

# ¿Si el país va tan bien, por qué estoy tan mal? Crecimiento e ingobernabilidad democrática en la región andina

RAFAEL RONCAGLIOLO

*Miembro de International IDEA / ÁGORA DEMOCRÁTICA*

## RESUMEN

La gobernabilidad democrática en la región andina es preocupante: Colombia está, desde 1964, sumida en un intenso conflicto armado; en Venezuela se vive una intensa polarización política; en Bolivia, Perú y Ecuador se ha vivido en la última década una inestabilidad política tal que cinco de sus presidentes no han terminado sus mandatos constitucionales. Los problemas de estabilidad política que sacuden a estos países no se correlacionan con un mal desempeño macroeconómico. Aunque durante los últimos cinco años se tuvo un ligero crecimiento económico en la región, la situación social y política ha sido inversamente proporcional. Es por esto que se ha dado una gran desafección entre la sociedad, sus instituciones y sus gobernantes. ¿La razón? Los déficit en el desempeño económico y social de las democracias andinas y el deterioro de los sistemas de partidos. No se han constituido sistemas sólidos de partidos políticos que encuadren los procesos de agregación y articulación de intereses necesarios para gobernar. Al contrario, se ha afianzado en la región una intensa fragmentación de los sistemas de partidos. En la actualidad existen en la región andina 221 partidos políticos de los cuales sólo el 43 por 100 tiene participación; por otra parte, se ha incrementado la personalización de la política, en particular, por los llamados *outsiders*. En todos los países andinos, los partidos han sido literalmente desplazados del monopolio de la representación política por el poder mediático y económico, exacerbando aún más el sentimiento de desafección de la población con los partidos políticos y sus gobernantes. De este caldo de cultivo se gesta la gran crisis de gobernabilidad democrática que vive la región en la actualidad.

**Palabras clave:** Gobernabilidad democrática, Partidos políticos, Fragmentación, Región Andina, Outsiders.

## ABSTRACT

The democratic governability in the Andean region is extremely difficult: Colombia from 1964 is sunk in an intense armed conflict, in Venezuela an intense political polarization is lived, Bolivia, Peru and Ecuador, during the past decade, have been in a political instability that five of their Presidents have not finished their constitutional mandates. The problems of political stability that shake these countries are no correlated with the macroeconomic performance. Although during the last five years a slight economic growth in the region was had, but the social and political situation has been inversely proportional. This is the reason why a great disaffection has occurred between the society their institutions and their governors. The reason? The deficit in the economic and social performance of the Andean democracies and in the deterioration of the systems of parties. Solid systems of political parties have not been constituted that fit the processes of aggregation and joint of interests necessary to govern. On the contrary, an intense fragmentation of the systems of parties has held fast in the region. At the present time 221 political parties exist in the Andean region of which only 43 por 100 have participation; on the other hand the personalization of politics has been increased by the «outsiders». In all the Andean countries, the political parties have been literally displaced of the monopoly of the political representation by the mediatic and economic power, increasing even more the feeling of disaffection of the population with the political parties and their governors. Of this broth of culture the great crisis of democratic governability in the region is developed.

**Key words:** Democratic governability, Political parties, Fragmentation, Andean Region, Outsiders.

La imagen de los países andinos no puede ser más frágil y preocupante: desde 1964, el conflicto colombiano ha producido más de 200.000 muertos. La polarización de Venezuela ha llevado al primer caso de referéndum de revocatoria presidencial, registrado en la historia universal. En los últimos años, cinco

presidentes (dos en Bolivia, dos en Ecuador y uno en Perú) no terminaron sus mandatos. En la actualidad cuatro de los cinco presidentes andinos son verdaderos outsiders.

Este panorama ha implicado un desplazamiento de la atención hacia la región andina

dentro de América Latina: veinte años atrás el problema más urgente era dar fin a los regímenes militares en el cono sur. Hace diez años, la pacificación de América Central. Hoy día, el desafío se centra en afianzar la gobernabilidad democrática de los países andinos.

#### BIENESTAR MACROECONÓMICO

Lo primero que hay que advertir es que los problemas de estabilidad política, que sacuden en diversos grados a estos países, no se correlacionan con un mal desempeño macroeconómico. Ejemplo de esta condición son los dos países con mayor inestabilidad:

En Bolivia, a pesar de su aguda crisis, la economía pasa por un buen momento. La economía boliviana ha registrado una importante recuperación, debido a la coyuntura de los precios internacionales así como al eficaz desempeño de los diversos sectores productivos del país. Así, se espera para el 2005 un nivel de crecimiento del 4 por 100, cifra que se asemeja a la registrada en el año 2000, antes de la crisis. Por otro lado, el déficit fiscal ha disminuido, han aumentado los ingresos fiscales y el dólar se mantiene estable, en parte porque el año pasado las exportaciones se duplicaron, alcanzando así una cifra record.

La situación en Ecuador no es muy distinta. En los últimos cinco años (1999-2004), según el Instituto Cooperación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), el PIB, en precios constantes del año 2000, aumentó de US \$ 10,414 millones a US \$ 18,906 millones, casi duplicándose. El año pasado, Ecuador, con una economía dolarizada, ha tenido la inflación más baja (2,5 por 100) de

sus últimos cuarenta años. De otro lado, el desorden fiscal, como informa también CORDES, «ha mejorado algo»: en los últimos años la recaudación tributaria creció en 5 puntos del PIB, lo que ha permitido reducir el déficit promedio de 1,5 por 100 anual del PIB a 0,6 por 100. Finalmente, la economía ecuatoriana ha logrado, también en estos años, diversificar tanto su aparato productivo como sus exportaciones. Hoy, el 60 por 100 de su economía lo representan los servicios.

#### MALESTAR MICROSOCIAL

Como el resto de América Latina, los países andinos han logrado celebrar procesos electorales aceptablemente libres y justos, del mismo modo como han iniciado las reformas propuestas por el llamado Consenso de Washington. Sin embargo, la democracia electoral y las reformas económicas no han tenido ningún efecto notable sobre la reducción de la pobreza ni sobre la desigualdad.

Según la CEPAL, entre 1990 y el año 2001, la pobreza en Bolivia aumentó de 62,1 a 62,4 por 100; en el Perú, de 47,6 a 54,8 por 100; y en Venezuela de 39,8 a 48,6 por 100. Sólo disminuyó en Colombia, pasando de 56,1 a 51,1 por 100.

Siendo el conjunto de América Latina la región más desigual del mundo, según información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID: 2004), cuatro de los cinco países de la subregión andina (Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela) tienen un coeficiente *Gini* (que mide la distribución y concentración del ingreso) superior al 0,51 registrado en promedio en la región. Por ejemplo, en Ecuador, si bien el PBI, como se ha dicho, casi

se ha duplicado en los últimos años, la población creció a un ritmo casi igual. Como resultado de ello, el PBI per cápita, prácticamente se mantuvo al mismo nivel, pasando de US \$ 1.400 dólares en 1979 a 1.460 dólares en 2004.

En el caso del Perú, ha llevado al economista peruano Jürgen Schuldt a publicar un libro titulado *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Se podría pensar, incluso, que la bonanza macroeconómica, a fuerza de ser repetida por los gobernantes, contribuye al malestar microsocioal. Así, la interrogante que se hacen muchos peruanos es: ¿sí le va tan bien al país, por qué a mí me va tan mal?

Esto significa que los gobiernos andinos han logrado buenos resultados macroeconómicos, pero sin políticas sociales eficientes. Seguramente, ello se vincula con la ausencia de fuerzas políticas que gocen del apoyo social y la consistencia programática necesarias para aliviar significativamente la pobreza y la desigualdad.

#### DETERIORO DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Las reformas liberales que, en los últimos años, destruyeron el viejo Estado que surgió luego de la crisis de los años treinta, no han servido a la construcción de un nuevo Estado. El resultado es una profunda fractura entre el Estado y la sociedad, que se expresa en una rápida deslegitimación y pérdida de poder del primero, y en una gran desorganización de la propia sociedad.

En este cuadro, la pobreza y el malestar tienen una dimensión étnica y regional. La po-

breza tiene un color, es decir, un sello étnico. Los más pobres son los que pertenecen a las llamadas minorías étnicas y pueblos originarios (Banco Mundial: 2003). De igual forma, se han agudizado los conocidos y seculares conflictos y enfrentamientos entre regiones de un mismo país (costa y sierra en el Ecuador, oriente y occidente en Bolivia), que se expresan ahora en cuestionamientos que atañen a la pertenencia o no a un mismo país. Los viejos anclajes que unían a los ciudadanos de una comunidad nacional parecieran amenazados de disolución, en medio de las precariedades y confrontaciones actuales.

No debe sorprender, entonces, la desafección frente a las instituciones democráticas, constatada por todas las encuestas y debida a un complejo conjunto de causas, entre las que se cuentan, en primer lugar, la ineficiencia de los regímenes democráticos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Grupo de Río – International IDEA: 2003), factores a los que se agregan los escándalos de corrupción y el papel que cumplen los medios de comunicación. Desafección, por lo tanto, no frente al ideal democrático sino frente a los resultados económicos y sociales de los gobiernos democráticos.

En ese sentido, los datos de Latinobarómetro 2004 muestran que el apoyo a la democracia, entre 1996 y 2004, ha descendido más en países como Bolivia, Perú y Colombia y Ecuador que en el conjunto de la región, alcanzando un 64 por 100 de desafección. Solamente ha aumentado en Venezuela. Los países que más han perdido en satisfacción son Perú, con 21, y Ecuador, con 20 puntos entre 1996-2004.

## CANCELACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Hubo en los países andinos sistemas y pactos partidarios que explican, por ejemplo, que Venezuela y Colombia fueran los dos únicos países de América del Sur que no cayeron bajo la ola de gobiernos militares que se impuso en el resto del continente, a partir del golpe militar brasileño de 1964.

Agotados los pactos de partidos, como el Frente Nacional en Colombia, el Pacto de Punto Fijo en Venezuela y la llamada «democracia pactada» en Bolivia, no se han constituido sistemas sólidos de partidos políticos que encuadren los procesos de agregación y articulación de intereses y tendencias sociales. Al contrario, asistimos a una intensa fragmentación de éstos. Las cifras oficiales de partidos registrados y de partidos representados en los congresos nacionales son las siguientes:

País	Partidos inscritos	Partidos en el Parlamento
Bolivia	18	8
Colombia	61	47
Ecuador	35	13
Perú	27	10
Venezuela (*)	80	19
Totales	221	97
Promedios	44	19

(\*) Sólo partidos nacionales.

La mayor fragmentación se observa en Colombia, donde el proceso de abandono del bipartidismo secular (Liberal-Conservador) y la existencia de un sustancioso financiamiento público han llevado a la constitución

de los «partidos de garaje», que constituyen un pingüe negocio y que funcionan como meras franquicias para candidaturas individuales. Por su parte, Venezuela, a pesar de su polarización, acusa similar fragmentación, lo que corresponde al fin de un bipartidismo (AD-COPEI) de cuatro décadas. Aunque en este caso no se puede culpar al financiamiento público como promotor de la fragmentación, ya que Venezuela ha pasado a ser el único país latinoamericano en el que no hay ningún tipo de financiamiento público, ni directo ni indirecto, a los partidos políticos. Distintamente, Bolivia tiene la menor fragmentación, pero también en este país ha quedado cancelada la llamada «democracia pactada» tripartita (ADN-MNR-MIR) y las últimas elecciones regionales ya entregan un panorama mucho más disperso.

Los 221 partidos andinos, por otro lado, constituyen un universo fuertemente heterogéneo. Tomemos como ilustración solamente sus edades partidarias: Fundados ambos en 1849, dos partidos en Colombia (el Partido Liberal y el Partido Conservador) se cuentan entre los partidos más antiguos del mundo. Luego, hay ocho partidos andinos que tienen entre 30 y 80 años de vida, que son: en Bolivia, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (fundado en 1942) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (fundado en 1971); en el Ecuador, el Partido Social Cristiano (1951) e Izquierda Democrática (1970); en el Perú, el Partido Aprista Peruano (1931), Acción Popular (1956) y el Partido Popular Cristiano (1968); y en Venezuela, Acción Democrática (1941), el demócrata cristiano COPEI (1946) y el Movimiento al Socialismo (1970). La edad promedio de los

restantes 155 partidos es inferior a los 15 años de vida.

En Colombia, Fernando Giraldo, Decano de la Facultad de Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda y experto en temas electorales, ha contabilizado que, de los 121 partidos representados en el Senado entre 1991 y el 2002, 80 estuvieron sólo una vez. También, en la Cámara Baja, 79 partidos de 121 estuvieron sólo una vez (Giraldo: 2003). La réplica de este ejercicio en los otros países probablemente ofrecerá resultados análogos. ¿Se puede llamar genuinamente partidos a estas microempresas políticas?

En rigor, asistimos a un creciente reemplazo de los partidos por las personalidades unidividuales (valga el neologismo) y, en particular, por los llamados *outsiders*. En todos los países andinos, los partidos han sido literalmente desplazados del monopolio de la representación política, debido a los cambios mediáticos en la cultura política y a las reformas constitucionales y legales producidas en todos los países, a partir de la constitución colombiana de 1991.

En todos los países andinos, salvo Bolivia, la década pasada ha sido una década de profundas reformas constitucionales (Colombia 1991, Perú 1993, Ecuador 1997, Venezuela 1999), en general, orientadas a plantear la democracia participativa, introducir mecanismos de democracia directa, descentralizar el Estado y cancelar el monopolio de los partidos sobre la representación política.

En el Perú, los partidos de los dos últimos presidentes (Fujimori y Toledo) tenían menos

de 8 años de vida cuando ganaron las elecciones, al igual que el de Chávez en Venezuela. Dos de los cinco presidentes actuales no tienen partido (Palacio en Ecuador y Rodríguez en Bolivia). Ninguno de los cinco presidentes andinos representa actualmente a un partido «histórico», de los cuales cuatro son auténticos *outsiders*. Para entender el cambio, conviene recordar que, a inicios de esta tercera ola de democratización regional, hacia 1980, los cinco presidentes andinos representaban a partidos históricos. Lo que ha habido, por lo tanto, es una aguda personalización de la vida política, incentivada por la mediatización y espectacularización de los mensajes y favorecida por el hiperpresidencialismo que agobia, peculiar y secularmente, a toda América Latina.

En este panorama, donde las lealtades por construcción de opciones políticas dan al margen de la institucionalidad, los videos de los tráfugas peruanos o los diputados recientemente denunciados y sancionados en el Ecuador, constituyen, sin duda, situaciones extremas, pero el transfuguismo es un fenómeno común a toda la región, que sólo se entiende como la manifestación más escandalosa del deterioro de los partidos políticos.

#### MERCANTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En América Latina como en el resto del mundo, la política se vuelve cada día más costosa. Requiere inversiones cuantiosas, pues ya no descansa sobre las relaciones cara a cara de la célula, el local partidario o la plaza pública, sino sobre la televisión. Para hacer política se requiere mucho dinero. Hay que invertir y hay que recuperar. El resul-

tado es que, de forma cada vez más frecuente, el lucro ha sustituido a la convicción, como móvil de la acción política. «Si quieres hacer plata, por qué no te metes en la política», le espetó hace poco a un periodista un congresista del Perú. Y hubo otro que, en un lapsus digno de la *Psicopatología de la vida cotidiana* de Freud, juró su cargo «por Dios y por la plata», reemplazando la fórmula tradicional «por Dios y por la Patria».

En correspondencia con las situaciones recién señaladas, los partidos políticos dejan de hacer política. Se han convertido en máquinas electorales, buenas para las confrontaciones de coyuntura sobre temas de interés periodístico, pero cada día más ajenas a los temas sustantivos de la política, particularmente, los temas del desarrollo, la pobreza, el empleo y la desigualdad. Este vaciamiento se corresponde con lo señalado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD: 2004), cuando afirma que, durante los últimos 25 años, hemos conquistado democracias electorales que funcionan, a través de elecciones básicamente libres y limpias y que, además, hemos empezado a aplicar todas las reformas económicas que componían el llamado Consenso de Washington.

Sin embargo, no tenemos ningún resultado notable en materia de reducción de la po-

breza y seguimos siendo la región más desigual del planeta. Cada día más desigual. Es ahí donde hay que buscar las causas más profundas de la desafección con los partidos y con la democracia, que las encuestas nos muestran todos los días.

Por ello, el desafío consiste en transitar de nuestras actuales democracias electorales a democracias de ciudadanos y ciudadanas, que no apoyen a figuras mesiánicas en la efervescencia de la coyuntura política, sino que depositen su respaldo en programas partidarios que aseguren el diseño e implementación de políticas sociales por parte de los gobernantes. En otras palabras, que trabajen, decidida y concretamente, hacia la superación de la pobreza y la desigualdad social, siendo el fortalecimiento de los sistemas de partidos el primer y más expedito paso en el camino para alcanzar este fin.

A pesar de todo lo anterior, las crisis, por lo menos hasta ahora, han tenido soluciones constitucionales y democráticas. No han supuesto, como en el pasado, ni golpes de Estado ni cambios de régimen político. Lo que debe sorprender, en este cuadro regional, no es tanto la fragilidad institucional como el hecho de que, pese a ella, la democracia y los gobiernos democráticos se mantienen. No son crisis contra la democracia sino más bien en la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Ágora Democrática (2004), *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima.

Banco Mundial (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Ciudad de México.

BID (2004), *Construyendo la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Washington D.C.

Giraldo, Fernando (2003), *Sistema de Partidos Políticos en Colombia*, Bogotá.

Grupo de Rio - International Idea (2003), *Gobernabilidad democrática y partidos políticos en América Latina*, Lima.

Latinobarómetro (2004), *Una década de mediciones*, Santiago de Chile.

PNUD (2004), *Informe sobre la Democracia en América Latina*, Buenos Aires.

Schuldt, Jürgen (2004), *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Lima.

Tanaka, Martín (2002), *La situación de la Democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*, Lima.