

Democracia y gobernabilidad en los países andinos

*Oswaldo Hurtado**

ARTÍCULO PUBLICADO EN LA REVISTA FOREIGN AFFAIRS EN ESPAÑOL
Vol. 5, Núm. 4, Año 2005

* OSVALDO HURTADO fue presidente de Ecuador (1981-1984) y presidente de la Asamblea Constituyente (1997-1998). Ha publicado una decena de libros y desde 1985 preside CORDES, un centro de estudios con sede en Quito.

Democracia y gobernabilidad en los países andinos

Oswaldo Hurtado

Los países andinos comparten una geografía montañosa y tropical, están habitados por una población mayoritariamente mestiza y son herederos de una cultura modelada en la Colonia por los pueblos indio y español.

En el periodo materia de este análisis (1980-2005), los cinco países han sido afectados por conflictos, económicos, sociales y políticos que han puesto en riesgo la supervivencia de la democracia, a pesar de que la colombiana es de antigua data y la venezolana tiene historia, de que en Ecuador (1977-1979) se inició la “tercera ola” democrática de América Latina, y Perú y Bolivia la recuperaron tempranamente a principio de los años ochenta.

En la región se encuentra una de las democracias más sólidas de América Latina, la colombiana, y una de las más débiles, la boliviana. La mayor población indígena del continente está localizada en Perú, Bolivia y Ecuador y en los dos últimos países se hallan los movimientos étnicos más organizados e influyentes del continente. Bolivia y Ecuador son afectados por fuertes tendencias regionalistas y enfrentamientos recurrentes entre localidades geográficas. Una de las dos guerrillas latinoamericanas que sobrevive, a la vez la más antigua y mejor estructurada, se encuentra en Colombia. En este país subsiste el tradicional sistema de partidos que, en cambio, se ha debilitado en Ecuador y Bolivia y se ha derrumbado en Venezuela y Perú. Excepto en Colombia, en los otros cuatro países existen influyentes movimientos populistas, algunos de los cuales han accedido al gobierno. El antiguo caudillismo latinoamericano continúa presente en Venezuela, Perú y Ecuador. En Colombia, el Estado no tiene el monopolio de la violencia ni ejerce su autoridad en la totalidad del territorio nacional. Bolivia, Venezuela y Ecuador se ubican entre los países más corruptos del mundo, según el índice elaborado por Transparencia Internacional. En los países andinos se encuentra uno de los mayores centros mundiales de producción y comercialización de drogas.

RESULTADOS DE LA DEMOCRACIA

Los gobiernos democráticos andinos han asegurado a sus habitantes un ambiente de libertad, tolerancia y participación. El cumplimiento de este objetivo fue importante para sociedades que alcanzaron la democracia luego de largos periodos dictatoriales (Ecuador y Perú), o que sufrieron permanentes dictaduras, como fue el caso de Bolivia, país que, igual que Ecuador, nunca antes tuvo un periodo constitucional tan prolongado como el presente. A pesar de que, en ocasiones, algunos presidentes (León Febres Cordero y Lucio Gutiérrez en Ecuador, Alberto Fujimori en Perú y Hugo Chávez en Venezuela) se apartaron de la ortodoxia democrática, violentaron o manipularon el orden constitucional, restringieron libertades y derechos y gobernaron como verdaderos autócratas, han sido notables los avances de la democracia en materia de libertades públicas, derechos humanos, participación política y control del poder, excepto en

Venezuela donde todos los órganos del Estado se hallan bajo el dominio del presidente de la República.

En general, las fuerzas armadas y sus servicios de seguridad han estado subordinados a la autoridad civil representada por el presidente de la República, quien con libertad ha ejercido su atribución de nombrar y remover los mandos castrenses. Pero no siempre se han mantenido al margen de la política, en la que en ocasiones han intervenido. En Perú y otros países la politización de los militares se debió a que hubo presidentes que los manipularon; en otros casos, se involucraron en la política forzados por los hechos, al ser convertidos en árbitros de insalvables conflictos, como ha sucedido en Ecuador en varias ocasiones desde 1997.

Excepto las revueltas del coronel Chávez en Venezuela y del coronel Gutiérrez en Ecuador, mediante las cuales intentaron tomar el poder por la fuerza, fueron presidentes elegidos por el pueblo quienes provocaron rupturas constitucionales con la intención de neutralizar a la oposición, ampliar sus facultades o superar conflictos de poderes entre las funciones ejecutiva y legislativa, como sucedió en Perú y Ecuador. En otros casos, en Ecuador y Bolivia movilizaciones populares de ciudadanos civiles —causadas por crisis económicas, sociales y políticas— produjeron “golpes callejeros”, con intervención activa del movimiento indígena. Como resultado de estos conflictos, ocho presidentes no concluyeron el mandato para el que fueron elegidos; algunos de ellos fueron forzados a dejar el poder mediante métodos violentos, cuatro en Bolivia, tres en Ecuador y uno en Perú.

Gracias a la democracia, en los órdenes jurídico, político, económico y social, ha mejorado la rendición de cuentas por parte de los gobiernos andinos, con excepción de Venezuela. El trabajo fiscalizador de congresos, contralorías y superintendencias, así como las libertades de opinión y de prensa, además de la acción de la oposición, contribuyeron a transparentar actos gubernamentales y a someterlos al escrutinio de los ciudadanos, quienes expresaron libremente sus críticas en medios de comunicación, calles y plazas, individualmente o a través de organizaciones políticas, empresariales, sociales y de la sociedad civil. En las elecciones el pueblo confirmó o corrigió, mediante su voto, el rumbo de las sociedades, premió el desempeño de líderes y partidos o los sancionó separándolos del poder.

Hubo líderes políticos en Ecuador y Perú, por ejemplo, que en vez de aportar con sus acciones al fortalecimiento de la democracia contribuyeron más bien a desacreditarla, con actos de corrupción, demagogia, populismo y arbitrariedad. En ocasiones, la democracia logró sobrevivir mediante la aceptación tácita de los atropellos cometidos y la aprobación de enmiendas constitucionales, con lo que se logró salvar nominalmente la institucionalidad.

A pesar de sus debilidades, el sistema democrático pudo enfrentar crisis económicas internacionales (la más grave la de la deuda en 1982), catástrofes naturales (terremotos, sequías, inundaciones), pérdidas ocasionadas por caídas de precios de productos de exportación y por las acciones desarrolladas por sus enemigos para liquidarlo, como fue la violencia guerrillera, derrotada en Perú pero vigente en Colombia. También consiguió superar conflictos sociales y políticos desencadenados por los programas de ajuste, y de esta manera eliminar el azote de la inflación que tanto perjudicó a los pobres. Programas

sociales de los gobiernos democráticos permitieron reducir el índice de analfabetismo, aumentar la escolaridad, disminuir la mortalidad, elevar en 20 años la esperanza de vida y promover importantes avances del pueblo indígena, particularmente en Ecuador.

El sistema democrático andino —excepto en Bolivia, Ecuador y Venezuela— demostró flexibilidad y adaptación para realizar profundas reformas estructurales que, de acuerdo con las mutaciones ideológicas y políticas producidas a fines de los años ochenta, fueron necesarias para mermar las responsabilidades desproporcionadas que tenía el Estado y crear condiciones para el funcionamiento de la economía de mercado. Además, todos los países de la región realizaron reformas políticas para perfeccionar las instituciones democráticas; en Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador mediante asambleas constituyentes.

Políticas y programas dirigidos a mejorar el bienestar de la población sólo pudieron alcanzar parcialmente sus objetivos, en razón de que la estabilidad macroeconómica fue alcanzada tardíamente en Perú y Bolivia y sufrió tropiezos en Ecuador y Venezuela. Por ello, y porque el crecimiento económico de los países andinos ha sido modesto y variable, incluso en la estable Colombia, no se produjeron reducciones importantes en los porcentajes de pobreza, que en ciertos periodos de inestabilidad macroeconómica en Perú, Venezuela y Ecuador más bien empeoraron.

INESTABILIDAD Y ATRASO

De los procesos exitosos de desarrollo producidos en otras regiones del mundo en las últimas décadas, y del que está logrando Chile, se puede extraer una importante lección. Para alcanzar la ansiada meta del desarrollo es indispensable estabilidad política, solidez institucional y perseverancia en una política económica acertada, bases sin las cuales no es posible llevar a cabo programas sociales que afiancen la reducción de la pobreza y promuevan la equidad.

En los países andinos el déficit principal de la democracia ha sido su incapacidad para mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar un crecimiento suficiente y sostenido, en el largo plazo, de los que depende la creación de empleos, el aumento de los ingresos de las familias y el mejoramiento del bienestar general. Por este motivo, y por la debilidad de las instituciones encargadas de las políticas de educación y salud, no ha sido posible que se abra el abanico de oportunidades que debe ofrecer una sociedad democrática, oportunidades de las que depende la reducción de la pobreza y la corrección de las desigualdades sociales.

Si bien, en general, en Colombia la estabilidad macroeconómica se ha mantenido y en Perú tiende a permanecer luego de años de fracasos, en los otros tres países de la región no ha sido posible alcanzarla a lo largo de gobiernos sucesivos, ya que partidos políticos, organizaciones sociales y grupos empresariales no son concientes de su importancia. Más generalizada aún es la dificultad de los países andinos para crecer a un ritmo alto y sostenido durante las varias décadas que son necesarias para alcanzar el desarrollo. Causa importante de ello fueron los problemas de gobernabilidad sufridos por el sistema democrático que han perturbado el funcionamiento de sus instituciones, impidiéndoles articular las demandas de la sociedad, superar conflictos y tomar

decisiones que permitan mantener la estabilidad macroeconómica y alentar el crecimiento. Asimismo, costosos programas de estabilización económica no pudieron ejecutarse correctamente, o mantenerse hasta rendir los frutos esperados. Se interrumpieron promisorios procesos de crecimiento que, en el caso de haber continuado, habrían mejorado las condiciones socioeconómicas de los pueblos. Se desperdiciaron oportunidades ofrecidas por la economía internacional y los embates internos no recibieron una respuesta oportuna y efectiva, por lo que sus efectos negativos no se neutralizaron sino, más bien, se multiplicaron. No pudieron ejecutarse programas sociales de largo plazo en educación, salud y seguridad social.

Llenar los requisitos de estabilidad y continuidad de la política económica implica que sucesivos gobiernos, al compartir una visión común de las metas que la sociedad política debe alcanzar y coincidir en los medios necesarios para hacerlas posibles, se consideren voluntariamente constreñidos a mantenerse en la ruta trazada cualesquiera sean sus diferencias ideológicas, discrepancias políticas e intereses circunstanciales que puedan interponerse. Superadas las diferencias ideológicas que existían antes del colapso soviético, una vez que en los países andinos la economía de mercado tiende a extenderse, las dificultades que quedan más bien tienen que ver con motivos políticos referidos al funcionamiento de los órganos del Estado.

PARTIDOS POLÍTICOS

Aunque para el buen funcionamiento de la democracia todas las instituciones son importantes, hay una cuyo papel es más decisivo en la medida en que condiciona a las demás: el partido político como institución.

Entre las responsabilidades de los partidos políticos está la definición del ordenamiento constitucional y legal del Estado, la preparación del programa que guiará la gestión gubernamental, la creación de condiciones para que las políticas públicas puedan aprobarse y ejecutarse, la selección de candidatos que elegirá el pueblo en los comicios y la provisión de funcionarios para las altas responsabilidades burocráticas. Además, los partidos son el vehículo que relaciona a los ciudadanos con el Estado y sus instituciones, pues recogen y expresan las preocupaciones del pueblo, representan las diversas corrientes de opinión, forman, capacitan y promueven a sus afiliados, vigilan los actos de los gobiernos, impulsan rectificaciones y encabezan la oposición.

Desafortunadamente, en el actual periodo democrático los partidos de los países andinos en vez de fortalecerse se han deteriorado.

En Bolivia el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), si bien mantuvo su ascendencia que le permitió ganar la presidencia en varias ocasiones, se ha debilitado considerablemente, igual que el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), y en su lugar tienden a imponerse movimientos organizados alrededor de identidades étnicas, antes que políticas, como son los grupos acaudillados por el líder campesino-cocalero Evo Morales y el líder indígena Felipe Quispe.

Si bien en Colombia continúa vigente el bipartidismo liberal-conservador, que tan importante ha sido para la estabilidad de la democracia y su relativo éxito económico, el

primer partido, antes mayoritario, se ha debilitado con el triunfo abrumador de su ex afiliado, el presidente Alvaro Uribe, condición que se agravará aún más si es reelegido.

En Ecuador ninguno de sus noveles y débiles partidos ha logrado ganar por más de una ocasión la presidencia de la República, ni siquiera el Partido Social Cristiano (PSC) que en los últimos 15 años ha sido la principal fuerza representada en el Congreso Nacional; la Izquierda Democrática (ID) sólo tiene influencia en la sierra; es mínima la representación política de la Democracia Popular (DP) y el partido del movimiento indígena Pachakutik, apenas cuenta con 5% del electorado.

En Perú, la otrora poderosa Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), desde el experimento populista del presidente Alan García, ha perdido la ascendencia que por décadas le permitió ser el primer partido, y el partido Acción Popular (AP) no logra rehabilitarse electoralmente, debilitamiento al que se debe que en las cuatro últimas elecciones presidenciales hayan sido superados por movimientos caudillistas que conformaron los presidentes Alberto Fujimori y Alejandro Toledo.

En Venezuela, el otrora poderoso bipartidismo Acción Democrática-Comité de Organización Política Electoral Independiente (AD-Copei), que se alternó en el gobierno por más de 30 años, ha perdido su antigua influencia y hoy constituyen grupos minoritarios, especialmente el segundo, habiendo sido sustituido por un partido caudillista Movimiento Quinta República (MVR), que conducido por el presidente Chávez se ha convertido en una fuerza hegemónica.

Para la democracia no es bueno que su institución más importante, los partidos, se haya derrumbado y se encuentre tan desacreditada, como lo señalan las encuestas, al punto de que muchos creen que todo estaría mejor en sus países sin ellos, y los mejores ciudadanos prefieran mirar la política desde lejos. Lo anterior ha redundado en perjuicios para la democracia andina, ya que a la descomposición de las instituciones democráticas suele anteceder la destrucción de los partidos. La evidencia histórica demuestra que no existe sistema democrático que haya podido prescindir de los partidos, y que las democracias más exitosas se sustentan en sólidas organizaciones políticas. Como hasta ahora la ciencia política no ha logrado imaginar una institución que pueda reemplazarlos, parafraseando a Churchill, podría decirse que los partidos son la peor forma de organización de la participación política, con excepción de todas las demás.

Son múltiples las debilidades de los partidos en las que mucho han tenido que ver sus dirigentes. Tienen una limitada representatividad, no son transparentes y abiertos, restringen la participación de los afiliados, funcionan como organizaciones electoreras, caen en el sectarismo, sufren una fragmentación extrema, se hallan afectados por el cáncer de la corrupción, viven en luchas intestinas, son desbordados por el poder de caciques y caudillos, ponen sus intereses por delante del interés público y en algunos casos sus dirigentes y votantes son volátiles. Han contribuido a acrecentar el descrédito de los partidos los modestos resultados económicos y sociales de sus gobiernos, como también el escrutinio sesgado que reciben de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, reacios a reconocer sus aciertos, como también el menosprecio que reciben de intelectuales y técnicos.

Las debilidades de los partidos y sus modestos aportes al progreso de los países andinos han creado condiciones para que proliferen grupos contestatarios que, con el membrete de “independientes”, han sido promovidos por líderes que dicen no ser políticos y presentan a sus movimientos como distintos de los partidos, sin tener en cuenta que partido es toda organización que busque acceder al poder a través del sufragio de los ciudadanos, cualquiera que sea la denominación que adopte (Sartori). Algunos movimientos han conseguido derrotar a los partidos electoralmente y, en algunos casos, excluirlos como alternativa de gobierno, de lo que el ejemplo más ilustrativo es el chavismo venezolano. En Venezuela, Perú y Ecuador, los movimientos que se han formado para reemplazar a los partidos no han exhibido mejores virtudes que sus desacreditados antecesores y, más bien, han multiplicado sus defectos y acentuado sus debilidades, con consecuencias negativas en las instituciones democráticas, pues su presencia ha significado hacer retroceder la política andina a lo que fue en el siglo XIX. Estos movimientos son conducidos por caudillos, quienes los dirigen como si fueran sus dueños; nadie discute sus disposiciones, no dan cuenta de sus actos ante ningún órgano partidista, definen la ideología, dictan el programa y fijan la línea política.

El debilitamiento de las organizaciones políticas tradicionales y la proliferación de nuevos movimientos políticos en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, llevaron a que el sistema de partidos se volviera más débil, fragmentado y volátil. Al no existir un sistema de partidos simple, estable, pluralista, representativo, no polarizado e institucionalizado, la democracia se debilitó como institución y todos los órganos del Estado resultaron afectados, particularmente la presidencia, el congreso, la justicia y los organismos de control, que pasaron a ser instrumentos de quien ejercía la presidencia de la República, y no instituciones sometidas a normas jurídicas al servicio del interés general.

Consecuencia importante de la fragmentación política fue la dificultad de que surgieran partidos mayoritarios, por lo que los gobiernos no pudieron contar con una mayoría que les represente en el Congreso; tampoco conformar alianzas perdurables, con lo cual se redujo la capacidad de negociación de los presidentes y la posibilidad de que pudieran influir en el proceso legislativo. Los gobiernos que sufrieron este menoscabo se encontraron ante obstáculos, en ocasiones insalvables, para mantener la estabilidad macroeconómica, alentar el crecimiento, enfrentar las crisis, sortear los embates externos, recuperar el equilibrio fiscal, priorizar el gasto público, mejorar la calidad de la gestión estatal, reducir el tamaño del Estado, abrir la economía a la competencia y a la inversión extranjera, desarrollar las instituciones que el mercado demandaba y defenderse de los ataques desleales de la oposición.

Bolivia y Ecuador han padecido estos problemas en grado extremo, y Perú en menor medida. Colombia no los tuvo debido al diálogo constructivo que tradicionalmente existe entre conservadores y liberales. Algo parecido sucedía en Venezuela entre adecos y copeyanos, hasta que el presidente Chávez obtuvo la presidencia de la República; desde entonces el problema más bien radica en que la oposición tiene cerradas todas las puertas, con lo cual se ha perdido el libre juego pluralista, elemento que es inherente al sistema democrático.

Debido a la inestabilidad de esos países, las políticas públicas no han podido ser predecibles —en la económica, en particular, ha cundido la desconfianza—. En el

competitivo mundo moderno, la confianza es un activo que se ha tornado vital para el desarrollo de las naciones, pues, en la medida en que en una sociedad existe la seguridad de que en el gobierno hay alternancia de partidos comprometidos con una determinada política económica, y de que no hay lugar para decisiones irresponsables, las sorpresas se minimizan, se reducen los riesgos, se propaga el optimismo y, en consecuencia, los agentes económicos desencadenan un círculo virtuoso que multiplica los beneficios. Lo que puede verse en Colombia, que pese a haber vivido inmerso en guerra permanente durante varias décadas, la relativa solidez de sus instituciones le ha permitido generar una confianza mayor que la de otros países andinos.

OTROS PROBLEMAS DE GOVERNABILIDAD

En los países andinos la democracia no ha logrado sumar a la legitimidad jurídica que ostenta la legitimidad social de la que carece, condición que un sistema político adquiere cuando es percibido por los ciudadanos como el medio a través del cual son atendidas sus necesidades y resueltos sus problemas. Su incapacidad para corregir injusticias sociales, abolir privilegios y ofrecer a pobres e indigentes las oportunidades que tienen otros sectores, ha provocado un sentimiento de exclusión social que ha llevado a quienes se sienten relegados a mirar el sistema democrático como un ente ajeno a sus intereses y, por tanto, a no sentirse comprometidos con su destino. Es el caso del pueblo indígena que, tras haber sufrido por siglos miseria y explotación, hoy quiere imponer sus puntos de vista mediante la fuerza, en ocasiones al margen del orden constitucional. Sus “levantamientos”, en Ecuador y Bolivia han impedido que los gobiernos tomaran decisiones que eran necesarias para la estabilidad y el crecimiento económicos, llegando la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie), en el primero, a atacar contra la democracia cuando el año 2000 constituyó una efímera dictadura aliada a militares golpistas.

La condición de pobreza y marginación de amplios sectores sociales y la herencia cultural paternalista, les ha llevado a engrosar las filas de partidos que con un discurso demagógico y prácticas clientelares han convertido a los pobres en su principal contingente electoral. El dispendioso gasto público que desde el Gobierno y el Congreso impulsaron los partidos populistas, y su oposición a leyes y decisiones de las que dependía la salud de las finanzas públicas, en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela crearon obstáculos, a veces insuperables, para la administración ordenada de la economía, omisión que llevó a que se desencadenaran crisis económicas y sociales que terminaron perjudicando a los pobres y poniendo en riesgo la democracia. Su desinterés por programas que favorecen la equidad social, como son los de educación y salud, sus dádivas asistenciales y su retórica reivindicativa, impidieron que los ciudadanos tomaran conciencia de sus obligaciones y asumieran sus responsabilidades, construcción de ciudadanía que tan importante es para el óptimo funcionamiento de las instituciones democráticas.

En los países andinos, a pesar de que abundan las normas jurídicas, el imperio de la ley es limitado, no sólo por las debilidades de la justicia, de la policía y de los organismos de control, sino también porque los ciudadanos la desconocen o la interpretan maliciosamente. Con frecuencia, la ley no es el punto de referencia de quienes intervienen en la vida pública, el eje alrededor del cual los individuos

desarrollan sus actividades y el límite que no puede sobrepasarse por loable que sea el fin que busquen personas, organizaciones, partidos o gobiernos. Son pocos los que actúan en consonancia con el orden jurídico, aun en el caso de que contradiga sus intereses y no se halle presente la autoridad para exigir su respeto. En sociedades en que la ley no conduce la conducta diaria de ciudadanos, autoridades, legisladores y jueces, las instituciones públicas se desvirtúan y la democracia pierde la base en la que se sustenta.

A lo anterior también ha contribuido la creciente corrupción de amplios sectores de la sociedad andina, y no sólo en políticos y funcionarios del Estado. Los ciudadanos no se sienten obligados a contribuir al sustento de la caja fiscal mediante el pago de impuestos, pues para el común de las personas eludirlos no es motivo de agobio. Es frecuente que los ciudadanos confundan lo público con lo privado, tiendan a colocar su interés particular sobre el general y vean a la autoridad no como una instancia a la que corresponde proteger el patrimonio nacional, garantizar derechos, exigir obligaciones y defender el bien común, sino como un instrumento a través del cual personas y grupos pueden obtener favores, adquirir prebendas, recibir privilegios y enriquecerse. Esta permisividad de la cultura andina explica que Bolivia, Venezuela y Ecuador se ubiquen entre los países más corruptos del mundo en los índices elaborados por Transparencia Internacional.

La democracia es un sistema político en el que el diálogo y la negociación permiten acercar posiciones, superar conflictos, convenir acuerdos, facilitar decisiones e impulsar iniciativas de interés nacional, condiciones que no se han dado en Ecuador y Bolivia, y en menor medida en Perú y Venezuela, países en los que ha sido frecuente que quienes pretenden acceder al gobierno realicen una oposición intransigente y desleal, sin tener en cuenta que el progreso de las naciones está ligado al éxito de los presidentes. La capacidad de un sistema político para promover acuerdos no sólo depende de la bondad de las instituciones y de los incentivos que ofrezcan, sino también de la forma en que actúan los actores políticos.

Líderes dogmáticos, autoritarios y apasionados, empeñados en imponer sus posiciones, reacios a valorar el punto de vista del adversario, proclives a los enfrentamientos y que diariamente realizan la antidemocrática operación “suma cero”, cierran las puertas al diálogo político constructivo, limitan la formación de consensos, obstaculizan la formación de alianzas perdurables e impiden que los países tengan políticas de Estado, tan importantes para el desarrollo de las naciones.

Carencia de virtudes cívicas y de hábitos democráticos que, con frecuencia, afecta la conducta de ciudadanos, líderes y autoridades, es decir, de todos los actores de la vida política, a pesar de lo cual los estudios sobre los problemas de gobernabilidad no suelen tomarlos en cuenta.

Quito, 10 de julio de 2005.