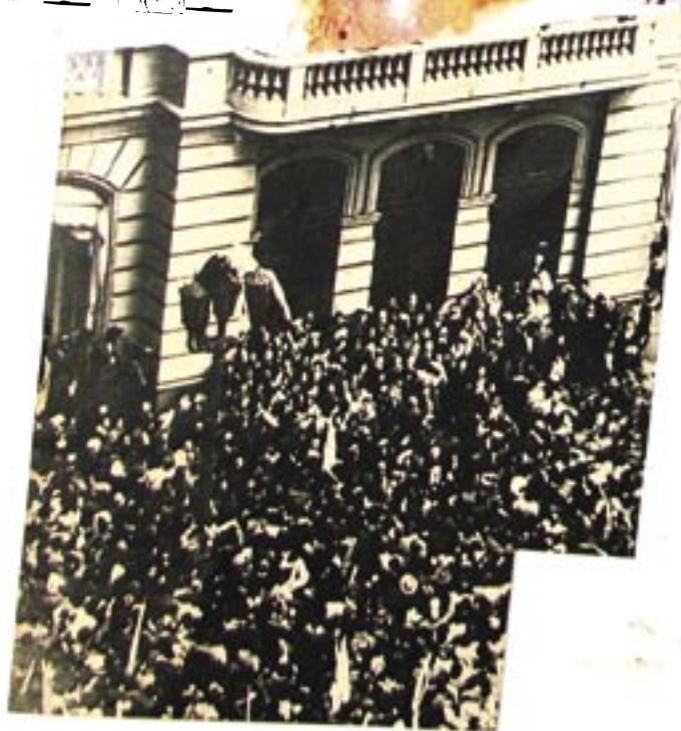


# Crisis de representación política y la cuestión institucional en América Latina

por Giorgio Alberti



En esta breve nota quisiera proponer para el debate tres tesis acerca del supuesto de la “crisis de representación política” que lamentan y denuncian muchos expertos, intelectuales y amplios sectores de la ciudadanía, en la mayor parte de las nuevas democracias hoy vigentes en América Latina.

Antes de emprender esta tarea, quisiera referirme brevemente a algunos elementos conceptuales de la así llamada teoría de la representación política y esbozar algunas ideas acerca de la cuestión de su crisis y

de las prevaletentes interpretaciones de su naturaleza.

## Algunas nociones conceptuales

Antes de ofrecer una interpretación que se adapte más a la situación latinoamericana, no tanto para considerar la “crisis de representación” sino las dificultades que la representación política ha encontrado normalmente en la relación que históricamente se ha dado entre Estado y

sociedad en la región, quisiera brevemente esbozar el marco conceptual en el ámbito del cual se da el funcionamiento de la representación política.

Una breve referencia a este marco requiere una mirada al contexto histórico en el cual ella se desarrolla. Es útil, por lo tanto, recordar que la misma surge durante el ocaso del Estado absolutista en Europa en el siglo XVIII, se afirma en los Estados liberales en el siglo XIX y se amplía en los Estados democráticos en el siglo XX,

cuando se incorpora en el circuito político-representativo una ciudadanía ampliada a la casi totalidad de la población, por intermedio del sufragio universal, y se generalizan las prestaciones del *welfare state*.

Como es sabido, la articulación Estado-Sociedad en el primer período de construcción del Estado Liberal tiene dos características fundamentales: por una parte, una ciudadanía minoritaria y restringida a los grupos de los propietarios y, por otra, un Estado cuyas funciones están limitadas, sobre todo, al mantenimiento del orden público. Dadas estas condiciones, el circuito representativo incluye una clase social (específicamente la de los grandes propietarios) y sus representantes elegidos individualmente como miembros de un Parlamento que colectivamente representa a la Nación en su conjunto. Según la teoría de la representación política, estos representantes actúan por cuenta y en defensa de los intereses de los representados, bajo la ficción jurídica de que ellos constituyen la totalidad de la Nación. Este circuito elitista funciona relativamente bien y asegura las condiciones del despegue del capitalismo en las primeras democracias.

La afirmación de los Estados-Nación y las primeras etapas de la industrialización y la modernización social, entre otros factores, crean las condiciones que favorecen la diferenciación social y de intereses con el surgimiento de nuevas clases, fundamentalmente articuladas en torno a los procesos de industrialización. La diferenciación de intereses y de nuevas demandas de participación política de clases y grupos emergentes se traduce en poco tiempo en la movilización política de estos grupos que muy pronto chocan con los intereses constituidos de los grupos dominantes. Cada país sigue su historia específica, sin embargo, se puede afirmar que hay un patrón común y una secuencia de procesos que incluyen la activación política de los nuevos grupos, la aparición de encarnizadas luchas políticas de variada intensidad y radicalismo y la lenta transformación, por intermedio de largos procesos de reformas político-institucionales, resultado de las antes mencionadas luchas políticas, que se plasman en la afirmación de los Estados democráticos del siglo XX (con sus correspondientes regímenes políticos). Claro está que estos Estados encuentran su legitimidad en el voto popular de una ciudadanía generalizada a través del sufragio universal. En estos contextos se van adaptando y consolidando los mecanismos institucionales de la representación política.

En esta nueva fase ocurre un cambio fundamental: mientras que la elección de

los representantes sigue siendo individual -a través del voto popular-, con la aparición y consolidación de los partidos políticos, consecuencia de la erosión del régimen liberal-oligárquico, los representantes son agentes directos de los partidos y como tales son parte constitutiva de actores colectivos que agregan las diferenciadas, y a veces contradictorias, demandas de la sociedad y actúan como agentes del nexo articulador entre dichas demandas y el Estado. Observamos así que en las democracias maduras contemporáneas los partidos políticos sustituyen en la práctica al representante individual y asumen el rol de verdaderos representantes colectivos de las preferencias e intereses que se desarrollan en el seno de la sociedad civil. Pero, al mismo tiempo, los partidos proporcionan el personal que ocupa los cargos de gobiernos y, muy a menudo, las posiciones más altas de las burocracias y tecnocracias del Estado, que definen e implementan las políticas públicas orientadas a la satisfacción de las demandas sociales. En este sentido, los partidos políticos desempeñan también la función de gobierno de la sociedad convirtiéndose así en el agente indispensable del circuito, a doble vía, de la representación política entre Estado y Sociedad.

### La crisis de representación política

Desde hace muchos años se debate, tanto a nivel de expertos como a nivel de la ciudadanía en general, sobre la crisis de representación política que existe en la gran mayoría de las democracias hoy vigentes en el mundo. En términos muy genéricos se subraya que se ha debilitado el circuito de respuesta de parte del Estado a las demandas sociales. Se habla de crisis en el sentido de la incapacidad de los mecanismos de representación de adaptar sus esquemas institucionales a las nuevas condiciones determinadas por el sufragio universal generalizado y a las crecientes y diferenciadas demandas de la sociedad que ponen al desnudo la falta de receptividad (*responsiveness*) y rendición de cuenta (*accountability*) de parte del Estado mismo.

Considerada la crisis en estos términos, se trata sobre todo de la crisis del *welfare state* y de su incapacidad para hacer frente a la diferenciación y complejidad de nuevas demandas que surgen de los derechos de una ciudadanía generalizada a la casi totalidad de la población.

Ya desde los años setenta, influyentes analistas han abordado esta problemática proporcionando distintas respuestas interpretativas: la teoría de Huntington<sup>1</sup>, *et al.*, acerca de la sobrecarga del Estado Social intervencionista y de la excesiva

[...] creo que en lugar de denunciar la crisis, es más correcto subrayar las dificultades históricas que han obstaculizado la expresión y transmisión de las demandas sociales a los representantes electos para que actuaran en lugar y en defensa de los intereses de los representados.

participación ciudadana (teoría que lleva implícita la advertencia de la necesidad de limitar y contener la participación política, con sus nefastas consecuencias para América Latina), la teoría de la crisis fiscal del Estado de O'Connor<sup>2</sup>, la teoría de la burocratización y visión tecnocrática del Estado y las actuales teorías del poder mediático contemporáneo que manipularía las preferencias y, por lo tanto, las demandas de la sociedad. A todos estos factores, hay que añadir la "tendencia histórica a la superación del tradicional espacio territorial del Estado-Nación, como esfera de determinación e imputación de intereses generales, ya sea por su desplazamiento hacia esferas super-estatales o por su fragmentación al nivel infra-estatal [...] del regionalismo, el municipalismo, o los nuevos nacionalismos emergentes"<sup>3</sup>. En la misma dirección operan los más recientes fenómenos de la globalización de los espacios económicos-financieros y de la revolución tecnológico-informática que alejan cada vez más al ciudadano de los centros de decisión mundial, sin que pueda desarrollar una clara percepción acerca de cual es el ámbito en el cual se procesan sus demandas de representación.

El eje común a todas estas teorías y los hechos subyacentes a ellas es la denuncia del resquebrajamiento del circuito político representativo que articula la sociedad con el Estado.

### La problemática de la representación política en América Latina

Si observamos la situación latinoamericana a la luz de las ideas esbozadas, nos



encontramos con una situación parecida a lo que ocurrió en el período de la democracia restringida de los países europeos durante el proceso de constitución del Estado oligárquico entre 1880-1930. Durante este período se establece una relación funcional entre una sociedad políticamente activada y limitada a los sectores dominantes económica y socialmente, que eligen a sus representantes políticos (que proceden de la misma clase) y actúan en defensa de los intereses oligárquicos en el ámbito de las instituciones de un Estado cuyas funciones se limitan, básicamente, al desarrollo de las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de una economía agro-exportadora y al desarrollo de los aparatos y organizaciones (cuerpos policiales y fuerzas armadas) encargadas del mantenimiento del orden público.

Este esquema institucional y de poder de la representación política es, como ya dije, funcional a una clase social (la oligarquía), mientras que la mayoría de la población queda excluida política y económicamente y, por lo tanto, no tiene representación política. Con el crecimiento económico y

la diferenciación social que esto acarrea se produce en todas las sociedades latinoamericanas una correspondiente diferenciación de intereses socio-económicos que, en poco tiempo, provocarán los primeros movimientos políticos en representación de los intereses de nuevas clases y grupos que van apareciendo como efecto del crecimiento económico y de las actividades productivas burocráticas y de servicios necesarias para el funcionamiento de la economía agro-exportadora.

Décadas de luchas políticas sobre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX produjeron en toda la región mecanismos de participación política ampliada que reclamaban derechos de ciudadanía. Pero desde este primer momento de incorporación de nuevos sectores a la dinámica política, el enfrentamiento que se produce entre el Estado oligárquico y estos nuevos actores plantea una situación política de amenaza a los intereses económicos constituidos que, en casi todos los países de la región, encuentran como sus defensores no a partidos políticos -como había ocurrido en las correspondientes democracias ensanchadas de los países europeos y de Norteamérica-, sino a las Fuerzas Armadas, que muy a menudo intervienen directamente en la arena política reprimiendo y limitando la participación de los sectores recientemente activados y eliminando, por lo tanto, su posibilidad de representación en el Estado.

A partir de la crisis del Estado oligárquico en 1930, y sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, algunos procesos socio-económicos convergentes, como la intensificación del proceso de industrialización, el crecimiento poblacional, las migraciones rurales urbanas y el cambio ideológico-político a nivel internacional, con la derrota de los totalitarismos y autoritarismos de los años treinta, crean condiciones favorables para aperturas políticas en la región, impulsando la emergencia de grandes movimientos nacional-populares que, movilizados desde arriba, reconocen en el líder carismático el

“representante” de la nación y el defensor directo de los intereses del pueblo. En estos contextos, la representación política tiende a manifestarse en la relación personalizada y directa líder-masas que se expresa en la forma típica del Movimiento. Éste es, al mismo tiempo, la unidad que otorga identidad común a los que se identifican en él y la arena política en cuyo ámbito distintas facciones internas tratan de promover intereses particularistas, vinculándose también en forma directa con el líder o sus lugartenientes. El líder actúa como mediador de las diferenciadas y, a veces, contrapuestas demandas de las facciones internas, expresando la fusión articuladora entre Estado y sociedad. Los grupos que no se identifican con el Movimiento quedan excluidos de los mecanismos de incorporación y participación y constituyen sus propios movimientos que aspiran a desplazar a quienes ocupan posiciones de poder.

A mediados de los años sesenta, después de una intensa polarización político-ideológica y de violentas luchas políticas, las Fuerzas Armadas recobran protagonismo, cierran los mecanismos de participación en casi todos los países de la región, reprimiendo con agresiva brutalidad a quienes consideraban responsables de la ingobernabilidad.

Los variados intentos de las Fuerzas Armadas para refundar la República bajo signos autoritarios, fracasaron, más o menos radicalmente en todos los países, dejando abierta la oportunidad de la transición a la democracia. Con la caída de los autoritarismos en América Latina, a comienzos de los años '80, y la instauración de la democracia en la región con las primeras elecciones libres y abiertas a toda la ciudadanía, muchos políticos, expertos, intelectuales y observadores calificados argumentaron que estaban dadas las condiciones ideológicas y socio-políticas para una rápida consolidación de la democracia y de sus típicos mecanismos de representación política.

La realidad demostró que estas previsiones eran falsas. Si bien es cierto que uno de los principales factores que en el pasado habían amenazado e interrumpido las experiencias democráticas ya no ocupaba una posición central en las disputas políticas, a saber, las Fuerzas Armadas, la mayoría de los países de la región no solo no avanzaron en el camino de la consolidación, sino que muchos de ellos sufrieron una nueva modalidad de interrupción del juego democrático: el golpe civil. Masas de ciudadanos tomaron las calles y las plazas, a veces con métodos violentos, y forzaron inconstitucionalmente la renuncia de presidentes electos

[...] la cultura política de la mayor parte de los países de la región incide profunda y negativamente sobre su estabilidad democrática, y por ende, sobre sus mecanismos de representación, ya que erosiona y destruye el tejido institucional -tanto formal como informal- de la política y de la sociedad.

por voto popular, poniendo así de manifiesto, no la consolidación, sino la debilidad y precariedad institucional de las nuevas democracias y la ineficacia de los mecanismos de representación acompañados, muy a menudo, de sentimientos anti-políticos.

Así, también en las nuevas democracias latinoamericanas se habla de “crisis de representación política”. Evidentemente, el fenómeno latinoamericano se parece de algún modo a lo que se ha observado en las democracias más maduras. Sin embargo, creo que sería un error considerar las teorías prevalecientes para esbozar, por una parte, interpretaciones acerca de la naturaleza de la así llamada crisis de representación y, por otra, formular, a partir de esas teorías, los remedios necesarios para superar dichas crisis<sup>4</sup>.

Quisiera, por lo tanto, formular tres tesis acerca del supuesto de la crisis de representación en la región, para contribuir a un debate central en la actual coyuntura acerca de la naturaleza y funcionamiento de la democracia hoy en América Latina.

#### *Primera Tesis*

En el contexto latinoamericano, no es apropiado hablar de crisis de representación porque desde la temprana constitución de las repúblicas latinoamericanas, en las primeras décadas del siglo XIX, no se han dado las condiciones sociopolíticas para un desarrollo político en cuyo ámbito se pudieran manifestar los mecanismos institucionales característicos de las democracias representativas. Por lo tanto, creo que en lugar de denunciar la crisis, es más correcto subrayar las dificultades históricas que han obstaculizado la expresión y transmisión de las demandas sociales a los representantes electos para que actuaran en lugar y en defensa de los

[luego de la Segunda Guerra Mundial] la representación política tiende a manifestarse en la relación personalizada y directa líder-masas que se expresa en la forma típica del Movimiento. Éste es, al mismo tiempo, la unidad que otorga identidad común a los que se identifican en él y la arena política en cuyo ámbito distintas facciones internas tratan de promover intereses particularistas, vinculándose también en forma directa con el líder o sus lugartenientes.

intereses de los representados.

#### *Segunda tesis*

Dada la especificidad de la situación latinoamericana, las teorías elaboradas para dar cuenta de la crisis de representación en las democracias maduras no ayudan -o lo hacen solo en una mínima parte- a comprender, ya no la crisis, sino la permanente imposibilidad de establecer un cimiento político representativo entre Estado y Sociedad.

#### *Tercera tesis*

Los analistas, expertos y políticos que han propuesto varias interpretaciones de la crisis institucional y de representación política en las nuevas democracias, basándose en las nuevas condiciones externas -producto de la globalización-, en las equivocadas políticas macro-económicas y la deuda pública, en el aumento del desempleo y de la pobreza, en la incapacidad de la clase política y su conducta mayoritariamente corrupta y en la debilidad de los partidos políticos para articular los intereses socio-económicos de los diferentes grupos de la sociedad y para cumplir con su rol de mediación entre Estado y Sociedad, no han otorgado a la variable de la cultura política la consideración que creo merezca.

La tesis que quiero sustentar es que **la cultura política de la mayor parte de los países de la región incide profunda y negativamente sobre su estabilidad democrática, y por ende, sobre sus mecanismos de representación, ya que erosiona y destruye el tejido institucional**

#### **-tanto formal como informal- de la política y de la sociedad.**

Antes de examinar cómo y por qué lo hace, es necesaria una breve aclaración conceptual. La cultura política no es un concepto unívoco. La literatura especializada normalmente la define como el conjunto de valores, preferencias, tradiciones y orientación para la acción de los actores políticos. Aunque reconozca la importancia de la dimensión valorativa, prefiero adoptar una definición “conductista”. **La cultura política es la práctica reiterada y predominante de la acción política.** Es lo que los políticos hacen. Pero también lo que los ciudadanos hacen para expresar, defender y perseguir sus intereses colectivos: votar, ocupar las calles, pedir referéndums populares, recibir y dar sobornos, cumplir con las leyes, respetar a la autoridad, formar asociaciones, observar los dictámenes de la Constitución y las leyes en general, formar y organizar partidos, construir movimientos, convocar a partidarios en las plazas para dirigirse directamente a ellos y convertir a la plaza en el lugar privilegiado donde se hace política, etc., son todas manifestaciones de cultura política. Cada país o región tiende a desarrollar su propia cultura política, producto de determinadas situaciones estructurales de distribución de los recursos, de tradiciones consolidadas, de elecciones políticas en las así llamadas coyunturas críticas y en los procesos de socialización política.

Los comportamientos que expresan una determinada cultura política deben ser generalizados, adoptados como modo



normal y aceptado de hacer política y tienen que tener profundidad histórica. Cabe mencionar también que la cultura política nunca es homogénea en toda la sociedad, y a su vez, cambia más lentamente que los cambios económicos, tecnológicos y de ingeniería político-institucional. El presupuesto necesario para su cambio es la toma de conciencia colectiva de su naturaleza y de su efecto sobre las relaciones políticas.

La manifestación predominante de la cultura política latinoamericana es que la acción política colectiva se ha expresado y se expresa por intermedio de Movimientos, aun cuando se autodefinen formalmente como partidos. Sus rasgos definitorios son:

- a) Centralidad de una figura carismática que otorga unidad al Movimiento. El líder es fuente de legitimidad. Sobre todo en la primera fase, el Movimiento alberga y compatibiliza en su seno una variedad de intereses socio-económicos. La sucesión suele estar caracterizada por fuertes luchas internas.
- b) El Movimiento funciona en base a la lógica de acción política que divide el campo político entre los que se identifican y forman parte del Movimiento y los que están afuera. Es la clásica contraposición amigo-enemigo.
- c) El Movimiento es anti-institucional. Nace cuando hay grietas en una determinada estructura de poder político-institucional y busca su afirmación y su reconocimiento mediante la lucha contra la institucionalidad constituida.
- d) Si el Movimiento tiene éxito, se afirma y logra ocupar el gobierno del país, entonces, su tendencia es penetrar en todos los espacios de la relación Estado-Sociedad, es decir, muestra una tendencia totalitaria y totalizadora. En sociedades medianamente complejas y diferenciadas, esta tendencia suele generar fuerte oposición.
- e) La reiterada repetición de las luchas entre Movimiento y anti-Movimiento tienden a generar una aceptación generalizada de esta lógica que termina por permear la política y la sociedad. En este sentido, se pasa de la lógica Movimiento vs. Institución a la lógica del **Movimientismo**<sup>5</sup>: un modo de hacer política en el cual los principales intereses de la misma y la sociedad se expresan y organizan sobre la base de movimientos que reproducen la misma lógica mencionada anteriormente, terminando por erosionar el contexto institucional formal e informal. La lucha política no es mediada por instituciones sino que los actores se enfrentan directamente. El resultado es una sociedad cada vez más fragmentada, anti-institucional,

difícilmente gobernable que, además, reproduce las condiciones para invocar al líder carismático “salvador de la Patria” y capaz de poner las bases para la refundación de la Nación.

- f) Cuando la cultura política de la acción movimientista se afirma en un cuerpo político, termina por penetrar aún en los niveles micro, dando lugar a conductas micro-movimientistas, es decir, aquellas que se manifiestan en los mismos contextos institucionales, debilitando aún más su funcionamiento y produciendo una progresiva destrucción institucional.

## Conclusiones

- 1) Según las tesis mencionadas arriba, el supuesto de la “crisis” de representación política en las nuevas democracias latinoamericanas no encuentra respaldo empírico.
- 2) Las condiciones histórico-políticas y culturales del desarrollo político de la región han determinado un péndulo entre conducta autoritaria del Estado y hegemonía personalizada de un líder carismático depositario de la legitimidad política y de la autoridad colectiva.
- 3) El espacio de la política, como mediación de intereses diferenciados y conflictivos en la permanente y nunca acabada búsqueda del bien común, es desplazado por la visión simplificadora del liderazgo personalizado que dice encarnar los altos intereses de la Nación.
- 4) En estas condiciones, los partidos políticos son vehículos de la personalización del poder político del líder y no cumplen con su rol de representantes de la sociedad. La crisis de liderazgo se refleja y repercute en todos los niveles de la política y de la sociedad: los partidos políticos pierden identidad, la política se fragmenta y la sociedad se rebela “en contra de los políticos”.
- 5) Por todo lo expuesto, la hipótesis central de este artículo es que, con algunas pocas excepciones, no se ha consolidado un circuito político-representativo entre ciudadanos y actores políticos que encuentre en el Congreso su lugar privilegiado de representación política.

## Notas

**Nota del Coordinador Editorial:** el criterio de utilización de las mayúsculas corresponde al autor del artículo.

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1996 (ed. orig. 1968).

<sup>2</sup> James O'Connor, *The fiscal crisis of the state*, New Brunswick, Transaction, 2001 (ed. orig. 1973).

<sup>3</sup> Antonio J. Porras Nadales y Pedro de Vega García, “Introducción: El Debate sobre la Crisis de la Representación Política” en A. J. Porras Nadales (ed.), *El Debate sobre la Crisis de la Representación Política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 23.

<sup>4</sup> Guillermo O'Donnell, por ejemplo, cuestiona la naturaleza de las nuevas democracias en América Latina en términos de “democracias representativas” y elabora el concepto de **democracias delegativas** para describir un tipo de democracia que “[se basa] en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses”. Ver Guillermo O'Donnell, “¿Democracia delegativa?”, en *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 293.

José Nun hace referencia a la “escasa o nula autonomía de la que gozan vastas franjas de votantes [...] lo que habla de la **debilidad de institucionalización del gobierno representativo**”; José Nun, *Democracia, gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001. (Las negritas corresponden al autor de este artículo).

Las interpretaciones de O'Donnell y Nun (seguramente entre los más destacados analistas políticos de América Latina) acerca de la escasa o nula institucionalización de los mecanismos representativos de los regímenes políticos latinoamericanos se refieren al período de más larga vigencia de la democracia en la región. A mayor razón, tal como lo subrayo en esta nota, el déficit de representación política se puede extender a todo el período republicano cuando la democracia hizo solo fugaces apariciones. Para un análisis integral de la democracia en 18 países de la región se recomienda la lectura del informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004 ([democracia.undp.org/Informe](http://democracia.undp.org/Informe)), que es el resultado de un proyecto dirigido por Dante Caputo en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>5</sup> Me permito hacer referencia a mi artículo “Movimientismo and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian Case Study”, en Ely Deniz (ed.), *O Desafio da Democracia na America Latina*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.