzej Rapaczynski, "Constitutional Politics in Poland: A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament", en A. E. Dick Howard, *Constitution Making in Eastern Europe*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1993, pp. 93-132.

Por su parte, el proyecto del Congreso —que en realidad era apoyado también por la fracción de Mazowiecki-Geremek— proponía dar 115 asientos por mayoría simple y 345 lugares mediante listas de partidos con 20 circunscripciones regionales (que variarían entre 14 y 21 diputados, dependiendo de la densidad demográfica), con lo que se necesitaría trazar una división electoral específica, debido a que el umbral de acceso (entre 4 y 6%) estaría determinado por la votación regional, lo cual propiciaría una ruptura de los feudos detentados por los políticos tradicionales y daría oportunidad para el surgimiento de un sistema de partidos más real.

Con todo, la disputa no paró ahí. El sistema electoral inicialmente adoptado por el Congreso a partir de las recomendaciones de Walesa fue una tenue negociación entre ambas posturas. Walesa logró que se aprobaran los 69 escaños que se decidirían por votación proporcional nacional, 37 circunscripciones en lugar de 20, además de un incremento del umbral de la votación regional hasta 10% —sobre 4% propuesto por el Congreso. Sin embargo, no consiguió abatir la proporción 115-276-69 ya definida por el proyecto de la Asamblea Nacional.

Aún motivado por tratar de evitar la fragmentación, Walesa vetó dicha ley electoral en junio de 1991, insistiendo en la escasa consistencia de la fórmula 115-276-69; propuso entonces otras dos opciones: a) 391 asientos regionales y 69 asientos nacionales, todos seleccionados con una sola lista de representación proporcional; b) definir, sin nexos entre sí, 115 asientos por mayoría simple y 345 por el principio proporcional, cuya idea esencial de distribución también perseguía premiar a los partidos con mayor votación.

Adicionalmente, toda la organización de las elecciones estaría bajo el control de la Presidencia, y no del Congreso. Después de varias complicaciones, incluso tras llamar a una votación para obtener poderes extraordinarios para legislar y decretar, Walesa vio aceptada su primera propuesta de 391-69, aunque el resto de las demandas (*i.e.* la definición de las técnicas de asignación de votos favorable a los grandes partidos y la demanda de controlar el proceso electoral) fueron rechazadas por el parlamento por temor a la excesiva personalización política, y a pesar de que habían recibido el apoyo del Senado. Así, las características definitivas de la ley consistieron en:

a) Los cargos parlamentarios durarán cuatro años para diputados y senadores, y cinco, el de presidente de la república. El sistema tendrá 460 diputados en la Cámara Baja y 100 en el Senado.

b) El sistema será de estricta representación proporcional. No habrá asientos ganados por mayoría relativa.

c) Los 391 asientos de la *Sejm* se distribuirán entre 37 distritos, que tendrán entre 7 y 17 asientos, dependiendo de su densidad de población.

d) El voto se emitirá en una sola boleta y el elector señalará el partido y seleccionará el orden de los candidatos.

e) Inicialmente es necesario un mínimo de 5% de la votación para ganar un escaño en un distrito de siete asientos. En una circunscripción de 17 asientos, el mínimo es de 3 por ciento.

f) Si un partido cuenta con 20% de la votación, por cada 5% adicional se le podrá acreditar otro diputado.

g) Los 69 asientos restantes de la *Sejm* en la votación nacional sólo podrán ser disputados por listas de partidos si éstos tienen un mínimo de 5% de la votación total o si al menos han ganado en cinco o más distritos.

h) Para registrarse nacionalmente los partidos necesitan demostrar que tienen 50 000 militantes. Para hacerlo sólo distritalmente la membresía es de 5 000.

i) Para elegir los 100 puestos del Senado, se tomarán como base las 49 provincias naturales del país, que elegirán dos senadores cada una, con excepción de Varsovia y Katowice, que elegirán a tres. Los vencedores son declarados según el sistema de mayoría relativa.

j) Los límites para financiar campañas se reducen a 4 billones de zlotys (360 000 dólares).²²

Como reacción a esta decisión, Walesa apeló a un segundo veto presidencial y a la amenaza de disolver el Congreso para llamar a elecciones. Pero de nuevo fue derrotado por la *Sejm*, incluso con un margen mayor. La Ley Electoral, que adquirió pleno vigor en julio de 1991, tuvo en su versión final otra modificación más drástica: los umbrales de votación mínima para acreditar diputados en los niveles nacionales y locales podían ser dejados de lado en caso de que ninguno de los partidos los cubriera. La revisión exhaustiva de este debate nos mostrará sin duda que este fue el paso vital para definir el rumbo posterior de los acontecimientos democráticos del país, como bien se observó en la votación federal de 1991 (véase los cuadros 6 y 7).²³

²² Véase entre otras fuentes, W. L. Webb, "The Polish General Election of 1991", en *Electoral Studies*, vol. 11, núm. 2, junio de 1992, pp. 166-170.

²³ David McQuaid, "The 'War' over the Election Law", *RFE/RL Report on Eastern Europe*, Washington, 2 de agosto de 1991, pp. 11-27.

CUADRO 6

Número de partidos en Polonia en 1991

Partidos registrados	120
Partidos que presentaron candidatos	67
Partidos representados en el Parlamento	29
Partidos con más de un diputado	18
Partidos con más de siete diputados	10

Fuente: *RFE/RL Report on Eastern Europe*, 8 de noviembre de 1991, p. 20.

CUADRO 7

Resultados generales parlamentarios (octubre de 1991)²⁴

	Porcentaje	Popular	Asientos	%
Unión Democrática*	12.31	13.48	62	21
Alianza de Izquierda Democrática**	11.98	13.04	60	4
Acción Católica*	8.73	10.65	49	9
Alianza Ciudadana de Centro*	8.71	9.56	44	9
Partido Campesino Polaco**	8.67	10.43	48	8
Confed. por una Polonia Independiente	7.50	10.00	46	4
Congreso Liberal Democrático*	7.48	8.04	37	6
Alianza Campesina*	5.46	6.09	28	7
Sindicato Solidaridad	5.05	5.87	27	11
Partido de los Bebedores de Cerveza	3.27	3.48	16	0
Democracia Cristiana	2.36	1.09	5	1
Unión Política Real	2.25	0.65	3	0
Solidaridad Laboral*	2.05	0.87	4	0
Minoría Germana	1.70	1.52	7	1
Partido de los Demócratas Cristianos	1.11	0.87	4	3
Partido X	0.47	0.65	3	0
Movimiento Autónomo de Silesia	0.35	0.43	2	0
Unión Polaca Occidental	0.23	0.87	4	0
Otros***	10.32	2.39	11	16
Total	100.00	100.00	460	100
Voto efectivo	42.87			

* Antiguos miembros de la fracción parlamentaria ciudadana (Post-Solidaridad, 1989).

** Antiguos miembros del Partido Comunista o de partidos satélites comunistas.

*** En la Cámara Baja (*Sejm*), 11 grupos tienen un asiento cada uno; en el Senado, 10 grupos tienen un asiento y hay 16 independientes.

²⁴ Pese a la confiabilidad de las fuentes aquí utilizadas (*RFE/RL Report on Eastern Europe*, Washington, 8 de noviembre de 1991, p. 16, y *Eastern European Reporter*, Budapest, núm. 1, enero-febrero de 1992, pp. 23), debe mencionarse que existen otras estadísticas que difieren y ajustan la asignación de votos totales y el número de asientos otorgados a algunos partidos, por ejemplo, el artículo de Krzysztof Jasiewicz, "From Solidarity to Fragmentation", *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, abril de 1992, p. 61.

La derrota de Walesa en dicha disputa terminó por condenar al gobierno de Bielecki a una creciente falta de credibilidad, dentro y fuera del Parlamento (especialmente con el sindicato Solidaridad), para poder sacar adelante su gestión. Con ello se dio paso al gobierno de centro-derecha de Jan Olszewski, que adoptó una postura conciliadora al apoyarse en una coalición que tenía el consenso de cinco partidos de corte católico y campesino, además del de la mayor parte de las corrientes y partidos pequeños, que fueron atraídos con la promesa de que se restituirían los mecanismos de concertación con las principales organizaciones obreras y campesinas.

Sin embargo, la *Sejm* enfrentó de nuevo una crisis política con Walesa, quien volvió a exigir una ampliación de sus poderes. Además, se ahondó el distanciamiento con la Izquierda Democrática (antiguo POUP) y la Unión Democrática de Mazowiecki, que se constituyeron en abierta oposición para resistir la política de decretos que Olszewski al principio logró arrancar al Congreso; el proyecto del ministro de Finanzas, Andrzej Olechowski, de obtener la aprobación de su programa económico renegociado con el FMI, y la amenaza de golpe de Estado advertida por el entonces ministro de Defensa Jan Parys.²⁵

La cuarta etapa, que se ha desarrollado hasta el momento actual ha implicado recuperar el control parlamentario de las principales decisiones de gobierno, en vista del virtual aislamiento en que había caído la figura presidencial. Por otra parte, el desprestigio de la *Sejm* ante la opinión pública, adicionalmente, carga el peso de los costos sociales que se han incrementado por la continuación de la crisis económica, así como la fragmentación electoral de 1991. Lo anterior dio por resultado el relevo de Olszewski y la llegada de un gobierno más de centro encabezado por Waldemar Pawlak, miembro del Partido Campesino Polaco, cuyo gabinete sólo duró un mes (junio a julio de 1992) y tuvo que ceder el puesto a Hanna Suchocka, quien apenas se sostuvo en el gobierno hasta mayo de 1993.

Suchocka, si bien inicialmente recibió el apoyo de siete partidos (entre ellos, la Unión Democrática de Mazowiecki, del cual ella forma parte, y la Unión Nacional Cristiana), no contó con el consenso suficiente para cumplir la tarea que se había propuesto: promover un nuevo acercamiento entre las facciones dispersas de Solidaridad, con la notoria excepción del bloque de partidos afines a Walesa (con quien, a pesar de persistir algunas diferencias en cuanto a política interna, se

²⁵ Véase Louisa Vinton, "Five Party Coalition Gains Strength, Walesa Proposes 'Little Constitution'", *RFE/RL Report on Eastern Europe*, Washington, 6 de diciembre de 1991, pp. 5-11.

logró un acuerdo sobre sus poderes constitucionales, los cuales ahora han entrado en juego para dar curso a la realización de nuevas elecciones en septiembre de 1993).²⁶ El resurgimiento de mecanismos similares a la Mesa Redonda, pero en términos bilaterales, le permitió a Suchocka superar varias oleadas de movimientos huelguísticos a fines de 1992. El hundimiento de su gobierno sobrevino, esencialmente, al no obtener un voto aprobatorio —a principios de 1993— para acelerar el proceso de privatización de las empresas que están todavía en manos del Estado. Este factor era pieza fundamental de la idea de re-encauzar la credibilidad y la estabilización económica a partir de los planteamientos trazados por el Plan Balcerowicz.²⁷

La caída de Suchocka tomó por sorpresa incluso a los propios promotores del voto de censura a su gobierno, ya que —a diferencia del escenario más esperado, que era que el presidente Walesa llamara a la formación de un nuevo gobierno dentro del Parlamento— Walesa se inclinó por utilizar su prerrogativa constitucional de disolverlo y llamar a nuevas elecciones generales, que originalmente no deberían haberse realizado sino hasta 1995. Este hecho ha permitido que el carismático líder histórico de la transición polaca vuelva a ocupar un lugar clave en la escena política y que su popularidad se encuentre en ascenso.

Antes de su disolución, el Parlamento logró aprobar una nueva ley electoral que establece un número menor de partidos, lo que permitirá mayores posibilidades de erigir un umbral mínimo de gobernabilidad y de coincidencia con las políticas de la instancia presidencial. Entre sus características centrales se encuentran:

a) Incrementa a 5% el porcentaje nacional de votos para acreditar diputados por partido y a 8% en el caso de coaliciones. Si ningún partido obtiene estos porcentajes, entonces el umbral de acceso se reducirá a 3% para partidos y a 5% para coaliciones.

b) Se respeta la distribución directa de los 100 asientos del Senado y de los 391 de la *Sejm* mediante distritos regionales, que ahora se elevan a 52 y se ajustan al número de provincias existentes en Polonia, aunque las áreas de Varsovia y Katowice tendrán cinco distritos cada

²⁶ Una descripción de las enmiendas logradas por la "Pequeña Constitución" de Walesa en Louisa Vinton, "Poland 'Little Constitution' Clarifies Walesa's Powers", en *RFE/RL Research Report*, vol. 1, núm. 35, 4 de septiembre de 1992, pp. 19-26.

²⁷ Karol Modzelewski, "A Temporary Truce. In Solidarity Again", *East European Reporter*, Budapest, núm. 5, septiembre-octubre de 1992, pp. 24-26. Véase también Louisa Vinton, "Walesa Applies Political Shock Therapy", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 24, 11 de junio de 1993.

una. Los 69 asientos restantes de la *Sejm* se distribuirán mediante el sistema de lista nacional de representación proporcional y sirven como bonos para los partidos que ganen al menos 7% de la votación en alguna circunscripción (5% en 1991). Si ningún partido cubre este porcentaje, entonces los asientos se distribuirán entre los tres partidos o coaliciones que hayan cubierto el requisito inicial de 5 o 3% de la votación nacional.

c) Los partidos de minorías étnicas podrán acumular sus votos para cubrir 5% de la votación nacional o 7% dentro de alguna circunscripción de la lista nacional proporcional y así obtener asientos.

d) Se reajusta el tamaño de los distritos regionales, que variará entre tres y 17 asientos, dependiendo de la densidad de población registrada.

e) Se pueden registrar listas regionales de distrito si son respaldadas al menos por 3 000 firmas. A diferencia de la ley de 1991, ahora se requiere comprobación física de adherentes en la mitad de los 52 distritos regionales —antes sólo eran cinco— para poder calificar como partido nacional y así aspirar a escaños en la lista proporcional, lo cual implica la recolección de 78 000 firmas. Están exentos de esta obligación los partidos que en la anterior legislatura hayan tenido 15 o más diputados en el momento de disolverse. Este punto —que fue determinado por el Tribunal Constitucional— causó una fuerte disputa en el momento de su interpretación inicial, porque implicaba el desconocimiento de facto del mapa político real que en la actualidad consta de nuevos bloques y partidos respecto al diseño y distribución de los asientos existentes en 1991. Gracias a esta previsión, 12 agrupaciones políticas constituyen el panorama electoral básico en las elecciones de 1993, frente a las 30 que se tenían anteriormente. Con esto, ciertamente se crean las bases para inducir la “limpieza” y la formación de alianzas estratégicas que fortalecerán a los partidos grandes frente a los partidos étnicos o regionalistas. Otra regulación similar que favorece la “compactación” del sistema es que los partidos grandes tendrán el derecho de figurar en los primeros lugares de las boletas que serán usadas.

f) Se exigen informes probatorios sobre la total transparencia en el uso de los recursos financieros de apoyo a las campañas. En promedio, un diputado recibirá apoyos estatales hasta por 9 000 dólares, así como espacio en la radio y televisión públicas.²⁸

Para comprender la importancia de las reformas impulsadas en 1993, es ilustrativa una comparación de los resultados electorales de

²⁸ Louisa Vinton, “Poland’s New Election Law...”, *op. cit.*

1991 en el caso de que estos criterios se hubieran utilizado, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 8

Resultados de las elecciones de la *Sejm* en 1991.
Distribución de asientos real e hipotética bajo la ley electoral de 1993

<i>Partido o coalición</i>	<i>Esaños realmente ganados</i>	<i>Resultados bajo la ley de 1993</i>
Unión Democrática	62	90
Alianza de Izquierda Democrática	60	85
Partido Campesino Polaco	48	68
Unión Nacional Cristiana*	49	55
Alianza de Centro*	44	54
Conf. por una Polonia Independiente*	50	32
Alianza Campesina	28	27
Sindicato Solidaridad	27	13
Minoría Germana	7	7
Partido de los Bebedores de Cerveza	16	-
Democracia Cristiana	5	-
Partido de los Demócratas Cristianos	4	-
Unión Política Real	3	-
Partido X	3	-
Solidaridad Laboral	4	-
Movimiento Autónomo de Silesia	2	-
Otros partidos con sólo un escaño	11	-

* La Unión Nacional Católica participó como la coalición Acción Católica; la Alianza de Centro participó como Alianza Ciudadana de Centro. La Confederación por una Polonia Independiente usó una previsión en la ley electoral de 1991 que juntó sus votos en bloque con los de la Unión Polaca Occidental, cuyos 4 diputados después se unieron a la fracción parlamentaria de la primera.

Fuente: Louisa Vinton, "Poland's New Election Law...", *RFE-RL Research Report*, vol. 2, núm. 28, 9 de julio de 1993, p. 9.

Otras variables

Hecho este recuento de los principales sucesos político-electorales, bien vale mencionar que el principal reto que tiene Polonia es buscar un realineamiento ideológico con la idea de reconstituir un consenso social básico tanto en el corto como en el largo plazo.

Para ello, conviene destacar otros elementos estructurales que han garantizado la nueva constitucionalidad polaca, como la entera renovación del poder judicial o la creación de un defensor del pueblo que permite a la sociedad civil definir un espacio de defensa frente a los eventuales abusos de poder por parte de los gobernantes. Asimismo, la reconciliación nacional ha puesto énfasis en la despolitización y reduc-

ción del ejército, la cual se incrementó a raíz de la desaparición del Pacto de Varsovia. Sin embargo, ello no elimina la búsqueda de un nuevo estatuto de seguridad regional y comercial con sus vecinos Hungría y las nuevas repúblicas checa y eslovaca. Otro factor muy importante ha sido la firma de acuerdos —marco— para ingresar tanto en la Comunidad Económica Europea como en el Consejo de Seguridad de Europa.

De igual forma, una cuestión clave que ha influido notoriamente en la actividad político-electoral polaca es la fijación de nuevas fronteras en la relación Iglesia-Estado, en la medida en que en algunos círculos se considera pertinente disminuir la intervención de la jerarquía católica en el área educativa y sus demandas respecto a la proscripción del aborto. Sin embargo, por lo general, los sucesivos gobiernos de la transición han atendido diversas “recomendaciones” surgidas de la jerarquía local.

Dadas sus posiciones conservadoras frente a la liberalización económica, no puede menospreciarse el papel desempeñado por diversos sectores del campesinado y la burocracia que generalmente han reaccionado en forma negativa frente a las políticas de ajuste en Polonia, en la medida en que ninguno de estos programas económicos de largo plazo ha contestado de manera satisfactoria a muchas de sus demandas en áreas como el respeto a la propiedad comunal, el apoyo a las cooperativas, la canalización de nuevas inversiones, la capacitación y actualización laboral, el seguro de desempleo y la modernización de tecnologías.

Por esta razón, estos y otros sectores que no se han sentido plenamente convocados a participar en el proceso de transición democrática han sido receptivos respecto a las propuestas de la derecha, e incluso se han prestado al juego del resurgimiento de sentimientos secesionistas y racistas en algunas regiones del país, dadas las escasas oportunidades que tienen de encontrar un modo de vida que los reincorpore a la actividad productiva en un sistema de mercado capitalista.

Como puede verse, la constitución de un sistema electoral y de partidos en Polonia ha tenido que fijarse, como su principal objetivo, otorgar la igualdad formal de condiciones competitivas para la elección de gobernantes; además, en la medida que dichos partidos son también parte y expresión de grupos o clases y en que éstos aún no se muestran capaces de garantizar su presencia dentro de la sociedad civil, es necesario proporcionarles financiamiento del Estado. Este factor reduce las expectativas de contar con un sistema de partidos que se desenvuelvan de manera autónoma y transparente, y acorde con las capacidades de apoyo que pueden recibir de sus simpatizantes.

¿HACIA LA CONSOLIDACIÓN ELECTORAL Y PARTIDARIA EN POLONIA?

Ralf Dahrendorf ha descrito con nitidez los riesgos que enfrenta toda “revolución” cuando no completa su ciclo de reformas, las cuales se caracterizan por profundas exigencias de cambio “desde abajo” y de ruptura “desde arriba” respecto al centro tradicional de poder que sostenía al antiguo régimen. En este sentido, la política cotidiana no puede dar lugar a la creación de un nuevo orden constitucional, en el que la ciudadanía intente tomar decisiones con la idea de promover una armonía general entre las distintas esferas de lo público y lo privado.²⁹

Por ello, el problema actual de la consolidación democrática en Polonia emerge no sólo como una mera demanda formal, o como parte culminante de una secuencia de pasos previamente transitados, sino que constituye también una expresión de respuesta a una coyuntura histórica. Esta exigencia de plena instalación exitosa en el espacio de Europa del este —como lo han considerado diversos autores— se conforma de acuerdo con una serie de premisas, entre las cuales se podrían mencionar, en el terreno económico:

1) La introducción del capitalismo “puro” y el mercado no han sido garantías suficientes para sostener por sí solos un modelo político que requiere altos márgenes de legitimidad y convocatoria social. Se ha demostrado que las reformas política y económica son procesos que deben desarrollarse simultáneamente. Como se ha visto en el caso polaco, si bien contemplamos el “final de una historia”, ahora debe reflexionarse en cómo se restablecerán las bases para su desarrollo económico y político.

2) Una agenda sustancial para promover el bienestar económico y el impacto electoral que éste tiene en el proceso de consolidación democrática —a la luz de las lecciones que se han obtenido durante los años recientes— se ha de concentrar en lograr la estabilización y el pleno empleo; en hacer más selectivos los mecanismos privatizadores del viejo aparato estatal, en la medida en que ciertos bienes y servicios se han vuelto inaccesibles para mucha gente que aún no dispone de trabajos remunerados que permitan reactivar los niveles de consumo interno.

De la misma manera, en la dimensión propiamente política resaltan algunas cuestiones:

²⁹ Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Londres, Chatto & Windus, 1990, pp. 32.

1) Es imposible pensar que en este proceso de consolidación electoral no haya “ganadores” y “perdedores”. Por ello, los costos del aprendizaje deben dirigirse a minimizar traumatismos mediante una estricta aplicación de los principios de tolerancia entre mayoría y minorías. De ahí que se insista en que el sistema de votación y la selección de un régimen de gobierno son cruciales para definir los espacios, protagonistas y equilibrios de poder, también necesarios para el cambio político en Polonia.

2) Las demandas y expresiones de una sociedad delegadas en sus representantes mediante procesos electorales no implican una cesión de todos los derechos en los mencionados representantes, ni una confianza absoluta en los gobernantes. Por ello, la concertación eficiente de mecanismos de consulta y decisión entre los sectores de la ciudadanía, el gobierno y los partidos representa un componente sustantivo para la aplicación de las reformas y los programas de ajuste económico, sin menoscabo de las libertades y garantías constitucionales de la población. Este fue el error de perspectiva que separó a los políticos prácticos, como Walesa, del sector intelectual de Solidaridad encabezado por Bronislaw Geremek o Adam Michnik.

3) Si persisten la ineficiencia y la desigualdad en la aplicación de los programas económicos involucrados en la transición polaca, será imposible el surgimiento de una sociedad civil fuerte y madura que no claudique frente a la fácil tentación “transformista” que está generando el retorno de los antiguos burócratas comunistas al poder (como ya ha acontecido en algunos países: Bulgaria, Rumania o Lituania), o se provocará conflictos secesionistas como ha ocurrido en Yugoslavia o Checoslovaquia, donde se originaron debido a la incapacidad de liderazgo y consenso de sus élites para resolver problemas de tipo religioso o étnico.

Por estas razones, la selección del sistema electoral influye en la configuración del equilibrio democrático de fuerzas merced a dos importantes variables: el método de votación (por mayoría simple o por representación proporcional) y las formas de gobierno que se legitiman mediante dichos escrutinios (presidencialismo o parlamentarismo).

Para autores como Arend Lijphart, el modelo parlamentario con representación proporcional “moderado” es una variante que podría funcionar exitosamente en países que se encuentran en proceso de transición. La experiencia en buena parte de los países europeo-orientales (y Polonia es un ejemplo de ello) se ha inclinado por construir una versión “mixta” que concibe la definición de competencias del

presidente de la república y el primer ministro con un equilibrio de poder entre ambos.³⁰

Como se ha observado, en el caso polaco dicha propuesta no ha sido del todo exitosa. La idea de prevenir un sistema de poder concentrado en la figura del presidente de la república encontró clara resistencia por parte de Walesa para ceder diversas competencias al Parlamento. Sin embargo, Walesa se ha adaptado con rapidez al papel de árbitro político que la Constitución le confiere, gracias a lo cual no continúa siendo considerado el antagonista directo de un parlamento en situación de crisis, como la que actualmente está en curso.

Lo anterior aún no deja muy claro si se podrá remediar la incapacidad de gestión que arrastra este sistema de partidos, el cual requiere un primer ministro respaldado por la legitimidad de una mayoría consistente. Una expectativa seria es que la configuración de la *Sejm* —después de las elecciones en septiembre de 1993, independientemente de su resultado— resuelva el vacío de poder creado por la carencia de una conducción política mayoritaria y termine así con la tremenda volatilidad que impide la creación de consensos para la estructuración de gabinetes afines con el programa del primer ministro en turno.

Con un parlamento endeble —pero unificado para bloquear los excesos protagónicos del presidente de la república, y totalmente exitoso en precisar sus capacidades en los espacios que pueden ser funcionales para la propia democracia—, Polonia tiene ante sí, en el corto plazo, la disyuntiva de escoger entre un sistema electoral y de partidos más inclinado hacia el presidencialismo o hacia el parlamentarismo. Sin duda, las elecciones de 1993 implican un reacomodamiento político que, si bien permitirá reducir el número de protagonistas de partidos, difícilmente clarificará el carácter y las peculiaridades de nuevas ofertas políticas que en el corto plazo rompan el punto muerto en que se ha vivido, dadas las propias previsiones que la nueva ley electoral sigue incluyendo para proteger a los partidos pequeños.

De esta manera, en lugar de acercarse a la consistencia de los modelos semipresidencialistas francés o alemán —de los cuales ha intentado tomar buena parte de sus instituciones electorales—,³¹ Polonia

³⁰ Arend Lijphart, "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, invierno de 1991, pp. 72-84.

³¹ Una discusión sobre las ventajas de estas variantes del sistema semipresidencial puede verse en Dieter Nohlen, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (comps.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 15-36.

corre el riesgo de convertirse en un país con rasgos de inestabilidad parlamentaria permanente —como Israel o Italia, antes de la reciente reforma de ésta—, pero sin contar con la institucionalidad que al menos le permitiría soportar continuos cambios de gobierno y gabinetes.

Por ende, la desconfianza actual del sistema de partidos políticos y de su eficacia afecta a buena parte de la sociedad civil, pero paradójicamente no a los partidos que la representan. Éste es un fenómeno que se está repitiendo en diversos países en transición que, como Polonia, intentan superar una crisis de identidad política y garantizar su existencia nacional y soberana.³² El riesgo es que dichas naciones —como ya lo ha mencionado Elizabeth Kiss— quieran configurar una “democracia sin partidos”³³ o sean presas de un simple transformismo de élites que dejaría inconclusa la tarea de construir nuevos enclaves democráticos.³⁴

En este sentido, es importante desalentar el excesivo número de partidos políticos existentes en Polonia, porque ello ha influido notoriamente en la incapacidad de proponer respuestas a buena parte de los problemas de la reordenación económica y social del país (aquellos no pueden comportarse como partidos “atrapa-todo”). En los hechos, el síndrome de pulverización electoral ha provocado que se ofrezcan programas adscritos a intereses regionales o cuestiones muy específicas, lo cual impide pensar en la formación de un proyecto sólido de gobierno.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este escrito se ha intentado examinar la importancia de la configuración de un sistema electoral para consolidar nuevas democracias como la que se pretende construir en Polonia. Hemos visto por qué ciertas leyes electorales no han funcionado y cuáles han sido los esfuerzos realizados para corregir sus efectos. Como conclusión provisional, presento algunas consideraciones sobre las alternativas que Po-

³² Véase Marcia A. Weigle y Jim Butterfield, “Civil Society in Reforming Communist Regimes. The Logic of Emergence”, *Comparative Politics*, Nueva York, vol. 25, núm. 1, octubre de 1992, pp. 1-23.

³³ Elizabeth Kiss, “Democracy Without Parties? ‘Civil Society’ in East-Central Europe”, *Dissent*, Nueva York, primavera de 1992, pp. 226-231.

³⁴ John Higley y Jan Pakulski, “Revolution and Elite Transformation in Eastern Europe”, *Australian Journal of Political Science*, Camberra, vol. 27, núm. 1, marzo de 1992, pp. 104-119.

lonia tiene en el corto plazo para avanzar en la estabilización de su sistema de partidos:

1) No obstante el incremento de los índices de votación nacional y regional para la elección de los asientos parlamentarios, aquéllos pueden ser aún insuficientes para evitar la subrepresentación y sobre-representación electoral en la Cámara Baja. Sin embargo, la nueva ley electoral de 1993 ha contribuido a una suerte de "implosión", por lo cual deberá notarse una mayor gravitación electoral en torno a partidos como la Unión Democrática —de Mazowiecki y Geremek—, el naciente Bloque no Partidista en Apoyo a la Reforma y la Alianza de Centro —que simpatizan con Lech Walesa—, el Partido X —de Tyminski—, el Congreso Liberal Democrático, los restos del sindicato Solidaridad, el Partido Campesino Polaco y la Alianza de Izquierda Democrática —ambos de extracción comunista—, así como alrededor de partidos de filiación regional —por ejemplo, la Confederación por una Polonia Independiente— y de agrupaciones de filiación católica como la Unión Nacional Cristiana.

2) Si persiste la pulverización electoral, ello quizá anime a diversos sectores a promover la asignación de todos los asientos de la *Sejm* por el sistema de mayoría relativa —como el que ya opera para conformar el Senado—, a efecto de alentar un realineamiento más decisivo dentro del espectro ideológico y del número de partidos, al menos en el nivel federal. Esta situación sería más compatible con el sistema de elección presidencial en dos rondas, el cual tiene una fuente de legitimidad más directa; o

3) Es posible que se intente realizar una modificación constitucional, en favor de la figura de primer ministro o la de presidente de la república, en los respectivos papeles de jefe de gobierno y de Estado, cuestión más difícil por los temores expresados hacia un presidencialismo fuerte como el que prevalece en Rusia o México.³⁵

En los términos generales en que he descrito el camino hacia la consolidación democrática de los polacos éstos han superado varios retos críticos, sobre todo en el sentido de precisar el contenido básico de las instituciones de gobierno; pero necesitan aumentar la eficacia y coordinación

³⁵ Resulta muy interesante encontrar constantes referencias al presidencialismo mexicano en los debates políticos locales para indicar que resultaría inconveniente un presidente fuerte frente a una sociedad civil débil. Mayores detalles sobre la comparación entre ambos regímenes pueden verse en Judith Gentleman y Voytek Zubek, "International Integration and Democratic Development: The Cases of Poland and Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, vol. 34, primavera de 1992, pp. 59-109.

política con las medidas ya emprendidas en el terreno económico. Sin estos prerequisites los riesgos de incertidumbre seguirán siendo altos.

Sin una mayoría sólida, la transición política polaca seguirá sujeta a un periodo de ensayo, error y ajuste de sus métodos electorales, así como a un doloroso aprendizaje acerca de las reglas y límites que las instancias parlamentaria y presidencial poseen para no desvirtuar la propia democracia. Por ahora puede concebirse como el ejemplo clásico de un pluralismo pulverizado que requiere una fuerza para lograr el realineamiento hacia el centro. Por ello es importante señalar que Polonia posee la enorme ventaja de haber rebasado, en su liberalización política, los inconvenientes de un cronograma militarista que la reduciría a una "democracia tutelada".

Sujetos a la libre competencia electoral —pero con reglas de juego claras—, los distintos partidos políticos en Polonia deben intentar hacer ofertas de más largo alcance, y así superar las diferencias que dieron fin a la antigua unidad formada en torno al sindicato Solidaridad.

Como suele ocurrir en toda conclusión atrapada por la coyuntura en curso sólo podemos ratificar la idea rectora que ha movido a este escrito: el carácter fundacional del sistema electoral y de partidos en Polonia —como bien lo han señalado varios especialistas— concreta la oportunidad inédita de observar cómo se escogen y arman las diversas piezas de un sistema de gobierno para así expresar la libre vocación democrática de sus protagonistas mediante instrumentos como la constitucionalidad y el voto.³⁶

En este sentido, cabe considerar que el caso de Polonia revela por primera vez interesantes interrogantes sobre cómo pueden tenderse puentes entre la estabilidad económica del mercado y la ampliación de la vida política, sin menoscabo de los niveles de bienestar, pero sin caer tampoco en los extremismos particularistas de fracciones que anteponen su propia sobrevivencia al logro efectivo de avances en la construcción de las instituciones democráticas. Por ello, la experiencia de Polonia contiene enormes enseñanzas que pueden ser útiles para nuevas democracias por venir.

Notre Dame, Estados Unidos, agosto de 1993.

³⁶ Véase Jack Bielasiak, "Regime Transition, Founding Elections and Political Fields in Post-Communist States", documento presentado en la conferencia Elections and Political Stability in East-Europe, IREX, Princeton, 1 a 6 de junio de 1992; Herbert Kitschelt, "The Formation of Party Systems in East Central Europe", *Politics and Society*, vol. 20, núm. 1, marzo de 1992, pp. 7-50; Michael G. Roskin, "The Emerging Party-Systems of Central and Eastern Europe", *East European Quarterly*, Boulder, vol. 26, núm. 1, primavera de 1993, pp. 47-63.

Post-scriptum

Como también suele suceder, las expectativas de todo científico político quedan rebasadas por giros inesperados en el desarrollo mismo de las sociedades. El resultado de las elecciones parlamentarias celebradas el 19 de septiembre de 1993 ha marcado el retorno de una fracción en apariencia moderada pero perfectamente identificada con el pasado comunista. A pesar del prestigio y la credibilidad alcanzada ante la comunidad internacional, el proyecto democratizador en Polonia ha sufrido un serio revés que ahora coloca al país en un rumbo incierto. Aunque dicho cambio obviamente echa por tierra muchas de las ideas anticipadas en la conclusión de este ensayo en torno a los escenarios políticos plausibles para Polonia en el corto plazo, este hecho nos revela más que nunca la importancia y la necesidad de estudio de las instituciones de gobierno, del sistema de partidos y de la definición de las reglas del juego electoral como variables de peso para el desarrollo de los procesos de transición, estabilización y consolidación en las nuevas democracias.

¿Qué factores han contribuido a este giro tan desafortunado? En términos muy generales, diré que aunque los resultados electorales mostraron el efecto esperado de reducir sustancialmente el número de partidos participantes en la *Sejm* (a seis), ello no evitó que se diera un fenómeno previsto sólo por algunos analistas locales al revisar con mayor detención las características de la nueva ley electoral que rigió en dichas elecciones generales; es decir, que se produjera la situación de que uno o dos partidos ganadores se beneficiaran excesivamente con la combinación de la fórmula para asignar diputados de representación proporcional, y que la existencia del voto popular se dispersara entre un número alto de partidos —a pesar de que se contó con una tasa de participación de 51.5% (véase el cuadro 9).

Igualmente, este resultado electoral muestra con claridad el error estratégico que cometieron los diversos partidos de la coalición gobernante, al intentar conservar sus prerrogativas sin contar con el hecho de que la población —especialmente los sectores medios y las grandes masas de jóvenes hoy desempleados y con niveles de bienestar social en descenso— decidió poner un alto a la especulación política y a las intrigas parlamentarias que sistemáticamente han bloqueado las reformas democráticas y económicas. Pero el mensaje y el castigo fueron mucho más lejos de lo que los sectores democrático-liberales podían suponer. Resulta en extremo paradójico que estas elecciones hayan dejado fuera de toda representación parlamentaria a los partidos de orienta-

CUADRO 9

Resultados generales parlamentarios (septiembre de 1993).
 Porcentaje de votos para partidos que alcanzaron el umbral de votación nacional
 (5% para los partidos, 8% para las coaliciones)

	1991	1993
Alianza de Izquierda Democrática	11.9	20.7
Partido Campesino Polaco	8.7	15.2
Unión Laboral*	—	7.2
Unión Democrática	12.3	10.6
Confederación para una Polonia Independiente	7.5	5.8
Bloque No partidista en Apoyo a la Reforma*	—	5.4

* Ambos partidos fueron creados durante el último año; de ahí que no existan datos sobre su comportamiento electoral previo.

Fuentes: *The Economist*, 25 de septiembre de 1993, p. 64; *The New York Times*, 21 de septiembre de 1993, A-4.

ción católica, cuyo peso es importante en la vida diaria del país; a pesar de haberse organizado como una coalición, su agenda política quedó relegada en las preferencias de los votantes, quienes ahora decidieron su voto basándose esencialmente en resolver la cuestión económica (véase cuadro 10).

CUADRO 10

Resultados generales parlamentarios (estimación preliminar, septiembre de 1993)
 Asientos en la *Sejm*, 1991 y 1993

	1991	1993
Alianza de Izquierda Democrática ^a	60	173
Partido Campesino Polaco ^b	48	128
Unión Laboral	—	42
Unión Democrática	62	69
Confederación para una Polonia Independiente	50	24
Bloque No Partidista en Apoyo a la Reforma	—	20

Fuentes: *The Economist*, 25 de septiembre de 1993, p. 64; *The New York Times*, 21 de septiembre de 1993, A-4.

Un rápido examen de este cuadro nos explica por qué, a pesar de contar con un voto popular bajo y de que muy pocos partidos alcanzaron 5% de la votación nacional, el número de diputaciones asignado a los dos excomunistas —Izquierda Democrática y Partido Campesino Polaco— inicialmente les permitirá formar un gobierno de coalición encabezado por Waldemar Pawlak, líder del último. Pawlak retorna al

puesto de primer ministro a pesar del fracaso de su breve gestión en 1992, debido sobre todo a que tiene una mejor comunicación personal con el presidente Walesa. La otra figura prominente en esta coalición es Aleksander Kwasniewski, miembro de la mayoritaria Alianza de Izquierda Democrática y quien fue ministro durante la última etapa comunista. Sin embargo, los pronósticos de que su gobierno pueda contar con un ambiente adecuado para trabajar son por ahora más que inciertos, aunque debe mencionarse que también cuenta —aunque parcialmente— con el apoyo del tercer partido en importancia, Unión Laboral. De nueva cuenta, como puede verse, la definición de la fórmula electoral fue decisiva para la configuración de las fuerzas políticas locales. Pero esta vez las propias reglas de la democracia le han jugado una mala pasada a sus promotores.

Otro factor importante para esta derrota fue la creciente erosión y diferencias surgidas entre los partidos liberal-democráticos y católico-conservadores, lo cual aisló y vació de contenido toda propuesta de centro que pudiera fortalecer a la primera ministra Hanna Suchocka; si bien ella sigue gozando de gran popularidad, su partido, Unión Democrática, no genera confianza suficiente para que se vote por sus candidatos. Al mismo tiempo, contra todo pronóstico, Lech Walesa cometió el error de querer capitalizar personalmente la crisis de la coalición gobernante tratando de crear una base electoral propia en torno al Bloque no Partidista en Apoyo a la Reforma, para así fortalecer su posición de “árbitro” y “principal elector” en la política polaca. Este acto provocó también la ruptura definitiva de Walesa con la dirección del sindicato Solidaridad, el cual a su vez se reorganizó en torno al naciente partido Unión Laboral.³⁷

Por su parte, la base programática de la “nueva izquierda” polaca ofreció tres promesas importantes, en esencia contradictorias entre sí: detener los costos sociales del ajuste económico; preservar la identidad nacional, y modificar el camino de la reforma con una mayor participación estatal y estabilidad parlamentaria. En muchos sentidos, esto no deja duda de que Polonia se asoma hacia una incierta y peligrosa etapa populista, cuyo principal reto implica ahora evitar que la caída en esa espiral degenerativa finalmente termine por destruir los pocos

³⁷ Para un examen más detallado del contexto en que se desarrolló la campaña electoral, véase Stephen Engelberg; “Her Year of Living Dangerously”, en *The New York Times Magazine*, 12 de septiembre de 1993, pp. 38-41, pp. 52 y 55. De igual manera, Louisa Vinton, “Poland’s Political Spectrum on the Eve of the Elections”, en *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 36, 10 de septiembre de 1993, pp. 1-16.

avances que hasta ahora se habían logrado en los terrenos económico y político. Por ende, el retorno de los excomunistas en Polonia no ha sido más que el absurdo producto de una “comedia de equivocaciones” y costosas autoderrotas para quienes han querido ser los arquitectos de una de las naciones que mayor interés histórico han mostrado por emprender el nada fácil camino de la transición democrática en la Europa oriental.

Notre Dame, Estados Unidos, octubre de 1993.