

# Elementos para una reforma política en América Latina

Oswaldo Hurtado

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D.C.

**Serie de informes técnicos  
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloguing-in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Hurtado, Osvaldo.

Elementos para reforma política en América Latina / Osvaldo Hurtado.

p.cm. (Sustainable Development Department Technical papers series ; SGC-104)  
Includes bibliographical references.

1. Latin America--Politics and government. 2. Democracy--Latin America. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. State, Governance and Civil Society Div. II. Title. III. Series.

320 H458—dc22

Osvaldo Hurtado fue presidente de la Comisión que elaboró las leyes de Referéndum, de Elecciones y de Partidos (1977) que normaron la transición democrática de 1978-79 en Ecuador; vicepresidente de la República y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo (1979-1981); Presidente de la República de Ecuador (1979-1984); y Presidente de la Asamblea Constituyente de 1998. Actualmente dirige el CORDES, una organización sin fines lucrativos que estudia los problemas económicos, políticos y sociales de Ecuador, objetivo al que contribuye con su investigación. También imparte clases y escribe editoriales. Durante doce años (1991-2002) ha estado escribiendo artículos sobre política y economía latinoamericana e internacional para la agencia española de noticias EFE.

Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Queda permitido reproducir este informe, parcial o totalmente, siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya al autor, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Agosto de 2005

Esta publicación (número de referencia: SGC-104) puede obtenerse dirigiéndose a:

División del Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil  
Stop E0505  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [sgcinfo@iadb.org](mailto:sgcinfo@iadb.org)  
Telefax: 202/623/3029  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/sgc>

## Prólogo

Como consecuencia del reconocimiento de la necesidad de trabajar con ‘un enfoque más integrado del desarrollo’ (Octava Reposición de Capital del Banco, 1994), el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido prestando creciente atención a la importancia que para alcanzar un desarrollo sostenido y equitativo tienen las instituciones y el funcionamiento del sistema político. Coherente con esa línea de acción, la nueva Estrategia de Modernización del Estado aprobada por el Banco en 2003 insiste en la importancia del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los procesos de modernización del Estado. Como parte de la implementación de esa estrategia, la División del Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil (SDS/SGC) del Departamento de Desarrollo Sostenible ha venido realizando una serie de investigaciones a fin de fortalecer la base empírica, histórica y analítica de los programas de gobernabilidad democrática que el Banco apoya en los países de la región.

En ese contexto, es de vital importancia analizar y comprender el estado de la gobernabilidad en la región, e identificar sus principales problemas y desafíos, prestando especial atención a las lecciones aprendidas por la cooperación oficial al desarrollo en cuanto a la promoción de la democracia.

Este estudio presenta un diagnóstico institucional de los problemas de gobernabilidad democrática en la región. Se basa para ello en trabajos y publicaciones anteriores como *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (BID-IDEA, 2003), cuyas principales conclusiones se ven ilustradas y completadas por la larga experiencia política y académica del autor, el jurista y politólogo Osvaldo Hurtado, ex Presidente del Ecuador. Reconociendo que no existen panaceas universales, se desarrollan en el ensayo una serie de recomendaciones para futuras reformas que deberían contribuir a una mayor transparencia, eficiencia y legitimidad de las instituciones democráticas en los países de la región.

Carlos M. Jarque  
Gerente  
Departamento de Desarrollo Sostenible

# Índice

Introducción	1
Fortalezas y debilidades de la democracia	2
Democracia y desarrollo	5
Democracia y gobernabilidad	6
Límites y posibilidades de una reforma política	10
Líneas de trabajo para mejorar la gobernabilidad democrática	13
Bibliografía	19

# Introducción

El presente informe parte de dos supuestos que guían el análisis y sustentan las recomendaciones. Primero, que el diseño de las instituciones políticas debe tener en cuenta la necesidad crucial de facilitar la correcta conducción de la economía, en razón de que de ella depende el progreso de los países, el bienestar de los pueblos, la legitimidad social del sistema político y la supervivencia de los gobiernos democráticos. Segundo, que en el caso de que las propuestas de una reforma política llegaran a enfrentar el dilema participación-gobernabilidad, es necesario optar por la gobernabilidad, naturalmente si se hallan garantizadas las formas de participación de los ciudadanos en la vida pública inherentes a la democracia representativa.

Las reformas que se proponen han sido concebidas teniendo como punto de referencia las realidades latinoamericanas y las limitaciones que suelen interponer para que las instituciones, aún aquellas que han sido diseñadas con meticulosidad luego de razonados debates, operen eficientemente. Es posible que ciertos cambios constitucionales y diseños institucionales puedan ser apropiados para un país sean inadecuados para

otro si las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales son distintas. Las reformas que no tengan en cuenta los datos de las realidades nacionales, en lugar de contribuir a resolver los problemas de gobernabilidad democrática de un país, podrían contribuir a exacerbarlos.

Este informe contiene cinco secciones. En la primera se analizan las debilidades y fortalezas que ha exhibido la democracia latinoamericana en el presente período democrático. En la segunda sección se estudia la relación entre democracia y desarrollo y la necesidad de que la reforma política la tenga en cuenta. La tercera sección examina los principales problemas de gobernabilidad que han conspirado contra el óptimo funcionamiento de las instituciones democráticas, con énfasis en las debilidades de los partidos políticos, mientras que en la cuarta se estudian las posibilidades que ofrece una reforma política para mejorar la gobernabilidad de los estados, como también los límites y obstáculos que debe enfrentar. La última sección presenta los principales contenidos que debería abarcar una reforma de las instituciones democráticas.

## Fortalezas y debilidades de la democracia

Nunca antes en América Latina la democracia había cubierto un espacio geográfico tan amplio ni sobrevivido tanto tiempo. Por primera vez en 180 años todos los países latinoamericanos, con una sola excepción, son gobernados por democracias. Las más antiguas, nacidas en la llamada “tercera ola” democrática del mundo, han superado el cuarto de siglo de vida y las más jóvenes llegan a los tres lustros. Varios países han vivido la novedosa experiencia de que un presidente elegido por los ciudadanos concluya su mandato constitucional y sea reemplazado por otro escogido en las urnas mediante elecciones libres y participativas, auspicioso proceso que ha permitido romper el círculo vicioso dictadura-democracia-dictadura vivido por la mayor parte de los países latinoamericanos durante su centenaria historia.

Estos progresos tan notables no impidieron que se repitan las tradicionales revueltas militares que, a diferencia de lo que antes solía suceder, no resultaron en una toma del poder por parte de dictaduras. Paradójicamente fueron los civiles los que provocaron el mayor número de rupturas constitucionales, en algunos casos por acción de los propios presidentes elegidos por el pueblo, con la intención de ampliar sus facultades o superar conflictos de poderes, entre las funciones ejecutiva y legislativa, que trababan su acción. Se presentaron casos en los que los gobernantes ejercieron su autoridad como verdaderos autócratas, sin someterse a los cánones constitucionales ni acatar las resoluciones que tomaron los órganos del Estado encargados de preservar la legalidad. Quince presidentes no terminaron el mandato para el que fueron elegidos, algunos de los cuales fueron forzados a dejar el poder mediante métodos violentos, con la intervención de los rangos militares y violando los procedimientos constitucionales. Esto ha puesto en evidencia, de manera dramática, el papel relativo de las normas jurídicas en América Latina, la fragilidad de las instituciones democráticas y la ausencia del imperio de la ley, base esencial de la democracia.

En lugar de contribuir a institucionalizarla, algunos líderes políticos han desacreditado la democracia con sus procedimientos arbitrarios, acciones irresponsables, retórica demagógica y su falta de solidaridad, no faltando quienes, a la hora de las dificultades, la dejaron librada a su suerte. Las democracias que sufrieron atentados lograron sobrevivir mediante la aceptación tácita de los atropellos constitucionales cometidos, apurados arreglos jurídicos y acuerdos políticos de conveniencia, con los que se guardaron las formas legales y se salvó nominalmente la institucionalidad. En ocasiones, las acciones desplegadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), los Estados Unidos y países latinoamericanos y europeos, sumadas al temor a sanciones económicas y al aislamiento internacional, contaron más que la fuerza de las instituciones democráticas, la adhesión de sus líderes, el respaldo popular y el compromiso de todos con la legalidad.

A pesar de sus debilidades y de los desafíos económicos y políticos que tuvo que enfrentar, la democracia fue capaz de resolver los efectos negativos de las crisis económicas internacionales, de las catástrofes producidas por embates de la naturaleza y de las pérdidas ocasionadas por las caídas de precios de productos de exportación, imprevistos males que implicaron graves problemas económicos. La democracia se valió de su fuerza moral y política para enfrentar, y en la mayor parte de los casos superar, las acciones desarrolladas por sus enemigos para suprimirla, como fueron los casos de la violencia guerrillera y de militares que se levantaron en armas, en ocasiones aliados con grupos civiles y organizaciones sociales.

La democracia también pudo enfrentar conflictos sociales y políticos desencadenados por los programas de ajuste que debieron ejecutar los gobiernos para recuperar la estabilidad económica y sentar bases para el crecimiento, gracias a los cuales fue posible abatir la atávica inflación, común a casi todos los países latinoamericanos por décadas. De esta manera se logró conjurar

uno de los elementos que más había conspirado contra el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases popular y media. Mediante programas sociales concebidos y ejecutados por la democracia se ha logrado reducir las altas tasas de analfabetismo, aumentar de manera importante la escolaridad, disminuir la mortalidad infantil y general y, en consecuencia, aumentar en 20 años la esperanza de vida de la población.

El sistema democrático demostró flexibilidad y adaptación para que pudieran realizarse profundas reformas estructurales que, de acuerdo a las mutaciones ideológicas y políticas producidas a fines de los años 80, fueron necesarias para mermar las desproporcionadas responsabilidades que tenía el Estado y crear condiciones para el funcionamiento de la economía de mercado. La tarea fue compleja y polémica porque implicó abandonar ideas fuertemente arraigadas en influyentes sectores sociales y políticos, introducir conceptos radicalmente distintos a los existentes, modificar leyes, crear instituciones y alterar prácticas políticas.

La democracia buscó perfeccionar sus instituciones mediante reformas políticas realizadas en casi todos los países latinoamericanos, con la intervención de congresos nacionales, asambleas constituyentes y consultas populares. Dichos cambios no produjeron, necesariamente, una mejora en el funcionamiento de las instituciones democráticas, ya que en algunos casos, antes que el resultado de una meditada reflexión y un amplio consenso, fueron una desesperada medida a la que se recurrió para superar bloqueos políticos. También ha conspirado contra la efectividad de estos cambios la débil consciencia existente entre líderes políticos, sociales y económicos, de que una constitución se sustenta en un amplio consenso nacional y no en la circunstancial preeminencia de un sector político o ideológico.

Una primera prioridad de los gobiernos democráticos fue asegurar a los ciudadanos un ambiente de libertad, tolerancia y participación. El cumplimiento de este objetivo fue importante para sociedades que llegaron a la democracia luego de largos períodos dictatoriales, como también en aquellas que sufrieron las atrocidades cometidas por las dictaduras militares de los

años 70. La conducta paciente y perseverante de los políticos democráticos permitió descubrir crímenes cometidos contra los derechos humanos, establecer responsabilidades y, en algunos casos, sancionar a los culpables. A pesar de que, en ocasiones, algunos gobernantes se apartaron de la ortodoxia democrática, violentaron el orden constitucional y restringieron libertades y derechos, son notables los avances logrados por la democracia en materia de libertades públicas, derechos humanos y participación política.

En general, las fuerzas armadas y sus servicios de seguridad han sido subordinados a la autoridad civil representada por el Presidente de la República, que con libertad ha ejercido su atribución de nombrar y remover los mandos castrenses, a lo que se ha sumado la exigencia de que las fuerzas armadas rindan cuentas de sus gastos y hagan que sus presupuestos sean transparentes. Pero no siempre se han mantenido al margen del ámbito político y en algunos casos han sido deliberantes, violando expresas disposiciones constitucionales. No han sido excepcionales los casos en que la politización de los militares se ha debido al uso indebido de las fuerzas armadas por parte de presidentes, deseos de ampliar sus facultades o imponer sus abusos, como también al hecho de que, al no ser los partidos capaces de superar los conflictos que han causado, han terminado convirtiendo a los militares en árbitros dirimientes, en ocasiones a petición suya.

Hubo países en los que la memoria histórica no registraba el recuerdo del carácter de las instituciones democráticas y, por tanto, los individuos no estaban familiarizados con el uso de los procedimientos jurídicos y de los mecanismos constitucionales, así como de la tolerancia a las ideas ajenas y del ejercicio responsable de la ciudadanía. En algunos de estos países el pueblo debió aprender a vivir en democracia, a valerse de sus instituciones, a participar en la vida pública y a apreciar las posibilidades que el nuevo sistema político ofrecía para proteger las libertades, garantizar la tolerancia, impulsar el progreso económico y promover el mejoramiento social.

Otros aportes de la democracia son la búsqueda del bien común, la subordinación de los intereses particulares al interés público y la rendición

de cuentas por parte de las autoridades, particularmente en cuanto al uso de los recursos económicos. La acción fiscalizadora de congresos, contralorías y superintendencias, así como la libertad de opinión y de prensa y la acción de la oposición, contribuyeron a transparentar actos gubernamentales y a someterlos al escrutinio de los ciudadanos, que expresaron libremente sus críticas en medios de comunicación, calles y plazas, individualmente o a través de organizaciones políticas, sociales y de la sociedad civil que conformaron, estas últimas en innumerables campos. En los eventos electorales el pueblo, mediante su voto, confirmó o corrigió el rumbo de las sociedades, premió el desempeño de líderes y partidos, o los sancionó alejándolos del poder.

Los gobiernos democráticos, en general, coincidieron en el objetivo común de concebir políticas y diseñar programas destinados a propiciar el bienestar de la población mejorando sus condiciones de vida. Pero este objetivo sólo pudo alcanzarse parcialmente, entre otras razones, porque la estabilidad macroeconómica sufrió tropiezos y el crecimiento de los países latinoamericanos fue modesto e intermitente (en lugar de ser suficiente y sostenido). Otra razón es que no se produjeron cambios apreciables en los altos porcentajes de pobreza y más bien empeoraron las desigualdades sociales. Por este motivo no fue posible que mejorara de manera permanente el bienestar de los ciudadanos, objetivo que busca todo sistema político y que, en el caso de la democracia, es consustancial a su carácter.

En la medida en que la democracia se origina en la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas y se sustenta en un ejercicio de la autoridad enmarcado en la constitución y en la ley, la democracia latinoamericana es jurídicamente legítima. Pero a esta legitimidad no ha logrado sumarse la legitimidad social, calidad que adquiere un sistema político cuando, en razón de su buen desempeño, es percibido por los ciudadanos como un medio idóneo para que puedan mejorar constantemente las condiciones de vida de los habitantes de un país. Esta doble calidad de la democracia es importante no sólo por razones morales, sino también porque que lleva a los pueblos a convertir a sus instituciones en una parte de sus vidas, a comprometerse con su destino y a brindarles su leal solidaridad “en las buenas y en las malas”.

Han resultado insubsanables las dificultades que ha tenido la democracia para garantizar la ética pública, motivo por el que la mayor parte de los países latinoamericanos ocupa los peores lugares en los índices de corrupción elaborados por Transparencia Internacional. En este penoso resultado ha incidido la atención que las autoridades suelen dar a intereses particulares por sobre los públicos, el deterioro moral de la clase política, de la justicia y de la policía y el carácter permisivo de los comportamientos sociales. La pérdida de ascendencia de la política, y de credibilidad de partidos y líderes, está provocando un alejamiento de los mejores ciudadanos de la vida pública, con lo cual empeorará su calidad y se alejará la posibilidad de que pueda lograrse el *buen gobierno* de los países latinoamericanos.

# Democracia y desarrollo

Los modestos resultados alcanzados por la democracia latinoamericana contrastan con los importantes logros conseguidos por democracias de países de otras regiones del mundo, en los que ha demostrado plenamente sus virtudes para garantizar el desarrollo económico y social. Lo confirma la contundente evidencia de la democracia estadounidense con su exitosa historia de más de dos siglos, los notables progresos económicos y sociales promovidos por las democracias japonesa y europea occidental en la segunda mitad del siglo XX, así como los recientes avances de ciertos estados democráticos de Asia y Europa Central y de Chile en América Latina. Si se revisa la historia del continente se encuentra que países en los que han predominado gobiernos democráticos (Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia y Uruguay) ostentan niveles de desarrollo superiores a países en los que han prevalecido gobiernos dictatoriales (Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua), si se tiene en cuenta los índices de desarrollo humano elaborados por las Naciones Unidas. Sólo China es una excepción a la regla sobre la relación causal entre democracia y desarrollo.

Los países democráticos de otras regiones que en las últimas décadas lograron desarrollarse, o dieron importantes pasos en tal sentido, llevaron a cabo sus procesos de crecimiento económico y mejoramiento social en un entorno internacional similar al vivido por América Latina. Enfrentados a las oportunidades y embates que les planteó la economía internacional, aprovecharon las primeras y neutralizaron los segundos, gracias a que asumieron sus propias responsabilidades nacionales, a que perseveraron con disciplina en la estrategia que adoptaron y a la fortaleza de sus instituciones. Como América Latina no hizo nada de ello, o lo realizó deficientemente, su progreso económico y social fue relativo, una de cuyas consecuencias ha sido que la región vaya quedándose rezagada con relación a otras del mundo, antes con respecto a los llamados “tigres” asiáticos y hoy frente a los países de Euro-

pa Central. Estados latinoamericanos que, a mediados del siglo XX ocupaban un lugar económico destacado en el concierto mundial, al iniciarse el siglo XXI han sido superados por países que se encontraban detrás.

La explicación de este relativo fracaso económico y social de América Latina se encuentra en el hecho de que los gobiernos democráticos demoraron en alcanzar la estabilidad macroeconómica y no han conseguido impulsar un crecimiento suficiente y sostenido, de los que depende el progreso de las sociedades, las oportunidades de empleo, el mejoramiento de los ingresos reales y el incremento del bienestar. La inestabilidad y el estancamiento limitaron la posibilidad de que pudieran ejecutarse programas sociales de largo plazo; el desempleo y la inflación difuminaron los beneficios que generaron costosas inversiones sociales y generosos subsidios. También se desperdiciaron esfuerzos y recursos en programas populistas, que en algunos países recibieron mayor atención que el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y seguridad social, de los que depende la reducción de la pobreza, la corrección de las inequidades sociales y la creación de iguales oportunidades, especialmente para quienes ocupan lugares inferiores en la escala social.

De los procesos de desarrollo contemporáneos producidos en otras regiones del mundo, y del que está consiguiendo un país latinoamericano, cabe extraer tres importantes lecciones. Para alcanzar la ansiada meta del desarrollo son indispensables la estabilidad política, la solidez institucional y la perseverancia en una política económica acertada. Sin estos requisitos no es posible llevar adelante programas sociales que permitan reducir la pobreza y promover la equidad. A diferencia de lo que sucedía en períodos históricos anteriores, hoy es posible transformar un país atrasado en uno desarrollado en apenas cuatro décadas.

# Democracia y gobernabilidad

Entre las causas que explican los modestos resultados alcanzados por la democracia en los campos económico, social y moral, además de las señaladas en párrafos anteriores, hay una de carácter político tardíamente reconocida e insuficientemente valorada, a pesar de que ha sido común a casi todos los países latinoamericanos, en mayor o menor medida. Los logros alcanzados por determinados gobiernos no han podido mantenerse en el tiempo, a lo largo de sucesivos períodos presidenciales, por problemas de gobernabilidad que han impedido que el sistema democrático funcione óptimamente de manera regular. Por este motivo no ha sido posible que los países latinoamericanos cuenten con un sistema político “estable, legítimo y eficiente” (BID-IDEA, 2003) que articule las demandas de la sociedad, resuelva sus conflictos y encuentre respuestas oportunas y eficaces al desafío del desarrollo.

Debido a razones estrictamente políticas, los costosos programas de estabilización económica no pudieron ejecutarse correctamente, o mantenerse en el tiempo, hasta que pudieran 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. Fueron desperdiciadas oportunidades ofrecidas por la economía internacional, de las que tanto se beneficiaron naciones de otras regiones del mundo. No se dio una respuesta oportuna y efectiva a los impactos externos, por lo que sus efectos negativos no fueron neutralizados y más bien se multiplicaron. No pudieron ejecutarse programas sociales de largo plazo, que son los que transforman las sociedades y crean iguales oportunidades, por lo que no fue posible corregir los atávicos problemas del atraso, la pobreza y las inequidades sociales que América Latina acarrea desde la fundación de las repúblicas democráticas en el siglo XIX y que son de las peores del mundo.

Para cumplir con los requisitos de la estabilidad y de la continuidad, los gobiernos sucesivos, por compartir una visión común de las metas que debe alcanzar la sociedad política y coincidir

acerca de los medios necesarios para hacerlas posibles, se deberán considerar voluntariamente obligados a mantenerse en la ruta trazada cualesquiera sean sus diferencias ideológicas, discrepancias políticas e intereses circunstanciales que puedan interponerse. Hasta la caída del muro de Berlín la continuidad no era posible en América Latina, porque las radicales diferencias ideológicas que separaban a la izquierda de la derecha llevaban a que se sucedieran gobiernos con programas económicos distintos. Este obstáculo ha sido superado ya que el “socialismo real” ha dejado de ser una alternativa política, por lo que hoy en el continente son imperceptibles las diferencias que separan a la izquierda de la derecha, en cuanto a la política económica que finalmente ejecutan cuando llegan al gobierno, más allá de la retórica que pudieron exhibir en la campaña electoral, de lo que en los últimos años existen abundantes evidencias.

Superadas las diferencias ideológicas que existían antes del colapso soviético, y una vez que se ha producido la aceptación generalizada de la economía de mercado, las dificultades que quedan para que la política económica tenga continuidad tienen que ver con el carácter conflictivo que la vida pública tiene en algunos países latinoamericanos. La lucha intransigente que libran partidos y líderes políticos les lleva a un diario ejercicio de la antidemocrática operación “suma cero”, según la cual, lo que uno gana el adversario pierde. En tales casos la oposición no es ni leal ni constructiva; al contrario, apuesta permanentemente al fracaso del gobierno, para cuyo propósito está dispuesta a sumar todos los obstáculos posibles.

Sin amplios consensos nacionales e instituciones fuertes, eficaces y honestas, en capacidad de garantizar el imperio de la ley y el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, no es posible que se llenen los mencionados requisitos de la estabilidad y de la continuidad. Este es el motivo por el que algunos países latinoamericanos no han podido dar pasos importantes en el camino del desarrollo, en unos casos porque las instituciones, por su debilidad, no han

cumplido sus funciones; en otros por insalvables bloqueos políticos que han impedido tomar decisiones correctas y oportunas y continuar en la ruta trazada. Si las dificultades que hoy existen para que los países puedan perseverar en una política económica, más bien tienen que ver con la forma en que operan las instituciones y los actores políticos, será necesario trabajar en este campo.

Una democracia se institucionaliza si el pueblo, sus líderes y las autoridades valoran sus instituciones como parte de sus vidas, se someten a sus procedimientos, comparten los principios de la comunidad política, creen que el sistema es legítimo, respetan las discrepancias, tienen una visión común del interés público, superan las diferencias mediante acuerdos, cumplen con los mandatos de la ley, acatan las ordenes de las autoridades y contribuyen al logro de los objetivos colectivos (Huntington 1992). Cuando estos requisitos se cumplen las instituciones alcanzan ascendencia política, atributo que facilita el ejercicio de la autoridad, el cumplimiento de sus disposiciones y el logro de sus objetivos. A su vez una buena política permite “crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía” (BID-IDEA, 2003).

En países con un sistema democrático institucionalizado las instituciones políticas son sólidas, coherentes, estables y honestas, los partidos están bien organizados, la justicia es independiente, los órganos de control cumplen su tarea y la burocracia es competente y de carrera. Gracias a lo cual es posible que la sociedad disfrute de estabilidad política y económica, seguridad jurídica, procesos electorales transparentes, altos grados de participación ciudadana, alternancia en el ejercicio del poder, procedimientos aptos para frenar conflictos, un aparato público capaz de hacer cumplir la ley y las disposiciones de las autoridades, sistemas eficaces para recaudar impuestos y garantías de que las oportunidades serán iguales para todos.

Cuando se dan estas condiciones, el buen gobierno no es el resultado de la gestión acertada de un presidente sino el producto del óptimo funcionamiento de los organismos del Estado, de

cuyos conocimientos, experiencias y competencias se benefician todos los que llegan a ocupar una función de responsabilidad política, especialmente los menos preparados. En cambio, suelen tener gobiernos incompetentes las sociedades sin instituciones estables y bien estructuradas, en las que autoridades, organizaciones e individuos realizan sus actos al margen de los procedimientos establecidos. Según Huntington (1992), “Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil; además es malo”.

Si bien todas las instituciones son importantes y deben trabajar en forma eficiente y coordinada, enmarcadas en la constitución y en la ley, para que el sistema democrático pueda funcionar y rendir sus frutos, hay instituciones cuyo papel es más decisivo que el de otras, en la medida en que condicionan a las demás. Cabe mencionar algunas: la presidencia de la república, el congreso, la justicia, el sistema fiscal, los organismos de control y los partidos políticos.

Entre ellas hay una que supera en importancia a todas las demás por el papel estelar que desempeña en la organización y operación de las instituciones políticas. Es la institución del partido político, bajo cuya responsabilidad 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 puedan aprobarse y ejecutarse las políticas públicas, la selección de candidatos para la presidencia, cámaras legislativas, alcaldías y gobernaciones que luego el pueblo elige en los eventos electorales y la provisión de funcionarios para las más altas dignidades del Estado en ministerios y organismos de control y rendición de cuentas. Además los partidos recogen y expresan las preocupaciones de los ciudadanos y de los grupos de interés, representan las diversas corrientes de opinión pública, forman, capacitan y promueven a sus afiliados, vigilan los actos de gobierno, impulsan rectificaciones y encabezan la oposición.

Los partidos no han recibido una atención que corresponda a las altas responsabilidades que tienen en sus manos. Son menospreciados por gremios empresariales, grupos sociales, organizaciones de la sociedad civil y, en general, por

los ciudadanos. Reciben un escrutinio sesgado de los medios de comunicación que, además de señalar sus errores y defectos, como corresponde, en ocasiones son proclives a magnificarlos y a ignorar sus méritos, aciertos y aportes al progreso de los países. Los intelectuales y técnicos suelen mirarlos con recelo y sospecha y los organismos internacionales no los consideran sus interlocutores. No son pocos los que en América Latina piensan, y predicán, que la democracia estaría mejor si en la vida pública no existieran los partidos, a pesar de las evidencias de que no existe democracia en el mundo que haya podido prescindir de ellos. En países latinoamericanos en que los sistemas de partidos han colapsado, las organizaciones que se han formado para reemplazarlo no han exhibido mejores virtudes y, más bien, han multiplicado sus defectos y acentuado sus debilidades.

Es cierto que los partidos no siempre han asumido correctamente sus responsabilidades y que son numerosas sus limitaciones: suelen anteponer sus intereses y los de sus líderes al interés del país; su representatividad nacional y social es limitada; no son organizaciones transparentes y abiertas al escrutinio público; restringen la participación de los afiliados en sus decisiones; funcionan como organizaciones electorales; son afectados por diversas formas de sectarismo; sus seguidores y votantes son transitorios y volátiles; padecen de una fragmentación extrema; se hallan afectados por la corrupción; viven en luchas intestinas; son desbordados por el poder de sus caudillos; y la disciplina cuenta poco en la conducta de sus dirigentes. Los modestos resultados económicos y sociales que la gestión de los partidos ha arrojado en el presente período democrático han contribuido a acrecentar su descrédito. Pero, a pesar de sus defectos, la ciencia política hasta ahora no ha concebido un ente que pueda suplirlos. Parafraseando a Churchill, los partidos son la peor forma de organización de la participación política, con excepción de todas las demás.

Los errores en que han incurrido los partidos, su descalificación indiscriminada por parte de sus críticos y la baja credibilidad de quienes los representan han contribuido a acrecentar sus debilidades y a empeorar sus defectos. En la medida en que los mejores y más honrados ciu-

dadanos se resistan a ingresar en los partidos y miren la política como una actividad distante y nociva, cosa que actualmente sucede en todos los países latinoamericanos, la calidad de las organizaciones políticas tenderá a empeorar y se acrecentará el deterioro de la gestión pública, con la consiguiente agudización de los problemas que afectan a la democracia y la multiplicación de las trabas que obstaculizan el desarrollo de los países. No es bueno para la democracia que su institución más importante sea la más desacreditada ante los ojos de la opinión pública, como lo señalan las encuestas. La democracia comienza a desaparecer, o al menos se deteriora, con la destrucción de sus partidos.

A pesar de los cambios constitucionales introducidos con el propósito de promover relaciones constructivas entre gobierno y congreso, estas siguen siendo conflictivas como lo fueron en períodos históricos anteriores. A esto han contribuido la representación minoritaria del gobierno en los congresos nacionales, la inclinación de algunos presidentes a imponer su voluntad y a sobrepasar los límites constitucionales, las interferencias de la función legislativa en asuntos propios de la función ejecutiva y la intensidad de los conflictos personales y partidistas. También influyeron las derivaciones sociales y políticas de las crisis económicas, frente a las cuales senadores y diputados han preferido cerrar los ojos y alejarse de la situación a fin de que el gobierno solo asuma la responsabilidad de enfrentarlas, logrando de esta manera eludir el costo político de compartir las impopulares medidas de ajuste que debían tomarse. No faltaron partidos que prefirieron el aplauso popular al bien de la nación, actitud que les llevó a interponer toda suerte de obstáculos a las iniciativas de los gobiernos, a sabiendas del daño que estaban ocasionando a la economía.

Los gobiernos con una representación minoritaria de sus partidos en el congreso han tenido mayores dificultades para enfrentar las crisis, mantener la estabilidad económica, llevar adelante sus programas, alentar el crecimiento, sortear los embates internacionales y defenderse de los ataques de la oposición. No pudieron lograr que el poder legislativo instituyera las leyes que necesitaban para 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 desarrollar las instituciones que demanda el mercado. Al respecto conviene tener en cuenta que buena parte de las crisis económicas sufridas por los países de América Latina se gestaron en el desorden de las finanzas públicas, en ocasiones causado por la inclinación de los congresos a practicar el populismo fiscal.

La institución parlamentaria, cualquiera sea su organización y atribuciones (amplias o limitadas, una o dos cámaras), padece de una debilidad estructural que limita su capacidad para legislar correctamente, cuando discute proyectos sometidos a su aprobación por la función ejecutiva, asume sus propias iniciativas o lleva a cabo las tareas de fiscalización. Mientras el gobierno cuenta con sistemas de información y estadística, una tecnoburocracia especializada, asesorías internacionales y organismos técnicos que cubren el abanico de las políticas públicas, el congreso sigue siendo lo que fue cuando se constituyeron las repúblicas democráticas en las pri-

meras décadas del siglo XIX: un número determinado de diputados y senadores, que son “asesorados” por funcionarios de ocasión (activistas en lugar de especialistas, a veces amigos y parientes) reclutados por sus lealtades personales y partidistas y no por sus méritos.

Esta debilidad profesional y técnica del congreso dificulta el acceso de sus miembros a los conocimientos que demanda la conducción del Estado moderno y limita su capacidad de interlocución con el gobierno, a la hora en que las cámaras de diputados y senadores discuten los asuntos sometidos a su resolución. En ocasiones los vacíos de información de los legisladores y la ausencia de mediaciones técnicas durante el análisis de proyectos de ley, en el seno de las comisiones y en los debates del pleno parlamentario, y no discrepancias ideológicas o políticas, llevan a que el congreso deseche o desvirtúe propuestas convenientes para la buena gestión de los asuntos públicos y, lo que es peor, a que tome decisiones nocivas para la salud de la economía.

## Límites y posibilidades de una reforma política

Con el propósito de corregir estos problemas de la democracia desde que se fundaron las repúblicas latinoamericanas, a principios del siglo XIX, se hicieron numerosas, constantes y variadas reformas constitucionales, a las que la tradición jurídicista atribuyó capacidad para resolver los conflictos políticos. Sus promotores pensaban que el resultado inevitable de tales reformas sería la funcionalidad de los órganos de la democracia y el mejoramiento de la calidad de los gobiernos. Creían que una vez corregido el inadecuado diseño de las instituciones políticas, los atávicos conflictos de partidos y líderes, terminarían los enfrentamientos entre las funciones legislativa y ejecutiva, la incapacidad de las instituciones para resolver los problemas nacionales y el colapso de los gobiernos democráticos.

Para superar las debilidades de la democracia se promovieron reformas constitucionales de la más diversa naturaleza, con el obsesivo afán de encontrar instituciones políticas que permitieran asegurar la permanencia del orden democrático, conjurar el riesgo de gobiernos dictatoriales y propiciar el eficaz y productivo trabajo de las instituciones públicas. Ciertos países consideraron necesario realizar reformas políticas más profundas, para lo cual optaron por redactar nuevas constituciones, en algunos casos tan abundantes que en Ecuador, República Dominicana y Venezuela llegaron a bordear la veintena. El camino que siguieron para tal propósito fue la convocatoria a asambleas constituyentes que, en ocasiones, sólo fueron un instrumento del que se valió el caudillo, o el dictador, para conseguir una carta política hecha a su medida que le permitiera legitimar su asalto al poder, además de gobernar sin límites.

Estas reformas buscaron aclarar oscuridades jurídicas que habían dado origen a interpretaciones arbitrarias de la constitución, perfeccionar instituciones que no habían cumplido sus funciones o se desempeñaban ineficientemente, cerrar resquicios legales que habían permitido burlar la constitución o desvirtuar sus disposi-

ciones, normar nuevos ámbitos originados en la evolución de las sociedades. Sobre todo, estas reformas tuvieron por objetivos la regulación de las siempre conflictivas relaciones existentes entre las funciones ejecutiva y legislativa y también precisar sus límites a fin de evitar interferencias y abusos.

A pesar de numerosas y variadas reformas constitucionales que se hicieron para crear instituciones, algunas bien meditadas, y de los esfuerzos realizados para construirlas, la política latinoamericana no cambió en su esencia, o cambió poco, cualesquiera fueran las formas constitucionales adoptadas. No fue posible conjurar la crónica inestabilidad, garantizar el buen gobierno de los estados y alejar el riesgo de dictaduras, dándose el caso de países en que los gobiernos de facto fueron habituales y los democráticos una excepción. Las naciones que mantuvieron las normas constitucionales originarias, o las modificaron selectivamente, vivieron largas etapas de estabilidad política, conservaron el orden democrático y pudieron dedicar todas sus energías a trabajar por el bienestar colectivo. En cambio, los países que hicieron de los cambios constitucionales un acto cotidiano vivieron sumidos en el atraso, no lograron alejar las dictaduras y fueron afectados por el desorden y la anarquía. Los frecuentes cambios de la constitución, eje jurídico alrededor del cual giran las instituciones de una sociedad democrática, apenas fueron la expresión de una inestabilidad política y económica estructural que les impidió atender los requerimientos del desarrollo y les condenó al atraso y a la pobreza.

Las lecciones que dejaron estos fracasos, los aportes teóricos de la moderna ciencia política y las propuestas deducidas de sus estudios empíricos han permitido en las últimas décadas precisar las causas de las falencias de la democracia latinoamericana y afinar los contenidos de las reformas políticas. Con el propósito de resolver los llamados problemas de gobernabilidad (novedoso concepto creado por los politólogos) de la democracia, los países latinoamericanos han

modificado las instituciones constitucionales y sus leyes conexas, especialmente las de elecciones y de partidos. Las reformas contemporáneas, a diferencia de las anteriores, han puesto énfasis en la adopción de disposiciones jurídicas tendientes a crear o mejorar los sistemas de partidos y hacer más representativos los sistemas electorales, bajo el supuesto de que en las dos áreas se encontraban los elementos que más incidían en la creación de condiciones para la estabilidad política y el buen gobierno de los estados.

Sin embargo muchos de los problemas de gobernabilidad de la democracia latinoamericana no pudieron ser resueltos a causa de la dificultad que entraña la construcción de instituciones. Las reformas políticas no produjeron los resultados virtuosos que esperaban obtener quienes las modelaron teóricamente y las diseñaron jurídicamente, debido a limitaciones interpuestas por las realidades nacionales y por la forma en que asumieron sus responsabilidades los diversos integrantes de la sociedad política. Esto se debe a que las instituciones, por sí mismas, no producen necesariamente los efectos que de ellas se espera, pues, al decir de un reconocido politólogo, “las organizaciones políticas no se crean de la noche a la mañana” ya que “el desarrollo político es lento, en especial cuando se lo compara con el ritmo en apariencia más rápido del económico” (Huntington, 1992).

En el libro *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, publicado por el BID e IDEA (2003) se analiza lo relativamente sencillo que es tomar ciertas medidas económicas y la complejidad que entraña construir instituciones en los siguientes términos. “Los aumentos de los impuestos, la reducción de los subsidios estatales, la eliminación de los controles de precios, los recortes a los salarios del sector público, y la reducción de los aranceles comerciales se aplican en algunos casos por la vía del decreto ejecutivo y, en otros, mediante la aprobación de un solo proyecto de ley en el congreso. Por otra parte, para mejorar la gestión de las instituciones públicas, crear un poder judicial más independiente y eficaz y establecer marcos regulatorios se necesita coordinación y acuerdos entre una amplia gama de instituciones públicas y actores sociales al igual que la aplicación de una serie de medidas legislativas y burocráticas

durante un período prolongado”. Añadiría, como se ha señalado aquí anteriormente, que las elaboraciones jurídicas no son suficientes para que las instituciones existan y operen, si a ellas no se suma la adopción de sus principios por quienes las representan y por la comunidad en la que actúan.

En los insuficientes resultados de las reformas constitucionales y en la permanencia de los problemas de gobernabilidad ha influido un factor de orden cultural que, a pesar de su importancia, no ha recibido suficiente atención por parte de los reformadores de la política latinoamericana. En el sistema democrático, hombres y mujeres investidos de autoridad por la constitución y la ley, elegidos mediante el voto directo o indirecto de los electores o nombrados para el ejercicio de una función pública, gobiernan los estados, elaboran leyes, definen programas, administran justicia, toman decisiones económicas, conducen partidos, controlan a las autoridades, protegen derechos, lideran la oposición; en suma, dirigen las instituciones democráticas y administran su compleja trama. Los ciudadanos, por su parte, deben cumplir los mandatos de la constitución y de las leyes, acatar disposiciones de las autoridades, intervenir en la elección de dignatarios, pagar impuestos, participar en partidos políticos y en organizaciones de la sociedad civil y aportar con sus iniciativas a la solución de problemas que no requieren de la intervención del gobierno. Si tan importantes tareas se encuentran a cargo de gobernantes y gobernados, la calidad del sistema democrático y la bondad de sus resultados dependerá de la forma en que cada individuo desempeñe su papel político.

Cabe mencionar dos déficits culturales que afectan a importantes sectores de la población latinoamericana. Con frecuencia las normas jurídicas no son 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. A esto se suman comportamientos intolerantes, autoritarios y dogmáticos, el predominio de relaciones personales por sobre las institucionales, la confusión del interés público con el particular, los débiles sentimientos de responsabilidad y coope-

ración, la poca inclinación a los consensos, la sospecha con la que se ven pactos y acuerdos y la transitoriedad de las alianzas. La falta del imperio de la ley y la proclividad al disenso privan a la democracia de instrumentos que son esenciales para que sus instituciones puedan funcionar debidamente.

Por lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la adecuada operación de la democracia requiere que quienes intervengan en su juego, como ciudadanos o autoridades, respeten sus instituciones y cumplan las leyes, esto es, que actúen en consonancia con el orden jurídico-político imperante, aún en el caso de que contradiga sus intereses y no estuviera presente la autoridad para exigir el cumplimiento de la ley y el acatamiento de sus órdenes. También deberán tener una actitud constructiva para resolver las discrepancias y superar los conflictos mediante la búsqueda de puntos de encuentro y la adopción de compromisos. Esto implica la necesidad de que se produzca una profunda mutación en los comportamientos de gobernantes y gobernados, proceso de cambio que, por ser de orden cultural, demandará de algún tiempo.

La operación del sistema democrático “requiere un cierto nivel de competencia por parte de los ciudadanos” (Dahl, 1992). Como ocurre con todas las actividades humanas, en la democracia se necesita de experiencia para que sus normas y sus prácticas paulatinamente se vuelvan cotidianas. Podría decirse que América Latina, en razón de que sus instituciones democráticas son más que centenarias, ha dispuesto de suficientes años para aprenderlas y hacerlas suyas. No es así, en realidad, porque algunos países del continente vivieron prolongados períodos dictatoriales y en los breves paréntesis constitucionales hubo gobiernos autoritarios, a lo que se sumó el infrecuente imperio de la ley. En este sentido, el prolongado período constitucional que hoy vive la región, por primera vez en su historia, va a contribuir para que gobernantes y gobernados puedan ejercitarse en las habilidades que son in-

herentes al positivo funcionamiento del sistema democrático.

Además, existen elementos “exógenos” referidos a las realidades económicas y sociales que perturban el trabajo del sistema democrático y limitan la acción de las reformas políticas propuestas por la ingeniería institucional. Dado que no es posible, en períodos breves, orientar tales elementos en un sentido que favorezca la vida democrática, en razón de la relativa autonomía con la que se expresan, los países que los sufren se hallan forzados a convivir con ellos. Cabe mencionar algunos: el nivel de desarrollo, la intensidad de los conflictos económicos, sociales, étnicos y regionales, la independencia y pluralidad de los medios de comunicación, las presiones económicas y políticas internacionales y la calidad del liderazgo político (BID-IDEA, 2003). A Esto habría que añadir el comportamiento corporativo de los grupos empresariales.

Frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra en quienes deben aprobarla y ejecutarla. Si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, los partidos y sus líderes, suelen postergar su discusión, y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios, las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.

# Líneas de trabajo para mejorar la gobernabilidad democrática

Las constituciones latinoamericanas han sido prolíficas en el reconocimiento de derechos y en la consagración de libertades. Las más recientes han incorporado a sus textos los llamados derechos de tercera generación (colectivos, de minorías étnicas y de medio ambiente), que se han sumado a los de primera generación (individuales) y de segunda generación (económicos y sociales), antes existentes. Estas declaraciones de principios, que son justas, avanzadas y progresistas, contrastan con la realidad latinoamericana en la que prevalecen características distintas a las esbozadas idealmente en los textos constitucionales. Con excepción de los derechos y libertades individuales, que en general son respetados, los otros no se hallan presentes en la vida diaria de los ciudadanos, la mayor parte de los cuales viven en ambientes contaminados y en sociedades excluyentes, sin iguales oportunidades, con necesidades básicas insatisfechas, carencia de un empleo seguro y bien remunerado y privados de buenos servicios de educación, salud y seguridad social. Por estos motivos, el objetivo más importante de una reforma política debería ser la creación de instrumentos de gobierno que permitan construir instituciones, elaborar leyes y llevar a cabo políticas que hagan posible el desarrollo de los países a fin de que los principios constitucionales se expresen en la vida diaria de las sociedades.

A pesar de la complejidad que entraña la construcción de instituciones, de sus limitaciones operativas y del tiempo necesario para que se conviertan en parte de la vida de una sociedad, como también del papel relativo que las leyes tienen en América Latina, conviene perseverar en la tarea emprendida en las últimas décadas, ya que, cuando las circunstancias son favorables, pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del sistema democrático. Por ejemplo, Bolivia logró estabilizar su vida política por más de doce años, gracias a una reforma que dispuso que el presidente de la República fuera elegido en una segunda vuelta electoral a realizarse en el Congreso Nacional, sistema que forzó a los partidos a conformar una mayoría legislativa favorable al gobierno, que le apoyó durante su gestión.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si los partidos son la institución que determina las más importantes decisiones que toma una sociedad democrática, el óptimo funcionamiento de la democracia dependerá de la calidad del sistema que los aglutine. Por este motivo, la primera y más relevante reforma que es necesario acometer es una que contribuya a la conformación de un sistema de partidos simplificado, representativo y competente. Sin él las reformas que puedan hacerse en otros campos producirán efectos limitados, o quizá ninguno, pues, por acertadas que sean, en razón del amplio ámbito de acción de los partidos, faltará el motor que ponga en movimiento los demás eslabones del engranaje político.

Un sistema de partidos simple, no polarizado, institucionalizado y representativo, facilita la toma de decisiones por parte de gobiernos, congresos, gobernaciones y municipios, contribuye a mejorar la capacidad de negociación del gobierno, facilita la ejecución de su programa legislativo, facilita la conformación de alianzas perdurables, permite que las políticas públicas se tornen predecibles, aleja el peligro de iniciativas irresponsables y torna confiable el futuro económico y político de una sociedad, condiciones que influyen significativamente en el desarrollo de los países. En la medida en que en una sociedad política existe la seguridad de que se alternarán en el gobierno partidos comprometidos con una determinada política económica, y con instituciones que la sustentan, la confianza sobre el futuro se propaga entre los agentes del desarrollo, se minimizan sorpresas, aventuras y riesgos y de esta manera se desencadena un círculo virtuoso que genera múltiples beneficios para todos.

La existencia de un sistema de partidos con las características mencionadas depende de factores históricos y culturales que, por estar profundamente arraigados en los pueblos, no pueden modificarse mediante la ingeniería constitucional. Un buen ejemplo de esta situación es el recurrente caudillismo todavía vigente en el

continente y la supervivencia de caciques locales, alrededor de los cuales se estructuran ciertos partidos. Para que el sistema de partidos se institucionalice, supere la polarización y sea representativo, será necesario que avance el proceso de modernización del continente, lo que implica tiempo. Sin embargo las reformas de la constitución y de las leyes de elecciones y de partidos pueden contribuir a acelerar el proceso, especialmente en cuanto a simplificar el cuadro de partidos, paso necesario para que puedan institucionalizarse y adquirir representatividad. Estos atributos que no son posibles en sistemas partidistas fragmentados y volátiles, en los que las organizaciones políticas nacen y mueren en cortos períodos, motivo por el que nunca logran implantarse nacional y popularmente y menos institucionalizarse.

En países con sistemas fragmentados de partidos podría reducirse su número, de manera paulatina, mediante un proceso de selección realizado por los ciudadanos a través del voto que emiten en los eventos electorales. Los sistemas mayoritarios que reemplacen a los proporcionales, vigentes en la mayor parte de los países latinoamericanos, contribuirán a que se reduzca la fragmentación partidista. La realización de elecciones de legisladores junto con las de presidente de la república en la segunda vuelta electoral, otorgará una ventaja al presidente que resulte elegido para que su partido cuente con un número mayor de escaños en el congreso. Esto también puede conseguirse con la reducción del tamaño de las circunscripciones electorales y el establecimiento de un umbral, esto es de un porcentaje de votos que deben obtener los partidos para que se les reconozca el derecho a tener representación parlamentaria. Sin sistemas electorales mayoritarios no será posible crear o fortalecer un sistema de partidos, realidad que debería llevar a poner una particular atención en el diseño de los mecanismos electorales.

La superación de la fragmentación partidista no sólo depende de los mecanismos electorales que se apliquen. Los fuertes liderazgos locales y la existencia de influyentes organizaciones políticas regionales o provinciales limitan su acción. En ciertos países, los electores son muy volátiles, comportamiento que les lleva a desencantarse con facilidad de líderes y partidos y, en con-

secuencia, a mudar su adhesión política. Como ejemplo se puede citar el caso de Ecuador, país en el que en veinticinco años ningún partido ha conseguido elegir más de un presidente. También hay países aventajados en los que cualquiera sea el sistema electoral vigente, en razón de existir fuertes tradiciones políticas los ciudadanos tienden a concentrar sus votos en dos o tres partidos.

La política requiere de recursos económicos que financien el ejercicio de sus funciones, como toda actividad cuyo desempeño implica construir una organización y realizar múltiples trabajos. Los miembros de la burocracia partidaria necesitan una remuneración, los bienes muebles e inmuebles y los servicios que usan tienen un costo, la capacitación de los militantes demanda gastos y son onerosas las campañas electorales nacionales e internas que realizan los partidos. Quienes proclaman la necesidad de que la democracia sea "participativa" deberían tener en cuenta que ella implica un mayor número de eventos electorales, que irán acompañados de una demanda de más recursos económicos.

El financiamiento público ofrece ventajas sobre el privado, en la medida en que no hipoteca la libertad de los políticos, aleja el riesgo de corrupción y garantiza transparencia de la relación entre dinero y política. El financiamiento privado, en sus diversas formas, puede ser complementario, debe tener límites y restricciones y contemplar estrictos controles que permitan garantizar su transparencia. Más sanas son las contribuciones que afiliados y simpatizantes entregan a los partidos regularmente, por ser modestas, desinteresadas y acentuar su relación con la organización política. A esto debe sumarse el acceso de partidos y candidatos a los medios de comunicación, para lo que el mejor mecanismo es la entrega de franjas gratuitas por parte del Estado. Los organismos internacionales deberían considerar la posibilidad de financiar la capacitación de dirigentes de los partidos en materias relativas a la política económica y social.

Para que las acciones en favor de la consolidación de los partidos se faciliten es necesario reivindicar, ante los ojos de los ciudadanos, el papel fundamental de la política y de los políti-

cos en el desarrollo de las naciones y en el progreso de los pueblos. Para ello se deberá revertir el discurso que actualmente se entona en su contra y sustituirlo por uno que esté a su favor y que deberían pronunciar todos los que se hallen en posibilidad de ser escuchados. Los propios partidos y sus líderes deben dar un primer paso enmendando conductas inconvenientes, a fin de que la opinión pública pueda advertir que por sobre sus intereses han puesto los del país y han hecho de la moral su norma de comportamiento. Al mismo tiempo, los medios de comunicación deberían balancear sus críticas con informaciones positivas acerca de los méritos de los partidos, en los casos en que se desempeñen correctamente. Si la política, como tal, no se recupera moral y profesionalmente, no será posible que los mejores ciudadanos se interesen en ella y se inscriban en los partidos, lo cual es un paso necesario para que pueda mejorar su calidad, pues las instituciones generalmente son el reflejo de lo que son sus integrantes.

### **LA FUNCIÓN DE LOS CONGRESOS NACIONALES**

El congreso es el espacio en el que los partidos realizan las acciones que más inciden en el desarrollo de las naciones, pues a su cargo se encuentra la fiscalización de gobiernos y la aprobación de leyes que necesitan para llevar a cabo sus programas. Un sistema democrático con partidos fuertes permite que la organización política del presidente cuente con un elevado número de escaños, suficientes para conformar una mayoría o para liderar una alianza legislativa. En estos casos se facilita una relación constructiva y de cooperación entre las funciones ejecutiva y legislativa, se evitan conflictos de poderes que provoquen bloqueos políticos desestabilizadores y se crean condiciones favorables para que el gobierno pueda dedicar todas sus energías a atender las necesidades del desarrollo nacional. En las democracias maduras se consiguen resultados parecidos con la conformación de alianzas sólidas y perdurables de partidos ideológicamente afines, cuyo mejor ejemplo es la concertación chilena. En sociedades en las que no existen partidos mayoritarios, a los gobiernos sólo les queda el arbitrio de recurrir a acuerdos “puntuales”, generalmente costosos,

incluso en el orden moral, con los que logran la aprobación de algún asunto específico.

Contribuirá a que la discusión de los asuntos públicos en el congreso sea menos retórica y más razonada y a que los debates ideológicos tengan en cuenta los datos de la realidad, las recomendaciones de la técnica y el entorno internacional, el establecimiento de sistemas de información y asesoría sobre las diversas materias que integran la agenda legislativa, particularmente la económica. De este modo se crearán condiciones para una mejor interlocución entre el congreso y el gobierno en la discusión de las políticas públicas, y los legisladores contarán con elementos de juicio que les permitirá aportar al perfeccionamiento de los proyectos gubernamentales. A fin de evitar que se contaminen con los intereses dintelares de los partidistas, los organismos que se creen para brindar asesoría técnica al congreso deberían tener cierto grado de autonomía, para que puedan reclutar personal y realizar su trabajo con independencia de las fuerzas políticas representadas en el parlamento. Los proyectos de esta naturaleza deberían ser financiados por los organismos multilaterales.

### **VÍNCULOS ENTRE LA ECONOMÍA Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA**

La estabilidad política y económica está fuertemente ligada a la permanencia en el cargo del presidente y a sus atribuciones y competencias. Abundan los ejemplos de los efectos económicos y sociales positivos de la estabilidad y de la continuidad, como también de los altos costos que ocasiona la incertidumbre. Por estas razones es necesario proteger al presidente de un país precisando estrictamente las causas de destitución, exigiendo una mayoría calificada para que el congreso pueda pronunciarse y excluyéndolo de la posibilidad de que su mandato pueda ser revocado mediante un pronunciamiento de los electores. Por parecidas razones no es aconsejable la realización de elecciones de legisladores en la mitad del período presidencial, que el congreso pueda destituir a los integrantes del gabinete ministerial; al contrario, son necesarias disposiciones que contribuyan a preservar la estabilidad de los altos funcionarios del Estado.

Si una buena conducción de la economía es crucial para el bienestar de los pueblos, la creación de condiciones políticas que la propicien, y no la perturben, debería ser tenida en cuenta a la hora en la que se discuta la reforma política, ya que un equivocado diseño constitucional en materias que inciden en el manejo económico puede causar grandes males a los países y a los pueblos. Entre otras alternativas, deberían considerarse las siguientes: la necesidad de otorgar independencia al banco central con respecto al gobierno mediante su autonomía técnica y administrativa; la conveniencia de reservar para el presidente de la República la iniciativa para presentar al congreso proyectos de ley que creen gasto público e impuestos, o los deroguen; la posibilidad de limitar la atribución de los legisladores para incrementar el monto estimado de ingresos y egresos del presupuesto del Estado presentado por el presidente; y la oportunidad de permitir, en circunstancias excepcionales, que el presidente pueda obtener la legislación que necesita mediante métodos expeditos, por ejemplo a través de leyes de urgencia o de un veto presidencial fortalecido.

### **LA REELECCIÓN PARA CARGOS PÚBLICOS**

La posibilidad de que fueran reelegidos presidentes, legisladores, gobernadores y alcaldes ha alimentado uno de los más polémicos debates políticos de América Latina. El abusivo uso de la reelección por caudillos y caciques, que se valieron de fraudes electorales para perpetuarse en el poder, llevó a que fuera prohibida en Costa Rica, Colombia, Ecuador y México, o a autorizarla con la limitación de que debía transcurrir antes un período presidencial, tendencia que cambió en los últimos años al permitirse la reelección inmediata de presidentes en Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, y después de un período en otros países. Si bien en teoría la reelección no debería tener limitaciones absolutas, es necesario tener en cuenta que siguen presentes las causas que originaron su prohibición, esto es la posibilidad de que se reedite el caudillismo y de que el candidato a la reelección abuse de los recursos del Estado (funcionarios, bienes y publicidad “de la obra del gobierno” pagados con dineros públicos), privilegios que le colocan en una condición de injusta ventaja

sobre los otros candidatos. Pero cabe anotar que, gracias al perfeccionamiento de los sistemas de votaciones y escrutinio, y a los controles que realizan observadores, incluso internacionales, se ha eliminado la posibilidad de los fraudes electorales que antes se realizaban desde el poder, por lo que cabe concluir que la reelección presidencial depende de la realidad de cada país y de la madurez de sus instituciones. Sin embargo, convendría a los intereses de la democracia su limitación a dos periodos presidenciales.

### **INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL**

La dependencia política de los jueces es la principal causa de los problemas que afectan al recto ejercicio de la justicia por parte de cortes, juzgados, tribunales constitucionales y tribunales electorales. Sin una justicia independiente no es posible que exista imperio de la ley, igualdad de oportunidades, predominio del interés público, protección de derechos, dirimencia en conflictos de poderes, supervisión de partidos políticos, procesos electorales confiables y seguridad jurídica, elementos fundamentales de la democracia y del desarrollo. No será tarea fácil despolitizar los nombramientos de jueces, habitualmente a cargo de congresos nacionales, si los partidos, como ha sucedido con frecuencia, convierten a la justicia en una “cuota de poder” para retribuir adhesiones y atender demandas de sus afiliados. De lo que cabe concluir que en este caso, como en tantos otros referidos al funcionamiento de los órganos del Estado, la causa última de las falencias de la justicia se halla en las inconvenientes conductas de los partidos y de sus dirigentes y no en la forma constitucional que regule la integración de cortes y tribunales.

No es posible que exista justicia electoral si los órganos encargados de administrarla se hallan bajo el control de las organizaciones políticas y se integran con obsecuentes afiliados. Cuando ello sucede no son confiables sus fallos sobre los resultados electorales disputados, así como la supervisión de la democracia interna de los partidos y el control del gasto que realizan en las campañas electorales. Lo mismo puede decirse de cortes constitucionales que, por supeditar sus decisiones a dictados del gobierno o de la oposición, se hallan intrínsecamente inhabilitadas para dirimir los conflictos que se produzcan

entre las funciones del Estado o establecer la legalidad de sus procedimientos. Para que los fallos de tribunales, o cortes electorales y constitucionales, resulten confiables, es indispensable que sus miembros sean escogidos mediante procedimientos estrictos, fuera de las listas de los partidos políticos. En cuando a la justicia general impartida por cortes y juzgados, si sus magistrados fueran nombrados por el congreso luego de ser seleccionados mediante rigurosos procesos de concurso y oposición, con la intervención de la sociedad civil, y una vez nombrados se les otorgara la condición de vitalicios y el derecho a cooptarse, se favorecería el ejercicio independiente y honesto de sus magistraturas.

Como son similares las debilidades que afectan a superintendencias, contralorías, oficinas de impuestos, comisiones anticorrupción y defensorías del pueblo, parecidas medidas podrían tomarse para corregir la politización que en ocasiones sufren estos organismos, creados para velar que instituciones y personas, en los sectores público y privado, rindan cuentas de sus actos y ejerzan sus actividades, o cumplan sus funciones, de acuerdo a la moral y a la ley. Aunque es necesario señalar que en este campo en América Latina se ha producido un importante avance institucional en los años del presente período democrático, que ha permitido mejorar la supervisión, vigilar la transparencia de los actos de individuos, autoridades y órganos del Estado y perseguir la corrupción.

### **LAS CONSULTAS POPULARES**

Es importante que los ciudadanos puedan dirimir directamente, mediante su voto, asuntos públicos fundamentales relativos a la vida democrática, tanto en el orden nacional como en el local, a través de consultas populares. Pero el uso exagerado de este instrumento de la democracia participativa, puede desnaturalizarlo y a la larga privarle de significación política. Por este motivo los plebiscitos, o referendos, deberían convertirse en un procedimiento de excepción, a ser usado cuando un asunto no ha podido ser resuelto por el gobierno o el congreso a través de los canales regulares; como también en temas cuya trascendencia para la vida de un país torne necesario un amplio respaldo popular.

Los presidentes que buscan resolver plebiscitariamente problemas que demandan una meditada reflexión u obtener reformas que requieren de amplios consensos, además de desvirtuar la democracia consiguen resultados efímeros, que no coinciden y a veces contradicen las necesidades reales del sistema democrático. No cabe llamar a consultas populares sobre asuntos cuya impopularidad asegura un resultado negativo que causará graves perjuicios económicos, como podría ser la creación de impuestos. También debe tenerse en cuenta que, en países que viven coyunturas conflictivas, o sufren una aguda polarización política, las consultas populares terminan convirtiéndose en un plebiscito a favor o en contra del gobierno, que deja en la penumbra el tema sometido al veredicto del pueblo.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

La democracia y el desarrollo, como lo señala el BID (2003), se alimentan y refuerzan recíprocamente “pues ni la democracia política puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el esfuerzo que le confiere la participación democrática”. Esta relación debería tenerse en cuenta para resolver el dilema participación-gobernabilidad, que con frecuencia suele presentarse en el diseño de las instituciones políticas. Si en un país se halla garantizada la participación de los ciudadanos en los órdenes propios de un sistema democrático, no debería extenderse a otros campos en el caso de que con ello pudiera ponerse en riesgo la gobernabilidad de los estados y, en consecuencia, crearse obstáculos para que las autoridades puedan gestionar de manera expedita el progreso económico y el bienestar de una sociedad.

En Latinoamérica se han ensayado todas las reformas políticas imaginables, excepto una. El debate acerca del cambio del sistema presidencial por el parlamentario, originalmente relegado a ámbitos académicos, comienza a interesar a políticos ante el fracaso de arreglos constitucionales realizados en estos años y la necesidad de encontrar una salida a las recurrentes crisis de gobernabilidad, para las que ningún remedio ha sido bueno en algunos países. Abundan los argumentos a favor de uno y otro sistema, cuya

discusión este informe no puede recoger. Cabe, sin embargo, bosquejar un punto de vista. Hay países (Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay) en los que el presidencialismo ha funcionado razonablemente bien. Si el parlamentarismo se adoptase en estos países seguramente operaría satisfactoriamente, en razón de la fortaleza de sus partidos, del carácter constructivo que tiene el debate político y de que existen relaciones de cooperación entre sus actores. Es difícil que esto suceda en países en los que el sistema de partidos es fragmentado, predomina la polarización política y los conflictos políticos son agudos y de variada naturaleza. En estos casos el parlamentarismo en lugar de ayudar a mejorar la gobernabilidad democrática bien podría contribuir a empeorarla. Por estos motivos, una reforma de tanta trascendencia debería merecer una meditada observación de la realidad del país en el que va a aplicarse, sobre todo si se tiene en cuenta que en naciones que menos condiciones objetivas ofrecen para el parlamentarismo, se plantea la posibilidad de abandonar el sistema presidencial.

Como se ha señalado repetidamente, las instituciones necesitan de tiempo para madurar y producir frutos, requisito que es difícil de llenar en sociedades con escasa cohesión social, atrasadas, conflictivas y excluyentes como son algunas de América Latina. Por estos motivos y porque los ciudadanos viven apremiados por toda clase de urgencias, ha sido difícil conseguir que las instituciones subsistan durante los períodos que suelen requerirse para que puedan enmendar sus debilidades y demostrar sus virtudes. La tradicional inestabilidad que ha acompañado a la vida política de América Latina en este campo también le ha costado un precio a la democracia. Ante la primera dificultad, líderes y ciudadanos han expresado su desencanto y les han dado las espaldas, sentimiento y actitud que les ha lleva-

do a descalificar las instituciones y a emprender en apresurados cambios. Dados estos antecedentes, para que una reforma política se consolide será necesario tomar conciencia de la dificultad señalada y adoptar medidas para que pueda mantenerse y probar sus virtudes.

Esto lleva a plantear una última reflexión. Si, como se ha señalado, las actitudes, comportamientos, creencias, costumbres y tradiciones de importantes sectores de la sociedad latinoamericana no favorecen el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, será necesario desarrollar acciones que permitan cambiar tales valores culturales, asunto que debería incorporarse a la agenda de la reforma política. Cuando se fundaron los estados latinoamericanos observadores de otros continentes dijeron que no podía haber repúblicas sin republicanos. Hoy podría decirse que la democracia seguirá enfrentando dificultades, a veces, insalvables, en sociedades en las que un elevado número de ciudadanos carecen de virtudes cívicas. Si los valores de la democracia “deben vivir en el corazón del pueblo” para que el sistema pueda funcionar eficazmente, el tema de la cultura debería merecer una atención equivalente a la que se da a otros ámbitos de la problemática política. Mucho puede hacerse al respecto, si se tiene en cuenta que las costumbres de los pueblos no son inmutables ni inherentes a una raza o credo. Suelen cambiar gracias a transformaciones estructurales de las sociedades, a la acción de las instituciones políticas, a deliberados procesos educativos, a la pedagógica impartida por los líderes y a virtuosas influencias externas. Por este motivo, y por la importancia del tema, será necesario desarrollar acciones y promover programas que permitan construir ciudadanía, campo al que los organismos internacionales deberían aportar con su cooperación financiera.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. 1998. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, D.C..
- BID-IDEA. 2003. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.
- Dahl, Robert A. 1992. The Problem of Civic Competence. *Journal of Democracy*, octubre. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press. .
- Fitch, Samuel J. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto, eds. 2004. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-IDES.
- Huntington, Samuel P. 1992. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1992. *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.
- Hurtado, Osvaldo. 1993. *Gobernabilidad y reforma constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Una constitución para el futuro*. Quito: Feso.
- Linz, Juan. 1999. *La quiebra de las democracias*. México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial Mexicana.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna. 1992. *Los sistemas políticos en América Latina*. México, D.F.: Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas.
- Nohlen, Dieter. 1989. *Sistemas electorales y representación política en América Latina*. San José de Costa Rica: Fundación Frederich Ebert.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández, eds. 1998. *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.