

LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA: UNA PROPUESTA TEÓRICA DESDE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

LUISA BÉJAR

SIN DUDA, LA PROFUNDA TRANSFORMACIÓN POLÍTICA que desde hace más de dos décadas han experimentado casi todos los países de América Latina alentó el estudio de los múltiples aspectos de este proceso. En la mayoría de los casos, el esfuerzo ha significado el paso de un orden autoritario a otro democrático, lo que supone asumir el reto de construir un nuevo sistema de representación, acorde con los principios y prácticas de este arreglo político. El asunto, cabe advertir, muestra una importancia primordial, por cuanto de ello depende la supervivencia del régimen democrático que pretende consolidarse. Constituye, ni más ni menos, la condición para asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán atendidas durante el proceso de formulación de las políticas públicas, exigencia que anima la justificación de este ordenamiento de la política, tanto en la teoría como en la práctica.

Al considerar la participación de una parte significativa de la sociedad, integrada por sujetos con perfil y proyecto más o menos diversos y eventualmente en conflicto, un aspecto clave en el logro de esta empresa es la sustitución de las fórmulas institucionales del pasado, por definición opuestas a la pluralidad política y a la competencia democrática. En el mismo sentido, el proceso observa la obligación de las élites políticas de ajustar su comportamiento a los nuevos preceptos que paulatinamente se abren paso. Ambos aspectos, casi no hay que decirlo, han de ser atendidos en forma paralela y oportuna, a fin de conjurar el peligro de una reversión autoritaria, y de asegurar el afianzamiento de la novel democracia.

El desafío implica, por tanto, no sólo definir *quiénes* son representados y por *quién*, sino también, y sobre todo, el *modo* en que este requisito es garantizado como resultado del cambio político emprendido. Cabe recordar aquí que el sistema de instituciones que articula la democracia representativa incluye por igual el procedimiento de selección y autorización de quienes aspiran a convertirse en gobernantes, y los formatos que deben guiar la

elaboración y ejecución de las decisiones públicas, a fin de hacerlas aceptables y obligatorias para sus destinatarios. La manera en que esta última incógnita quedará despejada en los nuevos sistemas considera dos problemas entrelazados y en igual orden de importancia: el primero atañe a la eficacia de las instituciones representativas en proceso de creación; el segundo, al grado en que éstas permiten, en efecto, la expresión y la integración de las demandas de la ciudadanía.¹ Ambas cuestiones apuntan, pues, a la necesidad de apreciar la pertinencia del marco institucional en construcción, tanto en cuanto a su capacidad para conseguir los objetivos de gobierno, como a que éstos reflejen la voluntad general.

El interés por conocer el *modo* en que los representantes cumplen, en la democracia, el compromiso contraído con sus electores, ha dado lugar a las más diversas apreciaciones. En este recuento están presentes las visiones convencidas de la incompetencia de la ciudadanía para expresar en forma articulada y realista sus preferencias, así como aquellas que descartan cualquier posibilidad de llegar a acuerdos satisfactorios para todos. A ellas se suman otras claramente escépticas con respecto a la eficacia de las instituciones democráticas para asimilar a la opinión pública en las decisiones de gobierno.² Influidas por una percepción pesimista de la política, en el razonamiento de cualquiera de estas teorías apenas se disimula la inclinación de sus autores a favorecer la gobernabilidad a costa de la representación.³

Desde otras visiones, preocupadas por remontar lo que se considera una deformación de la democracia moderna, la representación parlamentaria es apreciada como un proceso discontinuo. En el tramo inicial, correspondiente a la fase electoral, la ciudadanía domina los criterios de integración y de las tareas de la legislatura. Luego, su voluntad es desplazada por los partidos, tanto en el diseño de la agenda como en el contenido de las políticas públicas, una vez desarrollada su actividad a nombre del Estado.⁴ Sin menoscabo de los problemas atribuibles a la emergencia de los partidos, en

¹ Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Arturo Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, p. 46.

² Buena parte de la literatura, desde la perspectiva de la teoría económica de la democracia, la elección social y la elección racional, asume estas posturas. Véase, William Riker, *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986. Una crítica a esta concepción puede leerse en Gerry Mackie, "All Men are Liars", en Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

³ El caso más destacado en este sentido es el de Joseph A. Schumpeter y de muchos de sus seguidores. Véase, del autor, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1976.

⁴ Véase Ángel Garrorena, *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Cívitas, 1991, pp. 50 y ss.

estas lecturas, empero, se ignora uno de los rasgos centrales de la democracia representativa, ajena desde su concepción a la aplicación de cualquier forma de mandato. A este hecho se suma la dificultad de acceder a una determinación uniforme o concreta de la voluntad popular.

Ciertamente, este diagnóstico y quizás otros más aciertan al apuntar la existencia de serias deficiencias en el proceso representativo. Por lo general, la reacción de los especialistas ante esta situación no ha sido tratar de comprender el fenómeno a cabalidad, y menos avanzar en el perfeccionamiento de los medios destacados desde la teoría para el cumplimiento de este fundamental compromiso de la democracia. Aunque objeto de creciente atención, el proceso deliberativo que antecede en la legislatura a la construcción de la voluntad política, es una muestra en este sentido. Este juicio, cabe aclarar, es válido tanto para los casos en que este tipo de regímenes ha logrado ya su consolidación, como para aquellos que aún aspiran a alcanzar esta condición. Si acaso, para estos últimos el problema adquiere mayor calado, por cuanto que lo que está en juego reclama mayor urgencia en las respuestas por los inconvenientes y los riesgos que amenazan el buen resultado de esta empresa.

El descuido con que se ha abordado el problema de la representación parlamentaria se aprecia más desde el análisis politológico, comprometido con el manejo de fenómenos por esencia complejos y dinámicos en su desarrollo, que desde el filosófico o el jurídico. Ante este panorama, este escrito busca explorar el problema desde la teoría política. Analiza sus bases en el orden democrático-liberal con una perspectiva normativa y empírica, y hace una revisión del proceso de institucionalización del modelo y de sus transformaciones posteriores. A continuación, puntualiza la importancia del debate parlamentario en el funcionamiento de las democracias representativas. Por último, el trabajo esboza algunos de los problemas enfrentados por muchos países de América Latina en la construcción de un sistema de representación democrático que incorpore los aportes de la deliberación en los escenarios legislativos.

UNA APROXIMACIÓN NORMATIVA Y EMPÍRICA

Sin duda, la democracia, entendida como procedimiento político dirigido al logro de la autodeterminación y la autorrealización, está obligada a hacer diversos ajustes en sus cimientos a fin de incluir en su *corpus* de ideas el sustrato representativo. Algo a lo que no podrá renunciar, sin embargo, es a la "igualdad intrínseca" de los miembros de la comunidad política, de quie-

nes, según los principios de la doctrina del consentimiento y de la soberanía popular, deriva toda autoridad gubernamental.

De acuerdo con Robert Dahl, la premisa esencial de este planteamiento es que, en la decisión de asuntos de índole colectiva, todas las personas deben ser consideradas como iguales.⁵ En consecuencia, nadie puede reclamar o ser objeto de privilegio alguno con respecto a los demás, sin antes justificar esta pretensión de manera satisfactoria. Por su parte, este supuesto fundamenta el derecho de cada sujeto a una igual consideración de sus intereses en el proceso de elaboración de las decisiones que le afectan, concepción que no se opone a que sus demandas puedan ser expresadas por medio de algún tipo de representante, siempre que éstas sean interpretadas y hechas públicas de acuerdo con las reglas establecidas con ese propósito.

A esta presunción se agrega una de “autonomía personal”, lo que significa que todas las personas, vistas en un plano general, se encuentran bien calificadas para gobernarse por sí mismas. Esta aseveración implica reconocer que nadie puede ser mejor juez o gestor de sus necesidades que uno mismo, y que el conocimiento que otro pueda tener al respecto difícilmente puede ser superior al propio. De esta suerte, el derecho de cada individuo a juzgar si una disposición o una política puesta en marcha es o no en su interés, debe ser ejercido en forma personal. No obstante, como en el caso anterior, este requisito no excluye la posibilidad de admitir que la elección de los medios requeridos para alcanzar un fin personalmente determinado sea depositada en una figura intermediaria.

Desde esta perspectiva, la legitimidad de los regímenes democrático-representativos gira fundamentalmente en torno a su capacidad para ceñir sus decisiones a las expectativas e intereses de la ciudadanía. Con este propósito, se pone en marcha el proceso electoral, figura central en el arreglo, con base en dos vertientes. La primera, destinada a asegurar que en la competencia por los cargos de representación popular el ganador deba su puesto al elector, constituido en árbitro de esta disputa al expresar su preferencia en las urnas en favor de una u otra opción. Los gobernantes así designados quedan comprometidos a rendir cuentas de sus acciones a los votantes por el poder que éstos les confieren.

Los comicios sirven de instrumento para la selección de personas y a la vez para mostrar las preferencias de la ciudadanía en relación con aquellos asuntos de interés público puestos a consulta por los participantes en la contienda, durante el desarrollo de sus campañas. Aunque la definición de es-

⁵ Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1989, pp. 83 y ss.

te universo queda a cargo de los candidatos, quienes deciden qué problemas y soluciones pueden atraer más la atención de los votantes, el sufragio es sin lugar a duda uno de los medios puestos a disposición del elector para participar en el diseño de la agenda y de las decisiones públicas.

Pieza fundamental en el funcionamiento de este esquema es la existencia de una opinión pública libre; esto es, de una sociedad civil con acceso a la información que precede a la elaboración de la ley, así como a la que corresponde a su posterior aplicación por el Ejecutivo. Cumplido este requisito, el ciudadano está en condiciones de supervisar, juzgar y refrendar, o bien, por el contrario, rechazar la actuación de las autoridades, llegado el momento electoral.

La trayectoria regular y periódica del sufragio convierte al elector en un agente político activo, toda vez que le permite formular su opinión sobre los asuntos por tratar, si no con anticipación, sí por lo menos en situación de emitir un juicio retrospectivo. En este contexto, por último, cabe destacar la importancia de un marco institucional orientado a la reelección inmediata e irrestricta de los representantes, imprescindible para alentar su atención sobre las demandas de los votantes.⁶

En un entorno plural y, por lo mismo, proclive a la aparición del conflicto de intereses, la representación reclama, en adición al capítulo electoral, el concurso de un entramado institucional dirigido a crear los lazos de cooperación tendientes a allanar la formación de la voluntad del Estado. De acuerdo con la lógica democrática, el armazón creado con este objetivo debe garantizar que todas las corrientes de opinión tendrán igual oportunidad de acceso al órgano legislativo. De la misma manera, se precisa que su intervención estará libre de cualquier tipo de coacción, merced a la expedición de normas sin sesgo de privilegio o perjuicio para ninguna de ellas.

En la práctica parlamentaria, la satisfacción de este requisito demanda la confección de fórmulas institucionales consensadas y capaces de comprometer a todas las fuerzas políticas relevantes. Este cometido obra bajo el principio de equidad democrática y el entendido de que, al ajustar su comportamiento a lo dispuesto por la ley, los beneficios serán mayores que aquellos que emanaran de hacerlo de otro modo.⁷ Obvio es decir que se da por supuesto que cualquier obligación o convenio se verá reciprocado y

⁶ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, cap. 5.

⁷ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, Cambridge, Mass., The mit Press, 1998, p. 127. También, Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitution and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 62.

cumplido en igual medida por cada una de las partes. Una vez establecido este compromiso, las decisiones que toman cuerpo en la legislatura quedan sustentadas sobre una base de igualdad que extiende a todos sus integrantes la posibilidad de expresar, confrontar, sopesar y replantear sus convicciones frente a otras opciones, de considerarlo necesario.⁸

Los productos derivados de este proceso deliberativo, por cuanto permiten presuponer racionalidad en sus fundamentos, imponen a todos los participantes una obligación tanto moral como práctica, aun cuando sólo cuenten con el voto de la mayoría. Desde esta perspectiva y de conformidad con las reglas acordadas, la minoría resultante puede confiar en que sus objetivos podrán ser llevados a cabo, una vez que las razones que los acompañan sean reforzadas hasta sumar los convencimientos necesarios para allegarse el juicio mayoritario. Su aceptación del desenlace de la disputa muestra así un carácter voluntario.

Ahora bien, en los ordenamientos democráticos, las decisiones a cargo de la legislatura reclaman por lo menos el respaldo de la mayoría, pero siempre a condición de que todos sus miembros tengan antes la oportunidad de participar, sin impedimento alguno, a través de la discusión, en la pesquisa de la opción que mejor atienda al interés de los gobernados. Desde luego, el procedimiento presume que el debate parlamentario no está determinado por suposiciones prefijadas y, en cambio, se muestra sensible a incorporar en su discurso los resultados de la deliberación que la opinión pública sintetiza. Agotada esta formalidad, no contraviene a la lógica democrática que la presión que observa el cuerpo legislativo, al tener que resolver sobre las cuestiones públicas en tiempo limitado, justifique la aplicación del principio de mayoría para acotar el intercambio de opiniones.⁹

En su propuesta sobre el gobierno representativo, Bernard Manin recoge los planteamientos anteriores en cuatro principios constantes en el arreglo, a pesar de las hondas transformaciones que éste ha experimentado a lo largo del tiempo. Como punto de partida, observa el autor, se demanda la selección de gobernantes bajo el método electoral, y no otro, vista la lógica del modelo y las ventajas que éste presenta, por sobre otras opciones,

⁸ Ello constituye una condición para dar seguridad al acuerdo de cuestiones o políticas sustantivas, carentes por principio de un desenlace previsible dado el carácter coyuntural de las consideraciones que median en su definición. Si esto es válido para las democracias consolidadas, lo es más para aquellas que aún luchan por establecerse, toda vez que la impronta del pasado autoritario genera en los contendientes desconfianza mutua e inexperiencia en la negociación.

⁹ A este respecto se puede ver Jürgen Habermas, "Popular Sovereignty as Procedure", en James Bohman y William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Londres, The MIT Press, 1997.

para su funcionamiento.¹⁰ Hasta aquí, sin embargo, el orden político democrático puede hacerse acreedor únicamente al adjetivo de electoral. Esto es así toda vez que el hecho de que los gobernantes hayan sido seleccionados en comicios libres y competidos no supone, en forma alguna, la existencia de las condiciones institucionales necesarias para asegurar el ejercicio práctico de una democracia representativa.¹¹ Cuántas veces los miembros de una legislatura, aun habiendo sido elegidos democráticamente, no pueden actuar en el mejor interés de la ciudadanía, debido al dominio de una mayoría que aplasta el derecho de las minorías a manifestar sus convicciones y a supervisar las actividades gubernamentales, impidiendo con ello el cumplimiento del compromiso adquirido con sus electores.

Con este antecedente, el arreglo representativo añade tres elementos más al modelo, comprometidos con el modo en que las decisiones públicas deben ser elaboradas, a saber: 1) independencia relativamente amplia de los gobernantes con respecto a los deseos de sus electores, a fin de permitir el establecimiento de acuerdos tendientes a la integración de la voluntad general; 2) libertad para que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre los asuntos que la afectan, sin restricción alguna o censura gubernamental ante ella, y 3) obligatoriedad de sujetar cualquier decisión con efectos sobre la ciudadanía a la confrontación con otras ideas, bajo el formato de un debate público escenificado en la tribuna parlamentaria, a efecto de dar cabida a la presunción de racionalidad en las disposiciones asumidas por el órgano legislativo.

El modo en que estos preceptos sean satisfechos en la práctica determinará, en buena medida, la probabilidad de que un régimen refrende su carácter representativo y democrático. Perseguir esta meta es una cosa; poder alcanzarla fácilmente es otra. En primer lugar, no sólo porque la representación se erige como la categoría que corona el edificio de la democracia moderna, sino también porque el significado concreto del concepto no puede ser definido de antemano, y mucho menos de una manera independiente de sus condiciones de aplicación.¹² Conviene recordar aquí que la representación democrática supone decisiones que involucran al conjunto de miem-

¹⁰ El sorteo o la designación personal para ocupar un cargo de representación popular quedan pues descartados. Bernard Manin, *op. cit.*, cap. 2.

¹¹ Generalmente, sin embargo, se considera que la democracia es representativa con sólo la elección democrática de la autoridad. Véase Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, "Elections and Representation", en el libro coordinado por los mismos autores, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹² Claus Offe, *Modernity and the State, East, West*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 91-94.

bros de una comunidad política, lo que incluye su derecho a acordar la aplicación de medidas positivas en beneficio de grupos particulares.¹³

Además de constituir un proceso de alcance colectivo, la fórmula representativa considera una multitud de posibilidades relativas a su organización, determinadas siempre por las circunstancias objetivas de cada experiencia. En este entendido, cualquier estudio concreto requiere una evaluación clara de la configuración de la sociedad analizada, de sus tradiciones y creencias, su experiencia histórica y, desde luego, del arreglo institucional que conforma su sistema político.¹⁴ Ahora bien, este último renglón demanda considerar igualmente el impacto de factores tales como la organización vertical y horizontal del gobierno, y el sistema electoral y de partidos, a los que es necesario sumar otras piezas del rompecabezas institucional que también dan cuenta de la relación entre gobernantes y gobernados. Entre ellos destacan los medios de comunicación, las asociaciones civiles y las entidades educativas, por su encargo de hacer llegar a la ciudadanía la información requerida para orientar su voto, sin distorsiones ni desequilibrios.

Así, por ejemplo, cuando un gobierno parlamentario se acompaña de un sistema de partidos plural, la participación de los distintos segmentos de la sociedad suele verse alentada notablemente, dada la expectativa de que sus intereses, por diversos que parezcan, serán considerados en el parlamento. En la práctica, esta posibilidad difícilmente puede ser compensada por un Ejecutivo presidencial, ligado por lo regular a un solo partido, con el compromiso de representar las muy diversas reivindicaciones que concurren en la sociedad actual. En lo que toca al sistema electoral, no está de más advertir su profunda influencia en la integración de la voluntad popular, al dar mayor o menor cabida a esta pluralidad social.¹⁵

La ausencia de mandato en el diseño representativo, y la exclusividad que las cartas constitucionales suelen conceder a los partidos como medio para la transformación de un proyecto político en acción de gobierno, exige que su intervención en esta labor sea examinada con algún detenimiento. La extensión de este trabajo, sin embargo, pone coto a esta empresa y da cabida sólo a algunos casos a modo de ilustración. A este respecto, por ejemplo, es posible observar que, cuando su cohesión es débil, las preferencias

¹³ Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference*, New Jersey, Princeton University Press, 1996.

¹⁴ Dieter Nohlen, "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, pp. 15-25.

¹⁵ Ángel Garrorena, *op. cit.*, pp. 65-66, y Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, primera parte.

ciudadanas se ven multiplicadas en la arena parlamentaria, lo que hace más ardua su articulación en el recinto. En presencia de una situación de este corte, por otra parte, la fragmentación y la ineficacia del control parlamentario sobre el gobierno son sucesos corrientes.

La lógica competitiva, a la que se hallan supeditados los partidos políticos, alienta la disolución de las identidades colectivas. El órgano legislativo, en contraste, sigue un patrón inverso. Mientras los primeros acentúan la heterogeneidad social, el segundo favorece la coincidencia, la conciliación o la transacción requeridas para la reproducción del cuerpo político. En este sentido, puede decirse que el debate parlamentario crea las condiciones para la construcción de consensos, si bien cabe aceptar que su desempeño en este campo no siempre es virtuoso. De esta suerte, aunque la acción integradora de las legislaturas tiende a neutralizar las ambiciones políticas de los partidos, no evita la aparición de eventuales desviaciones de origen partidista en la atención de las demandas ciudadanas.

Este inconveniente explica la necesidad de complementar la acción representativa de los parlamentos con instrumentos de la democracia directa. La aplicación excesiva de este recurso, empero, pone de manifiesto la inferioridad de sus productos con respecto a aquellos delineados por la representación parlamentaria. No está de más recordar aquí que las razones y argumentos que fundamentan las decisiones del parlamento se hallan expuestas a la "ley del reencuentro", lo que coloca a sus miembros bajo el escrutinio permanente y sistemático de sus similares, y pone en claro sus intenciones.¹⁶

DEL SUFRAGIO RESTRINGIDO A LA DEMOCRACIA COMO EXIGENCIA

La representación política ha sido desde hace tiempo una preocupación central en la reflexión de los teóricos. En este sentido, vale la pena examinar la cuestión en su dimensión histórica, a fin de apreciar las características que dan forma al concepto, en su elaboración liberal, y los aspectos que éste incorpora como resultado de su vinculación con los principios democráticos. De igual modo, esta revisión permitirá percibir sus transformaciones posteriores, resultado de su adaptación a los retos de una realidad plural y en constante cambio.

Inicialmente, la idea de la representación se pone a prueba en la sociedad feudal, bajo formas que expresan las posibilidades y limitaciones polí-

¹⁶ Claus Offe, *op. cit.*, p. 94.

ticas de la época. Carente de sólidos apoyos institucionales y casi siempre ajena a cualquier experiencia de tipo electoral, la figura debe enfrentar los retos de un pluralismo montado sobre una organización social estática, en la que cada estrato social cuenta con un espacio político previamente asignado. Luego de una vigencia bastante irregular a lo largo de varios siglos, la experiencia representativa se transfiere a la sociedad capitalista. Si en el pasado la fórmula se orienta al propósito de asegurar la colaboración en asuntos fiscales de los principales estados del reino, ahora sirve para poner coto a los excesos del monarca en beneficio de la pujante burguesía.¹⁷ Esta circunstancia explica por qué, en el despegue del pensamiento liberal, la representación política observa fuertes restricciones al sufragio. No obstante, es entonces cuando el arreglo adquiere los rasgos que habrán de definir su perfil liberal, y más adelante democrático, esto es: su articulación como un mandato 1) “nacional”, vinculado a una soberanía del mismo tipo; 2) “general” y, por ello, no orientado al encargo de cuestiones concretas o limitado en su esfera de gestión; 3) “libre”, esto es, no sujeto a instrucción de tipo alguno, y, por último, 4) “no responsable”, condición que exenta al representante del sostenimiento de contactos formales con sus electores o de un control inmediato de los productos de su labor.¹⁸

Con el tiempo, democracia y representación, en un principio términos antagónicos, habrán de unirse, generando con ello tensiones no resueltas aún en la actualidad de manera satisfactoria.¹⁹ Para algunos, la representación se hará democrática al asumir en sus supuestos los valores igualitarios. Para otros, en cambio, la democracia se tornará representativa una vez eliminada la participación directa, para hacer aplicables sus métodos a la escala del Estado-nación. Lo cierto es que, hasta la primera mitad del siglo XIX, el discurso liberal sólo admitirá la participación política a través del sufragio de un estrecho círculo de notables, conformado con base en consideraciones de pertenencia de clase o de posesión de recursos suficientes, para avalar su interés y su capacidad en el manejo de los asuntos públicos.

Bajo estas condiciones, muy pocos podrán votar o ser votados para ocupar un cargo en el parlamento, restricción que no preocupa demasiado a Emmanuel Kant, Edmund Burke o Benjamín Constant, autores, entre otros pensadores, de un modelo altamente limitado en sus posibilidades de ac-

¹⁷ Véase Perry Anderson, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, México, Siglo XXI, 1973; del mismo autor, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1980; y Leo Kofler, *Contribución a la historia de la sociedad burguesa*, Argentina, Amorrortu, 1971.

¹⁸ Ángel Garrorena, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

¹⁹ C.B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Canadá, CBS Learning System, 1974, y *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 59.

ceso al poder político, bajo cualquiera de estas dos modalidades.²⁰ De esta suerte, el arribo paulatino del sufragio universal a la representación parlamentaria únicamente ocurrirá después de fuertes dosis de conflicto y violencia en amplios sectores de la población excluidos de este privilegio. El recorrido hasta llegar a este punto se determina por las condiciones subjetivas y estructurales de cada país. El proceso, sin embargo, observa consecuencias apenas discernibles para los agentes comprometidos con el éxito del proyecto. Entre ellos, por ejemplo, la disolución de los anteriores vínculos de identidad y pertenencia del ciudadano en esferas particulares de la vida social. En efecto, en adelante la aparición de individuos equiparados en sus derechos políticos hará inadmisibles su inserción natural en espacios económicos, religiosos o étnicos bien acotados.²¹

Con la expansión del núcleo de electores, las demandas de la sociedad no sólo se multiplican, sino que también se diversifican hasta exigir nuevos instrumentos para hacer posible su expresión, evaluación e integración en propuestas asimilables para las instancias de gobierno. A partir de ese momento, la construcción revolucionaria de la soberanía popular hará evidentes las contradicciones presentes en el concepto, al referir una entidad unificada en voluntad y conciencia, y por lo mismo, capaz de arribar sin ningún tipo de asistencia o mediación a decisiones como un todo.²² Puesta al descubierto la pluralidad presente en el cuerpo social, no quedará más remedio que emprender su revisión y aceptar los términos procedimentales y deliberativos que en adelante dictarán su sentido último. Cada uno a su manera, Alexis de Tocqueville y John Stuart Mili, pero no sólo ellos, serán los encargados de impulsar esta labor desde el credo liberal. Únicamente entonces podrá allanarse el camino para hacer posible la fusión de las ideas de libertad individual con la práctica colectiva y la igualdad democráticas.²³

La relación entre el elector y el elegido, no obstante, perderá con ello su anterior proximidad. Por cuanto cada uno de los representantes tendrá que atender una base social más amplia, su comunicación personal con el núcleo de sus representados se hará cada vez más difícil. Adicionalmente, en busca de eficacia, su actuación en el órgano legislativo dará paso a la confirmación de nuevas formas de organización política, frente a las cuales en adelante su voto quedará subordinado a consideraciones que rebasarán su mero juicio personal. Bajo estas circunstancias, el debate parlamentario

²⁰ Francis-Paul Benoit, *La démocratie libérale*, París, Presses Universitaires de France, 1978.

²¹ Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988, pp. 94-95.

²² Jürgen Habermas, "Popular Sovereignty as Procedure", *op. cit.*, p. 41.

²³ *Ibid.*, pp. 46-49. Véase, también, Bernard Manin, *op. cit.*, p. 196.

perderá poco a poco su tradicional elocuencia e impulso persuasivo para adquirir una apariencia deslucida e infecunda.²⁴

En este contexto, la consolidación de la forma partido deviene el núcleo básico para la integración de la voluntad general en los órganos estatales. Como mecanismo de enlace entre la ciudadanía y el proceso gubernamental, la figura se transforma en la única instancia autorizada para convertir cualquier requerimiento particular en asunto de interés público. En su origen, sin embargo, los partidos reproducen las fracturas y los enfrentamientos ventilados por la universalización del sufragio. De hecho, las diferencias entre las organizaciones partidistas de cada país muestran ligas claras con las tensiones o rupturas presentes en el tejido social.²⁵

La antigua prominencia social o el respeto local dejan su lugar al activismo y a la capacidad movilizadora, atributos esenciales de los nuevos políticos capaces de atraer, por estos medios, la firme lealtad del votante identificado con los valores impulsados por su organización. Para entonces, la disciplina partidista no encontrará ya mayor traba para hacer valer las plataformas electorales y las decisiones de sus líderes sobre su aplicación en los recintos legislativos. Apoyados por una opinión pública coincidente en sus distintos segmentos sociales con las visiones promovidas por cada oferta, los representantes no tendrán más voz ni voluntad que la de su partido. Traslada a éstos la deliberación de los asuntos públicos, la rigidez en las posturas enarboladas en la tribuna parlamentaria hará inaccesible la construcción de consensos o la negociación política, con la elevación de los riesgos de inestabilidad política y parálisis gubernamental.²⁶

A medida que el entorno económico y cultural se hace más complejo, las identidades colectivas comienzan a perder fuerza.²⁷ A la plena parlamentarización de las actividades partidistas, tras la Segunda Guerra Mundial, sigue su neutralización ideológica con el propósito de ampliar el abanico social de sus seguidores. De igual modo, sus estrategias se especializan cada vez más en la obtención de votos, condición para arribar a las instancias estatales. La imparcialidad en lo que atañe tanto a sus propuestas como a sus acciones gana de esta forma terreno.

²⁴ Bernard Manin, *op. cit.*, cap. VI. Del mismo autor, también se puede consultar "Metamorfosis de la representación", en Mario Dos Santos (coord.), *Qué queda de la representación política*, Argentina, CLACSO-Nueva Sociedad, 1992.

²⁵ Seymour Martin Lipset y Samuel Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", en Seymour Martin Lipset y Samuel Rokkan, *Party Systems and Voters Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York, Mckay, 1967.

²⁶ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, *op. cit.*, pp. 208 y ss.

²⁷ Como parte del mismo fenómeno, cabe recordar la independencia recíproca entre sindicatos y partidos, tanto en sus objetivos como en sus métodos de acción. Claus Offe, *op. cit.*, p. 95.

En forma paralela al afianzamiento de la competencia impulsado por el proceso electoral, los partidos políticos modifican drásticamente su semblante y el desarrollo de sus programas de acción.²⁸ A partir de la década de los setenta, es claro ya que su personal comienza a desligarse de valores o compromisos prefijados, lo que significa que su pertenencia o adhesión a cierta clase, gremio o sector pierde relevancia como elemento de identificación social. En su lugar, surge el profesional que puede representar a cualquiera. Las plataformas partidistas siguen un destino similar al buscar la aceptación del mayor número de votantes. En forma intencional, su oferta es formulada con gran ambigüedad y bajo criterios coyunturales.²⁹ Así, mientras su compromiso ideológico se desvanece, su acomodo a la opinión pública se acentúa. Esta transformación tiene consecuencias para el ejercicio democrático de la política que de ninguna manera pueden ser menospreciadas. La primera de ellas es sin duda la personalización del poder impulsada por el arribo de los medios de comunicación a las campañas políticas, expertos en el manejo de imágenes tanto de candidatos como de la organización a la que éstos se adscriben.

Debilitada la modalidad de la democracia de partidos, la voluntad política del votante no se reconoce mecánicamente en ninguna organización. Su vínculo con cualquiera de ellas es voluntario y cambiante, según la circunstancia, como sus necesidades y la atención que éstas reciben en cada caso concreto. El comportamiento del ciudadano se torna pues inestable, más informado, deliberante y calculador, según su voto persiga satisfacer el interés del contribuyente, del padre de familia o del empresario, por ilustrar de alguna manera la variabilidad de sus inclinaciones políticas. El patrón de disgregación de los problemas y los intereses que motivan las preferencias del elector se combina, además, con los ya comentados efectos sobre su comportamiento, derivados de la personalización de la política.

Evidentemente, la naturaleza competitiva del impulso electoral actúa en contra de la formación de nuevas identidades colectivas. El último paso en ese sentido tiene lugar con la disolución final, en 1989, del Estado socialista. Entonces, bajo el impacto de la globalización y no sin cierta paradoja, el diseño de la representación democrática logra el abatimiento de las últimas barreras a la ampliación de su esfera de influencia. Como bien lo ha señalado Claus Offe, a partir de ese momento la democracia deja de conformar meramente un principio o una forma constitucional, que puede o no asu-

²⁸ Claus Offe, "Political Authority and Class Structures – An Analysis of Late Capitalist Societies", *International Journal of Sociology*, vol. II, núm. 1, 1973.

²⁹ Hans Dieter Klingemann, Richard Hofferbert e Ian Budge, *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1994, pp. 22-26.

mirse en forma voluntaria, para convertirse en un imperativo de las sociedades modernas.³⁰

LA DELIBERACIÓN EN LOS ESCENARIOS PARLAMENTARIOS

Si bien es claro que la discusión pública en las asambleas representativas se hace más necesaria que nunca después de la universalización del sufragio, su concepción en la teoría política denota fuertes imprecisiones en cuanto a su definición operativa. Esta apreciación se confirma en la muy dispar importancia conferida al procedimiento hasta el final del siglo XIX. Antes de ese momento, el francés Guizot, pero también desde Inglaterra Stuart Mili y otros teóricos ligados a circunstancias y realidades muy diversas, habían dejado ya bien establecida su centralidad en la definición del interés ciudadano. Ninguno de ellos, sin embargo, precisa mayormente los alcances de su concepción, y mucho menos sus estrategias de aplicación en un entorno de creciente pluralidad política.

Otros pensadores tendrán que reconocer los retos que enfrenta la novel democracia representativa, al descubrir la inestabilidad que amenaza el futuro de Europa por el desbordamiento de la capacidad integradora del Estado. Se trata de una etapa crítica por cuanto las formas políticas de antaño se observan agotadas, y su relevo se encuentra todavía en proceso de definición. Influidos por la explosividad del ambiente social con que comienza el siglo XX, varios teóricos, con puntos de vista bien distintos sobre el problema, apuestan a la renovación de la política para evitar su rendición ante las alternativas impulsadas desde la izquierda y con un soporte ideológico de inspiración más o menos marxista.³¹

Uno de los autores más importantes de ese momento es Carl Schmitt, quien se aplica a examinar en detalle el funcionamiento de la representación parlamentaria.³² No obstante la lucidez de su análisis, la uniformidad democrática que sirve de eje a su crítica, y no la debilidad estructural del modelo para atender los nuevos desafíos de la pluralidad política, lo lleva a desistir del proceso de deliberación pública en la legislatura para entregar el poder absoluto a un caudillo iluminado. De esta forma, el autor anticipa el remedio fascista ya en gestación frente a los desajustes que tiñen de incertidumbre y de desconfianza el horizonte democrático.

³⁰ Claus Offe, *Modernity and the State, East, West*, *op. cit.*, p. 90.

³¹ Bernard Manin, "Metamorfosis de la representación", *op. cit.*, p. 10.

³² Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Técnicos, 1990, p. 46.

Por su lado, Max Weber, otro de los estudiosos de mayor influencia en la época, se pronuncia en favor de lo que considera la solución más segura para resolver los enigmas de la política, a saber: entregar el mando del país y la responsabilidad de realizar el interés nacional a una élite política que no requiere la intervención del pueblo más allá de los comicios. El debate parlamentario pasa así a convertirse en un simple artefacto para el fogueo y la instrucción de futuros dirigentes.³³

Hans Kelsen, por último, se decide a confiar en la capacidad ciudadana para salir de la complicación creada por la proliferación del sufragio, si bien su participación en la formación de la voluntad decisiva del Estado tendrá que pasar por la acción organizativa de los partidos políticos. El ambiente de confrontación y paralización gubernamental, derivado de la polarización social asumida por las organizaciones políticas, sin embargo, termina por advertir al autor sobre el menester de pactar compromisos entre distintas fuerzas, lo que traslada el debate público del parlamento a los liderazgos partidistas, en aras de facilitar la negociación de acuerdos.³⁴

A pesar de su eficacia diversa para atender la emergencia de los nuevos actores en la esfera pública, todas las propuestas dejan honda huella en el pensamiento y en la práctica política. Su impacto se observa sobre todo en dos de las corrientes que habrán de nutrir el *corpus* de la teoría y la ciencia política contemporáneas. Así pues, su reflexión sobre el proceso político encontrará cobijo tanto en las teorías que abordan el examen desde una perspectiva elitista, como lo hace Weber, y de ella deducen el carácter agregativo de la democracia, como en las normativas de corte procedimental impulsadas, entre otros, por Hans Kelsen y recogidas posteriormente en algunos aspectos por las concepciones deliberativas de la democracia.³⁵

Esta última versión, por cierto, debe su reaparición en los círculos académicos al desencanto de distintos grupos por la notoria marginación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. En efecto, el inicio de la década de los setenta trae consigo nuevas inquietudes relativas al proceso de integración de la voluntad política. Esta situación se ve favorecida por el sobrepeso de los fines y argumentos liberales frente a los democráticos, y por la creciente expansión del Estado en esferas tradicionalmente entregadas en exclusividad a la sociedad. A este panorama se suma la tenaz crítica tanto de la derecha como de la izquierda, a fin de producir mudanzas de signo diverso en la acción estatal.

³³ Véase Max Weber, *Escritos políticos*, México, Editorial Folios, 1984, pp. 118-119.

³⁴ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992.

³⁵ Gerry Mackie, *op cit.*, p. 72.

En este ambiente de amplio malestar y controversia, e inspirado por la teoría comunicativa de Jürgen Habermas, el debate teórico sobre la democracia deliberativa cobra nuevo brío. Explorado en distintos foros durante los últimos 20 años, el concepto se refiere a la idea de que la legitimidad de la ley, como expresión de la razón, debe ser producto de un proceso de deliberación pública que cuente con la participación tanto de la ciudadanía como de sus representantes.³⁶ La primera parte se asegura mediante la formación de la opinión de todos, con la discusión de los asuntos y las decisiones de interés colectivo; la segunda se confirma con la expedición de la ley como resultado del debate y la votación en las asambleas parlamentarias.³⁷

En este sentido, y vistos la tensión y el conflicto generados por la pluralidad de las sociedades modernas, los representantes quedan emplazados a poner en práctica múltiples mecanismos de cooperación para lograr la integración de la voluntad común. El reto de determinar pacíficamente las propuestas que darán cuerpo a las acciones del Estado apunta una doble exigencia. Se trata de garantizar no sólo la existencia de una fórmula legítima para el proceso de toma de decisiones, con la participación libre de todos los ciudadanos o de sus representantes, sino también de un método racional e imparcial orientado a aumentar la motivación práctica para el cumplimiento de la ley y la permanencia del sistema.

Los principios que dan sustento a la representación política en la democracia liberal atienden ambos reclamos de manera diversa. Por una parte, la designación electoral de los gobernantes por plazos prefijados y la libertad garantizada a los gobernados para expresar su opinión, resaltan los incentivos del modelo para asegurar la rendición de cuentas. El arreglo actúa, sin embargo, en un entorno marcado por la relativa independencia de sus representantes al legislar sobre cuestiones de interés público. Por otra parte, emplazado el ciudadano a acatar por esta vía las disposiciones de la ley, su juicio con relación a las decisiones tomadas en su nombre sólo puede expresarse básicamente en forma retrospectiva. Asimismo, su intervención genera únicamente consecuencias tangibles en el momento electoral. Esto significa que su presencia en el proceso político de integración y ejecución de la voluntad popular en los órganos del Estado es apenas indirecta.³⁸

³⁶ Jürgen Habermas, *L'Espace publique*, París, Payot, 1978. Esta idea es comentada en James Bohman y William Rehg (eds.), "Introduction", *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, The MIT Press, 1997.

³⁷ Para un examen detallado sobre el tema, véase Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, pp. 135 y ss.

³⁸ En las democracias representativas, la deliberación política no se desarrolla ante ciudadanos, sino ante sus representantes. El elector puede influir únicamente en las decisiones políticas por medio de la anticipación que el representante haga del juicio retrospectivo

Desde esta perspectiva, lo único que permite al elector suponer racionalidad en la elaboración de las decisiones colectivas que afectan su vida es el debate público en los recintos parlamentarios. Ello, tanto por su apego a reglas democráticas como por el carácter moral de sus consideraciones. En efecto, la certeza de racionalidad en la discusión para procesar las decisiones del común se sustenta en la intervención de múltiples y distintos actores llamados a manifestar, justificar y, en su caso, ajustar sus convicciones y preferencias en la expedición de la ley, sobre la base de la universalidad del interés perseguido, condición que a su vez presume la neutralidad de los argumentos aportados para tal efecto. Cuando el desinterés personal o de grupo que mueve al representante, por el contrario, no puede ser acreditado frente a sus similares en el desarrollo del debate, su parcialidad queda públicamente expuesta.³⁹

De esta suerte, la legitimidad de una decisión política brota no de voluntades individuales o grupales ya predeterminadas, sino del proceso de discernir y sopesar las razones y argumentos puestos en juego con una intención persuasiva sobre la superioridad de su valor, su utilidad o su mérito frente otro tipo de opciones. En este sentido, la mera votación parlamentaria es incapaz de reclamar efecto similar, puesto que, al implicar elecciones que a todos afectan en sus resultados, su aprobación tendría necesariamente que expresar unanimidad en lo convenido. En una sociedad plural esta posibilidad parece remota además de poco eficiente, al elevar los costos materiales y en tiempo comprometidos en cada oportunidad.⁴⁰ Por esta vía, en cambio, el elector puede juzgar la validez de las posturas asumidas por sus representantes en el proceso político y expresar su aceptación o rechazo en los comicios.

Así, la discusión parlamentaria tiende a inhibir la expresión de actitudes interesadas, o claramente enfrentadas al rechazo de la mayoría. Ahora

expresado en el voto durante los comicios. El control ciudadano sobre el proceso político se ve así bastante diluido. Véase Jon Elster, "Introduction", en Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, *op. cit.*, p. 2.

³⁹ Jürgen Habermas designa éste como un discurso moral, ya que persigue beneficios iguales para todos. Véase, del autor, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, pp. 158 y ss. Véase, también, Santiago Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, cap. V. Para Bernard Manin, la noción de discusión remite a un tipo específico de comunicación, en el que por lo menos una de las partes busca, mediante la persuasión, el cambio de posición de los otros a través del uso de proposiciones de carácter impersonal o referidas al futuro. *The Principles of Representative Government*, *op. cit.*, p. 198.

⁴⁰ Bernard Manin, "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, vol. 15, núm. 3, pp. 338-368. Esta reflexión es retomada por James Fearon en su texto "Deliberation as Discussion", en Jon Elster, *op. cit.*, pp. 61-62.

bien, al forzar el intercambio y la socialización de la información, el procedimiento puede favorecer también la identificación y el convencimiento de los legisladores en la integración de la voluntad y de las políticas que mejor sirven al interés de la ciudadanía. Se trata, pues, de un recurso no sólo para elegir entre distintas preferencias, sino también para alentar la generación de nuevas ideas u opciones, lo que sin duda destaca la capacidad creativa del método.⁴¹

Adicionalmente, la salida deliberativa, para determinar metas comunes pero también para establecer los medios más adecuados a su consecución, allana la detección de errores fácticos o lógicos en las propuestas enunciadas o la concurrencia de pasiones y prejuicios, además de alentar la socialización de la información que exige la rendición de cuentas a los votantes. Vistas así las cosas, el juicio por discusión permite reafirmar el valor de los principios democráticos, al tiempo que facilita la cooperación y la formulación de políticas inclusivas. Por último, al eliminar los nudos de conflicto y las amenazas de ruptura social, el florecimiento y el posterior asentamiento de la estabilidad política logran encontrar condiciones más propicias para su desarrollo.⁴²

A pesar del ánimo de colaboración impulsado por el entorno deliberativo que define las democracias representativas, el proceso parlamentario también pone de manifiesto distintos asuntos de carácter pragmático en los que, al mediar valores o principios éticos o morales no compartidos por todos los actores, el único recurso para la solución pacífica de la disputa es la negociación.⁴³ Se trata de problemas frente a los cuales no es posible acceder a la construcción por vía argumentativa de un acuerdo que, por lo menos, cuente con el apoyo de la mayoría de los representantes. Esta situación se hace patente cuando la voluntad de los actores se encuentra comprometida de antemano en la consecución de ciertos intereses o valores, no susceptibles de ser conciliados con otros sobre la base de entendimientos compartidos. La razón, en estos casos, se orienta exclusivamente a la definición de los medios para la realización de las metas o preferencias particulares.

Bajo estas circunstancias, la negociación se basa en la correlación de fuerzas en conflicto. Los acuerdos negociados equilibran —en términos de costo y beneficio— los intereses en conflicto. Ello supone la restricción de la discusión pública ya que, en el proceso, los actores recurren a la formulación de amenazas o promesas para lograr la aceptación de sus demandas.

⁴¹ Jon Elster, *op. cit.*, p.11.

⁴² Santiago Carlos Nino, *op. cit.*, pp. 168-176.

⁴³ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, *op. cit.*, pp. 157-166.

Puede así concluirse que la capacidad de negociación no se deriva del peso de los argumentos, sino de los recursos comprometidos en la empresa, y reputados como reales.

Aun así, para que estos acuerdos tengan validez, su negociación deberá apegarse a reglas asumidas como justas por los participantes, lo que significa la presencia de procedimientos que garanticen a todas las partes igual oportunidad de presionar o de influir en las decisiones del otro. Todos los intereses afectados se confrontan, pues, en condiciones equitativas, a modo de asegurar igual consideración para los intereses de cada participante, de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

A pesar del énfasis de algunos enfoques en este procedimiento, como un patrón regular en el procesamiento de las preferencias políticas, la discusión pública constituye también un mecanismo recurrente en la construcción de las decisiones colectivas. Esto ocurre, si no por razones de orden moral, sí por su capacidad para fortalecer la credibilidad de la información vertida públicamente, y la confianza en las posiciones asumidas en tribuna. Al respecto, no está de más recordar la presencia de una pluralidad de sujetos, en el órgano parlamentario, dispuestos a corroborar en todo momento la veracidad de los testimonios, así como la disposición a la cooperación y al acatamiento de los compromisos convenidos.⁴⁴

DEMOCRATIZACIÓN Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

Como se indica en la introducción de este escrito, esta reflexión observa una preocupación fundamental: explorar las condiciones existentes para el afianzamiento de la representación política en los países comprometidos con la democratización. Esta aspiración, desde luego, remite a un catálogo muy amplio de exigencias. En primer lugar, como se ha visto ya en otra parte de este trabajo, se requiere que la elección de los encargados de elaborar y ejecutar las decisiones colectivas se apegue a reglas que aseguren la equidad y la ausencia de coacción para todas las fuerzas involucradas en la contienda. Lo mismo es válido para los electores que decidirán con su voto el resultado final del proceso. De igual modo, se demanda la creación de arreglos institucionales tendientes a asegurar que los encargados de elaborar las decisiones públicas se comprometan a desempeñar esta labor de manera ra-

⁴⁴ En general, la elección racional y otros enfoques recogidos por la teoría económica de la política asumen la negociación como el procedimiento esencial en la construcción de acuerdos políticos. Esta visión es refutada desde diversos ángulos, incluido el documentado por la investigación empírica, en Gerry Mackie, *op. cit.*, pp. 79-82.

cional, tanto por su apego a reglas democráticas como por el carácter moral de sus consideraciones.

Bajo esta luz, la deliberación parlamentaria constituye un elemento central en el proceso de democratización en curso de muchos países de América Latina. En efecto, al promover la integración razonada de las demandas de la ciudadanía en la ley, el procedimiento contribuye a una aplicación tan legítima como eficaz de las disposiciones incorporadas en el marco jurídico, problema complejo apenas resuelto hasta ahora en el conjunto de la región. Más allá de la necesidad de solucionar otros retos, qué mejor que presumir una actuación parlamentaria bien enterada para asegurar buenos resultados en la aplicación de la ley. O bien, qué mejor que asegurar decisiones incluyentes, o por lo menos fundadas en los intereses más o menos equilibrados por los representantes, como medio para inducir a la cooperación en situaciones proclives al conflicto, como las que supone una rectificación a fondo del sistema político.

En el contexto de la profunda alteración de las reglas de juego autoritarias que experimentan casi todos los países latinoamericanos, piénsese además en la pertinencia del procedimiento para coadyuvar en la hechura de nuevas fórmulas políticas orientadas a asegurar una elaboración democrática de la ley; esto es, basadas ya no en la exclusión o en el desequilibrio en cuanto al acceso de los actores al proceso político —recursos propios de los regímenes en disolución—, sino en la aceptación voluntaria e incluyente de todas las corrientes de opinión.

Al respecto, vale la pena recordar que, en tanto forma de organización política, la democracia se distingue por la incertidumbre. No es posible saber quién será el triunfador en una contienda electoral democrática, como tampoco qué políticas se adoptarán en cada asunto concreto. La incertidumbre democrática, no obstante, se encuentra institucionalizada, lo que significa que cuenta con medios y procedimientos fijados previamente para resolver los conflictos que pudieran presentarse. El recorrido que deberá seguir un acuerdo queda así a cargo de un conjunto de reglas y prácticas bien definidas en intención y contenido, y no del juicio arbitrario de persona alguna.⁴⁵

La construcción de un régimen democrático pasa, pues, como ya se ha dicho, por la producción de instituciones que garanticen a los contendientes que sus ideas e intereses quedarán razonablemente protegidos. Cabe hacer notar aquí que, cualquiera que sea el diseño adoptado, al asentar qué se puede o no hacer y cómo, el repertorio de estrategias y cursos de acción para

⁴⁵ Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, 1988.

la lucha política queda restringido en sus opciones. Desde este punto de vista, es claro que la incorporación de compromisos institucionales constituye una condición ineludible para dar seguridad al acuerdo de políticas sustantivas, por principio imprevisibles en su contenido final, dado el carácter coyuntural y cambiante de los requerimientos de la sociedad en cuestión.

Esta apreciación es particularmente significativa en aquellas realidades todavía en camino de adquirir una condición democrática, por la mutua desconfianza que por lo regular subsiste entre las élites políticas. Más habituadas a la confección de arreglos cercanos a la cooptación y a las relaciones clientelares, que a la seguridad de la discusión y el juicio públicos, su credibilidad carece de bases de sustento. Un sujeto confiable, conviene recordar, es alguien que se somete a un examen escrupuloso y continuo tanto personal como por parte de los demás. Este acto es, por cierto, el que cimienta la confianza política en los regímenes democráticos. La oportunidad de poner a prueba la desconfianza, y que tal procedimiento esté institucionalizado, hace que gobiernos y élites gocen de confianza.⁴⁶

Dada la impronta autoritaria que acompaña al desarrollo del proceso de democratización de América Latina, no sorprende, sin embargo, la inexperiencia de estos grupos en la negociación, cuando no su total incompreensión de las identidades democráticas y los papeles institucionalmente asignados a cada una de ellas.⁴⁷ Cuántas veces la paralización política no ha llegado a constituir una seria amenaza para el afianzamiento de las noveles democracias, debido a la incapacidad de sus élites para establecer soluciones de compromiso, ya sea sobre el rumbo del país o sobre alguna política de gobierno tan necesaria como urgente. Y cuántas veces también los partidos que integran la oposición no han pretendido asumir la dirección del gobierno, mientras el grupo en el poder se muestra más que renuente a aceptar la supervisión encargada al cuerpo legislativo.⁴⁸

El desafío de una transformación política desde regímenes autoritarios ciertamente incluye la superación de éstos y otros obstáculos, adversos de distintas maneras a la construcción y afianzamiento de procedimientos deliberativos en los recintos parlamentarios. La fragilidad o la carencia de una base mínima de acuerdo entre las élites, para asegurar la existencia de redes

⁴⁶ Al respecto se puede consultar el texto de Claus Offe, "Confianza y conocimiento, reglas y decisiones: exploración de un terreno conceptual difícil", preparado para la conferencia "Democracia y confianza", Universidad de Georgetown, 7 al 9 de noviembre de 1996.

⁴⁷ John Higley y Richard Gunther, "Elites and Democratic Consolidation", en *Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁴⁸ Al respecto, se puede consultar, por ejemplo, el texto de Larry Diamond, *Developing Democracy toward Consolidation*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1999.

de comunicación que inhiban la desunión y las embestidas contra el régimen democrático que busca consolidarse, es sólo uno de ellos.

En el otro extremo, el poder personalista y concentrado en la figura presidencial plantea otra traba, al impedir el avance de una construcción democrática de la política gubernamental en América Latina. Si bien es cierto que, en el presidencialismo que impera en el área, la representación encarna tanto en el Poder Ejecutivo como en la legislatura, por diferentes circunstancias, el primero ha logrado aumentar notablemente su preeminencia en esta labor. Este desequilibrio ha tenido profundas consecuencias con respecto a la posibilidad de dar cabida a una pluralidad política en las decisiones públicas, y a acceder a una representación más racional y dinámica de los distintos intereses de la sociedad. Por otro lado, la verticalidad de poder desplegado por el Ejecutivo ha frenado la creación, en las agencias estatales, de patrones tendientes a percibir sus acciones como expresión del bien común; esto es, como resultado de disposiciones convenidas a partir de la discusión pública formalizada en el parlamento.⁴⁹

Una de las diferencias fundamentales entre los regímenes autoritarios y los democráticos, conviene recordar, es que sólo los últimos garantizan el derecho permanente de los grupos opositores a cuestionar durante el debate las decisiones de la autoridad, y a buscar su sustitución en los comicios. Esto hace del sistema de partidos un factor decisivo en el proceso de democratización. Una característica de los regímenes autoritarios con partido dominante es, por ejemplo, su elasticidad ante eventuales tropiezos económicos. Esto es posible por la ausencia de crítica institucional y de la posibilidad de que se produzca una alternancia en el poder. En contraste, los gobiernos democráticos deben enfrentar las acusaciones expresadas en la tribuna o en otros espacios parlamentarios por sus faltas, amén de la censura ciudadana en las urnas, llegado el caso.

El afianzamiento del sistema de partidos es también un factor clave en los procesos de democratización, por otras razones. Entre ellas, por su responsabilidad en canalizar la movilización social y en lograr una respuesta adecuada a las demandas más sentidas de la población, más en un entorno como el latinoamericano, caracterizado por la excesiva concentración del ingreso. En esto, como en otras acciones, desde luego, se pone a prueba su capacidad para discutir y negociar bajo los cánones de una deliberación democrática. A este respecto se ha podido establecer que los sistemas de partidos fragmentados o polarizados, presentes en la región, suelen avivar las

⁴⁹ Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", en Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999.

rivalidades, magnificar los conflictos y debilitar la capacidad gubernamental para activar una reforma económica.⁵⁰ Por otra parte, casi todos los países de América Latina enfrentan en el presente una misma paradoja: en aras de evitar la manipulación de los partidos que alimenta la dinámica electoral, la sociedad civil ha buscado incrementar su autonomía política. Aunque en muchos casos esta reacción es comprensible, el debilitamiento de estas organizaciones complica en forma sensible la construcción de una representación basada en la cooperación política y en la formulación de propuestas colectivas de alcance nacional.⁵¹

El impulso de los esquemas de deliberación democrática, que solicita la pluralidad política presente en toda América Latina, se advierte asimismo entorpecido por la extrema fragmentación social, tanto en términos territoriales como funcionales. En este horizonte, no sólo el proceso político de integración de la voluntad del Estado se hace más arduo, sino que además la validez de una legalidad, aun con un referente de universalidad, pierde notoriamente su sentido. Cómo suponer un acceso generalizado a la ley, en un estricto ejercicio de los derechos ciudadanos, cuando el entorno se halla claramente marcado por hondas disparidades que separan a sus destinatarios. Y, más aún, ante la inexistencia de una legalidad efectiva, qué tipo de responsabilidad política puede exigirse a la autoridad por sus acciones.⁵²

En el balance de la democratización en curso no puede soslayarse, pues, la existencia de desafíos de orden económico y social. Su solución podría encontrar en la deliberación parlamentaria uno de sus recursos principales. No obstante, las condiciones para la creación y el funcionamiento del entramado institucional que puede dar viabilidad a este procedimiento no están completamente disponibles en todas partes. Según los especialistas, la experiencia ha demostrado ampliamente que cualquier intento de transformación política debe ser acompañado por cambios significativos en el ámbito económico.⁵³ Así pues, difícilmente puede suponerse un afianzamiento de la deliberación democrática en los recintos parlamentarios sin un avance paralelo en este último renglón.

⁵⁰ Stephen Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1995, pp. 6-10.

⁵¹ Jorge Domínguez y Jeanne Kinney Giraldo, "Conclusion: Parties, Institutions and Market Reforms in Constructing Democracy", en Jorge Domínguez y Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s-themes and Issues*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 16 y ss.

⁵² Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, op. cit., p. 141.

⁵³ Stephen Haggard y Robert Kaufman, op. cit., p. 4.

A este respecto, conviene recordar las observaciones de Guillermo O'Donnell sobre el modelo de democracia delegativa que parece afianzarse en América Latina, con base en las condiciones económicas y sociales prevalecientes en el área.⁵⁴ En el mismo sentido, importa señalar la hostilidad de este arreglo hacia la representación política y sus instituciones. La advertencia del autor, sin embargo, no debe llevar a concluir la necesidad de renunciar a sus formas y prácticas, incluida la deliberación parlamentaria, aunque por el momento éstas alcancen a figurar más como una aspiración que como una realidad.

Lo cierto es que en una situación económica libre de crisis, y sin una muy señalada escasez de recursos, la comunicación se hace más fluida, y la disposición para elaborar acuerdos con apoyo suficiente se ve también alentada. En este sentido, Adam Przeworski y Fernando Limongi, por ejemplo, no encuentran elementos para suponer que el desarrollo económico engendra la democracia. Sin embargo, demuestran que, una vez establecido este ordenamiento político, su permanencia es más probable en países capaces de generar un desarrollo económico. Esta apreciación se complementa con la comprobación empírica de que las crisis económicas, por cierto más proclives a aparecer en países pobres, plantean una de las amenazas más comunes a la estabilidad democrática.⁵⁵

Así las cosas, es evidente que los inconvenientes que la deliberación democrática debe enfrentar en América Latina no son en forma alguna simples. Muchas preguntas se encuentran todavía en el aire. Una, sin duda central en el problema, es qué tanto los múltiples legados de su pasado autoritario pueden impedir un avance firme de las instituciones de la democracia representativa. Cualquier respuesta en este renglón deberá ser resultado de trabajos empíricos capaces de recoger tanto la historia particular de cada experiencia como los factores socioeconómicos que han acompañado el proceso de cambio en curso. De una o de otra manera, un hecho es claro: la democratización de la vida política latinoamericana inevitablemente obliga a construir un sistema de representación que incorpore nuevas redes de comunicación, a fin de asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán atendidas durante el proceso de elaboración de las decisiones públicas. Por el momento, sólo queda hacer votos por que este estudio ayude a avanzar hacia esa meta.

⁵⁴ Véase, del autor, "Delegative Democracy", en *Counterpoints*, *op. cit.*, pp. 159-172.

⁵⁵ Adam Przeworski y Fernando Limongi, "Modernization: Theories and Facts", en *World Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.