

La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring

LIGIA TAVERA FENOLLOSA*

El profesor Scott Mainwaring es politólogo, director del Helen Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame y “Eugene Conley Professor” de Ciencia Política de dicha Universidad. Es uno de los académicos estadounidenses más importantes de las últimas décadas especialista en América Latina. Además de sus significativas contribuciones al estudio de la política, sobre todo en la comparada, la trayectoria académica del profesor Mainwaring destaca por su espíritu colaborativo y carácter multicultural.¹

LTF: *Profesor Mainwaring, en nombre de la FLACSO-México, y en el marco de la celebración del quincuagésimo aniversario de este organismo, le agradezco la gentileza de su conversación.*

Latinoamérica ha gozado de un relativamente extenso período de gobiernos democráticos. Sin embargo, desde el principio de la década de 1990 han surgido retos a la legitimidad, estabilidad y eficacia de la representación democrática. ¿Quiere decir esto que estamos enfrentando una crisis de representación? ¿O tal vez somos testigos de su expansión más allá de los partidos políticos? ¿Acaso el modelo cíclico de representación —que sostiene que la diferenciación entre actores políticos y modalidades de representación es transitoria, y que en equilibrio sólo una modalidad persistirá— está siendo reemplazado por uno de

* Doctora en Sociología por la Universidad de Yale y Profesora Investigadora de la FLACSO-México.

¹ Entre las publicaciones más recientes del doctor Mainwaring se encuentran: *La democratización latinoamericana después de 1978: transiciones, quiebres y erosiones democráticas*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (en prensa), (con Aníbal Pérez-Liñán); “Repensando las teorías de sistemas de partidos”, en Víctor Alarcón, (editor), *Metodologías para el análisis político: enfoques, actores e instituciones*, México, UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2006; *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press, 2006, (con Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro); y *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, (con Frances Hagopian).

diferenciación estructural que afirma la coexistencia de diferentes modalidades de decisión y diversos tipos de actores políticos, partidos, grupos de interés y movimientos sociales?

SM: Ambas cosas son verdaderas. Esto es, existe una crisis de representación democrática en América Latina, y en muchos países la representación se ha extendido más allá de los partidos. Cuando hablo de una crisis de representación *democrática*, me refiero específicamente a la erosión de los partidos y al colapso de los sistemas de partidos. Los partidos son una forma característica de la democracia representativa. Éstos son los únicos agentes de la representación sin los cuales no podríamos concebir a la democracia representativa en el mundo actual. Otros agentes de la representación son importantes para la articulación de intereses, pero los partidos políticos tienen un papel privilegiado como agentes de representación democrática por dos razones. La primera es que sobre ellos recae la responsabilidad de formular políticas públicas, así como la responsabilidad de gobierno. Otros agentes de la representación no cubren un espectro tan amplio. Los partidos intentan influenciar las políticas en ciertas áreas, pero rara vez presentan una visión o proyecto global para el país, ni tampoco tienen la responsabilidad de asumir el poder y de gobernar. La segunda es que los partidos son un vehículo para ocupar el poder del Estado. En cambio, los otros agentes de la representación intentan influenciar al Estado, pero no asumir su poder.

Desde muchos ángulos hay ciertos cuestionamientos respecto a los partidos, pero la situación de éstos es muy diferente en países como Chile, Uruguay y México —con sistemas de partidos institucionalizados— en comparación con Guatemala, Perú o Ecuador, donde es notable la fluidez de los sistemas de partidos. Chile, Uruguay y México no están experimentando una crisis de representación democrática, como sí sucede en Guatemala, Perú y Ecuador.

En las democracias representativas nunca se ha dado el caso de que una forma de representación predomine de manera aplastante sobre las otras.

Cuando hablamos de una expansión de la representación más allá de los partidos, debemos ser algo cautelosos. En muchos países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, son los ejemplos principales— los sindicatos, actualmente, son actores menos poderosos de lo que fueron entre las décadas de 1940 a 1970. Al mismo tiempo que han surgido otros nuevos e importantes agentes de representación, como los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador, hemos sido testigos también del declive de otros destacados agentes no-partidistas de representación.

LTF: *A partir del cambio de siglo y de milenio hemos presenciado la reizquierdización de América Latina. A lo largo de la región, los partidos de izquierda se han convertido en opciones electorales y han llegado al gobierno en Venezuela (1999), Chile (2000), Brasil (2003-*

2006), Argentina (2003), Ecuador (2006), Uruguay (2004), Bolivia (2005) y Nicaragua (2007). Entre los nuevos presidentes encontramos a exguerrilleros y a líderes de movimientos sociales que han optado por el camino de la política electoral. ¿Qué nos puede decir sobre el resurgimiento de la izquierda o de las izquierdas en América Latina?

SM: Esta es una pregunta muy interesante que se encuentra en el centro de buena cantidad de los análisis hoy en día, tanto en la prensa como en los círculos académicos. Es natural y saludable para la democracia que exista una agenda de debates más animados, con una gran variedad de opiniones y de opciones programáticas, esto en comparación con los años noventa, cuando prevalecía el llamado Consenso de Washington. El resurgimiento de la izquierda en algunos países ocurrió como respuesta al fracaso de las otras opciones. Ese es el caso de Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia (aunque tal vez en menor grado, en términos objetivos), y en Nicaragua. El desempeño de los gobiernos en Venezuela desde finales de la década de 1970 hasta 1998 fue bastante deficiente, y lo mismo es generalmente cierto para Argentina entre 1983 y 2003, el Ecuador desde 1978, así como para Bolivia desde finales de los noventa hasta 2005. El desempeño negativo de los gobiernos desprestigió a la mayoría de los partidos tradicionales y abrió paso al advenimiento de candidatos antisistema en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

En contraste, en Chile y en Brasil la victoria de la izquierda moderada ocurrió después de gobiernos relativamente exitosos. Por lo que sería inexacto decir que, en estos casos, el triunfo de la izquierda se debió a la bancarota o al fracaso de otras alternativas. En esos países se dio un proceso “normal” de alternancia democrática. Los gobiernos razonablemente exitosos resolvieron algunos de los problemas y, hacia su término, los ciudadanos habían cambiado de prioridades. En Brasil, por ejemplo, el gobierno de Cardoso (1995-2002) eliminó la hiperinflación y consiguió alcanzar una estabilidad económica—un logro de enorme importancia. Su gobierno también diseñó e implementó algunas políticas sociales innovadoras y exitosas (verbigracia, en la educación). Sin embargo, en 2002, dadas las alternativas de elección entre la continuidad de esas políticas —representada por José Serra, candidato del PSDB— y Lula, quien era percibido como la opción de un cambio más profundo, la mayoría de los ciudadanos votó por este último.

Una clave para interpretar la victoria de Lula es que los ciudadanos habían llegado a considerar como un hecho la estabilidad económica, y estaban ansiosos por alcanzar otros logros. (Por supuesto, muchos votantes eligieron a Lula porque, de algún modo, les agradaba personalmente como candidato, más que por razones estrictamente programáticas). A final de cuentas, Lula representó una continuidad más intensa respecto a Cardoso y de lo que se esperaba (punto de vista que me incluye) en 2002; pero el punto

es que su triunfo de aquel año se debió, parcialmente, al proceso natural y saludable del cambio de expectativas y prioridades por el que habían pasado los votantes. En Chile, los socialistas habían formado parte de la coalición que gobernó a ese país de 1990 al año 2000, de manera que la transición de un presidente de Democracia Cristiana a uno del Partido Socialista representó un cambio moderado. En ambos países, los gobiernos democráticos lograron resolver algunos de los problemas, y fue así como otros se convirtieron en asuntos más importantes para los votantes. Esto es bueno.

Buena cantidad de personas enfatiza las diferencias que existen dentro de la izquierda contemporánea en América Latina, y yo concuerdo completamente con ellas. Las diferencias son profundas. Lula, Lagos, Bachelet y Tabaré Vázquez representan el centro-izquierda. Son gobernantes que provienen de partidos fuertes y bien establecidos. Respetan los procesos democráticos y operan dentro del marco institucional. Tienen algunas diferencias de opinión con Estados Unidos, pero generalmente mantienen relaciones cordiales con este país. En general, están a favor del libre mercado, aunque inteligentemente no se adhieren de manera dogmática a la idea de que los mercados siempre funcionan de manera eficiente. En el otro extremo, Hugo Chávez proviene de una tradición nacionalista, populista y más radical. Ahora está tratando de crear un partido más sólido, pero él nunca ha sido un hombre de partido. De manera intencionada, ha debilitado los pesos y contrapesos democráticos. Su actitud ante los Estados Unidos es extremadamente confrontacional en muchos temas. En las cuestiones económicas, su orientación es bastante estatista. Correa y Morales parecen estar más cercanos a Chávez, pero carecen de la bonanza del petróleo que ha facilitado algo del radicalismo de este último. Kirchner se ubica en algún punto medio de estos dos polos.

LTF: *El análisis institucional ocupa hoy un lugar central en la ciencia política, particularmente en la norteamericana. Un ejemplo de ello es su propio trabajo. En América Latina las variables institucionales también son tomadas en cuenta. Sin embargo, existe la tradición entre muchos académicos de explicar los fenómenos políticos a partir de variables sociales y económicas. ¿Las variables políticas son suficientes para asegurar tanto la estabilidad como la calidad democráticas frente a crisis socioeconómicas severas o prolongadas y/o frente a las profundas desigualdades como las que aún existen en la región, o deben considerarse además variables estructurales?*

SM: ¡Las variables estructurales son muy importantes para entender la política! La pobreza, los bajos niveles educativos, las terribles desigualdades y el mal desempeño gubernamental en un alto número de los países latinoamericanos son ingredientes clave para comprender los procesos democráticos en la región. Los pobres no pueden



comer democracia. Ellos necesitan empleos, acceso a servicios de salud y educación, agua y otros servicios públicos, así como seguridad pública. Desean tener dignidad en sociedades que han sido marcadas por prejuicios y discriminación contra las mujeres, los pueblos indígenas y las personas de ascendencia africana. Si la democracia no resuelve estos problemas, los ciudadanos, comprensiblemente, buscarán otras opciones que lo hagan. Sin embargo, debo hacer hincapié en que la relación entre la pobreza o la estructura de clases y la democracia no es una relación lineal. India ha tenido éxito en construir una democracia estable a pesar de la tremenda pobreza existente en ese país. Durante más de 60 años desde su independencia en 1947, los gobiernos democráticos en la India han logrado reducir en gran medida la pobreza y disminuir la terrible rigidez social y los prejuicios. Por lo tanto, no se puede sostener la idea de que la democracia está destinada a fracasar debido a la pobreza o a las desigualdades iniciales.

LTF: En los últimos años y en varios países latinoamericanos, líderes con historias divergentes han sido electos con base en su atractivo populista. ¿Qué yace detrás del surgimiento del neopopulismo en América Latina? ¿Qué es lo que lleva a una democracia plebiscitaria y qué se puede hacer para evitarla?

SM: A manera de respuesta excesivamente simple, el neopopulismo ha adquirido gran fuerza porque los partidos tradicionales no proporcionaron a los ciudadanos lo que ellos necesitaban. El fracaso de los partidos tradicionales prepara fácilmente el camino para los neopopulistas. En los años ochenta y noventa los votantes concedieron a los gobiernos un tiempo razonable para resolver los problemas urgentes, mas debido al recurrente fracaso de gobiernos sucesivos los votantes desplazaron su apoyo a los neopopulistas.

Una segunda consideración es que los países con tradición democrática más antigua en América Latina, como Chile, Costa Rica y Uruguay, tienen instituciones con más solidez que otros países de la región, éstas no sólo significan una ventaja para la gobernanza democrática, sino que también constituyen un amortiguador contra los neopopulistas cuando inevitablemente llegan tiempos difíciles. Por instituciones sólidas me refiero, en particular, a sistemas de partidos bien institucionalizados (aunque el sistema de partidos en Costa Rica se encuentra actualmente bajo tensión), y Estados sólidos, es decir, sistemas legales que funcionan razonablemente bien, fuerzas policiales más capaces y menos violentas que en la mayor parte de la región, mejor educación y salud públicas, etc. En estos países, aun cuando el rendimiento del gobierno sea mediocre o deficiente por un tiempo, la tentación neopopulista no surge con tanta fuerza.



LTF: Desde su punto de vista, ¿cuáles son las estructuras institucionales, los modelos económicos y las medidas de reforma del Estado que contribuyen en más alto grado a construir regímenes democráticos, justos y estables en América Latina? y, ¿puede consolidarse la democracia sin prestar atención explícitamente a su principio de igualdad, incluyendo su dimensión social?

SM: Yo no creo que haya una panacea institucional un arreglo institucional ideal que los países deban implementar. La existencia de un sistema de partidos razonablemente institucionalizado y un Estado funcional es importante. Los detalles específicos del diseño institucional son de menor importancia.

Respecto a las políticas económicas, tengo algunas opiniones muy definidas sobre los parámetros, aunque difiero de los economistas en muchos asuntos específicos. En primer lugar, para distribuir los bienes y estructurar los incentivos para los agentes económicos, los gobiernos deben apoyarse en gran medida en el mercado. Las políticas económicas con una fuerte orientación estatista crean demasiados incentivos perversos. En segundo, como afirmaba Alejandro Foxley en su excelente artículo *More Market or More State for Latin America?*, no deberíamos pensar a mercado y Estado en términos de una oposición binaria. Lo más de América Latina necesita más Estado y más mercado. En tercero, los mercados no siempre generan soluciones óptimas en el sentido de Pareto, y no siempre crean, por sí mismos, sistemas de incentivos que produzcan bienes públicos o buenos resultados públicos. Los Estados son cruciales para crear la infraestructura, promover la educación, combatir la pobreza, y para crear programas sociales que permitan a más ciudadanos realizar su potencial, como seres humanos y como contribuyentes a la economía nacional. Por supuesto, los Estados también son esenciales para la protección de los derechos ciudadanos y la seguridad pública.

Como ha expuesto enérgicamente mi colega Guillermo O'Donnell, la democracia se basa en la ciudadanía. La pobreza extrema abyecta y la discriminación social producen lo que él llama *ciudadanía de baja intensidad*. Cuando predomina la ciudadanía de baja intensidad, los regímenes democráticos y semi-democráticos pueden sobrevivir, pero su calidad estará en peligro.

LTF: Siendo usted uno de los académicos estadounidenses que más ha pensado y escrito acerca de la política latinoamericana, y reflexionando en su propia trayectoria académica que posee un destacado espíritu colaborativo y multicultural, ¿cuáles serían las principales coincidencias y diferencias entre las tradiciones académicas de América Latina y las de Estados Unidos, en particular en lo que atañe a las relaciones entre los académicos y los forjadores de políticas públicas?



SM: ¡Agradezco y aprecio verdaderamente el comentario sobre el espíritu colaborativo y multicultural! Me agrada pensar que tiene razón. De manera consciente he tratado de trabajar con un espíritu de colaboración, de dar reconocimiento a las contribuciones de los académicos latinoamericanos, y de aprender de ellos. También agregaría que la amistad y las relaciones profesionales que mantengo con académicos en América Latina han sido una de las fuentes más grandes de satisfacción en mi vida.

Fuera de algunas excepciones notables, tengo la impresión de que hay más diferencias que similitudes entre las tradiciones académicas de América Latina y de Estados Unidos. En la ciencia política norteamericana actual, hay una fuerte exigencia de un entrenamiento metodológico razonablemente bueno. En comparación con América Latina, donde se enfatizan más los métodos cuantitativos y la contribución teórica del trabajo académico. Para un gran segmento del mundo académico norteamericano, las políticas públicas son irrelevantes.

Los científicos políticos y los sociólogos políticos en América Latina están más compenetrados con las realidades de sus países. A diferencia de su contraparte norteamericana, son frecuentemente invitados a comentar sobre asuntos de actualidad. Estas tendencias están siendo parcialmente contrarrestadas por el hecho de que en Latinoamérica hay cada vez más científicos políticos y sociólogos políticos entrenados en Estados Unidos y, por tanto, más afines a los estilos académicos norteamericanos. Afortunadamente, tanto en Estados Unidos como en América Latina existen excelentes científicos políticos que trabajan sobre los grandes temas de la política comparada, incluyendo cuestiones sobre cómo funciona la democracia, por qué a veces falla, etc.

Salvo algunos casos singulares, me parece que la colaboración a profundidad entre académicos norteamericanos y latinoamericanos hoy es más difícil en la ciencia política que cuando empecé mi carrera como profesor en 1983. Un factor es que, por razones financieras, en la actualidad es muy difícil ganarse la vida como investigador en América Latina. Además, en Estados Unidos, la ciencia política contemporánea tiene un grado mayor de exigencia de entrenamiento metodológico, que cuando cursaba yo el posgrado. Hace algunos años, el entonces editor del boletín *Comparative Politics* de la Asociación Americana de Ciencia Política sostenía que debería haber una división laboral: los académicos basados en los Estados Unidos deberían dedicarse al pensamiento teórico en la ciencia política, y los académicos de los países en desarrollo deberían proporcionar el material empírico que permitiría a los académicos norteamericanos realizar el pensamiento teórico. Obviamente, esa no es mi visión sobre cómo *deben ser* las cosas.

Usted tiene absoluta razón en sugerir que existe una gran diferencia entre Estados Unidos y América Latina en cuanto a las relaciones entre los académicos y la política.



En muchos países latinoamericanos, esta frontera es más fluida. Los buenos académicos son contratados o incluidos con más frecuencia en el gobierno y escriben en los diarios más frecuentemente que sus contrapartes norteamericanos.

LTF: *Profesor Mainwaring, su trabajo ha sido sumamente influyente en la conformación de la agenda de investigación sobre América Latina. ¿Podría, por favor, mencionar algunas de las cuestiones que en su opinión deberán indefectiblemente ser incluidas en los próximos años?*

SM: Queda mucho por hacer sobre otros tantos temas que son intelectual y humanamente importantes: cómo construir mejores democracias, cómo promover sociedades más justas, cómo proporcionar a un mayor número de individuos las herramientas necesarias para empoderarse y vivir mejores vidas. Entre los múltiples asuntos fascinantes y esenciales, permítame mencionar algunos que han sido, por lo general, poco estudiados. Primero, los politólogos —particularmente aquéllos que se dedican a la política comparada— y los sociólogos, se han enfocado tradicionalmente en variables internas para explicar las diferencias entre regímenes políticos, así como sus resultados. No ha sido sino hasta hace poco que ha empezado a emerger una importante literatura sobre los efectos de las variables internacionales sobre los regímenes políticos. Ahora sabemos que los efectos y las tendencias internacionales son muy importantes para explicar tanto los regímenes políticos como las orientaciones en materia de política pública en América Latina. Sin embargo, existe poca investigación que dé cuenta sobre qué mecanismos específicos son esenciales para entender el carácter internacional de muchas tendencias. Esta reflexión es capital en una parcela del trabajo al que me dedico en la actualidad.

Segundo, ¿cómo hacen los países latinoamericanos para construir mejores Estados? Obviamente, no puedes tener un Estado funcional sin una cierta base de ingreso tributario (y algunos países latinoamericanos tienen un sistema de recolección de impuestos altamente inadecuado) pero, más allá de esto, tenemos mucho que aprender sobre la construcción del Estado. ¿Cómo se construye un mejor sistema legal? Algunas instituciones financieras internacionales y USAID² han invertido tiempo y dinero en los sistemas legales, pero con un enfoque predominante sobre la protección de derechos de propiedad. Aún más fundamental es la creación de sistemas legales que ayuden a promover la seguridad ciudadana y la protección de derechos ciudadanos.

² Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID por sus siglas en inglés.

Los expertos en política social han concebido muchas ideas sobre cómo mejorar la eficiencia, pero frecuentemente se topan con la politización, el patrimonialismo y el clientelismo omnipresentes.



Hemos conversado con el profesor Scott Mainwaring sobre el presente y el futuro de la democracia en América Latina. Sin lugar a dudas la región presenta hoy avances significativos en términos políticos si comparamos con las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. No obstante, aún persisten desafíos importantes.

Como el propio trabajo de Scott Mainwaring lo demuestra, la rendición de cuentas constituye una de las cuestiones más significativas en los años posteriores a las transiciones a la democracia. La falta de mecanismos no electorales que aseguren la *accountability* es uno de los déficits de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, con todo y el amplio consenso sobre su trascendencia para la consolidación democrática, existen diferencias fundamentales respecto a su definición, evaluación y sugerencias para mejorarla.

Otro tema pendiente es el relativo a la representación indígena. Hasta los años noventa, los clivajes étnicos raramente generaban partidos políticos. Sin embargo, después de que las leyes electorales se modificaron y se han codificado los derechos especiales para los grupos indígenas en algunos países, se formaron partidos étnicos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, pero no así en Perú, a pesar de que en este último la población indígena es numerosa. Entonces ¿bajo qué condiciones podemos esperar que los clivajes étnicos generen nuevos sistemas de partido? Sin duda el profesor Mainwaring, al ser uno de los expertos en sistemas de partidos, tendrá mucho que decir sobre el tema.

Por último, una pregunta que se quedó en el tintero, pero que para Latinoamérica resulta casi obligada, es la relativa al papel de los militares en los nuevos contextos democráticos. Es innegable que los militares tuvieron, desde mediados de los años sesenta y hasta finales de la década de 1980, una influencia decisiva en la vida política e institucional de América Latina. Ahora que la democracia ha sido restaurada en la región y que la “amenaza comunista” ha desaparecido, las fuerzas armadas ya no tienen un rol bien definido, otra cuestión que podría conversarse con el Dr. Mainwaring en una ocasión próxima.

Recibido el 31 de agosto de 2007.
Aceptado el 15 de octubre de 2007.

