

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN AMÉRICA LATINA

Posibilidades y tensiones

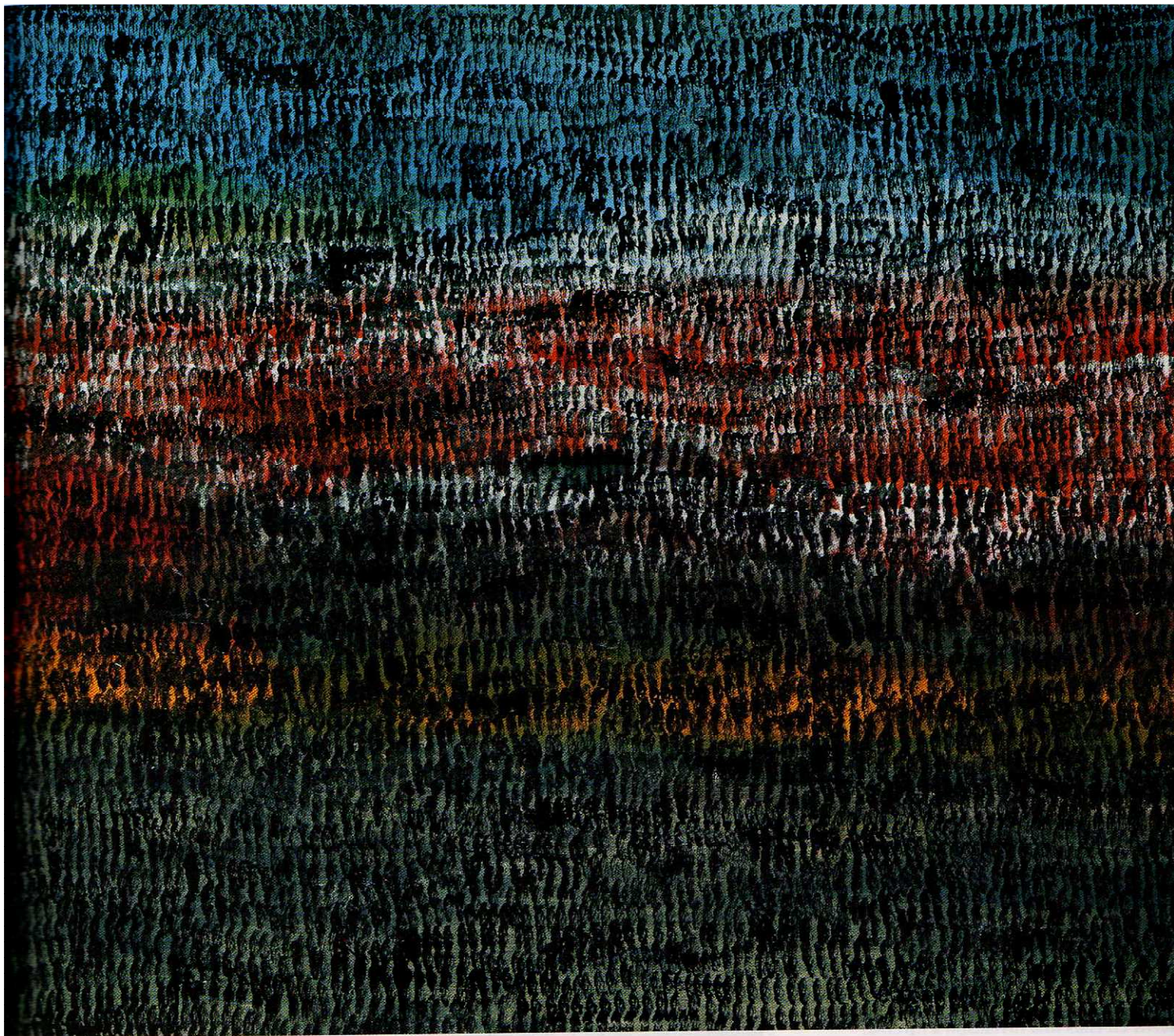
EN UN DIÁLOGO ABIERTO, EN BUENOS AIRES,* BERNARD MANIN Y MANUEL ANTONIO

GARRETÓN ANALIZAN LOS ASPECTOS GENERALES Y LAS PARTICULARIDADES QUE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO ASUMEN EN LOS TIEMPOS CONTEMPORÁNEOS.

BERNARD MANIN: La democracia representativa padece diversos tipos de problemas, pero quizás sean dos los que se destaquen en particular. El primero remite al rol de los partidos políticos. Aquí considero que es posible formular el problema de la siguiente manera: desde hace algunas décadas se asiste a la erosión de las fidelidades partidarias en el electorado. Durante años, los electores votaban por el mismo partido por tradición personal o por tradición familiar, votaban sistemáticamente por el mismo partido, era una cuestión de identidad. Ese mundo, vinculado a ciertos estados de la sociedad, a modalidades de la producción y de la organización del capitalismo, desapareció; no voy a entrar aquí en detalles, porque pienso que estamos de acuerdo con que ese mundo se ha terminado. Además, habría

que mencionar la importancia del rol de la educación. En la actualidad, una parte cada vez mayor de los ciudadanos no se comporta de manera estable, fija, votando por fidelidad partidaria siempre lo mismo. Y este hecho ha producido un debilitamiento de los partidos políticos en el electorado. El problema reside en si este debilitamiento en el electorado puede manejarse en la democracia representativa. Si hubiera una situación de fluidez absoluta de los partidos, es decir, no solamente de los electores, sino también de los militantes, de los dirigentes, de los diputados y de los ejecutivos, entonces se llegaría a un sistema en el que sería muy complicado hacer funcionar una democracia representativa. En otras palabras, se puede considerar la posibilidad de una democracia representativa en la que una gran parte de los

Ambos especialistas coincidieron en Buenos Aires en junio de 2013, durante la realización del Seminario Internacional "¿Hacia una mutación de la democracia?", organizado por el equipo de investigación "Las nuevas formas políticas", Instituto Gino Germani, UBA.



electores sea flotante. Pero si todo comienza a flotar, es decir, si los propios diputados empiezan a mudar de afiliación de la noche a la mañana, si los líderes o los activistas cambian de afiliación en un corto período, ya no existe responsabilidad política, porque no se sabe si los que están en el poder en un momento dado pueden, de la noche a la mañana, transformarse ellos mismos en oposición, y, en ese caso, no se sabe cómo sancionarlos, cómo castigarlos; las mismas personas pueden permanecer indefinidamente en el poder; la confusión en el ánimo

de los electores se hace muy grande si no existe un elemento de estabilidad. Y sin querer extenderme, pienso que uno de los primeros problemas, y quizás el principal, es cómo organizar partidos que favorezcan o permitan el juego de la democracia en un mundo en el que las afiliaciones partidarias de los electores se han erosionado. Son las instituciones, en mi opinión, las que pueden hacer eso. Es decir, hay que crear, como se ha hecho en algunos países, hay que otorgar dentro del parlamento privilegios o franquicias especiales a los partidos, en

LAS ALCANTARILLAS DE D

2004

TODAVÍA

términos de presidencias de comisiones, de recursos para organizar grupos, un mayor peso en el orden del día. Todo ello apuntaría a mantener el rol de los partidos como fuerzas en oposición.

El segundo problema que enfrentan las democracias representativas, a mi juicio, es la integración de formas de participación política no institucionalizadas. Aquí también, durante los últimos veinte años, y las pruebas en este sentido son numerosas, las democracias representativas han asistido a un aumento de la actividad política no institucionalizada. Y mi posición, en general, sobre este asunto es que las instituciones representativas posibilitan esto en tanto poseen un lugar para esta expresión política no institucionalizada. Por consiguiente, no se trata en absoluto del fin de la representación. Sin embargo, queda por resolver cómo integrarlas en el juego de la representación. Entonces, no hay que ver en estas manifestaciones no institucionalizadas el fin de la democracia representativa, sino más bien advertir en ellas una invitación a inventar formas que las tomen en cuenta. Esto puede hacerse de modo informal, y creo que aquí la mejor manera es considerar en primer lugar que existe un espacio en el sistema para estas formas y, por lo tanto, no esgrimir frente a ellas condenas, exclusiones, excomuniones. Me dicen que no son formas representativas. Este es un error respecto de la democracia representativa. Es necesario que no se produzcan excomuniones por parte de los demócratas ante las formas no institucionalizadas; por el contrario, hace falta encontrar medios de integración o de articulación con los partidos y aquí nos hallamos en una zona de innovación.



UNO DE LOS PRIMEROS PROBLEMAS, Y QUIZÁS EL PRINCIPAL, ES CÓMO ORGANIZAR PARTIDOS QUE FAVOREZCAN O PERMITAN EL JUEGO DE LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO EN EL QUE LAS AFILIACIONES PARTIDARIAS DE LOS ELECTORES SE HAN EROSIONADO (B.M.).

Estas son, pues, maneras de analizar los dos problemas más destacados. Se podría agregar un tercero: la confianza de los electores en los líderes políticos, pero soy más reservado en este aspecto ya que me parece que la confianza se cita a menudo como uno de los problemas. En la democracia creo que existen dos aspectos. En primer lugar, que los ciudadanos desconfiados son ciudadanos demócratas "educados" y el universo en el que uno se remite a algún otro, en el que se tiene confianza en otros para decidir lo que se va a hacer, es también el universo de la deferencia, es el universo de personas que no son consideradas "tan educadas", que se remiten a personas que se considera que sí lo son para que decidan en su lugar. No estimo que eso se pueda restaurar.

Sin embargo, también existen pruebas de que, de todas maneras, los electores tienen una mala opinión de los políticos, que desconfían de ellos, pero eso no les impide votar por los políticos en cuestión; se ha producido una especie de desacralización de los políticos y no veo por qué sea en sí misma algo problemático; se puede funcionar perfectamente con políticos que sean considerados como personas que se reclutan, y que no se los invista como si tuvieran una función sagrada, pero a los que sin embargo se los deje gobernar. Tengo más incertidumbres con respecto a este tercer factor y por ello no lo mencioné al comienzo.

MANUEL ANTONIO GARRETÓN: Desde el momento en que los diferentes países de América latina accedieron a la democracia hace unos veinte años, conformando un panorama en el que, por primera vez en

la historia, todos los países de la región tienen regímenes democráticos, surge una paradoja: la democracia aparece como el régimen político reinante, pero, a la vez, es cuestionada en cuanto a su pertinencia. Esto quiere decir que la capacidad de los países democráticos para resolver sus problemas se produce en un momento en que fenómenos como la globalización les quitan a las naciones la capacidad de tomar decisiones, por ejemplo, la tasa de desempleo o crecimiento no depende de la política económica que se adopta en cada país, sino de la Bolsa de Tokio o de otras variables. Y rápidamente aparece el tema de la relevancia de la democracia, que en algunas partes se denominó el desencanto democrático. Este desencanto está estrechamente vinculado al hecho de que en casi todos los países, el gran problema fue el ajuste conservador del estilo del llamado "consenso de Washington", es decir, el establecimiento del modelo neoliberal.

La democracia alienta muchas expectativas de cambios pero, al mismo tiempo, la gente ve que los partidos, ya sean de izquierda o de derecha, hacen más o menos lo mismo. Y entonces, toma distancia de los partidos. Además, en América latina, salvo en algunos países, los partidos no habían tenido gran consistencia, solidez, ni arraigo en la sociedad, como sucede en las naciones europeas. Incluso en países con una intensidad partidaria muy débil, como los demócratas y republicanos en los Estados Unidos, los partidos representan, sin embargo, algo general que marca cierta diferencia. Así, en ese momento, aparece la crisis de representación de los partidos en dos sentidos: por una parte, la representación de los actores, de las personas y, en este caso, muchas de

las cuestiones que tú has mencionado se presentan de la misma manera. Pero, por otra parte, hay algo que para los países de América latina es relevante y es que los partidos o los movimientos sociales se asociaban a proyectos históricos o políticos, y el peso de la ideología era muy importante. Ahora, en cambio, el partido tiene problemas en representar una visión del mundo, ni una utopía, ni una ideología. Por lo que tenemos pues los dos aspectos, por un lado, los partidos que representaban reivindicaciones están abocados al gran problema de la administración del modelo neoliberal y sus efectos con condiciones muy estrictas sobre la economía sobre la reducción del rol del Estado, etcétera, que hay que cumplir, lo que significa que no se van a resolver las reivindicaciones de la gente, porque finalmente es el ministro de Finanzas el que va a decidir qué se hace, no el *demos*, el pueblo, ni el Presidente. Por otra parte, aun si en otras épocas, los partidos de gobierno o de la oposición no satisfacían las reivindicaciones grupales o personales, por lo menos podían representar algunos proyectos de cambios significativos en la vida social y, por lo tanto, individual. Eso también se pierde, los partidos dejan de representar tanto las reivindicaciones, como los proyectos alternativos, lo que se denomina, en un sentido más amplio, principios, que debían argumentarse, es decir, el aspecto deliberativo de la representación, no sobre políticas tecnocráticas concretas, sino sobre proyectos de sociedad. Esto se debilitó mucho. Y ello explica, en mi opinión, el derrumbe del sistema de partidos, como en el caso de Venezuela, la consiguiente aparición de partidos que son a la vez movimiento y partido y, asimismo, una fuerte personalización por

SI TUVIERAS UN SISTEMA MÁS PARLAMENTARIO HABRÍA MAYOR POSIBILIDAD DE QUE APARECIERAN MÚLTIPLES LIDERAZGOS... (M.A.G.).

dos razones: por una parte, el líder es el que representa el conjunto del descontento y una posible utopía no ideológica, pero vinculada a su personalidad. Por ejemplo, Chávez. Aunque en muchos casos se puede ver que esa personalización está también vinculada a otro aspecto de la representación y que va más allá de los partidos; es decir, está vinculada con el mismo sistema presidencial. Este es, en mi opinión, un problema para la democracia representativa, porque todo depende del presidente quien está por encima de los partidos. En un sistema de tipo parlamentario, si en algún momento la sociedad está en contra de las políticas gubernamentales, entonces se debe llamar a elecciones. En el sistema presidencial no existe esa posibilidad: hay un período de gobierno de cuatro, cinco o seis años y en muchos países, no en todos, se tiende a la reelección que, como está tan vinculada a la personalidad del líder, se vuelve una predisposición a la reelección permanente. Esta es una manera de ver el problema de la representación. Por otro lado, y para terminar, debemos volver a la famosa cuestión de Lipset y Rokkan¹ sobre los partidos como expresión de clivajes o fraccionamientos de la sociedad. En el caso de sistemas de partidos diferenciados, como el chileno, se podría decir lo que señalaban ellos: había centro, derecha e izquierda que representaban alternativas o formas de modelos socioeconómicos. Pero, en otros casos, había partidos, como los llamados populistas, que representaban el clivaje clásico capitalista/socialista u otros clivajes típicos de

sociedades de un capitalismo dependiente. Hoy existe una superposición de clivajes, lo que plantea un problema de identidad de los partidos, incluso de una identidad tan fluida como la de los partidos populistas, esto quiere decir que el llamado al pueblo más general que se hacía antes ya no puede realizarse, porque ese pueblo no es más la clase obrera, las clases medias, los estudiantes y los campesinos, sino que tiene una base social mucho más diferenciada, más compleja, que no quiere ser representada por otros. No solamente a causa del individualismo, sino también porque las reivindicaciones en esas sociedades no son generales sino muy particulares, lo que vuelve extremadamente difícil diagramar un programa de partido y entonces eso, finalmente, lleva a la personalización.

B.M.: Me parece que esto no es muy diferente de lo que se puede observar en las democracias avanzadas en general. El hecho de que las coaliciones que llegan al poder se constituyan sobre varios segmentos de la sociedad, que se coalicionan o se agrupan alrededor de cierta temática en un momento dado se observa también en las democracias, digamos, "avanzadas" o en los países más avanzados y allí también ocurre la transformación y existen coaliciones que son dependientes de las circunstancias, de un tema, de un momento, y añadiría, totalmente en línea con lo que tú dices, de una personalidad. La personalización de la política es un fenómeno importante en las democracias avanzadas, incluso en los sistemas no presidenciales; aun los sistemas parlamentarios asisten a esa personalización del poder, que

se centra en el jefe de la mayoría o en el jefe del partido en el poder. Como ilustración, tal será el caso de las próximas elecciones en Alemania, que van a estar personalizadas alrededor de la Canciller.² La Canciller desempeña un papel cada vez más importante. Doy este ejemplo solo como ilustración, pero el fenómeno es general. Lo mismo sucede en Inglaterra, en el fondo, el país del parlamentarismo. Pero ese movimiento de personalización me parece, por una parte, común y, por otra, no le encuentro un aspecto intrínsecamente amenazador para la representación. Por el contrario, en esa dinámica, en primer lugar, se produce la movilización de las energías. Si se quiere movilizar, la política personalizada interesa, moviliza y suscita pasiones y compromiso. Algo deseable por razones de actividad democrática. Claro que siempre y cuando el líder se oponga a otros líderes, es decir, que no exista solamente una imagen. Lo que es amenazador, antidemocrático y muy temible, en todo caso, para la democracia y el liberalismo o los valores liberales, es la cultura plebiscitaria, es decir, aquella en la que un jefe se presenta antes del sufragio con el principio de "soy yo o el caos", "soy yo o la nada". Ese es el plebiscitarismo peligroso, pero que haya varias personalidades compitiendo o varias imágenes personalizadas compitiendo me parece consistente y coherente con los valores fundamentales de la democracia.

M.A.G.: Yo no veo un problema en este sentido. Pero lo que sucede, y allí el incon-

¹ (Nota del editor). En referencia al clásico trabajo de S.M. Lipset y S. Rokkan: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, 1967.

² El diálogo se desarrolló antes de las elecciones en Alemania.



LAS TRIBUS II

2003

veniente, es que frente al líder personal, no hay otro, al menos en los casos latinoamericanos. Pienso que si tuvieras un sistema más parlamentario habría mayor posibilidad de que aparecieran múltiples liderazgos. Además, y en eso estoy en parte de acuerdo, actualmente los problemas en América latina son los mismos que en otras partes del mundo, con algunas especificidades; pero la diferencia entre lo que pasa ahora y lo que sucedía hace treinta años reside en que antes se podía decir que los países de Occidente tenían estos problemas, los países de América latina tenían estos otros problemas. En la actualidad, los problemas de estos países, no de todos pero sí de muchos de ellos, son los mismos, por lo que no digo que sean solamente específicos de aquí. Sin embargo el peso histórico es importante, quiere decir que aun cuando los problemas sean los mismos o similares, se plantean sobre bases socioculturales diferentes, con sociedades civiles mucho más organizadas

en los países de Occidente y con partidos que tienen una historia, una cierta identidad, es decir, un sistema de partidos más fuerte. Alguien puede decir que es similar el caso de Italia... Ahora bien, la cultura política que hace que los partidos finalmente sean considerados y aceptados como la instancia representativa más importante, es válida en algunos países de América latina, pero no en la mayoría. En el Uruguay, sin duda. En el Brasil fue una gran ventaja en el proceso de democratización y la lucha contra la dictadura, ya que era un país que no tenía un sistema de partidos y ahora lo tiene. En el caso particular del Brasil, hoy las cosas son un poco complejas en este sentido, pero existió, en el caso de Lula sobre todo, esa relación entre movimiento, partido, líder y Estado que funciona. Puedes estar a favor o en contra, pero allí encuentras que funciona. En cambio, en el caso chileno, por ejemplo, que era lo contrario del Brasil, donde existía un sistema de partidos muy repre-

sentativo, muy sólido, hoy tienes en primer lugar dos sistemas superpuestos, un sistema bipartidario: los herederos de la dictadura y las fuerzas democráticas, por una parte, y, por otra, los partidos tradicionales. Este sistema de partidos, por otras razones, como el sistema electoral, ha mostrado ser muy poco representativo y existe una gran desafiliación: en abril, en las últimas elecciones municipales, votó el 45% de la población. En países con culturas que aceptan que, aun cuando las personas no voten, las elecciones son legítimas, esto no es un problema tan grave, pero en el caso de Chile, las elecciones comienzan a volverse ilegítimas. La no participación no es solamente un problema de apatía que existe en todo el mundo, pienso que lo que tú has dicho sobre la personalización es correcto porque termina con cierto desinterés, pero en el caso chileno yo no diría que se trata de esta cuestión, sino de fragilización y de rechazo, porque hay una crisis de legitimidad. ■