

FLACSO



FLACSO
CHILE

Facultad
Latinoamericana
de Ciencias
Sociales

DOCUMENTOS DE TRABAJO

SERIE
Estudios Políticos

DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA
POLITICA. ¿UNA TRANSICION A
REINVENTAR?*

Manuel Antonio Garretón M.

Documentos de la Serie
FLACSO - Programa de la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Santiago, Chile, 1972

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

SERIE
Estudios Políticos

DEL AUTORITARIADO A LA DEMOCRACIA
POLÍTICA: UNA TRANSICIÓN A
REINTEGRAR

Manuel Antonio Galdames

El trabajo plantea la hipótesis que las transiciones, inauguraciones y consolidaciones democráticas, que son analizadas en el texto, se componen, con sólo la participación

Ponencia presentada a la Conferencia "Cultura Democrática y Desarrollo. Hacia el Tercer Milenio en América Latina". Auspiciada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y organizada por UNESCO y el Instituto PAX, 23-27 Noviembre. Montevideo, Uruguay. Versiones preliminares y parciales de este trabajo, modificadas y ampliadas aquí, han sido presentadas en diversos encuentros, entre ellos, el seminario "Escenarios políticos de la transición a la democracia", organizado por FLACSO (Chile), CDE (Asunción), y Fundación Pablo Iglesias (Madrid), Asunción, Abril 1989; la Conferencia Internacional "Political Institutions in the Third World in the Process of Adjustment and Modernization", organizada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y el Institute of Development Studies de Sussex, en Berlín, Julio de 1989; la Primera Mesa Redonda Interamericana, "Democratización en medio de crisis económica. Alternativas para el futuro", organizada por la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Mayo 1990. Se han retomado aquí conceptos desarrollados en otros trabajos del autor, principalmente "La posibilidad democrática en Chile" (FLACSO 1989), "Reconstruir la Política". (Andante 1987) y "Las condiciones socio políticas de la inauguración democrática en Chile" (Revista Paraguaya de Sociología, Nº76, Septiembre-Diciembre 89).

RESUMEN

El trabajo plantea la hipótesis que las transiciones, inauguraciones y consolidaciones democráticas, que son analizadas en cada uno de sus componentes, son sólo la parte viable del iceberg de las transformaciones que ocurren en nuestras sociedades. La parte "invisible" del iceberg sería la transición de un tipo de sociedad a otra, que se define por una nueva relación entre Estado, partido y actores lo que más que una cuestión política, al redefinir el sentido de ésta, es una cuestión cultural.

2. Debemos reconocer que la crisis de los autoritarismos, la guerra de los regímenes militares y los procesos de transición y consolidación de la democracia política se dan en un mundo que consiste en el agotamiento de un modelo de relaciones e inserción internacional y de su intento de renovación, en el contexto de una revolución tecnológica y financiera que parece penetrar y subvertir a todos los países y modelos de organización social, desafiando el poder

¿UNA TRANSICIÓN A REINVENTAR? PROPOSICIONES PRELIMINARES

1. Ni los paradigmas de la modernización ni el de la dependencia, desarrollados en décadas precedentes, permiten analizar la historicidad de los autoritarismos y procesos de redemocratización que se han dado en América Latina, ni menos encarar analíticamente los desafíos que provienen de la doble tarea de completar la democratización y redefinir la modernización superando la marginalización y exclusión sociales. Estamos obligados a buscar enfoques que enfatizen la autonomía de los procesos políticos y el análisis de la matriz de relación entre Estado, régimen político y sociedad civil, vigente en cada sociedad, es decir, la matriz de constitución de los sujetos-actores sociales.

2. Debemos reconocer que la crisis de los autoritarismos, la derrota de los regímenes militares y los procesos de transición y consolidación de la democracia política se dan en medio de una crisis que consiste en el agotamiento de un modelo de acumulación e inserción internacional y de su intento de reemplazo, en el contexto de una revolución tecnológica y financiera que parece penetrar y subordinar a todos los países y modelos de organización societal, desarticulando el mundo

de la post-guerra. Ello implica que se ha transformado profundamente la matriz previa de constitución de actores sociales y se agrega al hecho que las transiciones mismas son incompletas y que dejan tareas que deben ser encaradas en conjunto con las referidas a la consolidación democrática.

3. Tanto la ausencia de hipótesis revolucionaria al estilo de los sesenta y de modelos de largo plazo que apunten a la solución de estos problemas en el contexto general latinoamericano tienen algunas consecuencias si se quiere evitar la regresión autoritaria. Por un lado, si las transiciones y consolidaciones deben abarcar a la vez la construcción institucional y la reorganización socio-económica, ello obliga a la constitución de mayorías sociales y políticas expresadas en un sistema fuerte de partidos representativos. Por otro lado, ya no puede pensarse en un sujeto popular único, sino que éste es altamente diversificado, existiendo muchas veces contradicciones entre sus componentes definidos por los diferentes tipos de exclusiones que los afectan (ciudadana, económica, participativa). En tercer lugar, se oponen a la rearticulación de actores sociales mayoritarios que enfrenten en conjunto las tareas de

construcción democrática, cambio social, y redefinición de un ajuste progresista frente a la crisis, los comunitarismos, ideologismos y alternativismos desconfiados de las instituciones y de las necesarias negociaciones, concertaciones y transacciones, así como las visiones societales que entregan al mercado y a los intereses corporativos la definición de la marcha general de una nación. En cuarto lugar, debe repensarse el papel del Estado, evitando resucitar las antiguas matrices de relación con la sociedad, pero también desafiando el mito que se podrá salir de la crisis disminuyendo o eliminando al Estado de la vida social en países en que éste aparece como único referente de su unidad en el momento de definir su reorganización interna y su inserción internacional.

Pensar nuestras tareas de democratización y modernización, sin esquemas rígidos y globalizantes y a partir de la definición que los propios actores históricos van haciendo, supone un esquema flexible de las relaciones entre modelo económico, modelo político, modelo de organización social y modelo cultural. No existe una determinación no universal entre estas dimensiones, sino que sus relaciones son históricas y

varían para cada caso nacional y para cada momento histórico.

El modelo del sistema político está compuesto por el Estado, las relaciones institucionales entre Estado y Sociedad, es decir, el régimen, los actores-sujetos que intervienen en lo político a nombre de proyectos sociales que apuntan a la problemática histórica de cada sociedad, y la cultura política o estilo particular de relaciones entre estos elementos.

5. El estudio de los regímenes políticos y de los cambios de regímenes, cuando no se trata de fundaciones sino de transiciones, puede hacerse con cierta autonomía del análisis de las dimensiones de transformación social, propias de las fundaciones de regímenes. La democracia es un tipo de régimen político y no una forma de sociedad. Ella no obedece a ninguna necesidad histórica ni a ninguna ley universal que la relacione con determinados factores determinantes, sino que es una creación histórica de los actores sociales. La democracia debe ser distinguida del proceso de democratización, aunque en América Latina ambos conceptos están contaminados e interrelacionados.

6. El concepto de transición democrática ha sido usado para recubrir diversos procesos que incluyen la transición propiamente tal, la inauguración o instalación democrática y los procesos de consolidación del régimen democrático. Proponemos denominar democratización política a este conjunto de procesos y referir el concepto de transición sólo al paso de un régimen básicamente autoritario a uno básicamente democrático, que termina cuando se inaugura el nuevo régimen democrático. En este sentido, las transiciones han terminado en la mayor parte de los países latinoamericanos y estamos frente a procesos de completarla, por un lado, y de instalación y consolidación democráticas, por otro. Las transiciones democráticas desde regímenes militares o dictatoriales son procesos que sólo restituyen un tipo de régimen, y, a diferencia de los procesos revolucionarios y de desarrollo, no resuelven otros problemas de la sociedad, que los propios de un régimen político. La resolución de los otros problemas sociales es tarea de la consolidación democrática, cuya condición es la democratización social encarada por actores socio-políticos que logran constituir una mayoría histórica de largo alcance. Por último, cabe preguntarse si estas transiciones entre

regímenes forman o no parte de una transición más profunda entre tipos o matrices de política.

7. La perspectiva indicada hace recaer el análisis concreto de los procesos de democratización en la particular configuración nacional de actores sociales y no en los factores estructurales. De modo que aquí sólo desarrollaremos un esquema general que dé elementos para el análisis de los diversos casos nacionales, pero sin entrar en el análisis o evaluación de ellos.

terminado en la mayor parte de los países latinoamericanos y estamos frente a procesos de completaría, por un lado, y de instalación y consolidación democrática, por otro. Las transiciones democráticas desde regímenes militares o dictatoriales son procesos que sólo restituyen un tipo de régimen, y a diferencia de los procesos revolucionarios y de desarrollo, no resuelven otros problemas de la sociedad que los propios de un régimen político. La resolución de los otros problemas sociales es tarea de la consolidación democrática, cuya condición es la democratización social encavada por actores socio-políticos que logran constituir una mayoría histórica de largo alcance. Por último, cabe preguntarse si estas transiciones entre

I. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA.

Cualquier análisis de los problemas y perspectivas de la democracia en América Latina, debe partir de una definición del concepto que, junto con eliminar las ambigüedades, permita comprender el sentido que los diversos actores históricos le otorgan. Esto obliga a definir la democracia como un tipo de régimen político y no como un tipo de sociedad. Cuando hablamos de régimen político nos referimos a las mediaciones institucionales entre Estado y sociedad, es decir, al modo cómo una sociedad resuelve el problema de su gobierno y el de las relaciones de la gente con el Estado, es decir, el problema de la ciudadanía. La democracia resuelve, entonces, sólo uno de los problemas que enfrenta una sociedad y no sólo no agota todas las dimensiones de ella, sino que tampoco resuelve todos los problemas del sistema político, el que abarca varios otros elementos, como el Estado mismo, los actores y la cultura política. Los rasgos que diferencian y caracterizan al régimen democrático son tanto los que pueden definirse como "republicanos", Estado de Derecho, división de poderes; como los que se refieren al problema de la representación

y participación: soberanía popular expresada en el sufragio universal, alternancia en el poder, pluralismo político, vigencia de libertades públicas y derechos humanos en general.

La definición de democracia como un tipo de régimen político tiene varias consecuencias.

En primer lugar, lleva a la distinción necesaria entre Estado, momento de unidad de la sociedad, cristalización de relaciones de dominación y agente o actor del desarrollo societal; sociedad civil, como momento de la diversidad, las clases sociales; y régimen político, como momento de la mediación entre ambos a nivel institucional y de la representación. La irreductibilidad de estos tres momentos se ha visto históricamente atacada por la visión republicana oligárquica, los diferentes tipos de dictadura, las visiones clasistas, corporatistas o mercantilistas de la sociedad y la matriz populista, que han caracterizado la política latinoamericana. Cada una, desde su ángulo, ha buscado ya sea reducir uno de estos momentos a los otros, ya sea fusionarlos en uno solo. "Estado de los unos en solitario" como los se refieren al problema de la representación

En segundo lugar, cabe distinguir entre democracia y democratización, como proceso creciente de incorporación a la vida social y sus beneficios, de igualación de oportunidades, de cambios estructurales en ese sentido, y de participación en las diversas esferas que afectan la vida individual y colectiva. Estos dos conceptos están históricamente contaminados en América Latina, ya sea porque la relación entre ambos se ha dado contradictoriamente, ya porque se han dado simultáneamente. En ambos casos tienden a identificarse y a llamarse, en la conciencia y práctica de los actores, por el mismo nombre, lo que le da al concepto democracia en América Latina una connotación necesariamente ambivalente.

II. EL TEMA DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA.

En las dos últimas décadas el tema de la democracia política, tal cual la definimos, ha cobrado enorme vigencia y se superpone en la tradición intelectual y política a los temas del desarrollo y la revolución que caracterizaron las décadas anteriores. En esta revalorización del tema democrático juegan un papel fundamental las experiencias dictatoriales del Cono Sur, aunque el fenómeno desborda estos países y alcanza al conjunto del continente. En efecto, las situaciones de México, Colombia, Perú, por citar algunos ejemplos, ilustran la crucialidad del tema democrático, ya sea en términos de apertura de un sistema competitivo, de paso de una democracia restringida a una democracia amplia, o de evitar el ciclo populismo-autoritarismo. En todo caso, las características brutales de los regímenes militares del Cono Sur pusieron de relevancia el tema del régimen político y la aspiración democrática, no subordinados a otras transformaciones de la sociedad o meros instrumentos para ellas, sino como una finalidad en sí misma y, para ciertos países, como condición sine qua non de la democratización. Las luchas antidictatoriales expresan confusamente esta problemática y puede decirse,

como generalización, que sólo cuando el tema de la democracia política pasa a ser el tema central para el discurso y la práctica de los actores sociales significativos, es posible pensar en procesos de término de esas dictaduras.

La consecuencia de esta centralidad del tema del régimen político, en una tradición socio-económica o estatista, es que el problema del cambio de régimen político o de su transformación o democratización política ocupa el lugar principal de los conflictos y elaboraciones, subordinando los clásicos temas de la revolución o del cambio global de la sociedad. Aquí cobra importancia, entonces, el tema de la transición, entendida como el paso de un tipo de régimen político a otro, o de la democratización política, cuando ello ocurre como modificación interna de un régimen en el sentido de su extensión democrática. En los casos de los cuales hablamos, nos referimos a transiciones desde regímenes militares a regímenes democráticos, sin que ello resuelva necesariamente el problema de la democratización global, que queda como tarea pendiente. Pero el tema del cambio de régimen político, a su vez, obliga a una distinción, a nuestro juicio capital, entre

transición, tal como la hemos definido, inauguración, que se refiere a la instalación del primer gobierno e instituciones democráticas después de una dictadura, y consolidación, que consiste en el proceso de estabilización y reproducción de la democracia política, evitando las regresiones autoritarias. Y nuestra hipótesis principal al respecto es que estos procesos difieren en el caso de estos países en el tiempo y en los actores fundamentales, lo que aleja las transiciones de los esquemas revolucionarios. Pero, por otra parte, en términos de esta misma hipótesis, sostenemos que la consolidación depende en gran parte, de que se resuelva el problema de la democratización global que aparece necesariamente subordinado en los procesos de transición.

Todas estas distinciones y la centralidad de la cuestión del régimen, que al igual que la cuestión nacional rebasan los márgenes clasistas, son sumamente difíciles de incorporar en las ideologías y prácticas de actores con tradiciones muy arraigadas de clasismo, populismo, corporatismo, utopismo religioso, según los casos, y donde la débil tradición liberal, reimplantada a través del llamado neo-liberalismo, no ha sido capaz de incorporar los temas propios de la democratización

III. LOS PROCESOS DE TRANSICION.

Las transiciones políticas a que nos referimos en este trabajo comparten ciertas características.

Desde un punto de vista de procesos políticos, ellas se apartan del modelo revolucionario o insurreccional, en la medida que los titulares del poder no son derrocados, en el sentido de eliminación física, sino que ellos deciden, forzados por la sociedad, su retiro del poder directo.

Ello permite distinguir en estas transiciones la coexistencia de varios procesos que se combinan diferentemente según los casos, pero que están siempre presentes. Ellos son: a) La descomposición interna del bloque en el poder, con el consiguiente aislamiento del núcleo militar; b) La movilización popular y política en torno a una fórmula precisa de salida institucional (plebiscito, reforma constitucional, elecciones); c) Un escenario de enfrentamiento político-institucional que dirime el conflicto mantención-cambio de régimen; d) La negociación entre titulares del poder y oposición política en torno a la fórmula de salida. e) La

intervención de actores mediadores entre régimen y oposición para facilitar tal fórmula de salida. La tarea de las oposiciones es combinar todas estas dimensiones sin las cuales no hay proceso de transición.

Las principales consecuencias de este tipo de proceso son, por un lado, que estamos frente a caminos o vías que pueden ser diferentes, pero que todas ellas pasan por la reforma política, es decir, por el uso de la institucionalidad del régimen militar para transformarla. Salvo en los casos de colapso por intervenciones externas, no hay vacío institucional. Por otro lado, ello pone en el centro de la estrategia política, la necesidad de un bloque democrático, cuyo único acuerdo necesario es la fórmula de término del régimen militar y el establecimiento de instituciones democráticas, a lo que se subordina todo otro contenido programático que tienda a dividir este bloque democrático. En tercer lugar, las transiciones no sólo no resuelven el problema de la consolidación futura del régimen democrático, es decir, no resuelven los problemas de democratización y transformación de la sociedad, sino que dejan pendientes problemas propios de transición: subsisten en el nuevo régimen democrático actores (en

general, núcleos de fuerzas Armadas de derecha autoritaria), instituciones (por ejemplo, leyes o Constitución) y elementos ético-simbólicos o culturales (por ejemplo, la cuestión de los derechos humanos o la presencia de valores anti-democráticos) heredados del régimen anterior, en la forma de enclaves autoritarios. En este sentido, el tiempo y la calidad de la transición tienen efectos importantes y afectan los procesos de consolidación. En cuanto a lugar, todo lo anterior repercute en un fuerte desfase en la conciencia de los actores entre las expectativas de la transición, concebida como la culminación épica de las grandes luchas antidictatoriales y como "el momento del Gran Cambio", y sus complejas realidades de gradualidad, cupularidad política, insuficiencias y concesiones. Ello está en el origen de los "desencantos" y de las nostalgias de las luchas propias de los modelos revolucionarios, que tienden a desestabilizar los procesos de transición y consolidación. En términos de futuro del régimen democrático, se dice que no resuelven los problemas de la consolidación futura del régimen democrático y transformación de la sociedad, sino que dejan pendientes problemas propios de transición que impiden el nuevo régimen democrático.

IV. LA INAUGURACION Y CONSOLIDACION DEMOCRATICAS.

Hemos dicho que la inauguración democrática consiste en el proceso de instalación (o reinstalación) de las primeras instituciones y del primer gobierno democráticos. A su vez, la consolidación democrática se refiere a la estabilidad y reproducción de este régimen en el tiempo. Estos procesos de consolidación de las democracias políticas se vinculan a la capacidad de resolver los problemas de democratización de la sociedad.

De ahí que la tarea de los primeros gobiernos democráticos después de una dictadura sea doble. Por un lado, completar la transición, superando los enclaves autoritarios. Por otro lado, iniciar la consolidación, avanzando en la democratización global. Es posible suponer que entre democracia política y sus requerimientos y democratización global y sus requerimientos se producen mutuas exigencias de tipo contradictorio en el corto plazo. Si a esto se agrega, salvo casos excepcionales, la tarea de conjurar una crisis económica aguda heredada, aparece como requisito de una transición exitosa el que los primeros gobiernos

democráticos sean gobiernos mayoritarios social y políticamente, por un lado, y el que se transforme esa mayoría social y política en mayoría institucional, con el fin de asegurar la posibilidad de gobernar y de evitar la división del bloque democrático en términos tales que unos administran las tareas de completar la transición y otros administran las demandas sociales y "pasan la cuenta".

En relación a los procesos de consolidación democrática, la hipótesis subyacente aquí es que no hay ninguna ley universal que ligue la estabilidad y consolidación democrática a un determinado factor único. Para plantearlo en términos más radicales, diríamos que si hay una condición universal para asegurar la estabilidad democrática, ella es la deseabilidad de la democracia por parte de los actores significativos en el plano socio-político. Cuando esta deseabilidad se pierde, la democracia se derrumba. Ello significa que, teóricamente, la democracia puede coexistir con altos niveles de desigualdad o pobreza o con otros problemas. Pero, en el caso de América Latina, pareciera que el principio ético, sin el cual no hay democracia, y que se expresa en la deseabilidad de la democracia, es

precisamente esta tendencia hacia la democratización social. Ello significa que, más allá de resolver los problemas propios de transición que quedaron pendientes (la existencia de enclaves autoritarios), o al menos de neutralizarlos, la consolidación democrática estará ligada a tres aspectos fundamentales que implican no sólo la superación de problemas propios del régimen militar, sino también de aquellos que no fueron bien encarados en los periodos democráticos anteriores. Estos aspectos son:

La redefinición de un modelo de desarrollo que, sobre todo, reparta equitativamente los costos de la crisis y complete la modernización parcial y segmentada que dejaron los regímenes militares. Es evidente que el modelo previo a los autoritarismos (industrialización por sustitución de importaciones) parece agotado como matriz única, pero también lo está el modelo neo-liberal que consagró un nuevo tipo de dependencia y que dificultó la inserción internacional a través de los procesos de deuda externa y de marginalización social interna. Para esta redefinición, no podrá acudirse a esquemas ideológicos

globalizantes o totalizantes que perdieron vigencia. Tampoco podrá prescindirse del rol dirigente del Estado en el proceso de desarrollo, pero deberá ser un Estado modernizado, descentralizado, redemocratizado y redimensionado cualitativamente.

b) El establecimiento de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad civil que supere, a la vez, las matrices de tipo populista, mercantilista, corporativista, clasista o de dependencia de los actores sociales del Estado o del sistema partidario, que caracterizaron los diversos países de América Latina. Es decir, la necesaria distinción que establecimos entre Estado, régimen político (que incluye partidos políticos) y sociedad civil. Esto supone, como decíamos arriba, el fortalecimiento de la capacidad directiva y de gestión del Estado como agente de desarrollo y democratización, lo que implica alejarse del mito anti-estatal que quiso imponer la ideología neo-liberal. Pero supone también un aspecto que aparece como contraparte del anterior. Se trata de la erosión de los poderes no democráticos del Estado (relaciones cívico-militares, Poder judicial), y del fortalecimiento de la sociedad civil o, lo que hemos denominado en otros trabajos, la densificación de la

sociedad civil (mayor autonomía de organizaciones y movimientos sociales, creación de espacios reales de poder y participación en los niveles locales, territoriales y de trabajo, lo que exige un traslado efectivo de poderes estatales concentrados, por un lado, y la generación de instancias de decisión que democratizen la gestión del Estado, por otro).

c) La constitución de un sistema fuerte de partidos, autónomos del Estado y de los movimientos sociales, en el interior del cual se constituya una mayoría socio-política, que probablemente implicará un acuerdo entre fuerzas tradicionalmente antagónicas, es decir, un bloque democrático-transformador (a diferencia del bloque democrático propio de la transición), que asegura la democracia política y enfrenta la tarea de democratización global. Hay aquí dos problemas al menos. Por un lado, el cambio en la modalidad de relación interpartidaria (antropofagia partidaria, vocación de absorción o eliminación del otro, cediendo paso a formas de concertación a partir de consensos elaborados a partir del conocimiento real de los problemas de la sociedad y no de esquemas ideologizantes) y de vinculación de los partidos con el resto de la sociedad (máquinas

electorales sin representación de los fraccionamientos reales de la sociedad o monopolio controlador de la representación social, cediendo paso a un esquema de tensión necesaria entre representación y participación). Por otro lado, la necesaria reforma político-institucional que permita el establecimiento de gobiernos mayoritarios y de oposiciones leales (la vieja cuestión del ~~presidencialismo~~ ~~parlamentarismo~~, entre otras).

Todo ello supone un cambio radical de una política centrada ya sea en la identidad y la lucha ideológicas, ya sea en el traslado de las categorías tecnocráticas del cálculo económico y corporativo a la acción política, ya sea en la invasión de todos los ámbitos de la vida social y en los proyectos globales excluyentes, a una política que no subordina la cuestión del régimen político a los proyectos globales o particularistas de transformación, que acepta la negociación y transacción en torno a las cuestiones centrales y consensuales de esas transformaciones, y que respeta el ámbito propio del Estado y de los movimientos y actores de la sociedad civil.

CONCLUSION.

La cuestión en juego, entonces, es si estamos en presencia sólo de transiciones de un régimen a otro y de consolidaciones de ese nuevo régimen, o si estamos en transición de un tipo o matriz política a otra. La pregunta por el sentido de la política es una pregunta por la cultura. Si la política fue en América Latina, en los cincuenta, política económica centrada en el problema del desarrollo, y si en las décadas posteriores fue política-política, centrada en las luchas por regímenes y formas de poder, en la próxima década será política cultural, centrada en la definición del sentido de la acción colectiva, las formas de convivencia y la reinserción en un mundo cuyos parámetros se redefinen dramática y radicalmente.