



LA DEMOCRACIA DIFICIL:  
DIFICULTADES Y DILEMAS ACTUALES  
Tomás Moulián

**FACULTAD  
LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES**



**DOCUMENTOS DE TRABAJO - No. 2**

**Julio 1988**

**LA DEMOCRACIA DIFÍCIL:  
DIFICULTADES Y DILEMAS ACTUALES**  
Tomás Moulián

**DOCUMENTOS DE TRABAJO - No. 2**

**Julio 1988**

**LA DEMOCRACIA DIFÍCIL:  
DIFICULTADES Y DILEMAS ACTUALES**  
Tomás Moulián

**Copyright, Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales. FLACSO  
Sede Ecuador 1988, 1ra. edición.**

**Avenida Amazonas #1615. Teléfonos 564-446 / 236-144 / 533-334  
Casilla 6362 CCI. Quito - Ecuador  
Telex 21432 FLACSO ED**

---

*Trabajo preparado durante la visita del profesor Moulián (FLACSO - Santiago) a FLACSO - Ecuador - en el marco del diploma superior en Ciencias Políticas- bajo el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.*

**Advertencia:**

*El presente documento hace referencia a coyunturas regionales específicas a 1987 que pueden haber sido rebasadas por hechos posteriores. Sin embargo, esto no invalida su actualidad y validez.*

## 1.- La democracia efímera

---

En su artículo "Alternativas políticas en América Latina", escrito en 1971, Cardoso recordaba que en América Latina la democracia había sido normalmente efímera e inestable. Habría que agregar que muchas veces ha sido un remedo, más bien ostentoso que sutil. Basta recordar las cuidadosas y bizantinas imitaciones del orden representativo con que se rodeaban caudillos de látigo y espada como Trujillo, Somoza y hoy todavía el perenne Stroessner.

Sin embargo, en ciertos momentos históricos hubo razones para ser optimista. A fines de la década del 50, como presagio de los nuevos vientos que pronto iban a soplar en la política norteamericana, se derrumbaron una serie de dictadores, quienes, como el patriarca de García Márquez, parecían sólidos por fuera pero estaban corroidos por dentro. Entre 1956 y 1961 Batista, Odría, Pérez Jiménez, Rojas Pinilla y Trujillo desaparecieron del escenario político, de diferentes formas y con distintas suertes.

Pero en 1962, como simbólica advertencia contra el ingenuo liberalismo Kennediano, reaparecieron los gobiernos de facto, esa vieja tradición latinoamericana cuyas raíces quizás arrancan de las guerras civiles del siglo XIX. Ese año los militares argentinos obligaron a Frondizzi a renunciar. Cuatro meses más tarde el Presidente Prado corrió la misma suerte por presiones de los militares peruanos. En 1964 el golpe militar contra Goulart inició la serie de regímenes que O'Donnell bautizó como burocrático-autoritarios. En 1966 Onganía depuso al Dr. Illia e instauró otra de esas dictaduras de "nuevo tipo" que ya se definían como expresiones de una necesidad histórica: crear las condiciones políticas para adaptar la forma de gobernar a la lógica del desarrollo capitalista transnacionalizado.

En 1968, los militares peruanos, favorecidos por la imagen de corrupción e ilegitimidad que habían producido las turbias negociaciones con la International Petroleum, botaron al gobierno constitucional de Belaúnde. Así se iniciaba una experiencia que, si bien era autoritaria, buscaba implantar refor-

mas y crear una "democracia social". En sus inicios, quizás hasta bien avanzada "la primera fase", esta "revolución desde arriba", como la ha denominado Cotler, representó para muchos latinoamericanos una alternativa política diferente. Fue vista como una demostración de que las formas de la democracia representativa debían ser dejadas de lado si se quería avanzar, con rapidez y sin compromisos con los grupos de presión conservadores y oligárquicos, por el camino del desarrollo con justicia social. A su vez, Ecuador, que había recommenzado en 1960 un nuevo ciclo de inestabilidad política cuya culminación rocambolesca tuvo lugar en 1970 cuando Velasco Ibarra, elegido por 5ta vez, se autoproclamó dictador, entró en un camino parecido al peruano. En 1972 el golpe de Rodríguez Lara colocaba al Ecuador en la senda ambigua de los "autorismos incluyentes". En un día de carnaval, como recuerda Agustín Cueva, se clausuran 40 años de Velasquismo pero también la posibilidad de la elección de Bucaram y del reinicio del ciclo populista. La adopción del "camino peruano" por parte de militares cuya orientación no era claramente discernible hasta el momento del golpe, reflejaba la convicción de que no era posible realizar las reformas sociales necesarias en el marco de una democracia representativa, especialmente después de los fracasos populistas.

En el Uruguay, con la elección de Bordaberry y la instalación de una "dictadura cívico-militar" (1971-1973) se camina aceleradamente al copamiento "pacífico" del Estado por los militares. Se descomponía así un orden democrático que había funcionado, casi sin interrupciones, desde 1903.

En 1973 un golpe militar derribó al gobierno de Salvador Allende, pese al apoyo electoral obtenido en las elecciones parlamentarias de 1973 (44% de los votos, en un momento de aguda crisis económica) y pese a la capacidad de movilización de la coalición gobernante. La sociedad chilena estaba sumida, en el momento del golpe, en una situación de equilibrio catastrófico de fuerzas entre los partidarios de la "vía chilena al socialismo" y sus enemigos.

Entre 1971 y 1973 se derrumbaron dos de las más antiguas democracias representativas existentes en el Continente, una de las cuales, la chilena, había sobrevivido a los frentes populares, al populismo Ibañista, a las reformas anti-oligárquicas del gobierno de Frei a la elección de Allende.

En el mapa de la democracia en América Latina, en 1973 primaba el color negro. Los manchones de blanco eran escasos: Venezuela, Colombia, Costa Rica. Las dos primeras eran democracias con elementos consociativos. En Venezuela, donde el orden representativo se estabiliza desde 1958, había existido contacto táctico entre Acción Democrática y COPEI destinado a promover el bipartidismo y la alternancia, excluyendo a la izquierda y la UNR; en Colombia todavía estaba vigente un pacto explícito que reglamentaba la alternancia entre liberales y conservadores y el reparto del poder entre ellos. Costa Rica, cuya democracia duraba desde que en 1945 Figueres ganó la guerra civil, era un régimen clásico, sin elementos consociativos, lo que hacía más sorprendente su estabilidad.

Hoy día la situación desoladora que se observaba en 1973, en el momento del estrepitoso derumbe de la más antigua democracia representativa del continente, se ha invertido. Por lo menos en América del Sur subsisten solamente dos manchones negros: Paraguay, cuya evolución histórica está marcada por la guerra de la triple alianza y la de Chaco, es gobernada desde 1954 por Stroessner; Chile es incapaz de sacudirse, pese a su centenaria tradición democrática, de un militar que realiza una "contrarrevolución burguesa" y que se las arregla, en las coyunturas críticas, para poner en el tapete la opción orden versus caos, obligando a las fuerzas estratégicas (empresarios, derecha política, militares, Estados Unidos) a realinearse en torno a él, en el caso de los que se habían alejado o a



reiterarle su fidelidad, en el caso de los incondicionales.

Sin embargo, con la excepción de Colombia y Venezuela, la mayor parte de las democracias de nuestro continente son muy recientes (Brasil, Argentina, Uruguay) o relativamente recientes (Bolivia, Perú y Ecuador). Todas ellas han venido a sustituir autoritarismos de tipo excluyente (Bolivia, Argentina, Brasil, Uruguay) o a autoritarismos de tipo incluyente (Perú y Ecuador). Por otra parte, les toca vivir condiciones similares de la economía mundial, de la política internacional y del orden ideológico-cultural, en momentos en que la creciente internacionalización de la política es uno de los hechos más relevantes de la década del ochenta.

Nuestro continente vive hoy día un ciclo de redemocratización, cuya duración es imposible de profetizar, pero que es de desear no sea tan efímero y fugaz como el de fines de la década de los 50. Estas democracias renacientes o nacientes enfrentan dilemas, problemas y dificultades, algunos viejos, otros nuevos que es interesante analizar. Voy a centrarme en los procesos de redemocratización desde autoritarismos excluyentes o incluyentes, dejando de lado las democracias estabilizadas.



## 2.- La dificultad de construir "consensos" interclasistas

---

Los regímenes políticos democráticos que fueron estables en el pasado, como Chile y Uruguay, tenían clases medias numerosas y, como consecuencia de ellos, vastos sectores de la población que habían alcanzado niveles educativos altos. Este hecho ha sido señalado como una condición de la democracia por autores tan disímiles como Johnson y Cardoso. Otros autores han señalado otros requisitos, formando una lista que sería interminable indicar. Sin querer disminuir la importancia de los análisis que ponen atención en la estructura de clases quiero abordar ese problema desde otra perspectiva. Creo que un factor clave en la estabilidad de esas democracias tempranas fue el hecho de que la realización de procesos de industrialización exigió a los gobiernos, cualquiera fuera su orientación política, desarrollar programas favorables al crecimiento del mercado interno. La reproducción del modelo de industrialización sustitutiva creaba condiciones para un "consenso" interclasista de intereses entre sectores burgueses urbanos y las capas obreras y asalariadas, políticamente representadas. Las medidas para mejorar la legislación social, para proteger el empleo y los salarios no eran, la mayor parte de las veces, promovidas por los empresarios; incluso eran resistidas por ellos pero entraban, pese a ellos, en la lógica de sustentación y crecimiento del modelo de industrialización sustitutiva.

La democracia chilena se basaba, no sólo en la legitimación ideológica (la cual también era importante) sino en el hecho de que funcionaba como un sistema de negociación donde obreros sindicalizados, empleados, empresarios e incluso latifundistas competían por salarios, precios y franquicias en condiciones que no eran de suma cero, puesto que cada grupo siempre obtenía algo o conservaba

expectativas que lo impulsaban a permanecer para conseguirla en el futuro.

Lo mismo ocurría en Uruguay, pese a que en ese país el régimen electoral consagró el monopolio de los partidos tradicionales y postergó hasta 1960 el surgimiento de partidos de izquierda. Sin embargo, existía un movimiento sindical organizado con gran capacidad reivindicativa que conseguía negociar. Además el predominio, con escasas interrupciones, de la fracción batallista del Partido Colorado favoreció una política de concesiones y compromisos con los sectores asalariados que se explicaba (también), no sólo por razones ideológicas, sino por las necesidades de reproducción del modelo de acumulación. Una de las razones para que esas democracias funcionaran era que sus modelos de desarrollo permitían, e incluso necesitaban, la incorporación a la negociación de poder de los sectores obreros y asalariados.

Es difícil que pueda funcionar un orden democrático estable si las formas de acumulación no permiten competencias interclasistas de intereses, que es una lucha por salarios, precios y orientación de las inversiones. El modelo de desarrollo hacia adentro, que requería la ampliación del mercado interno generaba un espacio de compatibilidad entre intereses de los capitalistas orientados a producir bienes para ese mercado (que se constituían en hegemónicos) y los asalariados. Esa realidad está en la base del orden democrático lo que no significa que fuera su explicación y su causa

En realidad, el funcionamiento de la democracia produce la apariencia de la autonomía absoluta de la política y de la primacía de las razones culturales-ideológicas en la explicación de su funcionamiento. Esto último puede tener mucho de real, pero la autonomía, que se presenta como absoluta, es solamente relativa. La base y la condición necesaria es la existencia de un consenso interclasista cuya posibilidad se deriva del modelo de desarrollo.

Esa estructura fue la que permitió la institucionalización política de la clase obrera (en el caso chileno políticamente organizada) en el mismo espacio que el bloque dominante (oligarca burgués en el caso chileno, capitalista urbano y rural en el caso uruguayo).

La pregunta es, hoy día, si el modelo de apertura de exterior y de industrialización selectiva permite la existencia de un (consenso) inter-clasista derivado de la misma lógica de acumulación como era el caso del modelo de industrialización sustitutiva. Como he dicho, ese sistema necesitaba para funcionar, de la fuerza de trabajo como consumidora de bienes industriales. Para realizar esa necesidad existieron dos fórmulas políticas: la populista y la democrática. El Estado podía conceder desde arriba salarios y oportunidades sociales, como era el esquema del populismo o podía funcionar un sistema competitivo de negociación en condiciones, por supuesto, de competencia imperfecta, donde las implantaciones estatales y el poder extra-político de las clases dominantes les daba indudables ventajas.

Sin embargo, la respuesta a esta pregunta no puede ser reduccionista. Parece ser que en los modelos de desarrollo implantados ahora en América Latina, la lógica principal de acumulación no se basa en el mercado interno, lo cual no significa que no continúen existiendo en nuestras sociedades fracciones burguesas para los cuales es importante el nivel de la demanda interna. La posibilidad de constituir un orden democrático será más difícil en los países donde es bajo el peso de las fracciones burguesas cuyos propios intereses están ligados al mejoramiento del nivel de vida de los asalariados.

Las posibilidades democráticas se tornan muy difíciles si las clases dominantes hegemónicas dentro del actual modelo de desarrollo se oponen persistentemente a la mejoría de salarios, y al otorgamiento de mejores condiciones de salud, vivienda y educación a los asalariados, no solamente por posturas políticas reaccionarias sino porque la lógica de acumulación requiere concentración de ingresos, reducción del papel del Estado en la administración de beneficios sociales y privilegio de las inversiones intensivas en capital en detrimento de las intensivas en mano de obra. A menos que los asalariados organizados logren vencer esa resistencia. En todo caso la situación es diferente que en el modelo sustitutivo porque en él habían espacios de compatibilidad, mientras que en el modelo actual priman las incompatibilidades de intereses. Como es difícil que pueda pactarse un "consenso" interclasista la situación común que deberá enfrentarse será la realización conflictiva de los intereses de los asalariados.

A estos elementos estructurales es necesario agregar otro dato, de largo plazo en sus efectos pero de carácter más exógeno. Se trata del peso de la deuda externa en las economías nacionales. El tema puede ser tratado desde diferentes enfoques, pero aquí interesa en cuanto está relacionado con la constitución de bloques sociales de sustentación democrática. En la práctica la necesidad de destinar gran parte de los excedentes al pago de la deuda o la obligación de someterse, por ejemplo, en materias de salarios a los compromisos controlados con el Fondo Monetario Internacional, constituirá un serio limitante para poder satisfacer las demandas de los sectores sociales más empobrecidos.

Evidentemente que esa dificultad de satisfacer demandas plantea dos problemas. Uno de ellos es que un régimen democrático tiene que ser permisivo y aceptar el derecho de los actores subalternos de organizarse y movilizarse para hacer pesar sus demandas. La combinación entre demandas no satisfechas que se reivindican a través de movilizaciones sociales de presión con limitaciones económicas impuestas, que permiten márgenes estrechos de maniobras, tiende a generar derivaciones represivo-autoritarias con efecto en el nivel político e ideológico.

Una de las salidas que se han buscado en algunos países es la constitución de pactos sociales tripartitos (empresarios-trabajadores organizados-Estado). Su objetivo es limitar, de un modo pactado, el funcionamiento "libre" del sistema de negociación, en función de evitar el desgaste de las propias organizaciones obreras y de neutralizar las tendencias a una respuesta dura. Estos pactos, bastante exitosos en un momento de la redemocratización española (pacto de la Moncloa), han sido intentados en Argentina.

El problema de la formación de estos "pactos sociales" es, primero, que ellos implican un alto grado de organización de los trabajadores, así como la existencia de organizaciones empresariales representativas y con unidad de intereses o con clara hegemonía interna. Ellos pueden funcionar en el caso de sociedades fuertemente corporativizadas.

Lo dicho no significa que la democracia sea, por lo menos en nuestro continente, incompatible absolutamente con el actual modelo de desarrollo capitalista y, a causa de ello esté fatalmente condenada al fracaso. Durante el período y, especialmente, en algunas coyunturas de la democracia puede sostenerse sobre tipos diferentes o combinados de la legitimidad. En todo caso es necesario tomar en cuenta que la legitimidad racional de intereses, constituye uno de los recursos más importantes de estabilidad democrática. Con dificultad podría ésta funcionar si los asalariados son sistemáticamente privados de la capacidad de negociación y un cierto nivel de satisfacción de demanda, prin-

cepto válido también para otros sectores sociales. Para funcionar como organización de largo plazo la democracia tiene que basarse en un acuerdo Interclasista. Sin ello estará siempre amenazada de que algún sector social importante prefiera la lucha abierta de clases.



### **3.- El debilitamiento de las ideologías democráticas y la mantención de mentalidades autoritarias.**

---

El segundo problema que quiero tratar tiene una doble faz. La primera es la debilidad y el progresivo debilitamiento de las ideologías democráticas, tema también tratado por Cardoso en 1971 otorgándole el carácter de riesgo original de la situación. El otro lado de la medalla es la formación de una mentalidad autoritaria vastamente expandida como sentido común, herencia de los autoritarismos pasados.

El primer aspecto, siendo interesante, me parece mucho menos revelador que el segundo. Pienso que las ideologías democráticas en cuanto a tales casi siempre fueron relativamente débiles en nuestro continente. Ese corpus concitó la sospecha de las clases dominantes, quienes no vislumbraban la posibilidad de una buena armonía entre los ideales de libertad y de igualdad y las exigencias de la acumulación capitalista. Sin haber leído a Tocqueville se imaginaron los peligros que acarrearía el sufragio universal y la masificación de la política. Pero sólo excepcionalmente esas sospechas se concretan en un discurso o en la construcción de una crítica ideológica a la democracia por parte de los sectores dominantes. Un caso interesante es el de Sáenz Valenilla, un intelectual venezolano que actuó como consejero de diversos dictadores y quien en los años 30 elaboró la teoría del cesarismo democrático, única forma de gobierno que soportarían estos países de débil esqueleto, necesitados- según él- de un príncipe fuerte y justiciero que, por encima de las pugnas de intereses fragmentados, realizara el bien común. En Argentina, donde se desarrolló un nacionalismo de derecha muy activo en el terreno cultural han existido grupos y revistas, algunas vinculadas al peronismo de derecha, que han intentado una crítica ideológica de la democracia. En Brasil ha adquirido cierta significación últi-

mamente un grupo tradicionalista católico denominado "Patria, Tradición, y Familia", también afincado en Chile, el cual critica la democracia por su neutralidad en el plano de la verdad, es decir por su "liberalismo gnoseológico", que lo convertiría en un factor disolvente de la "civilización occidental y cristiana". En otros países la crítica se concentra en la democracia pluralista y toma la forma del anti-comunismo. No se critica a la democracia en sí misma si no a lo que se denomina "los factores de la subversión".

Pero también la democracia concitó la crítica ideológica de la izquierda marxista que aplicaba mecánicamente los análisis de Lenin. La desvalorización de las instituciones representativas y el Estado de derecho, oponiendo lo real (explotación capitalista) a lo formal (la aparente igualdad de la ciudadanía) fue durante un tiempo el Leitmotiv de intelectuales que no se imaginaban los rigores de una dictadura. La revolución cubana alentó ese tipo de análisis, fomentando entre los intelectuales latinoamericanos la admiración por la lucha armada y el desprecio por la democracia política representativa.

En Chile, donde la izquierda, pese a las decepciones experimentadas en 1964 y a su teoría reduccionista del Estado, seguía participando de las competencias electorales con posibilidades de triunfo, un grupo de intelectuales extranjeros (Frank, Marini, Dos Santos) elaboró contemporáneamente la teoría de la dependencia y algunos derivaron de ella la necesidad de una estrategia de guerra popular prolongada. En Perú muchos intelectuales, influidos por el foquismo y sensibilizados por la desintegración nacional y el problema indígena, realizaba el mismo tipo de discurso y lo practicaba en la acción guerrillera. En Venezuela brillantes intelectuales, como Teodoro Pékoff partieron a la guerrilla, proclamando la inviolabilidad de las reformas para generar desarrollo con justicia social y la hipocresía de las fórmulas democráticas. En Argentina los sofisticados intelectuales agrupados en torno a "Pasado y Presente" se sumaron al desprecio por la democracia, desenmascararon su carácter clasista y alimentaron las ilusiones en las vías armadas. Sin embargo, ellos ya conocían y comentaban a Gramsci y poseían una cultura marxista mucha más ilustrada que la de sus émulos chilenos.

El hecho de que la ideología democrática siempre fue relativamente débil no significa, no obstante, que debamos conformarnos con esa debilidad. Además, por lo menos la izquierda de la década de los 80 es menos reduccionista, ha perdido el optimismo de sentirse los únicos portadores del verdadero sentido de la historia y también ha perdido la ingenuidad de los años 70. En Argentina y en Brasil en un alto grado, en Chile enfrentando el problema de la enorme capacidad de reproducción de los discursos reduccionistas, favorecidos además por la ferocidad y tenaz capacidad de sobrevivencia de la dictadura, han surgido nuevas visiones sobre la democracia, las cuales ya no se conforman con la desvalorización de principios. Igual sucede en Perú por la benéfica influencia del pensamiento de Marlatégul dentro de la izquierda.

Pero, si bien, se han producido mejoras a nivel de la producción y difusión de ideologías democráticas, las dictaduras autoritarias, más las excluyentes que las incluyentes, han dejado huellas en el terreno de las mentalidades. Llamo mentalidad, siguiendo la tradición de la historiografía francesa, a las actitudes, valores y formulaciones no elaboradas ni necesariamente sistemáticas y conscientes que constituyen una especie de conocimiento de sentido común sobre los fenómenos y procesos sociales. Su fuerza reside en que son prejuicios, pensamientos reflejos.

En algunos países que han debido soportar el peso de regímenes autoritarios está muy afincada



en el sentido común una actitud de desprecio a la política o una actitud de apoliticismo, acompañada a veces por la nostalgia del dominio de las "grandes personalidades". En países como Ecuador donde la debilidad, cuando no la excentricidad, de los caudillos opera como antídoto, parece no haber surgido esa concepción elitaria que aspira a un salvador mesiánico por encima de los partidos.

En países como Chile la propaganda de la dictadura se centra en desprestigiar a los partidos como entes productores de división, como expresiones de intereses mezquinos, incapaces por su propia naturaleza de acceder al nivel de la generalidad.

Esta mentalidad de sospecha frente a la política, que continúa viva cuando ya los autoritarismos se han batido en retirada, es uno de los factores que alimenta una actitud de desencanto. Ella está muy presente hoy día en países que han superado recientemente dictaduras sumamente represivas (como Argentina) y en países que ya han vivido una experiencia de sucesión legal después de la salida del autoritarismo (como Perú y Ecuador). El desencanto, feroz disolvente de los valores democráticos se puede alimentar de muchas fuentes. Las principales son la crisis de expectativas, por ejemplo, el exceso de ilusiones colocado en la democracia como reparadora de las injusticias de la dictadura. Esta esperanza se compara con la debilidad de las realizaciones, limitadas por posibilidades históricas dentro de una correlación de fuerzas dada. El desencanto argentino se nutre de ese tipo de decepciones. Su efecto más terrible es que impide a la sociedad elaborar el trauma producido por la represión, transformando al régimen democrático en un chivo expiatorio.

Hay otro tipo de desencanto que se produce por efecto de un discurso que contiene promesa de grandes cambios, las cuales o no pueden realizarse por las duras limitaciones de la deuda externa, de las restricciones del gasto público y el temor inflacionario o se realizan con extrema lentitud. El desencanto peruano contiene esos elementos. A su vez, existe el desencanto producido por la imagen de bizantinismo, falta de seriedad o corrupción que proyecta la política; ella adopta el aspecto de un escenario teatral donde los mismos actores realizan diversos papeles o donde algunos se prestan para roles que no les corresponde. El desencanto ecuatoriano parece tener elementos de ese tipo.

Los intelectuales tienen un papel tanto en el terreno de la producción ideológica como en la lucha contra esas mentalidades autoritarias que están detrás de la anti-política o de los desencantos desquiciadores. Si bien, una actitud de crítica a la política como "feria de vanidades" es siempre necesario y pertinente, no es posible olvidar que la retórica es un componente casi indispensable de la política. A veces la crítica a los excesos discursivos, especialmente de aquellos discursos que adoptan un tono irracional y excesivo, con más aspecto de espectáculo circense que espectáculo teatral, caen en un elitismo de corte antidemocrático, por cuanto la democracia debe estar preparada para tolerar las equivocaciones de la voluntad popular.

Hay una mentalidad racionalista que conduce a maneras equivocadas de concebir la política como acción humana colectiva. Ellas, si bien, no contienen necesariamente elementos antidemocráticos pueden llegar a tenerlos. Uno de los efectos de esa mentalidad racionalista es relacionar la política con verdades de naturaleza científica (teorías de la historia de las que se derivan las leyes) o de naturaleza técnica (afirmación axiomática o deductiva de fines, que se pueden fundar en valores, pero no son susceptibles de determinación técnica). Ese tipo de enfoque trata las proposiciones competitivas como errores. En su forma más clásica esta mentalidad racionalista conduce a concepciones iluministas de la política, al estilo de algunos partidos comunistas que afirman representar la concien-



cia verdadera de las masas pese a que éstas favorecen a los líderes populistas, o al estilo de ciertos intelectuales que desprecian la vulgaridad de las masas y su incapacidad para optar por las soluciones racionales. El análisis de muchos intelectuales argentinos sobre el peronismo, estaba contaminado por esta suficiencia. Posiblemente ocurrió lo mismo en Ecuador con Velasco Ibarra.

Otro tipo de mentalidad también es contraproducente para la estabilidad de la democracia, la de concebir la política como una analogía de la guerra. Es probable que ella constituya un residuo de la mentalidad global autoritaria que concibe al otro, al diferente como un enemigo. Esta actitud conduce a disminuir la propensión cooperativa, rechazando el aspecto de articulación pactado de intereses o puntos de vista que tiene necesariamente la política democrática. Otra forma de expresión de esa misma mentalidad es negarle al adversario la "sal y el agua", con lo cual la política entra en el campo peligroso de la mutua aniquilación. Se crea una dinámica que tiende a no parar nunca, la de la venganza política.

Un aspecto de este fenómeno es analizado por los científicos políticos bajo el nombre de "oposiciones irresponsables". Se denomina de esa manera a una forma absolutamente negativa de hacer oposición que actúa como si nunca fuera a tocarle la oportunidad de gobernar (lo que en ocasiones es real) y que asimismo olvida la obligación de los partidos de colaborar siempre en la defensa de ciertos intereses generales básicos, que tienen que ver con la defensa exterior del país y, especialmente, con la preservación de la democracia.

El espectáculo de la política como guerrilla colabora decisivamente al desencanto y a la despolitización aunque a veces sea apreciada como actuación. La contemplación de los debates parlamentarios, frecuentemente transmitidos por la televisión, como si fueran lidias o peleas de gallos revela una forma particular de distanciamiento y de cinismo político que es sumamente contraproducente para el afianzamiento de valores democráticos.

Aquí se toca otro elemento, el cinismo político, el cual merece un somero análisis. Este tipo de actitud frente a la política frecuentemente es el fruto de un desencanto, de una fe previa en tal o cual político o en la política como actividad de bien público. El cinismo político, que no siempre conduce a la despolitización, es una forma de relación con la política desacralizada que la mira como una lucha desnuda por el poder y franquicias, carente de cualquier ética. Frente a las razones ideológicas y doctrinarias con que se adornan los discursos políticos, el espectador distanciado los mira como mentiras que adornan los verdaderos objetivos, el lucro personal, la ambición de poder.

Así como un orden democrático no será estable ni orgánico si no reposa sobre la legitimidad racional de intereses, tampoco lo será si no se basa en la legitimidad ideológica. Ella es la capacidad de alimentar los valores de adhesión al tipo de régimen, entre los cuales ocupan un lugar importante la valoración de la política como actividad social y la creencia en las virtudes de servicio de los políticos.

En las situaciones en que la democracia resurge después de autoritarismos muy represivos o en situaciones de débil estabilidad, debe fortalecerse el ideal en la política como profesión, con toda la dignidad de sentidos que otorgaba Weber. La tarea de gobernar en representación de pueblo (sometidos a su fiscalización, a su crítica y a su veredicto) que es la tarea del político democrático, sea presidente o legislador, requiere siempre de algunas cualidades y virtudes, mucho más necesarias cuan-

do la democracia es reciente.

Entre las principales se encuentra la cualidad del realismo. En Chile los políticos vivieron en el pasado reciente, en un optimismo desmesurado sobre las condiciones históricas reales del país, olvidados de toda prudencia, creyendo que el orden democrático sobreviviría a todo. En Uruguay los Tupamaros y en Argentina los Montoneros crearon imaginariamente en sus mentes países irreales donde el pueblo los seguía heroicamente para sepultar el poder militar. En esos mismos países los políticos hoy día están preparados para el realismo, porque aprendieron con la experiencia histórica. Pero en un régimen democrático el realismo que vale es aquel que se pone al servicio de la tendencia de las expectativas ciudadanas.

No es la virtud conservadora de la preservación a toda costa del inmovilismo. En estos países el realismo consiste en la capacidad de calcular las oportunidades y los costos de los cambios sociales necesarios.

La estabilidad democrática necesita de políticos que vivan su vocación como profesión y que perciban que ella requiere de carismas y de conocimientos sobre la situación del país (mucho más que sobre teorías abstractas o sobre doctrinas normativas) tanto como de ciertas "virtudes", para usar el término clásico que Hanna Arendt ha revitalizado en su análisis de la política. Ellas son el realismo, la voluntad democratizadora, la responsabilidad de los actos, la renuncia a la retórica.

La existencia de políticos que vivan de ese modo su profesión contribuirá a la legitimación ideológica de la política ayudando a barrer las nubes del desencanto y del cinismo político que hoy día asolan a nuestras democracias.

#### 4. La existencia de obstáculos institucionales

---

Frecuentemente los científicos políticos latinoamericanos miramos con aburrimiento y hastío a la importancia que nuestros colegas anglo-sajones le asignan a problemas institucionales, entre los cuales se cuentan la naturaleza del régimen político, los efectos de los sistemas electorales, la estructuración de los sistemas de partidos.

Las experiencias pasadas debieron habernos hecho mucho más sensibles a la relación entre los problemas institucionales y la estabilidad democrática. Los casos de Uruguay, con los efectos de la "ley de lemas" sobre la representatividad del sistema de partidos o la influencia del sistema colegiado de gobierno, la experiencia de Colombia con el funcionamiento de los sistemas consociativos nos proporcionaban material suficiente para entender que existían relaciones entre los procesos políticos y los factores institucionales. En la actualidad la experiencia de Ecuador con el sistema de segunda vuelta en una estructura multipartidaria nos proporciona materiales adicionales para revitalizar el interés de estas temáticas.

Por lo tanto, estamos en condiciones de superar la tentación de explicar los procesos políticos democráticos en América Latina desde el sólo lado de las variables sociales, económicas o incluso políticas (correlación de fuerzas entre las clases) pero sin tomar en cuenta la organización institucional, la estructura del régimen político.

Nuestra exploración de este campo debería empezar por un tema que ha sido tabú en América



Latina: el cuestionamiento de la tradición presidencialista. El axioma de que el presidente debe ser elegido por sufragio universal y ser la figura dominante está ya hoy día siendo discutido en algunos países de América Latina como Argentina y Chile. La razón es que en ese tipo de régimen político siempre se producen conflictos entre el presidente y el parlamento, puesto que ambos poderes derivan su legitimidad de la voluntad ciudadana. La historia política de nuestro continente estaba plagada de esas luchas bizantinas, eternas y muchas veces sin salida. En general esos conflictos debilitan al régimen, especialmente al sistema de partidos que es el blanco preferido de los presidentes que quieren imponer su voluntad sobre el congreso indócil. El principal problema de funcionamiento de ese tipo de régimen es que, siendo el presidente la principal figura, no puede actuar eficientemente sin contar con mayoría parlamentaria. El problema consiste en que puede producirse, y muchas veces se produce, un comportamiento desigual del electorado en las elecciones presidenciales y parlamentarias (especialmente cuando ellas están diferidas en el tiempo) o se puede quebrar la alianza que condujo al poder al presidente.

Además piensa, quizás con razón, que el hecho de que el presidente sea, en ese tipo de regímenes, un líder plebicitario de masas, usando la expresión de Weber, pueden haber contribuido a la aparición de caudillos que, una vez elegidos, se convierten en dictadores como fue el caso de Ibáñez en Chile en 1927, Terra en Uruguay en 1933, Perón en Argentina desde 1951 en adelante y el ecuatoriano Velasco Ibarra en su quinta presidencia, para citar solamente algunos casos. Pero aún en aquellas situaciones en que no se produce esa transformación, la figura del presidente como líder plebicitario de masas ha contribuido a la personalización de la política. Es válida la pregunta ¿en qué medida ese fenómeno ha contribuido a la debilidad de los partidos? En Chile no tuvo ese efecto pero sí otro tan importante como el anterior: al producir gobiernos minoritarios aumentó el grado de ineficacia del sistema para enfrentar problemas de la sociedad.

La gran virtud de los sistemas parlamentarios es que por definición el gobernante (en ese caso un primer ministro) debe contar con una mayoría. Por supuesto que el funcionamiento de ese tipo de sistemas requiere de una estructura de partidos relativamente concentrada y con propensión cooperativa. El asentamiento de ellos en América Latina seguramente sería con dificultades pero, es necesario abrir el debate. En Chile donde entre 1891 y 1924 existió un parlamentarismo sui generis, muy trabado porque el presidente no podía disolver las cámaras, la rotación ministerial fue menor, sin embargo, que en el período presidencialista. Pese a todo, recién hoy día algunos politólogos e historiadores se atreven a enfrentarse con la "leyenda negra" que se ha tejido en torno a la eficacia de esas formas de gobierno.

La situación que actualmente se produce en algunos países, donde existe un presidente minoritario en pugna con el congreso, es ineficiente y puede generar tendencias al golpe antiparlamentario. En ciertas coyunturas una acción de ese tipo es capaz de concitar apoyo popular, porque el desencanto y el hastío ante la intensidad de la guerrilla política, producen la preferencia por el orden. Esa virtud puede ser invocada con más facilidad por el presidente, cuando reclama a nombre de la eficacia la unidad del poder que por el parlamento, siempre será plural y diverso.

Otro obstáculo institucional es, en algunos países, la legislación sobre partidos. Cuando no existe, como es el caso de muchos países del continente, permite que una de las principales instituciones del sistema político funcionen como asociaciones voluntarias, no sometidas a norma común ni a control público. Ese era el caso de Chile hasta 1973 donde, fuera del requisito de inscripción con un cier-

to número pequeño de firmas, prácticamente los partidos no estaban sometidos a otras normas. Pero actualmente hay la tendencia a una política pendular: se crea legislaciones que más parecen destinadas a ahogar a los partidos que a favorecer su existencia. En este terreno es necesario encontrar una ecuación equilibrada. Ello vale especialmente respecto a las normas del régimen electoral que reglamentan el ingreso y la permanencia dentro del sistema de partidos.

Constituye un obstáculo contra el funcionamiento democrático la excesiva fragmentación partidaria, porque dificulta la construcción de mayoría de gobierno o de acción parlamentaria. En general la fragmentación se debe a la combinación de la legislación electoral propicia con tendencias caudillistas que existen en los partidos, porque éstos son más asociaciones de caudillos o de personalidades políticas que organizaciones estables. Es sabido que una extrema atomización del espectro colabora al desprestigio de la política, porque ella pone en evidencia los intereses personalistas que hay tras la acción pública.

Es indispensable, por tanto, poner atención a dos aspectos de la legislación sobre partidos: aquella que impone normas de democracia interna y permite el control público de las elecciones internas y también las normas electorales que tienen que ver con la existencia de los partidos, en general relacionadas con un porcentaje mínimo de votos y, en algunos países como Brasil en algún momento y Ecuador actualmente, la obligación de participar en un cierto número de distritos electorales. El segundo tipo de normas parece tener muy poca utilidad, mientras que la exigencia de un cierto porcentaje parece ser útil y necesario, aunque afecta la representatividad democrática ideal.

La experiencia histórica demuestra que es necesario preocuparse del problema de la gobernabilidad de las democracias. Ese tema de origen conservador no puede ser, sin embargo, despreciado. Uno de los problemas que más afecta la estabilidad de los regímenes democráticos son los conflictos presidente-parlamento, la imposibilidad de construir mayoría, la fragmentación inorgánica del sistema de partidos, todos los cuales pueden enfrentarse a través de la corrección de mecanismos institucionales.

Es hora de que le asignemos la debida importancia en el análisis de la democracia política a los problemas institucionales, los cuales han influido mucho más de lo que se cree en la inestabilidad política del continente.

## **5.- La existencia de situaciones de amenaza para grupos estratégicos.**

---

El funcionamiento de un régimen democrático requiere que logre ser percibido, por los grupos con peso político, como una estructura equitativa de oportunidades. Será difícil que funcione la democracia donde las clases dominantes carezcan de oportunidades políticas o de la esperanza plausible de tenerlas o que no tengan acceso a cuotas de poder político. En una medida importante la crisis de la democracia chilena comienza, aún antes de 1973, cuando los partidos de la derecha chilena no tienen una mejor elección que optar entre la catástrofe (un triunfo de la izquierda) o el mal menor (el triunfo de Frei).

El mismo argumento es aplicable a la proscripción de partidos de izquierda o populistas que han logrado adquirir importancia social y política. La experiencia argentina con el peronismo es sumamente decisiva. Las medidas de ilegalización no fueron capaces de aniquilar la fuerza de ese movimiento y ellas tuvieron influencia en la radicalización militarista de una parte de él.

La experiencia peruana con el aprismo es similar: este movimiento fue capaz de sobrevivir a todas las persecuciones. Igual ocurre hoy día en Chile con la izquierda marxista, la cual consigue crecer en apoyo y reproducir su mundo cultural en situaciones de dura clandestinidad.

Por otra parte, es verdad que la percepción de amenaza por parte de grupos estratégicos, como las fuerzas armadas y los empresarios, introducen un problema muy grave en el funcionamiento democrático. Esto, sin embargo, no puede ser utilizado como excusa de política conservadora pero sí



debe ser tomado en cuenta en el cálculo político. Maquiavelo recuerda en el capítulo quinto de *El Príncipe*, cuando analiza las pretensiones de Savonarola que un reformador debe poseer alguno de los recursos del poder, las fuerzas, la astucia, la fortuna o una combinación de ellos. Concluye Maquiavelo si no los tiene debe necesariamente ser modesto.

Este dilema se le presentó con mucha fuerza a los sectores opositores en Uruguay que participaron en el pacto de negociación de la salida de los militares. Ellos eligieron, ya antes del acceso al poder de Sanguinetti, tener un manto de olvido sobre las actuaciones militares. Sanguinetti legalizó esa situación, con no pocas dificultades, puesto que el ejercicio de la democracia había cambiado la percepción de las correlaciones de fuerzas. Se trató de una política de exorcismo de la amenaza militar que algunos han considerado errónea, pero que tuvo la virtud de ser clara.

La política argentina fue más ambigua y, por lo mismo, más explosiva. Lo sucedido en los días de Semana Santa deja, sin embargo, una lección importante sobre este tema. Las amenazas, aún las que provienen de quienes tienen el monopolio de las armas, son eficientes solamente en coyunturas donde pueden concitar apoyos civiles relativamente fuertes. Ese principio es operante especialmente en el caso de fuerzas armadas con experiencia política de derrota como es el caso de Argentina.

En todo caso, Alfonsín debió ceder frente a los militares dictando la ley de obediencia debida, lo cual creó una situación propicia para peticiones de amnistía que todavía ha logrado sortear. El juego de poder entre el gobierno y los militares argentinos ha sido sutil y plagado de retrocesos y avances de ambos lados.

En todo caso los episodios demuestran que la voluntad moralizadora, importante como catarsis del trauma y como lección política, no puede muchas veces llevarse hasta sus últimas consecuencias. Ella debe estar sometida al cálculo de los efectos de la reacción militar sobre la continuidad de la democracia.

En verdad, todos los regímenes democráticos que rempazan a dictaduras excluyentes y represivas han debido regular el castigo de los responsables, en una concesión a la Realpolitik, hasta el momento inevitable. Algunos países, como Brasil y España, olvidaron el problema, otros no pudieron avanzar demasiado, contándose entre ellos Nicaragua.

Pero tampoco una sociedad que sale de esas situaciones límites puede vivir sin alguna forma de tratamiento y elaboración colectiva del trauma de los perseguidos. Por ello el dilema moral y político es muy duro para ese tipo de procesos de democratización.

El dilema reformas-estabilidad tiene componentes parecidos. Es evidente el derecho moral que tienen algunos países para, por ejemplo, quebrar las políticas de la banca transnacional respecto a la deuda externa. Pero la decisión sobre ella debe hacerse usando un modelo complejo de costos-beneficios, sin pensar puramente en efectos de corto plazo ni solamente en el apoyo popular. Lo mismo puede decirse del intento de Alán García de nacionalizar la banca privada peruana. Sus referencias negativas respecto a táctica seguida en Chile por la Unidad Popular 1970-1973, su repliegue en función de una decisión judicial incierta, demuestra el realismo y el cálculo fino con que se está enfrentando la medida.



El hecho de que ella se intente cuando la democracia peruana afronta la dura amenaza planteada por Sendero Luminoso es sumamente interesante. Una medida de ese tipo produce casi necesariamente una modificación de la estructura del campo de fuerzas. La decisión del Partido Popular Cristiano y de su líder Bedoya demuestra que la medida planteada reorientará el espacio de alianzas o de crecimiento electoral del APRA. De algún modo esta organización enfrentaba hasta antes de la medida, una situación de bilateralidad típica de las fuerzas intermedias, ubicadas entre una derecha y una izquierda fuerte. Ella podía realizar su política teniendo la expectativa del apoyo de una u otra tendencia o de alianzas futuras con cualquiera de las dos. Su situación era la opuesta a la de los extremos, puesto que éstas eran oposiciones aisladas entre sí.

La nacionalización de la banca producirá una centrifugación hacia la derecha, impulsando al Partido Popular Cristiano a posiciones radicalizadas, los cuales ya se vislumbran en los llamados a movilizaciones masivas. Tendría que producir el efecto contrario del lado de la izquierda, un acercamiento hacia el partido intermedio (movimiento centrista). Pero, como en el caso de Chile durante el gobierno de Frei, puede suceder que la voluntad de gobierno propio de la izquierda no la guíe a formar un bloque democratizador con el APRA, eligiendo mantener la distancia. En ese caso el APRA quedaría en una situación de aislamiento, bastante peligrosa.

Una pregunta importante es cómo se vinculan las nacionalizaciones con la lucha contra Sendero Luminoso. A esa amenaza de ultraizquierda viene a sumarse la amenaza por la derecha, provocada por la decisión de Alán García de afectar los intereses de un sector clave de las clases dominantes. Las nacionalizaciones pueden corresponder a una lógica de neutralización política de Sendero Luminoso o a una medida de purificación que tenga como interlocutor principal a las fuerzas armadas. La primera posibilidad parece remota puesto que Sendero Luminoso es un movimiento de ideología campesinista, de bases sociales rurales, de carácter antimoderno.

¿Soportará la democracia peruana, la doble presión, las movilizaciones derechistas de su campaña de boicot económico, por un lado, y, por el otro la amenaza del mercenismo violentista de Sendero Luminoso? En política la apertura de un "segundo frente" no es necesariamente un error estratégico. El principal problema que se vislumbra por el momento es el aumento del poder político de las fuerzas armadas peruanas, directamente proporcional al alejamiento de la derecha de su radicalización política. En todo caso no puedo tratar con demasiado detalle el problema peruano ni ningún otro problema particular y específico. Estas notas solamente intentan mostrar la importancia que tiene para la estabilidad democrática la percepción de amenaza o la definición, por parte de un grupo clave, de una situación como amenazante. Cuando ello ocurre ese grupo se dispone a tomar medidas de excepción, intenta poner en tensión todas sus fuerzas y se manifiesta dispuesto a una lucha que es percibida como lucha por su sobrevivencia.

Sin embargo, de todo esto no deben sacarse conclusiones conservadoras. Hay amenazas ultraizquierdistas, del tipo Sendero Luminoso, que un régimen democrático siempre deberá combatir, impidiendo tanto la generalización de la tortura como la autonomización de las fuerzas armadas; así como hay momentos en que frente al dilema reforma-estabilidad hay que optar por lo segundo. Pero la estabilidad de largo plazo en un sistema democrático depende de que sea capaz de institucionalizar la acción de los trabajadores. Para ello necesita adquirir legitimidad como sistema equitativo de oportunidades políticas.

El gran problema de la democracia es que debe adquirir esa legitimidad frente a todos los actores políticamente importantes de una sociedad. Weber decía que la política era "como un lento serruchar de tablas" Esa bella metáfora puede aplicarse especialmente a la política democrática. Esta es la lenta y difícil construcción de un orden de participación y legitimidad, creado en medio de tensiones y conflictos, de la pluralidad de deseos, intereses, concepciones de mundo.

Las dificultades de realizar los ideales democráticos dentro de una sociedad de capitalismo dependiente son enormes. Pero merecen la pena. Quizás nuestro destino histórico actual sea elegir entre esas democracias imperfectas, donde la igualdad apenas se realiza pero donde pueden constituir un proyecto, y las despiadadas dictaduras que hemos conocido y que algunos todavía soportamos.

**Este Documento de Trabajo se imprimió con un tiraje  
de 500 ejemplares en la Imprenta de la FLACSO - Sede Ecuador,  
Julio de 1988  
Realización: NAMUR Editores - Quito**