

Conferencia magistral: «El futuro de la democracia electoral en las Américas»

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Oswaldo Hurtado

Hace treinta años —a principios de 1977— se inició en mi país, Ecuador, el primer proceso de transición de la dictadura a la democracia en América Latina. En los años siguientes, la democracia se extendió por todo el continente hasta cubrir su amplia geografía, con excepción de Cuba. Si por más de un cuarto de siglo, por primera vez en la historia de la región, la democracia tiene una vida tan general y difundida, viene a cuento que nos hayamos congregado para reflexionar sobre el futuro de la democracia latinoamericana.

¿Por qué se reúnen los presidentes del continente a discutir sobre los problemas de gobernabilidad de la democracia latinoamericana? ¿Por qué tantos especialistas y académicos escriben e investigan sobre los problemas que afectan al buen funcionamiento del sistema democrático? Estas son las preguntas que quisiera contestar en las siguientes líneas.

Sin duda que la democracia, en todos los países de América Latina, ha ofrecido a sus ciudadanos innumerables beneficios; un espacio de libertad y de pluralismo, participación en la vida pú-

blica, principalmente a través del sufragio, respeto pleno del derecho a nuestras vidas, al libre pensamiento y a las reivindicaciones económicas y sociales propias de una sociedad democrática. La democracia ha podido sortear las catástrofes naturales, las crisis económicas y sociales y ofrecer una mejoría notable respecto de la educación, de la salud y de la esperanza de vida que hoy en América Latina está por sobre los 70 años. Todo ello no había sucedido en la historia del continente.

Sin embargo, América Latina no progresa como otras democracias del mundo. Su tasa de crecimiento económico y el ritmo de reducción de la pobreza son inferiores a lo que se ha conseguido en Asia y en algunos países europeos. En América Latina, la democracia no funciona, no trabaja eficientemente; como consecuencia, sus resultados no alcanzan el nivel que podría conseguir si las instituciones democráticas operaran como en otras regiones del mundo. Más aún, esas instituciones no siempre son respetadas; las constituciones, las leyes referidas a la vida pública de los países latinoamericanos, en algunos casos, han sido severamente afectadas.

¿A qué se debe que democracias que nacieron hace casi doscientos años —en antigüedad sólo superadas por las democracias inglesa y norteamericana— no atinen a encontrar las rutas del desarrollo, del progreso y del bienestar?

Siempre creímos que, en el continente, la causa se encontraba en las inadecuadas instituciones políticas que se construyeron cuando se fundaron las repúblicas. Si partimos de esta reflexión, una tarea cotidiana de casi todos los países era reformar la Constitución y las leyes referidas a la participación política. Por ese camino, países como Venezuela y República Dominicana llegaron a tener más de 20 Constituciones y Ecuador se prepara a redactar la vigésima Carta política.

A pesar de tales reformas —muchas de ellas acertadas, sin duda necesarias, útiles— no mejoró la gestión democrática en el conti-

nente, pues seguimos teniendo los mismos problemas y las mismas dificultades para ejercer la autoridad, para resolver los problemas de las sociedades, para hacer que los países progresen. Más recientemente, con el auxilio de la ciencia política y los estudios empíricos sobre los problemas de las sociedades democráticas, afinamos las reformas políticas e hicimos modificaciones tanto a los sistemas electorales como a los sistemas de partidos, porque estábamos seguros de que estas reformas sí —a diferencias de las otras— asegurarían una sana y prolífica vida democrática.

En la realidad, estas meditadas reformas realizadas en algunos países de América Latina tampoco produjeron los resultados que esperábamos. Así, persiste el caudillismo, el amiguismo, el populismo, la corrupción y el autoritarismo, para mencionar los más graves problemas que afectan a la democracia en la región. Me pregunto entonces, ¿no será acaso que la respuesta a los problemas de la democracia latinoamericana se encuentra en otra parte y no exclusivamente en los campos de las instituciones, de las leyes, de la Carta política, del régimen electoral...?

Porque si no fuera así, ¿cómo explicar que las mismas instituciones democráticas funcionen muy bien en Costa Rica, en Chile, en Uruguay y, en cambio, no operen de la misma manera en otros países del continente? Porque salvando las obvias diferencias, no puede decirse que son sustancialmente distintas la Constitución chilena, la uruguaya o la costarricense, con respecto a las Cartas de Venezuela, Bolivia y Ecuador y otros países de América Latina. Recordemos lo dicho por observadores extranjeros cuando se fundaron las repúblicas latinoamericanas, esto es, que no pueden haber repúblicas sin republicanos; entonces, si se considera que tampoco es posible que existan democracias sin demócratas, quizá en el campo de los comportamientos, de las conductas, de las prácticas, de los hábitos se encuentre la respuesta a muchos de los problemas de la democracia latinoamericana. Mencionaré algunos.

La democracia se sustenta en el imperio de la ley. Así, la ley fundamental que debe ser respetada por todos los ciudadanos, por las instituciones, por organizaciones económicas, sociales y políticas es la Constitución. Pero lamentablemente el imperio de la ley no forma parte de la cultura latinoamericana. En las sociedades democráticas, las leyes no sólo se cumplen porque lo exige la autoridad, porque manda la policía, porque intervienen los jueces. En las sociedades verdaderamente democráticas, las leyes se cumplen porque en el alma de los ciudadanos se encuentra fijada la costumbre de enmarcar su conducta diaria dentro de lo que manda la ley. La sociedad democrática se caracteriza por poner el interés público por sobre el interés particular y los intereses corporativos.

Sin embargo, éste no es el caso de algunas sociedades latinoamericanas, pues no son pocos a los que en el continente les parece bien que los intereses corporativos de los empresarios, de los sindicatos y de otras organizaciones, como también los individuales, prevalezcan sobre el interés colectivo. Estos modos de ser de la sociedad latinoamericana, que vienen desde mucho tiempo atrás, desde la Colonia, han tenido enormes repercusiones en el funcionamiento de la democracia en la región.

En las sociedades democráticas exitosas hay ciudadanos cívicamente virtuosos, que cumplen sus obligaciones, que asumen sus responsabilidades, que pagan sus impuestos, por considerar que de esta manera retribuyen a la sociedad política lo que reciben de ella. Ellos son los que dan vida a la sociedad democrática, ciudadanos que no abundan en América Latina. Por ese motivo, a la hora de las dificultades, a la hora de las crisis y de las vacas flacas, los gobiernos no se encuentran con una sociedad dispuesta asumir sus responsabilidades y a realizar sacrificios para salir adelante.

Si las sociedades latinoamericanas no se guían por normas de respeto a la propiedad ajena y a los bienes públicos, ¿cómo es que los políticos se van a comportar de manera diferente? Las sociedades siempre tienen políticos que se parecen a los ciudadanos. No

es cierto que los políticos sean seres distintos, no vienen de otro mundo, no son extraterrestres; son gente que conoce a los votantes, muchos de ellos personalmente, fueron compañeros de clase en la escuela, en el trabajo, en el barrio. Si tuviéramos en América Latina sociedades honestas, tendríamos una política honesta, como en general es la política en Chile, en Uruguay y en Costa Rica, para poner tres ejemplos, o como es la política Escandinava. Ustedes conocen las investigaciones realizadas por Transparencia Internacional. Excepto los señalados, todos los otros los países de América Latina aparecen en el tercio de las repúblicas más corruptas del mundo.

Amplios sectores en América Latina aplauden el autoritarismo, por lo que no llaman la atención los abusos de poder y las violaciones constitucionales por parte de los gobernantes. Son los pueblos los que demandan gobiernos fuertes y presidentes musculosos, a los que se les tolera que no respeten la Constitución, que violen la ley, que abusen del poder, a cambio de que resuelvan sus problemas. Sociedades con estas y otras características similares tienen enormes dificultades para que operen, funcionen y trabajen las instituciones democráticas.

Pero que no se me entienda mal. Los pueblos latinoamericanos con dichas características de orden cultural deben tener también gobiernos democráticos, por lo que no se justifica en ellos ninguna otra forma de régimen. La evidencia histórica nos muestra que los países de América Latina que tienen mayor número de años con gobiernos democráticos son los que cuentan hoy con los más altos índices de desarrollo. En contraparte, las repúblicas latinoamericanas con mayor número de gobiernos dictatoriales son las que ocupan los estratos más bajos del desarrollo económico, social y político. Creo, pues, que la democracia es la mejor manera de gobierno posible.

Mas, por lo que he venido diciendo, me parece que atacar los problemas de la democracia de Latinoamérica sólo a través de la

ingeniería institucional, de las reformas electorales y de las reformas políticas es insuficiente, si no se atiende aquel otro problema referido al comportamiento de los ciudadanos. Por ello considero necesario trabajar en la creación de ciudadanía, de capital social, sin por ello abandonar la labor que se ha hecho, y debe hacerse, de ingeniería constitucional, para ir mejorando la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, quisiera detenerme un poco fundamentalmente en dos instituciones, por su importancia y relevancia política.

Una de estas instituciones está conformada por los Congresos nacionales. En muchos países de América Latina siguen siendo lo que fueron cuando se constituyeron las repúblicas hace casi dos siglos. Una suma de diputados y senadores, junto con un grupo de colaboradores cercanos a ellos. El Congreso nacional es una de las pocas instituciones políticas de la democracia latinoamericana que no se ha transformado, que sigue siendo igual, mientras la función ejecutiva se ha tornado enormemente compleja. Así, el Ejecutivo, de tener uno o dos ministerios ha pasado a tener docenas, de no contar con una burocracia especializada ahora posee una enorme tecnoburocracia que en ciertos países es muy competente. Como en general el Congreso carece de ella, no es un interlocutor adecuado del gobierno a la hora de discutir lo que en el mundo contemporáneo es casi el 80% de la acción pública, el debate de la política económica y de la política social. Como consecuencia, frecuentemente, no es por razones políticas ni por razones ideológicas, sino simplemente por el limitado conocimiento de los legisladores, lo que impide que los Congresos mejoren las leyes enviadas por el gobierno, añadan elementos que faltan, observen las equivocaciones y adviertan lo que conviene a los intereses nacionales.

La otra institución fundamental, de la que dependen todas las demás, es la desacreditada institución llamada 'partido político'. Digo «desacreditada institución» porque la moda latinoamericana, que viene de años atrás, es hablar mal de los partidos, achacarles todos los problemas de nuestros países. Les hacemos responsables

de aquellas culpas que sin duda han cometido y no les reconocemos ningún mérito. No conozco sociedad democrática en el mundo que exista sin partidos políticos; para parafrasear lo dicho por un importantísimo político inglés, «el partido es la peor forma de la organización de la participación política, con excepción de todas las demás». Hasta ahora, la ciencia política no ha inventado otra institución mejor que el partido político para promover la participación de los ciudadanos en la vida pública de las naciones. Por ello, me parece importante que organismos como los que organizan este decimotercer Curso Interamericano de Elecciones y Democracia dediquen una atención especialísima a reivindicar el rol fundamental de los partidos políticos.

Cierto es que en algún país de América Latina el bipartidismo, hoy desaparecido, generó errores y equivocaciones; no obstante es mejor tener un bipartidismo, con todos sus defectos, a tener un sistema de partido único. Cierto es también que en los partidos existían influencias desmedidas de algunos grupos y dirigentes, pero ello es menos malo que tener un partido que sólo responda al pensamiento y a las órdenes de un caudillo. En varios países de América Latina existen partidos muy importantes —en el Perú, sin duda, en Colombia, en Venezuela; pero a quienes creen que la política latinoamericana estaría mejor si elimináramos a los partidos políticos hay que decirles que ese es el modo más expedito de acabar con la democracia, pues los partidos políticos constituyen la vanguardia del sistema democrático.

Reconstruir sistemas de partidos, proteger a los que actualmente existen, vigilarlos para que sean organizaciones pluralistas, nacionales y representativas, debería ser una tarea nacional, en todas las sociedades de América Latina, si es que queremos mejorar la democracia. De los partidos vienen quienes legislan, aquellos que elaboran la Constitución y la reforman, los que definen la política económica, los que trazan las líneas de la política social, los que fijan la política internacional, los que proveen de senadores y diputados y de candidatos a los Presidentes de la República y de

gobernadores en las provincias y de alcaldes..., en general, los que administran el Estado. Si un partido político cumple todas estas funciones tan fundamentales, vitales para la vida de la democracia y para la buena atención de los asuntos públicos, ¿cómo es posible que no les prestemos la atención que se les debe, además de recurrir a todos los medios para exterminarlos?

Y ¿para qué? Para que en su lugar aparezca una organización que dice que no es partido y que sin duda lo es porque cumple todas las funciones propias de una organización partidista. Si aceptamos la definición de Sartori, de que partido es toda organización que busca el poder a través de elecciones, se verá que muchas organizaciones que dicen no serlo son sin duda partidos. ¿Qué es lo que hacen los movimientos antipartidos que hoy intervienen en los procesos electorales en América Latina? Sin duda aquello que escribió Sartori.

¿Cómo explicar que Estados Unidos se haya convertido en la sociedad más exitosa del siglo xx sin los partidos demócrata y republicano? ¿Cómo entender el milagro español sin la Unión del Centro Democrático primero, del Partido Socialista Obrero después, y del Partido Popular más tarde? ¿Cómo pensar ese trecho largo y seguro que viene transitando la democracia chilena para convertirse quizá en la primera sociedad desarrollada de América Latina, sin la Concertación Democrática, la alianza de socialistas, demócratas cristianos y otros movimientos políticos? Podría poner innumerables ejemplos más.

Bien, estos partidos ¿qué es lo que han hecho? Han tomado un acuerdo básico sobre el camino a seguir en la política económica, bajo el supuesto de que no es posible una política social de largo plazo sin una buena política económica. Están convencidos de que la política económica acertada, aún en el caso de que no existiera política social, permite reducir la pobreza. La más grande reducción de pobreza producida en la historia de la humanidad se está logrando actualmente en China gracias a la política econó-

mica, porque la política social China es la misma desde cuando se produjo la revolución dirigida por Mao. Es por el crecimiento económico del 9% anual, durante casi 30 años, que se ha generado este milagro que no había conocido nuestro planeta durante toda su existencia. Mi país, en los últimos cinco años, ha tenido una importante reducción de la pobreza sin que exista política social, gracias a una razonable tasa de crecimiento económico del orden del 5% y a las remesas de los inmigrantes, que en la realidad ha sido la única «política social» efectiva que ha existido en el Ecuador.

Entonces, en las sociedades modernas, son los partidos los que están en capacidad de dar estabilidad y continuidad a la política económica a lo largo de 20, 30 ó 40 años; ello mediante su alternancia en el poder, mecanismo necesario en el mundo moderno para pasar de una sociedad subdesarrollada a una sociedad desarrollada. Antes fueron forzosos miles de años para que un país se desarrolle. Hace apenas una centuria eran necesarios 100 años, hoy apenas se requieren 40 años para pasar de una sociedad no desarrollada a una sociedad desarrollada. Y una política económica como la anotada, en las que participen los ciudadanos a través del legitimador sufragio, sólo es posible a través de la organización política tan desacreditada llamada partido político.

Hacia la formación, hacia la perfección, hacia la democratización de esta organización que no siempre se ha comportado bien, sin duda, deben contribuir los procesos electorales, las leyes electorales y los organismos electorales. No olvidemos que un sistema electoral que facilita la simplificación del número de partidos produce colateralmente efectos económicos y sociales. Una sociedad que se volvió conflictiva y estuvo al borde de una guerra civil, como fue la sociedad chilena, ha sido capaz —con un sistema de partidos múltiples— de formar una alianza que ha ganado sucesivas elecciones de una manera extraña hasta para los partidos europeos.

La democracia en América Latina tiene muchas luces y muchas sombras. Hay países en los que va muy bien y hay países en

los que no camina. ¿Qué hacer con los países que no lograron atinar la senda del progreso para que vayan consiguiéndolo paulatinamente? Antes de entrar a esta reunión conversábamos sobre Perú. Uno de los presentes recordaba cómo era el Perú, hace poco más de diez años, tenía cerrado su horizonte de progreso, cómo ni siquiera los ciudadanos podían tener seguridad sobre sus vidas, y cómo la economía no caminaba. Hoy el Perú crece a una tasa superior a la de Chile y sus proyecciones hacia el futuro son quizá más promisorias, sin existir en realidad un sistema de partidos que haya sustituido al viejo sistema de partidos peruanos. La razón es que ha tenido líderes lúcidos, humildes, que han seguido un camino trazado hace ya varios años, que le permite a la economía del Perú crecer a las asombrosas tasas a las que hoy está creciendo, que creíamos que sólo eran posibles en Asia. Pero ¿podrá en el futuro sólo depender de este albur?

Existen, entonces, muchos caminos para hacer que la democracia mejore el bienestar de los ciudadanos, y tenemos que estar abiertos a recorrer los caminos que garanticen los principios básicos de un sistema democrático y respondan a las realidades nacionales. Caminos que a la vez permitan ir reduciendo la pobreza, ir corrigiendo las desigualdades sociales e ir consolidando la participación política.