

A 30 AÑOS DE LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA URUGUAYA

Montevideo, 27 de noviembre de 2015

Pasaje Acuña de Figueroa Edificio Anexo del Palacio Legislativo

Mesa: Los desafíos de la Democracia

Representante de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Camilo López

Buenas noches.

Es un gusto estar aquí con todos y todos, y poder escuchar la conferencia central de esta actividad, a cargo del profesor Adam Przeworski.

Para la Asociación Uruguaya de Ciencia Política -AUCIP- es un honor compartir este espacio con el Instituto de Ciencia Política y con el Parlamento nacional, y mucho más en esta fecha en que se cumplen treinta y dos años del acto de 1983 en el Obelisco. En ese momento, el pueblo uruguayo decía viva a la república y a la democracia. Hoy, treinta y dos años después, tenemos la posibilidad de juntarnos a reflexionar y discutir sobre la democracia.

Me toca tener el honor de presentar al profesor Przeworski, quien nació en Varsovia, Polonia. Como ustedes saben, ese es un territorio que ha sido disputado, que ha sufrido invasiones, y que tiene una historia larga de resistencia.

Cuando el profesor Przeworski nacía, Polonia pasaba de manos de los nazis a las de Stalin. Eran tiempos del Pacto Ribbentrop-Mólotov, y los equilibrios cambiaban en esa zona.

En mayo de 1940, en el mismo mes en que él nació, ocurría la recordada y triste masacre del bosque de Katyn, donde se ejecutaron muchísimas personas que se resistían a ese proceso.

Uno nace y se forja en el contexto que surgen sus preocupaciones y sus preguntas. Por eso es importante tener esa perspectiva.

Se graduó en la Universidad de Varsovia, y luego se doctoró en la Universidad de Northwestern. Su producción intelectual se centró sobre el asunto de esta actividad, que es la democracia; sobre la relaciones entre la democracia y redistribución, instituciones y desarrollo económico, la relación entre el Estado y el mercado, instituciones y comunidad política, reformas económicas, bienes de política, rendiciones de cuentas, procesos electorales, socialdemocracia, representación política. Logró transmitirnos que había que hacerse preguntas y discutir sobre la esencia de la democracia.

Actualmente, es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Nueva York, y uno de los principales teóricos en América sobre democracia y economía política a nivel mundial. Es realmente un honor recibirlo.

Ayer, durante la clase de metodología, mientras estábamos discutiendo sobre este tema, hacíamos referencia a un texto de Robert Clarke, que decía que el punto central no era probar que la hipótesis era correcta, sino descubrir algo. Creo que eso es lo diferente de la obra de Adam Przeworski. Sus aportes y sus hallazgos hacen ineludible hablar de democracia sin referirse a su trabajo. De alguna manera, el debate sobre la democracia no fue lo mismo después de sus aportes. Por todo eso agradecemos mucho la presencia y es un honor compartir este espacio.

democracia

Adam Przeworski

Cuando el profesor Garcé me escribió invitándome a festejar los treinta años de la democracia en Uruguay, obviamente no me pude resistir, porque festejar la democracia es irresistible.

No estaba preparado para trabajar doce horas por día pero, en realidad, en esas horas aprendí muchísimo. He escuchado aportes excepcionales, a nivel de compromiso, de conocimiento y de lucidez por parte de los participantes y académicos. Todo en un tono muy cooperativo, muy colaborativo. Aprendí también que quizás llegué demasiado preparado para festejar, y no para pensar.

Lo que aprendí es que sí hay que festejar, pero también preguntarse qué es lo que todavía no podemos festejar, y que quizás nunca vamos a poder festejar. ¿Cuáles son los límites? Me voy a concentrar en un aspecto de la democracia, que para mí es crucial, que son las elecciones.

Voy a comenzar formulándoles algunas preguntas, pero no para que me las contesten públicamente; yo creo que conozco las respuestas. La primera es cuántos de ustedes votaron por el partido que perdió en las últimas elecciones. Yo diría que la mitad, o quizás menos.

La siguiente pregunta es cuántos de ustedes que votaron por el partido que ganó ya están decepcionados con el rendimiento de su candidato. Mi cuenta es la mitad; quizás un poco menos. Sumo las dos cifras y llego a 70% o 75%.

La siguiente pregunta es cuántos de ustedes esperan que en las próximas elecciones van a estar en el lado ganador y que el gobierno no los va a decepcionar. Yo adivino que también son tres cuartos.

Esto es lo que me extraña: ¿qué tiene este mecanismo, porque perdemos, estamos decepcionados, pero siempre esperamos que la próxima ronda va a ser mejor? Es como nuestro equipo de fútbol; el mío siempre termina cuarto, pero todos los años pienso que el próximo año va a ganar. Esto pasa de una elección a otra.

Por eso, la pregunta que voy a contestar es: ¿esto es irracional?

Voy a contestar tres preguntas sobre elecciones. La primera es ¿por qué las elecciones seducen? Siguen siendo un canto de sirenas. La segunda pregunta es qué pasa en las elecciones; esto puede parecer obvio, pero voy a demostrar que no lo es. La tercera pregunta es cómo las elecciones llegan a procesar conflictos sociales y políticos en paz y libertad.

Escuchando el debate ayer pensaba en que debemos tener mucho cuidado de

distinguir desafíos de la democracia y desafíos que enfrenta la democracia en la economía, la sociedad, etcétera. Entonces, no se debe mezclar. Ayer tuvimos algunos ejemplos: insuficiente poder del Tribunal de Cuentas -me parece un problema de democracia-, violencia doméstica, problema muy grave, pero no es de democracia, y el sistema democrático intentará resolverlo. En cambio, la desigualdad política es un problema de la democracia y la desigualdad económica es un problema para la democracia, que confronta al sistema democrático.

Tampoco hay que dar agencia a la democracia, porque no es un actor y, lo más importante, no es algo que da, sino un terreno donde fuerzas políticas, muchas veces en conflicto, tratan de realizar sus visiones del mundo y quizás sus intereses particulares. Todo lo que surge de esto es el resultado de un juego entre actores que interactúan siguiendo, la mayor parte del tiempo, algunas reglas.

Entro así en los desafíos de la democracia: la motivación. Creo que al analizar la marcha de la democracia y al proponer reformas hay que distinguir entre lo que se puede y no se puede hacer. La democracia no lo puede todo; no es que no tenga límites. Para mí esto es importante, porque cada sistema democrático presenta deficiencias, y acá doy una lista muy rápida de varias cosas que uno puede escribir. Guillermo O'Donnell y quizá Adolfo piensan que las democracias reducen la política a las elecciones, que hay una influencia del dinero sobre la política -enfermedad casi mortal en Estados Unidos, país donde vivo-, falta de independencia, etcétera. Aquí viene la cita de *gin and tonic* o *tonic and gin*, extractada de un libro de los hermanos Cohn-Bendit, en Francia, de 1968.

La pregunta es esta: ¿cuáles de estas deficiencias son específicas de América Latina, al decir de Guillermo, como la influencia del dinero sobre la política -creo que es más aguda en Estados Unidos-, la falta de independencia en Rusia, en Francia? ¿Cuáles son particulares como para que podamos decir: sí, se puede hacer algo, se puede reforma, se puede intervenir? ¿Y cuáles son genéricas a la democracia, que ningún sistema democrático ni ningún otro pueden resolver?

Entonces, voy a defender el mecanismo electoral, porque apareció cierto tono despectivo sobre las elecciones. Identificar la democracia con elecciones es cometer una falacia de electoralismo. Yo voy a defender las elecciones como mecanismo de toma de decisiones colectivas.

Existen críticas basadas en una incorrecta comprensión de este mecanismo. Creo que algunas quejas de los ciudadanos y, quizás, de algunos de ustedes, son incorrectas, ya que se basan en el mal entendimiento de cómo funciona este mecanismo y cómo podría funcionar mejor.

Las elecciones tienen límites. Son lo segundo mejor, pero son lo mejor posible. Por eso, en vez de ser este un tema motivo de festejo, desafortunadamente, la última nota va a ser un bemol porque vamos a llegar a un problema fundamental y, quizás, imposible de resolver.

Como todos ustedes saben, cuando se establecieron las instituciones representativas modernas, el ideal de propulsión de este movimiento era el llamado autogobierno del pueblo. El principio era que el pueblo debía gobernarse a sí mismo. Este fue el proyecto ideológico. El problema es que todos no nos podemos gobernar. Por eso, tenemos representación. Nosotros no estamos acá todos los días; hoy somos privilegiados por estar en este edificio.

Los ciudadanos no están gobernando; están gobernados por otros. Esto es desagradable, porque los amigos diputados y senadores nos dicen que hay algunas cosas que queremos hacer que no podemos realizar y que hay otras que debemos hacer aunque no queramos.

En este sentido, la elección es lo segundo mejor. No podemos gobernar a nosotros mismos pero, por lo menos, podemos elegir quién nos va a gobernar y cómo. Esta es la propulsión ideológica de la democracia; este es su poder de seducción. Podemos tener esta experiencia emocional muy bonita de echarlos afuera: cuando no toleramos un gobierno, lo podemos cambiar.

El problema es qué hace creíble este mito político. Aclaro que no digo "mito" porque se trate de algo falso sino en términos de Sorel, de Gramsci.

¿Cuáles son las condiciones para que este mito o ideología sea creíble para los ciudadanos? Obviamente, en este punto debería hablar sobre Gramsci, que más que cualquier otro investigó las condiciones por las que las ideologías son creíbles

Hay un libro maravilloso del historiador norteamericano Edmund Morgan, titulado *Inventando al pueblo*. Dijo que esto era un mito. Tanto Gramsci como Morgan dicen algo muy importante: que cuando cambia la realidad puede cambiar un mito pero para que un mito sea creíble algunas veces hay que cambiar la realidad.

Entonces, si queremos mantener una ideología, si queremos mantener este mito, quizá tengamos que hacer reformas en la actualidad. Es el mito que causa la actualidad y no solamente el mito el que se ajusta.

Obviamente, la condición mínima para que este mito sea creíble es que los pueblos tengan la oportunidad de cambiar los gobiernos.

En esta imagen pueden ver una definición de democracia del político alemán Carl

Schmitt, que es extremadamente perniciosa. Con esto cualquier gobernante puede decir: "Yo estoy actuando por el interés y el bien del pueblo".

Aquí figura casi una cita de un ideólogo ruso, que dice que esta es la esencia de la democracia, que es la identidad de gobernantes y gobernados, del líder y del pueblo. Esta es la esencia; el hecho de tener elecciones es solamente una forma de democracia.

¿Cómo podemos determinar la existencia de esta identidad? La única manera es tener elecciones donde la gente tenga la libertad de cambiar gobiernos. Ahora, esto parece no ser cierto en Venezuela.

Esta es una muy rápida recopilación; como ustedes saben, hay muchísima literatura en este sentido.

Ahora, voy a entrar en aspectos más analíticos.

Me voy a referir a algo que me duele, que poca gente conoce.

En 1928, el jurista austríaco Kelsen escribió un gran libro: *La esencia y el valor de la democracia*. Allí expresa que lo que hacen las elecciones mayoritarias es maximizar el número de personas a las que les gustan las leyes bajo las cuales viven. En los años setenta esto asume una forma matemática: si se cumplen algunos presupuestos -hay cuatro axiomas; de uno voy a hablar después-, la votación y la toma de decisiones colectivas, según la regla de la mayoría, se minimiza la suma de la distancia entre referencias individuales y la política decidida por el mecanismo. Es decir: de todos los mecanismos posibles de toma de decisiones colectivas, este es el mejor método de presentación.

Sin embargo, hay muchas quejas en el sentido de que las elecciones son defectuosas como mecanismo de decisión colectiva por tres motivos: no ofrece alternativas -ya hemos hablado de *gin and tonic and tonic and gin*-, la participación es ineficaz y el mecanismo está dañado por la desigualdad socioeconómica.

Las alternativas que nosotros votamos en las elecciones son las propuestas de los partidos, no todas las alternativas posibles ni todos los programas factibles. Los partidos proponen programas y votamos sobre eso. Lo que sucede, y hay varios modelos que lo demuestran, es que indefectiblemente, para ganar las elecciones, los partidos deben tomar posiciones moderadas, más hacia el centro del espectro político. La forma más pura de este argumento determina que si hay solo dos partidos y rotan en una dimensión, sobre un aspecto, y conocen las preferencias de los ciudadanos, en las elecciones ofrecerán exactamente lo mismo, siendo idéntica su plataforma; de esta manera, se maximiza la probabilidad de ganar. Pero esto no quiere decir -en este aspecto creo que

está la queja mal fundada- que la colectividad no haya decidido. En realidad, lo que hacen los partidos es converger hacia la preferencia del votante que tiene preferencia mediana, que está en la mitad de la distribución de preferencia. Pero este votante que está en el punto medio no es un dictador, no es alguien que se define *ex ante* de manera exógena; está en el medio solamente en una distribución de preferencia. Si la distribución de preferencia hubiera sido diferente, ese votante habría sido diferente también y las plataformas que ofrecerían los dos partidos, que son idénticas, habrían sido distintas.

De hecho, aun si en el momento de elección no hay ninguna opción, el electorado decide. Si los partidos conocen exactamente las preferencias de los ciudadanos -si no totalmente, estarán cerca de ello-, calcularán cuál de las alternativas tiene apoyo mayoritario, optando por ellas. Dirán al electorado: "Esto es lo que ustedes quieren. Nosotros queremos ganar las elecciones. Para ganarlas, debemos hacer lo que quieren ustedes. Y ya hemos leído lo que quieren". El pueblo ha decidido. Si la lectura de los partidos sobre la distribución de preferencias hubiera sido diferente, el resultado habría sido distinto. Por lo tanto, creo que el argumento es falso. Considero que el argumento de que hay pocas opciones en el momento de votar y de que esta es una debilidad de este mecanismo de toma de decisiones colectivas, creo que está mal fundado. El resultado de las elecciones depende de las preferencias de los ciudadanos.

Mucha gente se queja de la participación. Hay debates filosóficos muy interesantes en cuanto a si nos importa que el resultado sea producto de nuestras acciones. ¿Esto es importante o no lo es? Algunos argumentan que sí lo es, que aquello que alcanzamos como nuestra elección es más valioso para nosotros que lo que nos pasó porque alguien decidió para nosotros. ¿Importa lo que alguien votó o solamente importa el resultado de la elección como un dato? Obviamente, esta diferencia no puede ser causal en un electorado del tamaño como el uruguayo; la probabilidad de ser decisivo es una en cien millones. No obstante, desde el punto de vista individual, sí importa; el resultado de la elección es un lanzamiento de moneda. Creo ahí se genera el sentimiento de impotencia. Nadie dice: "Yo voté a 'A'; entonces, 'A' ganó". No; lo que hacemos es votar y después correr a nuestra casa para ver en televisión quién ganó. No pensamos que porque votamos en determinada dirección ganará ese partido. Creo que esto produce un sentimiento de impotencia.

Considero que el valor del mecanismo de votación descansa en la correspondencia entre los resultados de las elecciones, las preferencias individuales y -¡ojalá!- la actuación del Gobierno. El valor que tiene es que se trata de un mecanismo para tomar decisiones colectivas que corresponden a las preferencias de los ciudadanos sobre la base de determinados supuestos. Ese es el valor. El valor no puede ser por una participación individual. Entonces, otra vez creo que en la participación -que es un tema aparte, porque

involucra desafíos y demás-, este argumento está mal fundado; podemos valorar el mecanismo electoral sin valorar el hecho de que nosotros hemos causado el resultado.

Como muchos de ustedes saben, desde hace años estoy trabajando y escribí largos informes, incluidos tres modelos matemáticos, por lo que ahora les voy a hablar un poco de matemática.

Siempre me impresionó, quizá por causalidades en mi trayectoria de vida, que las elecciones no son la única manera de procesar conflictos. Si quieren números, tengo una base de datos del mundo entre 1800 y 2009; entre otras cosas, cuento los golpes de Estado que se han producido y las elecciones que produjeron alternancia. Los gobiernos cambiaron más veces a través de golpes que de alternancia. Una frase de Bobbio que me gusta mencionar es la siguiente: "Las élites pueden proponerse a sí mismas, pero también pueden imponerse".

El punto de partida para entender las elecciones, ya que siempre existe la posibilidad de la utilización de fuerza, puede ser que todas las sociedades tienen conflictos. El idioma de consensos, armonía y cooperación es muy bonito, pero hay conflictos económicos, religiosos, morales o étnicos en muchos países. Algunos conflictos sobre algunos símbolos parecen muy poco importantes, pero pueden producir pasiones intensas. Por ejemplo, en Francia desde hace años hay un debate muy intenso sobre si los jugadores de fútbol deben ser obligados por ley a cantar el himno nacional. La Marsellesa tiene un verso que dice "ciudadanos a las armas" y un muy buen jugador, Nicolás Anelka, se negó a cantarla argumentando que se trata de una canción militarista y que él es pacifista; entonces, se armó un gran lío.

Siempre hay conflictos; algunos son agudos y otros menos importantes; unos son más fáciles de resolver mediante la negociación y otros más difíciles. No obstante, el punto de partida tiene que ser que hay conflictos. Creo que las elecciones procesan conflictos a través de la alternancia en el poder.

En la gráfica que aparece en la pantalla se aprecia la frecuencia de alternancia por año. En un eje está el número de elecciones en el mundo en cada año y la línea muestra la proporción de elecciones que produjeron alternancia en el poder en América Latina y en el resto del mundo. Como se puede ver, hasta 1950 el hecho era muy raro; una elección en diez o en veinte, es decir cada ochenta o ciento veinte años quizás.

¿Cómo funciona este mecanismo? Las fuerzas políticas deciden qué hacer si pierden una elección. Pueden hacer dos cosas: una es esperar y otra es decir que van a salir a la calle con violencia. Según esta idea, las fuerzas políticas calculan el valor de esperar, lo que pierden, qué deciden si pierden, la probabilidad de ganar en las próximas

elecciones, lo que van a tener si ganan, la probabilidad de perder la próxima elección y lo que van a perder, y deciden esperar si el valor de espera es menor al valor esperado de la violencia, que depende de la distribución de fuerzas físicas, etcétera. Esta es la quintaesencia del mecanismo.

En una elección es muy importante tener claro qué es lo que se pierde. Voy a contar una anécdota. En 1986 anduve por las calles de Varsovia con un amigo comunista reformador que participaba en las altas capas del partido. En un momento me dijo "Estamos pensando en tener elecciones competitivas" y yo le contesté "¡Si tienen elecciones, van a perder!". Su respuesta fue: "Mira, no es importante si ganamos o perdemos, lo importante es qué perdemos". Esa es la primera condición. Por eso, las negociaciones, los compromisos con la oposición y el papel institucional reservado para la oposición disminuyen la apuesta entre ganar y perder, pero el perdedor tiene que tener una chance de ganar en el futuro. Muchas veces hay sorpresas. Siempre cito el ejemplo de Estados Unidos. En el año 2000, cuando ganó Bush, la gente estaba desesperada y yo también, pero pensamos que vendría el 2004. Sin embargo, en 2004 ganó de una manera honesta y todo el mundo pensó que vendría el 2008. ¡Quién hubiera pensado que una sociedad que eligió y reeligió a Bush iba a elegir a Obama! Por lo tanto, yo creo que existe la esperanza pero como un cálculo bastante racional que produce el efecto de elecciones sobre el mantenimiento de la de paz social, que induce a las fuerzas políticas a pensar estratégicamente, calcular y esperar pacientemente.

¿Cuáles son las condiciones para que esto funcione? Hay una condición obvia que domina a todas las otras: el grado de desarrollo. El mecanismo de elecciones que produce alternancia e induce a los perdedores a esperar funciona cuando se tiene cierto nivel de ingresos. La probabilidad de alternancia se define en el sentido de que el gobierno pierde y sale del palacio presidencial permitiendo a la oposición que entre. En la gráfica vemos que cuando la pendiente es muy aguda, se trata de países pobres; y en países con ingresos como los de Uruguay, la probabilidad es bastante alta.

Hay otro aspecto que descubrí hace poco y es que uno aprende. Las primeras alternancias son difíciles y en 2009 había sesenta y ocho países en el mundo que no habían tenido la experiencia de cambiar de gobierno a través de elecciones. Entre esos países estaban Rusia y China. ¿Por qué? Porque si nunca has perdido, estás en el poder durante muchos años, quizás robas un poco de dinero, oprimes a la gente y matas a alguien, no estás en condiciones de permitirte perder, porque es extremadamente peligroso. Putin no puede perder las elecciones porque perdería la vida. Por eso, la primera experiencia es tan rara y casi la mitad de los países del mundo nunca la tuvieron. No obstante, lo bonito es que una vez que ocurre, parece que las cosas son mucho más fáciles y se aprende rápidamente.

En la imagen vemos que en la fila de la izquierda aparece el número de alternancias en el pasado, que va de 0 a 6, y en la última fila se aprecia la probabilidad de que las elecciones continúen de manera pacífica en el futuro. Como ustedes ven, con 0 alternancia hay menos de la mitad y con 1, hay casi un 80%. Y aquí, llegamos casi a una.

Entonces, una vez que un país tiene esta experiencia, una vez que los políticos ven que se puede perder las elecciones sin perder mucho más -no pierden el trabajo y no son exiliados-, el mecanismo funciona. Mi conclusión es que las elecciones se autoinstitucionalizan.

En esta imagen vemos la vida esperada de un sistema en el que no hubo elecciones durante años, cuando había elecciones sin oposición y cuando se permite la elección pero el gobierno dirigente siempre gana. Asimismo, aquí vemos lo que ocurre cuando se produjo una sola alternancia. Como ustedes ven, es un elemento decisivo.

Creo que festejamos las elecciones porque la experiencia nos dice que nosotros, como colectividad, como el pueblo en singular, tenemos una capacidad de decidir quién nos gobierna.

El problema sobre el que hablé es muy importante normativamente; es la esencia. Tenemos un sistema de toma de decisiones colectivas que funciona de la mejor manera posible entre todos los sistemas de decisión colectiva. Esto son las elecciones con varios supuestos. Las elecciones son la única manera que conocemos de procesar conflictos en paz y libertad. Hay varios regímenes muy feos que no tienen paz, tienen las cárceles llenas y nadie sale a la calle. Las elecciones inducen y producen incentivos. No es que los partidos se pongan de acuerdo, sino que por un interés propio, esperan cuando pierden y se movilizan para ganar.

Marx dice que nosotros, como ciudadanos, nos volvemos anónimos, porque como tales no tenemos ninguna característica. Somos como *El hombre sin atributos*, de la novela del escritor austriaco Robert Musil. En realidad, como ciudadanos no somos mujeres, hombres, altos, bajos, ricos, pobres, negros o blancos; como ciudadanos, no tenemos ninguna otra cualidad. En este sentido estamos iguales, porque todos somos ciudadanos; nada más. Según Marx, el problema es que en la sociedad en la que vivimos y actuamos como actores políticos hay mujeres y hombres, ricos y pobres, blancos y negros, y todo esto tiene impacto sobre el poder político.

La antigua tesis señala que a veces hay contradicciones y problemas, y la igualdad política no es efectiva en sociedades desiguales desde el punto de vista económico y social

Estamos hablando de un desafío feo por dos razones. La primera es que en cualquier sociedad -utilizando fraseología marxista, propiedad privada de medios de producción- en que las decisiones de invertir y de emplear están motivadas por ganancias, cualquier gobierno, de derecha o de izquierda, tiene que anticipar el efecto de sus decisiones sobre las decisiones privadas de inversión y empleo, porque ellas determinan la capacidad futura de la sociedad.

En 1988 escribí un artículo titulado "*Dependencia estructural del Estado sobre el capital*". No se puede contra eso. No lo digo como un argumento contra el mercado -regulado- porque creo que es el mejor mecanismo de asignación de recursos; solo digo que en cualquier sociedad capitalista esta dependencia estructural está presente. No digo que limita todo e invalida la democracia porque tenemos mucha evidencia en cuanto a que gobiernos diferentes producen resultados diferentes y distribuciones de ingresos diferentes; son como murallas exteriores.

El segundo problema es el flujo de recursos y, en particular, de recursos económicos en la política. En el momento en que exista una relación cualquiera en la que la influencia política de alguien aumenta con el ingreso, ya no tendremos igualdad política. Es uno de los supuestos básicos del teorema que nos dice que la democracia es un instrumento muy valioso es el de la igualdad. Entonces, creo que ese es el desafío: hacer todos los esfuerzos para reducir la desigualdad económica, social y cultural, ya que si no se igualan las condiciones socioeconómicas, la igualdad política no es posible. Hay muchos discursos sobre calidad de la democracia, notas que varios centros de Estados Unidos dan a todo el mundo sobre calidad de la democracia -ustedes siempre salen muy arriba, y entonces deben estar muy felices-, pero para mí la calidad de la democracia está exactamente en el impacto de las desigualdades económicas y sociales sobre las desigualdades políticas. En un país como Estados Unidos, donde el flujo de dinero es ilimitado -y oficialmente permitido-, donde las empresas plantean proyectos de ley que el Congreso adopta, la democracia tiene una calidad muy baja.

Con esto termino.

Doctor Adolfo Garcé

Simplemente, queremos agradecer muchísimo la excelente conferencia que nos brindó y la paciencia enorme de resistir este régimen de trabajo demencial. Hoy lo pasé a buscar por el hotel a las 7 y 55 y todavía está acá.

También deseamos agradecerle que haya aceptado venir desde tan lejos a compartir este momento tan especial para nosotros, académicos, políticos, ciudadanos.

Para simbolizar, muy humildemente, nuestro agradecimiento le hacemos entrega de este obsequio y le vamos a explicar qué es. Es una lapicera que dice "Instituto de Ciencia Política. 1985-2015". Es el regalo que han recibido todos los compañeros y las compañeras que fundaron el Instituto de Ciencia Política. Aunque el señor Adam Przeworski no lo sepa, también nos acompaña y nos inspira hace muchos años.

Muchas gracias por todo.

Más democracia

Presidente de la Cámara de Representantes, Alejandro Sánchez

Vamos a dar la oportunidad de hacer breves intervenciones o preguntas, y voy a comenzar yo.

Luego de la excelente intervención de Adam Przeworski, desde mi punto de vista subyace un asunto central en esta discusión, que ya no es -lo decía ayer Gerardo Caetano- si hay consenso de régimen. La discusión ya no es democracia o autoritarismo, aunque siempre es bueno y patente reconocer que entre esas opciones la deseada siempre es por la democracia y la libertad, y que es bien importante explicitar ese consenso de régimen. La discusión es sobre la calidad de la democracia. Lo que estamos discutiendo es, desde la democracia, cómo mejorar nuestra democracia.

Me parece que uno de los métodos sustantivos de la calidad de la democracia, además de los procedimientos, de la forma de elegir, de las garantías institucionales y de los métodos -el señor Adam Przeworski problematizaba sobre el método de la elección y los argumentos que hay sobre él-, es la calidad de la política porque es el componente constitutivo de la vida, de la convivencia en sociedad, y también es la expresión clara de cómo administramos las diferencias. La democracia trata -precisamente- de buscar la forma de administrar y de gestionar nuestras diferencias, y no de eliminarlas. Es importante remarcar esto cuando se considera que en la democracia todos pensamos igual y representamos lo mismo. No es así, porque vivimos en sociedades desiguales y siempre hay preferencias diferentes, sea por origen socioeconómico, condiciones históricas, sociales o filosóficas. Esto es producto del conflicto que se genera en una sociedad, y está muy bien.

Creo que en el ejercicio de las elecciones nacionales, a la hora de cambiar o de decidir quiénes nos gobiernan y, en definitiva, elegir a las personas y sus programas, es evidente que los partidos en un momento de las elecciones nacionales buscan acercarse a las preferencias de los ciudadanos. Lo que están buscando es seducirlos porque son los electores, quienes van a tomar las decisiones para dar, o no, la confianza a un partido, a un candidato o a una coalición.

Me parece que uno de los elementos sustantivos de la calidad de la democracia -en el que quizá se podría profundizar- es cómo se construyen las preferencias de los ciudadanos. Quizás entonces el acto electoral -que aquí es el último domingo de octubre- sea la culminación de un proceso de debate político y de construcción de preferencias, esto es, de decisiones y de discusiones acerca del sentido común o las representaciones simbólicas de una sociedad sobre qué es lo justo o lo injusto, lo correcto o lo incorrecto, lo eficiente o lo ineficiente. Lo que hacen los partidos políticos y los políticos es disputar esas ideas de la sociedad. Para eso deben establecer un debate

franco y fraterno, pero también deben tener convicciones que implican ir más allá de lo que el consenso determinado de una sociedad equis tiene planteado sobre estos asuntos; de lo contrario, no sería posible el cambio.

Si no hay iniciativa y liderazgo político para enfrentar aquello que quizás el *statu quo* o la opinión generalizada de los ciudadanos cree como válido, sería muy difícil procesar los cambios. Por lo tanto, debe haber liderazgo político y convicciones políticas, y debe existir la construcción de una política y fuerzas políticas que disputen estas ideas en la sociedad.

También sabemos que en las sociedades en que vivimos hoy hay asimetrías en el acceso a los recursos que tenemos para llegar a ellas, es decir a los medios de comunicación y a las formas de comunicar. Eso genera ciertas asimetrías.

Existe una discusión muy fuerte en este proceso de construcción de preferencia de los ciudadanos donde la elección es el resultado de esta batalla, que no se da en los treinta días antes de las elecciones sino permanentemente en la sociedad. Los partidos y los políticos o, inclusive, las organizaciones sociales que resignen dar esta batalla difícilmente se estén planteando mejorar la calidad de la democracia y, por tanto, mejorar la calidad de la política y disputar los cambios en una sociedad. Esto también está en las cuestiones centrales, más allá de las decisiones. Este es uno de los debates permanentes que tienen que ver con el financiamiento de los partidos, las discusiones que damos y cómo llegamos a los ciudadanos con la franqueza con la que se debe llegar.

Me parece que esta discusión está abierta en América Latina, donde muchas veces tenemos nuevos formatos con elecciones donde las preferencias por los candidatos parecen casi disputas de lo que puede ser cualquier producto en la góndola de un supermercado. Aquí hay una cuestión presente de cómo los partidos políticos construyen sus propuestas políticas y la valentía que deben tener para disputar las ideas en el seno de una sociedad a fin de modificar sus preferencias o incidir ellas. Este es un tema central para los políticos y para la ciencia política.

Adam Przeworski

No sabemos cómo se forman las preferencias políticas. Es un tema muy difícil de estudiar. Se han hecho varios intentos, pero no sabemos cuál es el mecanismo. Estoy convencido de que los argumentos son importantes.

Voy a hacer un comentario sobre la izquierda y su lenguaje -no sé si la uruguayana de mis amigos españoles. Creo que la izquierda perdió el debate ideológico o entró en una trampa en el debate ideológico contra el neoliberalismo. La trampa es la siguiente. Cuando la izquierda argumenta en favor de la igualdad, del gasto social, de la educación y de la vivienda dice que lo quiere es igualdad o justicia social. Frente a esto, la derecha dice que eso es costoso; que va a costar inversión y crecimiento. Entonces, todo el debate es entre este *trade-off*, entre redistribuir o desarrollar. Creo que los socialdemócratas olvidaron su origen y su programa.

Cuando apareció la democracia social en Suecia, en los años treinta, la idea de redistribuir ingresos era para aumentar la capacidad productiva de los pobres; era un programa puramente desarrollista. En 1936, un ministro sueco dijo que siempre se pensaba que los gastos de vivienda y sanidad eran consumo, pero que se había aprendido que eran inversión, y en el recurso más importante que tenían: el pueblo mismo. La justificación socialdemócrata de programas sociales, de sanidad, de educación y de vivienda siempre fue aumentar la capacidad productiva.

Hace diez años, un estudio realizado en Estados Unidos mostró que US\$ 1 gastado en servicios médicos prenatales ahorran US\$ 11 en servicios médicos posnatales. La idea era capacitar a la gente para producir. Hay que enfatizar en que la igualdad y la redistribución es un programa de desarrollo.

Intervención

Si lo importante es el votante mediano -porque ahí es donde se da la elección-, ¿eso implica que es más importante el trabajo político para mover esas preferencias hacia tus preferencias, aun cuando eso implique la pérdida de las elecciones siguientes? ¿O los costos de perder las elecciones siguientes hacen que todo ese movimiento lleve a que vuelva la situación anterior?

Adam Przeworski

En 1986 publiqué un libro sobre estrategias de partidos socialistas. Creo que los partidos no pueden permitirse perder las elecciones.

En una oportunidad, el socialista español Felipe González quería que le diéramos algunos consejos sobre qué le podría hacer perder la elección siguiente. Él decía que era

el líder del partido y su primera responsabilidad ante el partido era ganar la elección. Creo que los partidos no tienen esta capacidad, y esto tiene consecuencias durables. La gente puede pensar que tiene que hacer un *trade-off* entre igualdad y desarrollo o puede pensar que no se puede tener desarrollo. Una posibilidad es dar dinero a los que ahorran y otra es dar dinero a los que producen, como decían los socialdemócratas. Creo que esto sí tiene consecuencias, pero no tengo evidencias que lo comprueben.

INTERVENCIÓN.- Mi planteo está referido a las inversiones que deberían hacer los partidos de izquierda o socialdemócratas para mejorar el bienestar. Estas inversiones no producen un impacto inmediato y la población no las percibe. Por lo tanto, es muy difícil explicar que se invierte en educación o en infancia pero se deben esperar quince años para ver los resultados. ¿Cómo se tramitan políticamente estas inversiones para convencer a la población de que se está haciendo algo para el futuro de sus hijos o nietos? Creo que este es uno de los desafíos de la izquierda, porque muchas veces determinados grupos sociales no acompañan estas iniciativas. Es muy difícil manejar políticamente el desfase en el tiempo que se produce entre la inversión y sus resultados.

Intervención

El profesor Przeworski hizo referencia a las elecciones, pero también están los mecanismos de democracia directa. Sobre eso hemos visto algunas novedades en América Latina en la última década, por ejemplo los referéndums revocatorios. Me gustaría que nos diera su opinión sobre el rol que estos mecanismos de democracia directa de los más diversos tipos, y sobre alguno de ellos en particular, tiene en cuanto a la calidad de la democracia.

Adam Przeworski

Sobre la primera pregunta, mi respuesta va a parecer bastante cínica: hay que tener suerte. Es lo que pasó en Suecia. La socialdemocracia sueca llegó al poder en 1932, cuando había una tasa de desempleo récord, y adoptaron un programa de empleo público muy pequeño, que los economistas hoy en día dicen que no podía haber tenido ningún impacto. En ese momento, Hitler comenzó a armarse y a comprar acero y carbón a Suecia, y los suecos redujeron el paro a la tasa más rápida en la historia del mundo. Después dijeron: "Tu ley es un documento de 1936"; y en la elección siguiente dijeron: "Hasta este momento pensábamos que la economía se desarrollaba según leyes naturales, ante lo cual no podíamos hacer nada, pero ahora hemos demostrado que el gobierno de la clase obrera puede". Todos lo idealizaron inmediatamente, y se quedaron en el poder hasta 1976.

Entonces, un poco de suerte puede ayudar. Los resultados no van a ser

inmediatos.

Sobre los referéndums sé muy poco. Hay una falta en el diseño institucional de las democracias, y es que los ciudadanos no tienen mecanismos para controlar a los burócratas que deben ofrecerles servicios. En un pueblo el correo no llega, la policía recibe coimas, los maestros no aparecen en la escuela, y ¿qué se hace? Pueden ir a quejarse a un diputado o al líder del partido, y quizás el diputado vaya a hablar con un burócrata. El control del gobierno a través de elecciones es muy flojo. No creo mucho en la *accountability*. Como mecanismo de rendir cuentas es muy flojo. Pero creo que esto surgió del hecho de que cuando se formaron estas instituciones no había burocracia. El gobierno norteamericano, en 1800, tenía 4.500 empleados, lo que tiene ahora cualquier barrio chico de Nueva York. Entonces no se les ocurrió, y los estamos imitando. Hay iniciativas en varios países -incluido Colombia, o Noruega en los años setenta- de crear algunos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan agregar su información, pero no sabemos cómo hacerlo. Hay varios tipos de referéndums derogatorios, aunque no se los usa mucho. Tengo entendido que Colombia tiene la posibilidad de destituir a varios burócratas a nivel local; creo que el mecanismo se utilizó dos veces y sin éxito. Es un campo abierto.

democracia