

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

Diego Pérez Enríquez

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

Mabel González Bustelo

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

J. Sánchez Parga

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

César Montúfar

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

Margarita López Maya

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

Stéphanie Alenda

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

Marcello Baquero

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

Fernando Guerrero

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

Pablo Andrade A.

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

Marco A. Córdova Montúfar

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

Andrés Mejía Acosta

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

Andreas Otto Brunold

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia?

El desorden democrático

J. Sánchez Parga*

Tres factores deslegitiman actualmente la democracia en el mundo y podrían contribuir de alguna manera a su futura liquidación: sus malos gobiernos y más exactamente las malas políticas gubernamentales; su generación de crecientes e ilimitadas desigualdades; y finalmente las violencias con las que se imponen y mantienen las democracias por la fuerza. Además de estas tres razones que explican la actual deslegitimación de la democracia, cabe preguntarse en qué medida la democracia se ha vuelto incompatible con el nuevo modelo de sociedad post-societal y de "sociedad de mercado". Lo que conduciría a sostener que tampoco la democracia podrá ser lo que hasta ahora había sido en el nuevo orden global. En el caso de América Latina y en particular de los países andinos hay que añadir un importante factor institucional que condiciona los otros, y que hemos convenido en llamar "el desorden democrático".

Que la democracia se ha deslegitimado en el transcurso por lo menos de la última década es una constatación, de la que se han dado ya muchas pruebas y demostraciones. La bibliografía sobre el asunto es bastante ilustrativa, y las más recientes encuestas de la opinión pública son una elocuente y generalizada expresión de ello¹. En América Latina la insatisfacción democrática ha pasado del 56% en 1997 al 66% en el 2003, mientras que las preferencias democráticas han des-

cendido en el mismo período del 62% al 53%. En Ecuador el apoyo a la democracia se ha reducido del 52% al 46%, mientras que la satisfacción democrática bajó del 34% al 23% entre 1996 y 2003². Es importante resaltar a partir de los sondeos de opinión: a) que no es tanto la democracia como sistema político o régimen de gobierno que se encuentra deslegitimada, sino los gobiernos democráticos y más exactamente sus políticas gubernamentales. De hecho el 52% de la opinión pública lati-

* Investigador del CAAP.

- 1 Para un primer cuestionamiento nos remitimos a *Qué Democracia. ECUADOR DEBATE*, n.42, Diciembre, 1997. Para una ampliación más reciente del tema cfr. J. Sánchez Parga, "Pugna de intereses y desconsolidación de la democracia" en *Ecuador Debate*, n. 51 2000; "Desconsolidación democrática y destrucción del sistema político", CAAP, 2003
- 2 CLACSO, *Latinobarómetro 2003. Informe Resumen. La democracia y la Economía* www.latinbarometro.org Octubre 2003

noamericana prefiere gobiernos no democráticos, pero que resuelvan los problemas económicos.

No hay que limitar la deslegitimación de la democracia a factores extrínsecos a la democracia ni tampoco a las particularidades o condicionamientos sociales de las "nuevas democracias" como son la mayoría de las latinoamericanas según sugiere Weffort, al considerar que siempre fueron *democracias no democráticas*, ya que su formación socio-económica, política y cultural, el lastre de su pasado autoritario personalista y clientelista y sus precariedades institucionales han impedido tanto su consolidación como la democratización de su sociedad y cultura³. Sin cuestionar la influencia de estos factores en la limitada o fracasada consolidación democrática en muchos países, sin embargo son otras hoy las razones y fuerzas que aceleran el fracaso y consuman la deslegitimación de las democracias en todo el mundo, teniendo en cuenta que se trata de factores intrínsecos a la misma democracia.

Mientras que la deslegitimación democrática se manifiesta en las *democracias desarrolladas* por la inestabilidad de sus modelos de gobierno (frecuentes cambios del partido e ideología gover-

nantes) y por una degradación de sus principios y valores democráticos (gobiernos que gobiernan contra la mayoría de la opinión pública generando inequidad, inseguridad y reducción de libertades ciudadanas), en las "nuevas democracias", que se introducen en la década de los 80 en muchos países latinoamericanos y del *Tercer Mundo* la deslegitimación democrática se expresa: a) con la caída o derrocamiento anticonstitucional de los gobiernos, en base a "golpes de Estado" institucionalistas, que lejos de abolir el régimen democrático se limitan a eliminar el gobierno democrático; b) con umbrales de violencia y de rebelión sociales que hacen ingobernable la sociedad; en razón de los crecientes acosos y hostigamientos no sólo a los gobiernos sino también al orden social en su conjunto, creando situaciones de subversión y guerra civil.

El "desencantamiento democrático" consecuencia de la no-consolidación de las transiciones democráticas comenzó a resonar ya a inicios de los 90 en América Latina, y desde hace más de una década se viene reflexionando sobre la "deslegitimación de la democracia", seguimos preguntándonos "de qué democracia hablamos" o "¿qué es o no es la democracia?"⁴. Muchos autores in-

-
- 3 Fr. C. Weffort, "Les démocraties nouvelles: analyse d'un phénomène" en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 45, 1993: 289-302.
- 4 R. Munck, "After the Transition: Democratic Disenchantment in Latin America", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 55, 1993; F. Moran señala cuatro causas extrínsecas de la deslegitimación democrática: a) el cambio en el sistema internacional; b) mutación de la situación económica y agotamiento de los modelos económicos; c) el rápido cambio en los valores y la ética social; d) decline de la urgencia de ciertas instituciones ("La deslegitimación relativa de la democracia", en *Claves de la razón práctica*, n. 33, 1993.

sisten en que la “democracia procedimental”⁵. ni justifica ni garantiza su legitimidad y tampoco su “eficiencia económica”. Por eso ha llegado la hora de establecer con precisión las razones del fracaso democrático y de la deslegitimación de la democracia, no fuera de la democracia y en causas externas, sino precisando los factores que internamente la deslegitiman.

1. Dictadura Económica de los Gobiernos Democráticos

El principio de deslegitimación de la democracia fue establecido hace veinticinco siglos por Aristóteles y sigue siendo válido en nuestros días: “la democracia será destruida por su mal gobierno”⁶. Ya este planteamiento introduce la distinción entre la democracia como sistema político o régimen de gobierno y su gobierno o políticas gubernamentales. No hay propiamente buenos o malos gobiernos y gobernantes sino buenas o malas políticas gubernamentales. Y lo

primero que hay que definir es cómo se mide la bondad o maldad de dicha gubernamentalidad⁷. La única apreciación política justa que se puede establecer sobre la bondad o maldad de los hechos políticos, sus procesos y realidades, consiste en saber si mejoran o empeoran, ganan en calidad o se degradan, siendo en términos específicamente relativos o comparativos, que se justifica la deslegitimación de los gobiernos democráticos y sus políticas gubernamentales⁸.

Es en su constitución o en la forma como se constituye que un poder o un régimen de gobierno son legales o ilegales; pero sólo en su ejercicio se legitiman o deslegitiman. Por eso un poder ilegalmente constituido podría legitimarse en su ejercicio, y un poder legalmente constituido, deslegitimarse en su ejercicio. Esto explica que el mejor, o “menos malo” de todos los regímenes políticos, la democracia, se deslegitime tan fácilmente en su ejercicio. El hecho de *distinguir* entre democracia en cuan-

5 Cfr. Ph. Schmitter & T. Karl, “What Democracy Is... and Is Not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991.

6 *Política*, V,II, 1302b. El verbo “*diaphthero*” significa tanto “destruir” como “corromper”. El sentido que después sería retomado por Maquiavelo significa la destrucción de la democracia mediante la corrupción de sus instituciones por parte de los mismos gobiernos democráticos. Las referencias a Aristóteles no responden hoy a un prurito de erudición, cuando la actual economía política redescubre la actualidad de su pensamiento: cfr. Arnaud Bethoud, “L'économie politique redécouvre t-elle Aristote?”, en *Revue du MAUSS*, n. 15-16, 1992.

7 Adoptamos el concepto de *gubernamentalidad* de Foucault para significar las políticas y programas ejercidos por un gobierno, para diferenciarlo de la idea de *governabilidad*, por encontrarse ideológicamente manipulado como mostraremos de nuevo más adelante, y cuyo sentido específico se refiere a las condiciones y posibilidades que tiene una sociedad de ser gobernada.

8 Tal ha sido el indicador político teorizado por Maquiavelo para estimar la calidad de la política: “*andare sempre verso il meglio*” o al contrario (*Discursos* II premio)

to régimen y gobierno democrático no debe llevar a la confusión de *diferenciar* o separar ambas realidades políticas, ya que no hay democracia sin gobierno democrático, ni éste sin aquella. Por eso no se puede legitimar ni deslegitimar lo uno sin lo otro.

El otro criterio para identificar la calidad política de un régimen como la democracia y de un gobierno (por muy democrático que sea) es su estabilidad. Tal era la tesis de Aristóteles sobre la "mayor duración" de los mejores gobiernos, la cual será posteriormente retomada por Maquiavelo, quien hace de la inestabilidad gubernamental el principal indicador de la precariedad y deslegitimación de un gobierno⁹. Lo que resulta muy pertinente para evaluar el deterioro y "desconsolidación" de los actuales gobiernos democráticos en todo el mundo y en particular en América Latina. Se podría suponer que poco importa que los gobiernos cambien continuamente y se deslegitimen sin cesar progresivamente a condición de que el régimen democrático dure y subsista. Sin embargo, a mediano plazo cabe constatar en qué medida la deslegitimación de los gobiernos democráticos ha comenzado ya a afectar la legitimidad

de la misma democracia. La inestabilidad de los gobiernos (desde los cambios de Presidente a los cambios constantes de Ministros), la alternancia de fuerzas e ideologías políticas en el gobierno, el recurso desesperado a las más desesperadas candidaturas presidenciales no hacen más que ampliar la espiral de deslegitimación de las democracias, ya que cada nuevo cambio acrecienta desmesuradamente las expectativas y en proporción equivalente se generan las sucesivas frustraciones¹⁰.

Ahora bien ¿por qué cualquiera que sea la filiación política e ideológica de un gobernante, de su gobierno y partido político incurre en una mala gubernamentalidad? ¿Por qué fracasa o se deslegitima un gobierno, cualquiera que sea el apoyo político de su partido o el porcentaje de votos que lo eligieron? Durante los últimos 15 años la variedad de gobiernos, la diversidad de procedencias y perfiles ideológicos y políticos de sus gobernantes no impidieron los más estruendosos y accidentados fracasos en casi toda Am. Lat.¹¹. La razón de esta crisis de gubernamentalidad reside en que los gobiernos democráticos más que gobernar propiamente se han limitado, o han estado sujetos, a aplicar las

9 La "mayor duración" (*pleiston jronon*) marca el valor político de cualquier gobierno cualquiera que sea su régimen: Aristóteles, *Política*, VI,ii, 1320^a. "Por no poder gobernar bien, cambiaban con frecuencia de gobierno" (*per non gli potere governare bene, variando il governo spesso*: Maquiavelo, *Discursos* III,17).

10 Baste constatar cómo los Presidentes que ganaron las elecciones con el mayor porcentaje de votos suelen ser los que de manera más rápida y en mayor grado pierden el apoyo popular, teniendo que gobernar con menos del 20% o del 10% de opinión pública a su favor.

11 Entre los más representativos hay que recordar Bucaram y Mahuad en Ecuador. Fujimori en Perú. Sánchez de Lozada en Bolivia, Alfonsín y De la Rúa en Argentina, Chavez en Venezuela.

políticas neoliberales y los programas de *ajuste estructural*; más que gobernar se han visto más o menos forzados a administrar las políticas económicas del gran capital financiero internacional y del nuevo orden global. Los gobiernos democráticos han sido “dictados” por los organismos financieros: FMI, Banco Mundial, BID, OMC. Han sido tales políticas ejercidas como una real *dictadura económica* global (y en tal sentido tan exterior como interior a las mismas sociedades democráticas) las que han puesto en práctica los gobiernos democráticos, las que los deslegitimaron de manera tan irremisible como progresiva, y que a muchos de ellos condujeron a estrepitosos fracasos.

En términos estructurales los gobiernos democráticos han inaugurado un nuevo ciclo histórico: el gobierno económico de la política y la dictadura del capital sobre el gobierno económico de la democracia, sobre los que se funda el nuevo orden global, los que no han dejado de deslegitimar los gobiernos democráticos en todo el mundo, sin que por ello se cuestione la legitimidad del régimen o sistema democrático¹². Según esto el principal factor de deslegitimación de la democracia consiste en la implementación de un gobierno económico de la política, al supeditar la razón

política de Estado a la razón económica del Mercado. Lo que supone la aplicación de políticas gubernamentales anti-democráticas por parte de gobiernos democráticos. Por primera vez “en la historia económica contemporánea el cruce de las condicionalidades internacionales financieras restringe el manejo interno de la política económica y asegura las reglas del juego internacionales. En el plano económico se podría hablar de un solo gobierno central con matices municipales...”¹³.

No hay que desvincular el gobierno económico que sobre las democracias ejercen los organismos financieros internacionales de los fuertes constreñimientos inherentes a la inserción en la economía global, y que comporta una pérdida del control por parte de los gobiernos democráticos de las economías nacionales¹⁴. Lo cual significa una nueva forma de *imperialismo económico* ejercido a través de los *gobiernos democráticos* en todo el mundo con la extraordinaria paradoja que tal imperialismo económico se encuentra así *democráticamente legitimado* con la correspondiente y proporcional *deslegitimación de los gobiernos democráticos*.

Es precisamente esta situación la que debilita y fragiliza extraordinariamente los gobiernos democráticos, y los

12 Hemos tratado esta problemática en un artículo anterior. Cfr. J. Sánchez Parga, “Ciclo político de la economía y gobierno económico de la política”, en *Ecuador Debate. El nuevo orden político de la economía*, n. 55, abril, 2002. Para una ampliación del tema nos remitimos a *Ecuador Debate. Política y Economía*, n. 53, agosto 2001.

13 Oscar Ugarteche, *El falso dilema. América Latina en la economía global*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997: 199.

14 C. Palloix, *Crise et nouvelles formes d'imperialisme. Economie du crédit international et extension internationales du salariat*, en J. L. Reiffers, *Economie et finances internationales*, Dunod, Paris, 1982.

vuelve tan vulnerables e insostenibles. Y esto ha ocurrido precisamente bajo un aparente reforzamiento de los gobiernos democráticos, que para aplicar políticas tan antidemocráticas han tenido que fortalecerse o bien por reformas constitucionales o bien por una sistemática y continua atrofia de los poderes parlamentarios y de los Congresos, y por supuesto a costa del debilitamiento de los partidos y de la misma clase política, todo ello en aras de una supuesta *governabilidad*. La consecuencia ha sido el creciente aislamiento y soledad de los Ejecutivos, sin apoyos de las instituciones políticas, sin el respaldo de los organismos del Estado, ellos mismos debilitados por las políticas neoliberales, y hostigados sin tregua por las movilizaciones sociales. El *dilema de la gubernamentalidad* democrática tenía que enfrentar o bien la férrea implementación de las políticas económicas neoliberales con el doble costo de la deslegitimación social y política junto con las movilizaciones, rebeliones y levantamientos ciudadanos, o bien la inercia de gobernar lo menos posible con la finalidad de mantenerse en el gobierno, pero sin calcular que las políticas económicas neoliberales seguirían ejerciéndose en base a los implacables automatismos del mercado, del ordenamiento global y del mismo Estado¹⁵.

Pensar la actual condición de las democracias en un mundo gobernado por la *tiranía* neoliberal del capital financiero internacional no es nada metafórico, si se entiende la tiranía no tanto por el poder absoluto detentado ni por el despotismo, autoritarismo y violencia de su ejercicio, sino por el hecho de que el poder se ejerce y se gobierna en beneficio privado de fuerzas y sectores particulares del mundo y de la sociedad. Lo que expresado de otra manera es la dictadura de las fuerzas e intereses económicos sobre las fuerzas, intereses e instituciones políticas de la democracia. Esto permite precisar mucho más que el buen gobierno es aquel que se ejerce en beneficio de la colectividad social y de las mayorías de una sociedad, en definitiva en interés o "bien común" y no a favor del beneficio privado y de sectores particulares de la sociedad. Por eso "cuando los hombres son bien gobernados ni buscan ni quieren otra libertad". Este postulado de Maquiavelo responde al más actual comportamiento de la opinión pública latinoamericana respecto de la democracia: el 69% de ella prefiere un líder que resuelva los problemas económicos al margen de la institucionalidad democrática y un 52% "aunque no sea un gobierno democrático"¹⁶. La razón de fondo resulta obvia: la idea de (buen) gobierno al margen de los califi-

15 De esta situación particular no hay mejor ejemplo que el gobierno de Lucio Gutiérrez cuya voluntad por gobernar lo menos posible ha dado lugar a políticas tan erráticas como caóticas, pero que no han impedido la implacable aplicación del modelo neoliberal. Hemos analizado esta singular coyuntura política en un artículo anterior: J. Sánchez Parga, "De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar de gobernar para mantenerse en el gobierno", en *Ecuador Debate*, n. 58, abril, 2002.

16 Cfr. *Latinbarómetro 2003*.

cativos o institucionalidades democráticas consiste en gobernar en beneficio y utilidad del pueblo y no a favor de intereses particulares y privados.

Es muy sintomático y revalida la argumentación precedente el hecho de que el 63% de la opinión pública latinoamericana haga responsables a los gobiernos democráticos de sus políticas económicas y que también el 63% de dicha opinión pública achaque a las políticas económicas de los gobiernos la causa de su deslegitimación y del malestar social. Ahora bien detrás de tales políticas económicas, del gobierno económico de la política democrática y del ordenamiento neoliberal del mundo actúan las fuerzas e intereses de las oligarquías nacionales e internacionales. Lo cual viene a confirmar lo que el clásico pensamiento político ha sostenido siempre: que nunca es el pueblo ni las mayorías sociales, sino las minorías u oligarquías – expresamente “los que se enriquecen” (*euporoi*) según Aristóteles – los reales enemigos de la democracia¹⁷. Es esta figura de una dominación económica por medio de un gobierno democrático, esta tiranía del capital o tiranía de los grupos oligárquicos sobre el régimen democrático, lo que tiene que imponerse con toda su evidencia como la única razón y explicación de la crisis

de la democracia moderna en todo el mundo y de la más profunda y visible deslegitimación de los gobiernos democráticos¹⁸. Pero sería ilusorio creer que el gobierno económico de la democracia se limita, en las actuales circunstancias históricas de la globalización, a las políticas económicas de los gobiernos, puesto que éstos garantizan además todo un conjunto de instituciones, procedimientos, regulaciones, dispositivos, normatividades, valores e idearios económicos que se imponen sobre la sociedad, la permean, la organizan y la orientan: desde la idea de gestión hasta el imperativo de la competitividad o el rendimiento, todo contribuyen a convertir la sociedad en una empresa, en una *sociedad de mercado*.

Si “no hay peor error que confundir gobierno con dominación”, aun cuando no haya gobierno sin un mínimo de dominación ni dominación sin un elemental efecto de gobierno, es muy importante diferenciar, pero también entender, cómo se combinan en las modernas democracias una dominación económica con un gobierno político¹⁹. Ya que es sobre este grave y tenaz equívoco, con sus efectos y manipulaciones ideológicas, que se pretenden legitimar hoy las democracias en todo el mundo. Y si las condiciones de libertad democrática no

17 Cfr. *Política*, V,ii, 1302b).

18 Este y no otro es el modelo político tan bien identificado y criticado por Maquiavelo en la Florencia del siglo XV y XVI: una dictadura del capital comercial sobre una democracia de ciudadanos: “quienes han fundado tiranías en las repúblicas” (*Discursos*, I, 40); las fuerzas mercantiles “causa de la tiranía en las repúblicas” (*Discursos*, III,28).

19 También esta advertencia política de Aristóteles (en *Política*, V, iii, 1-4) será retomada por Maquiavelo en su análisis de la república florentina, gobernada democráticamente y dominada por sus oligarquías económicas.

han reaccionado más violentamente contra la dominación económica, es porque cuanto mayor es el empobrecimiento de una sociedad, mayores las desigualdades, cuanto más profunda la inequidad y la inseguridad a su interior, tanto menos necesaria es la autoridad y el despotismo de los gobiernos democráticos.

Nunca hubo una democracia que no estuviera sujeta a un cierto grado de dominación como tampoco hubo monarquía, dictadura o tiranía que no ejerciera un cierto gobierno²⁰. Siempre la democracia ha podido proporcionar las condiciones para poner límite a un poder económico, que pudiera llegar a expresarse en un mayor poder político de la oligarquía dominante. Actualmente las democracias ya no disponen de las fuerzas y recursos políticos suficientemente poderosos para limitar el crecimiento económico de las clases dirigentes, e impedir que monopolicen el poder político del Estado, de tal manera que la misma democracia promueva las reivindicaciones de una mayor participación de la sociedad tanto en la riqueza como en el poder político. Hoy en cambio la democracia sólo sirve como trinchera para defender los pocos derechos, igualdades y seguridades de las mayorías o como muro de lamentaciones para sus protestas. Por eso las fuerzas e intereses económicos tampoco necesitan ya ejercer su *tiranía* por medio de las dictaduras militares, ni siquiera

ejercer el gobierno y la administración del Estado en las actuales democracias.

Que el régimen democrático pueda soportar y legitimar una dominación económica (por muy deslegitimados que se hayan vuelto los gobiernos democráticos) sólo se explica por la consolidación político-ideológica de las fuerzas e intereses del capital financiero en todo el mundo, con el consiguiente debilitamiento de las instituciones, fuerzas e intereses políticos. Hace poco más de dos décadas los regímenes democráticos en la mayor parte del mundo y sobre todo en América Latina eran impensables e inviables (y todos los intentos democratizadores fueron sangrientamente aplastados), ya que las oligarquías estaban obligadas o bien a gobernar ellas mismas directamente o a ejercer el poder político mediante las FFAA para garantizar sus intereses y dominación económica. Hoy por el contrario las oligarquías y el capital financiero han logrado una tal fortaleza y sus intereses se han impuesto con tal hegemonía, que ya no necesitan gobernar ni siquiera ejercer un poder político en una democracia que ellos mismos sustentan y legitiman más que cualquier otro sector social. Su dominación económica y hegemonía neoliberal se reproducen con más eficacia y legitimidad cediendo a los Estados, a las clases políticas o partidos y a las mismas instituciones democráticas los costos e inconvenientes de gobernar. Las fuerzas e intereses del ca-

20 Este carácter "defectuoso" de los regímenes políticos sería inherente a las mismas relaciones de poder y a las condiciones de las instituciones políticas: "nunca hubo república o principado que tuviera sus debidas cualidades" (Maquiavelo. *Discurso sobre los asuntos florentinos* p.)

pital han trasladado a la clase política las cargas, ineficiencias, frustraciones y el desprestigio de gobernar, para con toda legitimidad beneficiarse de todas las utilidades públicas²¹. Esta y no otra ha sido siempre y es sobre todo hoy la gran *coartada democrática*.

Según esto en el nuevo orden global las democracias y más aún los gobiernos democráticos se han hecho mucho más funcionales al modelo de acumulación y concentración de riqueza en el mundo que al conjunto de las sociedades y mayorías sociales con sus demandas de más participación y mayor igualdad. Las democracias actuales han hecho posible que la *dominación* económica se convirtiera en *hegemonía* económica sin que ésta atenuara aquella.

2. Sociología política de la deslegitimación democrática

Un fundamental postulado de sociología política establece que no se puede constituir una democracia en una sociedad dominada por las desigualdades, de la misma manera que tampoco se puede instituir un principado o gobierno personal o de una clase (tiranía u oligar-

quía), donde todos los ciudadanos gozan de igualdad; para establecer la democracia sería necesario primero conseguir la igualdad social²². Según esto es obligado preguntarse cómo es posible no sólo el establecimiento de la democracia en países como los de América Latina no sólo atravesados por profundas desigualdades sociales sino también organizados en base de una "estructural heterogeneidad", que agrava aún más aquellas iniquidades. Ahora bien, que las democracias hayan podido no sólo establecerse en sociedades con alto nivel de desigualdad, sino también perdurar en ellas, supondría un alto grado de defecto y de precariedad en dichas democracias: ya que siempre hubo "bajo el nombre de democracias Estados que se gobernaban no estando bien ordenados"²³. A esta primera razón se puede atribuir que muchas democracias duren y se mantengan con todas sus limitaciones, pero sin haber llegado a consolidarse, y que más bien hayan entrado en un proceso de *desconsolidación*, al que corresponde su *deslegitimación* creciente.

Se hubiera podido esperar sin embargo que tanto el régimen democrático

21 No otro es el reproche de Maquiavelo, puesto en boca de Cósimo Médici, contra la clase dirigente florentina: "no os basta afligir a los otros con las cargas públicas, para liberados de ellas, tener todos los públicos beneficios" (*Historias florentinas*, VII, 23).

22 "... donde hay gran igualdad entre los ciudadanos no se puede establecer un principado sino con máxima dificultad, y en aquella ciudad donde hay gran desigualdad entre los ciudadanos no se puede instituir una república" (Maquiavelo, *Discurso sobre asuntos florentinos*, p. 26s; *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, I, 55, p. 138). También Aristóteles citando al Platón de las Leyes pone como condición para la democracia la igualdad, considerando que "un cierto nivel de iniquidad debe ser evitado" (*Política*, II, iv, 1266b); aun cuando previamente ha declarado que "los ciudadanos deben ser iguales en sus riquezas", sin que ellos excluya las diferencias.

23 Maquiavelo, *Historias florentinas*, IV, 1.

como los mismos gobiernos democráticos en el transcurso de las dos últimas décadas hubieran contribuido a reducir las desigualdades sociales y a incrementar la equidad en sociedades cada vez más democráticas. Y esto en razón de un principio que se remonta a Tocqueville, según el cual el mismo régimen democrático con sus instituciones tendría efectos en la sociedad superiores a los que pueden ejercer los gobiernos democráticos en ella: "la democracia no da al pueblo el gobierno más hábil, pero hace lo que el gobierno más hábil es impotente para crear: extiende por todo el cuerpo social una ingente actividad, una fuerza superabundante, una energía que jamás existen sin ella, y que por muy poco favorables que sean las circunstancias engendran maravillas"²⁴. Este fenómeno, de hecho, ha podido constatarse en la fase de *transición* a la democracia durante su primera década en los años 80. Pero a mediano plazo, nada de esto ha ocurrido en las "nuevas democracias"; más bien ocurrió todo lo contrario.

Se podría objetar que el empobrecimiento, las desigualdades y la exclusión aumentaron y se agravaron en todos los países democráticos a pesar de la democracia y todo lo más con la complicidad de los gobiernos democráticos. Pero esto supondría ignorar que fueron las políticas de ajuste estructural implementadas por tales gobiernos en los países subdesarrollados, y el modelo de cre-

cimiento económico en los desarrollados, la principal y directa causa de la nueva iniquidad. De otro lado, y asociada a tales políticas, tuvo un efecto indirecto pero no menos efectivo en el empobrecimiento por todo el mundo la "modernización del Estado", cuyo proceso significó la más colosal privatización de recursos públicos, y su transferencia al sector privado el enriquecimiento de los únicos sectores que por ser propietarios eran capaces de dicha apropiación privatizadora, pero a costa del consiguiente empobrecimiento de las inmensas mayorías, a las que las privatizaciones de los recursos públicos solo podían perjudicar. Ya que sobre todo en los países subdesarrollados, donde además el sector público estaba completamente identificado con el estatal, las mayorías más desposeídas pero también una amplia clase media no disponen de más recursos que los de su participación en lo público. De tales procesos de *privatización modernizadora* fueron plenamente responsables los gobiernos democráticos, que además se llevaron a cabo en base a programas y procedimientos de una supuesta *participación ciudadana* (desde instituciones públicas y privadas hasta todo tipo de organismos de la sociedad civil) con la finalidad de conferir a un proceso autoritariamente impuesto, y con consecuencias devastadoras para la participación de la sociedad en la riqueza social, una apariencia de legitimidad democrática en las formas y

24 Cfr. A. Tocqueville, *Democracy in America*, The Modern Library, New York, 1981:3. El autor se refiere al "gradual development of the principle of equality" (p.7).

los medios, pero de ninguna manera en sus fines y resultados²⁵.

En la década de los 90 los gobiernos democráticos comenzarían a ejercerse tan antidemocráticamente, que no sólo neutralizan los efectos benéficos del régimen e instituciones de la democracia, sino que terminarían corrompiéndose de tal manera, que ellos mismos se irían deslegitimando y actuando en contra de la democratización de la sociedad: es decir aumentando las desigualdades en ella. Tras enumerar los sucesivos fracasos económicos de las políticas de "aju te" desde inicios de los 80 Samir Amin concluye que su principal costo político será "el sabotaje de los sistemas democráticos"²⁶. De otro lado el régimen democrático y sus instituciones pueden tener más fácilmente efectos democratizadores en un determinado modelo de sociedad, pero no en una sociedad *post-societal* o *sociedad de mercado*, como se verá más adelante.

Pero si las democracias y sus gobiernos se *desconsolidan* y deslegitiman en el transcurso de los últimos quince años

no es únicamente porque no lograron reducir las desigualdades e incrementar la equidad, de acuerdo a los presupuestos y a las condiciones sociales de posibilidad de la misma democracia, sino sobre todo porque en contra de los mismos objetivos y finalidades de la democracia - "lograr la igualdad sobre todas las cosas"²⁷ - los gobiernos democráticos generaron el más imponente proceso de empobrecimiento nunca antes conocido en el mundo y en particular en América Latina, dando lugar a un fenómeno también inédito no ya de desigualdades sino de exclusión social²⁸. No se deslegitima, por consiguiente la democracia porque no haya podido reducir las desigualdades sino porque más bien las ha aumentado. Una democracia podría soportar un cierto grado de desigualdad y de iniquidad, lo que no debería poder soportar es el agravamiento de las desigualdades.

La relación entre democracia y economía, o más exactamente entre democracia y crecimiento económico tal y como se planteaba hace ya algunas de-

25 Tal fue el caso del CONAM (Consejo Nacional de Modernización) en el Ecuador desde mediados de los años 90, que con recursos de los mismos organismos financieros internacionales, desplegó una amplia diversidad de programas y actividades de difusión y publicidad del proceso para fabricar consensos.

26 Samir Amin, *La gestión capitalista de la crisis*, L'Harmattan, París, 1991: 21.

27 Es también Aristóteles quien afirma que las democracias se constituyen no por otra razón ni con otra finalidad que la de lograr la "igualdad sobre todas las cosas" (*isoteta malista panton*: *Política*, II, viii, 1284 a). De hecho la democracia ateniense penalizaba con el máximo rigor a quienes atentaran contra la igualdad con la pérdida de la ciudadanía y la expulsión: el *ostracismo*.

28 No es el caso de extenderse aquí sobre el severo empobrecimiento en América Latina desde la "década perdida" que comenzó con la transición a la democracia en los 80. Desde entonces nada se ha estudiado, medido, mapeado y cuantificado tanto como la pobreza, y contra nada se ha luchado tanto como "contra la pobreza" en todo el mundo. Sobre esta cuestión cfr. J. Sánchez Parga.

cadás, no tiene hoy el mismo sentido, porque los parámetros son otros (Britan.). Menos sentido todavía tiene comparar las dictaduras de otras épocas cuyo mayor éxito económico desde la perspectiva de una dictadura tanto más las exponía al fracaso político (Lipset), ya que no dejamos de comprobar cómo actualmente la democracia sigue siendo el régimen político que mejor resiste sus fracasos económicos, entendidos éstos desde una perspectiva democrática: pues si el éxito económico de una dictadura es el beneficio de las minorías y clases dirigentes a costa de los intereses colectivos, el éxito económico de una democracia consiste en favorecer el “bien común” y beneficio de las mayorías sociales. Según esto no se puede caracterizar de otra manera el fracaso económico de los gobiernos democráticos, porque no sólo aumentaron la pobreza y la iniquidad sino porque también fracasaron en sus propias políticas de “lucha contra la pobreza”. No otro es el argumento de Przeworski al sostener que la duración de la democracia depende no de cualquier “crecimiento económico” sino del correspondiente a una “reducción de la desigualdad”²⁹.

Esto ha ocurrido por una razón obvia ya mencionada y no ajena a la democratización global del mundo: no es el gobierno económico de la política en

las actuales democracias, que puede dejar de reproducir el empobrecimiento de las mayorías y combatir con éxito las desigualdades y exclusiones sociales. Y una razón menos obvia, pero no menos poderosa, es que a diferencia de hace dos décadas el crecimiento económico ya no puede ser objeto de un gobierno redistributivo de la riqueza: todo lo contrario, en el actual orden económico global dominado por el capital financiero, en la actual *sociedad de mercado*, el mismo crecimiento económico sólo es posible a condición de una mayor iniquidad y empobrecimiento de las mayorías en todo el mundo y en cada sociedad. A la democracia y a los gobiernos democráticos se debe esta elaborada y eficiente ingeniería económica política: sin iniquidad no hay crecimiento económico, puesto que hoy la riqueza solo se genera bajo la lógica del mercado (no tanto de la producción), y bajo un modelo de acumulación y concentración, que inexorablemente supone la explotación, despojo y exclusión de las mayorías³⁰. Esto es lo que demuestran los datos y las cifras. Si bien durante los últimos veinticinco años se observa un significativo crecimiento del PIB (duplicándose entre 1980 y 1998), simultáneamente puede constarse un empobrecimiento progresivo reflejado en la evolución del salario mínimo vital que se

29 A. Przeworski et al., “What Makes Democracies Endure?”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 1, 1996: 49. Además del clásico planteamiento sobre la relación entre economía y democracia planteado por Seymour M. Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, 53 (1959), Przeworski añade una más reciente bibliografía sobre el tema.

30 Para una ampliación de esta problemática nos remitimos a un estudio de próxima publicación: J. Sánchez Parga, *Sin (creciente) iniquidad no hay crecimiento económico*.

reduce de 144 \$ en 1980 a 16 \$ en 1998. Y sólo en la última década la pobreza habría pasado del 55.9% (en 1995) al 60.8% (en el 2001), y los niveles de indigencia durante el mismo período subieron del 20% al 33.8%. “En todo este período (del ajuste) se registra una marcada reconcentración del ingreso y la riqueza... como reverso de una pobreza creciente... Un punto especial merece el deterioro cualitativo de las actividades en inversiones sociales con la educación a la cabeza”³¹.

3. El ajuste democrático o democracia a la fuerza

Sólo “cuanto peor es un régimen de gobierno tanto más necesita ser impuesto y protegido por la fuerza” (Aristóteles)³². Sin embargo, de acuerdo a los presupuestos anteriores nada más congruente que la democracia se haya impuesto por la fuerza y siga forzándose su mantenimiento, ya que en el nuevo ordenamiento global del mundo ningún otro régimen político y de gobierno ga-

rantiza mejor que la democracia la dominación económica y política de las sociedades modernas. Y por eso la coacción democrática aparece estrechamente asociada a la coacción de una economía de mercado, pues ambas “no encuentran en este tiempo alternativa ideológica y conceptual” y menos política (F. Moran, p. 33). Resulta por ello extremadamente significativa la estrecha asociación entre la coerción económica y la coerción democrática: “la asociación entre ajuste estructural y ajuste democrático no se hace rara en la literatura oficial” de la CE³³. El “imperativo democrático” se manifiesta así como una de las categorías de ese “pensamiento único” (Ramonet) y de ese único orden de la globalización³⁴. Lo que en un principio fue considerada una “exportación de la democracia” (*exporting democracy*) como la nueva modalidad adoptada por los EEUU para garantizar su dominación e imponer su propia versión del orden global, hoy se revela de manera mucho más clara como un férreo constreñimiento. La “democracia

31 A. Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2002:233s; cfr. A. Serrano Dávalos, *Economía ecuatoriana en cifras*, ILDIS; Quito, 1999; Carlos Larrea, *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*, Abya-yala, Quito, 2004.

32 Por eso, añade el estagirita, las democracias generalmente hablando se encuentran aseguradas por la mayoría de la sociedad: *Política*, VI, vi, 1320b-1321a.

33 Sophia Mappa (*Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris, 1995:126) se refiere de manera preponderante a la documentación de la Comunidad Europea (CE). Cfr. C. Petit, “Démocratie et ajustement structurel en Afrique”, en *Le Courrier. Afrique les nouvelles démocraties*, n.138, 1993.

34 Sobre este “imperativo democrático” cfr. UNESCO, *La interacción entre democracia y desarrollo*, Paris, 2003. El mismo experimento democrático que se impuso con todos los constreñimientos en América Latina desde los años 80 ha sido actualmente planificado y subvencionado por EEUU para imponerse en el mundo árabe desde el Magreb hasta el Medio Oriente. Prolongando esa misma “democracia forzada” que por medio de la guerra pretende imponer EEUU en Irak.

por la fuerza" se ha convertido en la nueva máscara de la política norteamericana³⁵. Que el ajuste económico y el ajuste democrático respondan a una misma lógica de dominación se pone de manifiesto al constatarse los mismos errados procedimientos en ambos casos. En la asistencia democrática (*Democracy Assistance*), la colaboración para el desarrollo democrático, los recursos de donantes para la "promoción de la democracia" parecen haber incurrido en los mismos equívocos y torpezas cometidos por la ayuda al desarrollo económico, al desconocer que, si bien tales países necesitan la democracia tanto como el crecimiento económico, "las instituciones y procesos democráticos que pueden generar son muy limitados y diferentes de los que tienen lugar en los países democráticos". Y en vez de promover las condiciones de una democracia más autonomía y sustentable tratan de forzarla con efectos contraproducentes. El caso de la Unión Europea es muy ilustrativo ya que en principio se presentaba como menos coactivo que el

de EEUU; sin embargo en base de una inadecuada conceptualización de los vínculos entre las dimensiones económicas y políticas, no se reconoció suficientemente los potenciales beneficios de balancear un "bottom-up and top-down approaches", de tal manera que las oscilaciones entre condicionalidad y coerción forzaron tanto como debilitaron las democracias subdesarrolladas³⁷.

La otra coacción no menos eficiente y constringente es "la estabilidad de los mercados", que exige siempre una estabilidad socio-política, así como el indicador de "riesgos" de cada país para los inversionistas. Poco importa que la violencia de los conflictos no logren desestabilizar el régimen democrático, con tal de que se limiten a desestabilizar los gobiernos democráticos; pero basta la desestabilización de los mercados para provocar las fugas de los inversionistas y las alarmas del FMI y BM³⁸. Aun sin recurrir a las armas, no menos constringentes y violentas son las coacciones y hasta chantajes con los que los países desarrollados, por ejemplo europeos, han secundado durante la

35-36. "The New Paradigm: Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 4, 1999.

35-36. "Los derechos humanos y la democracia impuestos por la más terrible fuerza militar que el mundo haya jamás conocido": Gilbert Achcar toma esta cita de Michael Ignatieff "The Burden", *New York Times Magazine*, 14 marzo 2003), quien se vio forzado a retractarse de semejantes ideas a propósito de Irak en "The Year of Living Dangerously", *New York Times Magazine*, 14 marzo 2004; traducido en "Commenti al échange d'avis sur l'Irak", en *Le Monde*, 21 marzo 2004.

36. Marina Ottaway & Therese Chung, "Toward a New Paradigm: Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 4, 1999.

37. Richard Young, "The European Union and Democracy in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 44, n. 3, 2002.

38. Entre los muchos estudios recientes sobre este tema cfr. Alexander Cockburn & Ken Silverstein, "The Demands of Capital", en *Harper's Magazine*, mayo, 1995, donde tratan las presiones del Chase Manhattan Bank sobre el gobierno mexicano para el control de las elecciones y la liquidación del conflicto de Chiapas.

última década "la inducción democrática" en otros países del mundo. También en el caso europeo "la fuerza de la presión respecto del otro y la voluntad de cambio a pesar suyo tan fuertes, que se olvida cuán poco democrática es la aspiración de querer imponer la democracia por la fuerza"³⁹. Sea cual sea la forma o la fuerza con la que se impone la democracia, abusivamente se desconoce que esa democracia nada tiene de democrático, pues ya Aristóteles había previsto que "una democracia impuesta por la fuerza no es una democracia que responda al bien común"⁴⁰.

No hay que ser por consiguiente muy ilusos para creer en la buena fe de esta nueva cruzada democrática emprendida por los países del Norte, liderada por los EEUU y Europa, con su importación forzada de unos valores democráticos, que en esas mismas regiones comienzan a deslegitimarse e impugnarse, ya que en el fondo lo que está en cuestión la finalidad última es una occidentalización del mundo con todos aquellos valores que hoy se resumen en la sociedad del mercado. Y por elemental lógica política pretender pasar del reino de la fuerza al del derecho implica un soberano absurdo, ya que no es utilizando la fuerza que se puede abandonar.

Y sin embargo no hay factor que deslegitime la democracia no sólo ex-

terna sino también internamente, como su forzado constreñimiento. Cuando hace años se criticaba la exportación norteamericana de la democracia a países como los de América Latina, que hasta entonces habían sido dictaduras militares también impuestas por la fuerza por EEUU, no se sentía todavía el peso de dicho constreñimiento. Y si hoy este imperativo democrático no se siente tan constringente es porque se ha ido internalizando por medio de un tenaz trabajo ideológico, que ha pretendido convertir la coacción en consenso. ¿Cómo no descubrir una muy estrecha asociación entre ajuste económico-estructural y ajuste democrático-estructural?

El ajuste democrático no se ha limitado a las coacciones y constreñimientos más o menos forzados y violentos, incluidos los chantajes económicos (instrumentalizaciones de la "deuda externa" o "bloques comerciales"), también se ha recurrido a la retórica de las ideas y a las dominaciones ideológicas. Nunca como en estas dos últimas décadas los idearios del *Consenso de Washington* enunciados por FMI y del Banco Mundial, a través de slogans y recetas muy conceptualmente elaboradas y consistentemente financiadas han contribuido a neutralizar todo pensamiento crítico y a fraguar un "pensamiento único", cuya función era en parte encubrir y camuflar los reales procesos y proble-

39 Sophia Mappa, "L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement" en Sophia Mappa (edit.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris, 1995. La autora demuestra con mucha documentación oficial el chantaje democrático al que los estados y gobiernos europeos condicionan su "ayuda al desarrollo".

40 *Política*, III, 1, 1276a.

mas, para en parte desarrollar una nebulosa ideológica que justificara y legitimara el nuevo orden mundial, fundado sobre la democracia y el mercado. Todas las luchas, desde la “lucha contra la pobreza” hasta la “lucha contra la corrupción”, toda la galaxia y falacia ideológicas mentalizadoras en torno a la “participación ciudadana”, la “sociedad civil”, el “desarrollo sostenido”, etc. han servido para ocultar las políticas gubernamentales del ajuste y de las privatizaciones, de las aperturas y desregulaciones de los mercados, de la financiarización del capital acumulador y concentrador de riqueza; políticas todas ellas empobrecedoras, reductoras de toda posible participación donde cada vez queda menos que compartir, destructoras de ciudadanías apenas estrenadas en sus derechos (políticos, civiles y sociales), y liquidadoras de una sociedad civil cada vez menos civil y menos sociedad⁴¹. Además de imponerse y mantenerse por la fuerza también se sigue imponiendo y manteniendo por la fuerza de las consignas, recetas y slogan económicamente financiados y puestos en circulación con mucho dinero de Fundaciones, del FMI y el BM, por medio de programas de investigación, de cursos, congresos y publicaciones. Na-

die como ellos en el mundo ha ejercido recientemente una coerción ideológica y corrupción intelectual, marcando las agendas de las ciencias sociales; coacciones tan suaves como bien pagadas.

Pero de todos estos recetarios, que han llegado a conformar un *capital ideológico* extremadamente eficaz, emitidos siempre tan regular como coyunturalmente por el Banco Mundial, ninguno alcanzó mayor éxito, ni como ningún otro fue tan difundido y publicitado, ni permeó tanto en los medios intelectuales, de las ONG, de los mass-media, y los organismos estatales y gubernamentales, como el de *governabilidad*. La idea de gobernabilidad aparece precisamente a inicios de los 90, cuando los gobiernos democráticos con sus políticas bancomundialistas comenzaban a deslegitimarse y a provocar un nuevo ciclo de conflictos y una nueva forma de protesta, que amenazarían su futura estabilidad⁴². El objetivo de la *governabilidad* consistía en fortalecer aún más los Gobiernos o Ejecutivos de las democracias, para mejor garantizar la eficaz implementación de sus políticas, de preferencia con los menores costos socio-políticos, pero encubriendo los reales problemas de los gobiernos democráticos y de sus mismas políticas. Ya

41 “World Development Repor (publicación anual del BM) fija las prioridades, difunde la terminología, los conceptos y las problemáticas a través de las cuales la idea misma de desarrollo es formulada. De la *reducción de la pobreza* pasando por el *ajuste estructural* y el *desarrollo sustentable* los grandes repertorios del BM que se han sucedido han estructurado los debates, orientado la investigación y producido saberes” (N. Guilhot, “La Banque Mondiale réclame *bonne gouvernance*” en *Le Nouveau capitalisme. Maniere de voir*, n. 72, Dic. 2003 – Enero 2004).

42 Hemos tratado este fenómeno en J. Sánchez Parga, “Transformaciones del conflicto, declive de los movimientos sociales y teoría del desgobierno”, en *Ecuador Debate*, n. 53, 2001.

que son éstas y aquellos los que generan el conflicto, provocan la protesta y en definitiva desestabilizan la democracia, haciendo ingobernables las mismas sociedades. Al hacer de la *governabilidad de la sociedad* una falsificación del real problema de los gobiernos democráticos se achacaba a las resistencias y oposiciones sociales, a las movilizaciones y rebeliones de la sociedad las causas y responsabilidades de la *ingobernabilidad*.

No hay que pensar en términos de "las serias amenazas que pesan sobre las frágiles democracias", sino más bien en cómo las democracias se han ido fragilizando por las presiones ejercidas sobre ellas⁴³. Se revela muy sintomático que sean las fuerzas del Mercado visibles en las multilaterales como el Banco Mundial y FMI, las que instrumentalizan ideológicamente la democracia en razón de la instrumentalización política de sus gobiernos. Pero hay que tener en cuenta que la instrumentalización de la democracia como de cualquier otra institución sólo es posible, cuando otras fuerzas y otras lógicas diferentes y más poderosas se imponen y dominan las lógicas y las fuerzas políticas inherentes a la misma democracia, pero que ya no son capaces de sustentarla. Esto explica no sólo la instrumentalización de la de-

mocracia y el sometimiento de sus gobiernos a las fuerzas del capital globalizado, a los intereses económicos y financieros internacionales, a la ideología neoliberal, sino también explica por qué ni para la democracia ni para el mercado haya hoy alternativa histórica posible. Ideológicamente hemos pasado de una época, en que las ideas de "ultraderecha" o de "extrema derecha" se habían convertido en ideas de la corriente dominante a una nueva época donde no hay más que una única corriente de ideas, que por ello mismo parece dominante (¿o parece la única porque se ha vuelto tan dominante?). En este sentido la coerción democrática se impone como parte de la coerción del mercado, ambas con la misma violencia y la misma hegemonía. Por eso lo peor de la democracia (como del mercado) es que a pesar de su deslegitimación no hay actualmente régimen político alternativo, y en tal sentido cabe pensar en un fatalismo democrático⁴⁴.

4. ¿Será posible la democracia en una sociedad postsocietal (sociedad de mercado)?

Frente a una hipótesis más sociológica, que destaca la preponderante influencia de las *condiciones sociales* y

43 "...las más sublimes ideas pueden ser instrumentalizadas, las peores exacciones cubren fácilmente nobles principios y las cazas de brujas se cumplen en nombre de la defensa de valores" (P.A. Taguieff, *Esprit*, n. 190, 1994).

44 "...no parece que en el momento actual exista en todo el mundo un sistema político viable tanto desde el punto de vista intelectual como desde el moral diferente de la democracia... Y sin embargo al mismo tiempo descubrimos que este régimen político, triunfante de un modo que incluso puede parecer irreversible o poco menos a los ojos de un observador superficial, se enfrenta con problemas muy graves" (J. Tusell, *La revolución democrática*, Edic. Nobel, Oviedo, 1997).

características de un determinado modelo de sociedad (su formación histórica y socio-económica) en la estabilidad, cálida y eficacia de un régimen y gobierno democráticos, otra hipótesis, sin excluir completamente tales condicionamientos sociológicos, pone más bien de relieve los *efectos políticos* de un régimen y gobierno democráticos capaces de alterar y modificar un modelo de sociedad y sus condicionamientos sociales⁴⁵. Tal efecto democratizador del régimen político con su producción de *democracia social* lejos de ser un principio, que se cumpliría en cualquier circunstancia, constituye más bien una hipótesis condicionada no sólo por la calidad política del régimen y gobierno democráticos, sino también por el mismo modelo de sociedad más o menos predispuerto o proclive a tales efectos democratizadores⁴⁶.

Por consiguiente, esta hipótesis sobre los efectos democratizadores y de cambio, que puede tener una democracia y sus gobiernos, sobre la democratización de la sociedad estaría condicionada por un modelo de sociedad, donde la política releva tanto del orden de las estructuras como de la superestructura. Lo que no sería el caso en la moderna sociedad actual, donde lo que realmente constituye su estructura y su-

perestructura es la economía y el mercado, pero no su esfera política e instituciones democráticas. Por consiguiente será más bien la economía de mercado, la que no sólo influye, afecta y transforma el régimen y gobierno democráticos sino también la misma sociedad tanto directamente como a través de las mismas instituciones políticos-democráticas.

Según estos planteamientos no se llegaría a comprender plenamente la profunda crisis de la democracia sin tener en cuenta que ésta ha sido un régimen político y de gobierno propios de un determinado modelo de sociedad *societal*, y que en un nuevo y diferente modelo de sociedad *postsocietal*, en una *sociedad de mercado*, la democracia comenzaría por incurrir en tales ineficiencias y contradicciones, pasando por la corrupción de sus instituciones, llegando a ejercer efectos tan perversos en el conjunto de la sociedad, que terminaría siendo a la larga inviable o quedaría políticamente tan transformada como irreconocible. Hay que precisar y probar, por consiguiente, qué modelo de sociedad es el que se muestra tan contrario y opuesto a un régimen político y de gobierno como los democráticos, cuando la democracia a lo largo de la historia, desde hace más de veinticin-

45 Esto último, por ejemplo, sostiene Claude Lefort, al indicar "el sentido que reviste para la sociedad en su conjunto la democracia política" ("Pour une sociologie de la démocratie" en *Annales*, 21 année, n. 4, julio-agosto, 1966).

46 "... la función desempeñada por las instituciones de la democracia burguesa en el desarrollo del modelo merece un examen atento; de hecho hay razones para preguntarse, al considerar la historia reciente, si allí donde una democracia burguesa nunca logró implantarse, hay alguna posibilidad de crear formas democráticas nuevas o si no hay impedimento irreparable en el tejido social" (Cl. Lefort, o.c., p. 755).

co siglos, y a lo ancho de los más diversos modelos de sociedad y cultura, ha sido capaz de las mayores adaptaciones y transformaciones, dando muestras de una extraordinaria ductilidad y plasticidad⁴⁷. Sin embargo desde la antigua Atenas hasta la más reciente actualidad todas las sociedades históricas en las que se ha implementado uno u otro modelo de democracia, de régimen y gobierno democráticos, todas estas sociedades han respondido a un modelo de sociedad *societal* y no de *sociedad comunal* compatibles con el régimen, el gobierno y las instituciones esenciales de una democracia⁴⁸. Ahora bien, si la democracia como régimen político y de gobierno nunca hubiera sido posible en una *sociedad comunal* y sí únicamente en la *sociedad societal*, podemos preguntarnos hoy si la democracia será posible en una *sociedad postsocietal* ("network society", "sociedad informática", "sociedad de mercado") en un mundo global.

Planteando la cuestión en términos más precisos caber preguntarse sobre

las condiciones de posibilidad de la democracia en una *sociedad de mercado*, o *sociedad en redes* (*network society*, según M. Castells), sin un real intercambio social, ni vínculos sociales, sin cohesión alguna (ni "orgánica", propia de la sociedad comunal, ni "mecánica", propia de la sociedad societal), dominada por una dinámica diferenciadora y excluyente, sin nada "en común" que compartir ni interés colectivo en el que participar. Puesto que sin un "bien común" no hay sociedad y menos democracia posibles⁴⁹. Mientras que para una *sociedad de mercado* cualquier cosa común o cualquier comunidad supondría una limitación al intercambio mercantil. ¿Qué tipo de democracia sería entonces posible en tales condiciones de sociedad? ¿No sería incurrir en un flagrante malentendido con graves consecuencias prácticas, seguir llamando democracia a un régimen político y de gobierno en una *sociedad postsocietal*, cuyos ordenamientos y organización, instituciones y valores son tan radicalmente opuestos a los democráti-

47 El modelo democrático de la antigua Atenas se modifica en el modelo republicano de la antigua Roma, después adoptará las formas de las primeras monarquías constitucionales al final del medioevo; en el Renacimiento la democracia republicana será adoptada por los Estados-ciudad italianos y de la actual Bélgica y Holanda. Con referencias más cercanas podemos hablar hoy de democracias presidencialistas y parlamentarias, semipresidencialistas o semiparlamentarias. Las variaciones democráticas se muestran ilimitadas, debido precisamente al amplio margen de desarrollo de las instituciones democráticas.

48 Nos referimos a la diferencia establecida por Tönnies y desarrollada por Max Weber entre "sociedad comunal" (*gemeinschaftliche Gesellschaft*) y "sociedad societal" (*gesellschaftliche Gesellschaft*); y según la caracterización de ambos modelos de sociedad, la comunal nunca podría ser propiamente una sociedad democrática con gobierno e instituciones democráticas.

49 Aristóteles, quien prefería una sociedad con menos en común que todo en común, sostuvo que "nada tener en común (*koiné*) es evidentemente imposible, pues la sociedad es esencialmente una forma de comunidad (*koinonía*)" (*Política*, II. .: 1260b)

cos? Si “el proceso de la modernidad es el proceso de la democracia”, no sería por otra razón sino porque la democracia inaugura una modernización de la sociedad humana, pero también concluye con una nueva fase de modernización de la modernidad⁵⁰.

Un factor adicional de la inviabilidad o incompatibilidad democrática, pero que es parte integrante de la formación de la sociedad *postsocietal* es el fenómeno de la *globalización*: desde sus orígenes las democracias estuvieron circunscritas a determinadas historias y localidades, a determinadas sociedades, a un determinado Estado-ciudad o Estado-nación. Pero actualmente la globalización transforma todo el mundo en un “*schrinking world*”, donde los procesos locales se mundializan y los mundiales se localizan, y donde las prácticas y procesos político-democráticos quedan profundamente alterados. Ya que una cosa es globalizar un modelo democrático y otra muy diferente la posibilidad de una democracia global, cuando las fuerzas políticas y económicas, militares, tecnológicas e informáticas se globalizan, pero no los procedimientos y prácticas democráticos⁵¹.

Así planteado, el problema se agudiza y se vuelve aún más complejo, si se considera en qué medida son los mismos gobiernos democráticos, los que contribuyen a destruir todas las instituciones, que conforman la sociedad *societal*, las cuales han sido las mismas,

que desde hace siglos habían hecho posible la democracia, y hasta hoy han garantizado su reproducción a lo largo de la historia y a lo ancho de su diversidad de formas, tanto como sus sucesivas adaptaciones a las diferentes épocas. De ninguna manera se sostiene aquí que la democracia sólo sea compatible con un tipo u otro de sociedad, ni siquiera que sea incompatible con el ya tratado impedimento de la iniquidad social y sólo compatible con un determinado umbral de igualdad, los que tendrían que establecerse siempre de acuerdo a uno u otro modelo de sociedad. Tampoco es cuestión de aquellos factores sociales o sociológicos extrínsecos al régimen democrático, sino precisamente de aquellos que siendo propios de un determinado modelo de sociedad *societal* se revelan constitutivos de la misma democracia.

Lo que por un lado aparece como la destrucción de aquellas realidades e instituciones sociales, que simultáneamente constituían las categorías esenciales de una democracia, por otro lado estas categorías e instituciones democráticas aparecen tan investidas de una economía de mercado, que ellas mismas dominadas por las fuerzas y lógicas del mercado comienzan a operar mercantilmente y no políticamente al interior de la democracia. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación y representación políticas, las cuales actúan ya hoy regidas por intereses privados, de

50 Cl. Lefort, *Essais sur le politique. XIX-XX siècles*, Seuil, Paris, 1986: 71).

51 Una bibliografía reciente cada vez más nutrida aparece sobre esta problemática: cfr. Marc F. Plattner, “Globalization and Self-Government”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n.3, 2002; Zaki Laïdi, “Democracy in Real Time”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n.3, 2002.

acuerdo a los comportamientos y procedimientos del derecho privado, y bajo los imperativos de la oferta y la demanda. Y el concepto de “democracia delegativa” acuñado por O’Donnell define perfectamente esta privatización de la representación política, al establecer una relación clientelar entre el representante y los representados, cuando la función específica de la representación política consiste en producir y representar (parlamentariamente) el interés público y común, y no la representación de los diferentes intereses privados de la sociedad, que nunca tendrían por un simple efecto de agregación de dar lugar a un interés público y común. Por consiguiente allí donde nada es público y común no hay posibilidad alguna de participar y compartir.

También la opinión pública quedaría abolida o tan atrofiada por la ilimitada privatización de lo público, que las opiniones perderían todo su poder político y democrático, el que precisamente les confería su carácter público, para adquirir todo aquel poder procedente de las fuerzas e intereses privados: el *poder de la opinión pública*, quedaría así suplantado por la *opinión de los poderes privados*. Fenómeno éste estrechamente asociado a una prensa, que ha dejado de ser una *prensa libre* para no reivindicarse más que en su *libertad de prensa*, cuando en realidad ésta sólo se justificaría y legitimaría a condición de ser una prensa libre. No es tan exacto que la crisis de la democracia le haya reducido a una *democracia mediática*, dominada y sometida por los *mass*

*media*⁵². Lo que hasta ahora había sido condición de la democracia, al enriquecer de tal manera la comunicación e información ciudadana, favoreciendo la opinión pública, las deliberaciones públicas y también la misma participación política, los *mass media* incluida la prensa se han vuelto un factor devastador de las instituciones, procedimientos y valores democráticos. Al convertirse en un poder político y financiero, ejercen una influencia política incalculable pero sin asumir las más mínimas responsabilidades políticas. Los *mass media* ejercen un control y fiscalización de los gobiernos, más eficaces que los mismos parlamentos, pero sin asumir la responsabilidad política de sus actuaciones. De esta manera la libertad de prensa hoy ya no corresponde a una prensa libre, liberada de otras fuerzas e intereses, sino a una prensa privada y sobre todo privada de su libertad por las fuerzas e intereses privados y particulares, mercantiles y financieros. La *libertad de prensa* significó en un principio una prensa libre de las fuerzas políticas y de los poderes de Estado; pero hoy esa misma *libertad de prensa* debería significar su liberación de las fuerzas e intereses del mercado y del capital. La libertad de prensa hoy no es la libertad de una prensa libre sino privada de su propia libertad porque es propiedad particular. Nada de esto impide desconocer que el poder mediático e informático en el mundo actual ha sido posible por el debilitamiento de los poderes e instituciones democráticos, y si hoy la galaxia mediática es capaz de suplir dichas ins-

52 Tal y como sostiene J. Cl. Guillebaud, “Les médias contre la démocratie?” en *Esprit*, n. 190, 1994.

tituciones, de influirlas, dominarlas, controlarlas y hasta pervertirlas, se debe a la progresiva precarización política de la democracia⁵³. En el caso de América Latina y en particular de los países andinos hay que añadir un importante factor institucional que condiciona los otros, y que hemos convenido en llamar “el desorden democrático”.

5. El desorden democrático y el factor institucional

Desorden institucional de la democracia

Al cabo de 25 años de una transición inconclusa y de una progresiva desconsolidación las “nuevas democracias” (*democracias exportadas* o *democracias forzadas*) merecen un balance crítico, al volverse tan inestables, inconstitucionales y antidemocráticas, cuando la cuestión más obvia no es por qué no logran consolidarse sino por qué perduran y sobreviven en sus “formas” más corruptas y con tales niveles de deslegitimación. Plantear el problema de **¿por qué duran las democracias?** en

la región andina, a pesar de su **progresiva desconsolidación**, supone preguntarse por qué las democracias en los países andinos “han durado” y “sobrevivido” no sólo al tiempo, sino también a muchas crisis y desestabilizaciones, golpes, semigolpes y autogolpes de Estado, deterioros de su fundamental legitimidad, pero que lejos de consolidarse parecen haber entrado en una vertiginosa de deslegitimación y corrupción institucionales. El problema hoy ya no se plantea en términos de aplazamiento o postergación de “inconsolidación” sino más bien de una progresiva “desconsolidación”⁵⁴. Si las democracias *duran*, es a costa de su creciente deslegitimación y lo que es peor se encuentran *forzadas* a durar por mucho que se degraden y deslegitimen. Cuando se inicia la *transición* con el establecimiento de las instituciones democráticas, se suponía suficiente que la democracia “durara” y que sobreviviera al paso del tiempo, a sus posibles crisis e ineficiencias, para alcanzar su “consolidación”; en tal sentido la persistencia temporal de la democracia se asoció a su consolidación⁵⁵.

53 Cfr. J. Cl. Guillebaud, o.c., p. 99.

54 G. ●Donnell habla de una “protracted unconsolidation” (“Illusions about Consolidation”, en *Journal of Democracy*, vol 7, n. 2, abril 1996:38). Y para M. Baquero, “... la experiencia latino-americana muestra que las transiciones a la democracia no conducen necesariamente a las consolidaciones democráticas, entendidas en un sentido maximalista”: *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*, Editora da Universidade, Rio Grande do Sul, 2000: 155.

55 “La apuesta democrática es que un tal régimen, una vez establecido, no sólo persistirá reproduciéndose dentro de las iniciales condiciones que lo confinaban, sino que se expandiría más allá de ellas. A diferencia de los regímenes autoritarios, las democracias tienen la capacidad de modificar consensualmente sus normas e instituciones en respuesta a las cambiantes circunstancias”: Ph. Schmitter / T. Karl, “What Democracy is... and is not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991: 87. ●Donnell, por su parte, trata también la consolidación como una forma de duración (“likely to endure”), aunque reconoce la necesidad de ciertos requisitos para una “formal consolidación”

Las interpretaciones supuestamente más pesimistas en base a los análisis más realistas llegaban a pronosticar que “el fantasma que acecha la transición es... la no-consolidación... Estos países están condenados a permanecer democráticos casi por defecto (*almost by default*)”⁵⁶. Pero sin ser un criterio de la consolidación de la democracia, el “paso del tiempo” parece hacer cada vez más improbable su desaparición, lo que conduciría a una muy paradójica y perversa situación de democracias que duran y resisten a pesar de (o a costa de) su creciente desestabilización, deslegitimación y no-consolidación⁵⁷. Más allá de una versión “duracionista” o “sobrevivencionista” se suele considerar consolidada una democracia que ha alcanzado un “completo grado de institucionalización” (O’Donnell: 1996: 38). Muchos

autores coinciden en articular legitimidad e institucionalidad democráticas, definiendo la deslegitimación, que impide la consolidación de la democracia, por “la creciente ruptura entre la formalidad de las normas y las conductas de toda suerte de actores políticos”⁵⁸.

La más original y específica calidad de la democracia consiste en ser el régimen político más regulado por las instituciones de una constitución o por la constitucionalidad de sus leyes; por esa misma razón la democracia es el más perfectible pero también el más destructible de todos los regímenes políticos, ya que puede perfeccionarse tan ilimitadamente sin alcanzar su definitiva perfección, de la misma manera que puede entrar en un proceso de ilimitada auto-destrucción sin llegar a destruirse por completo⁵⁹. Lo determinante de la insti-

56 Ph. Schmitter, “Dangers and Dilemmas of Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 2, 1994: 55-57.

57 Para A. Przeworski et al. la “sobrevivencia de la democracia” su “capacidad para sobrevivir” (*ability to survive*) parece ser cuestión de eficiencia económica, lo que nunca se ha dejado de discutir, aunque sin excluir el factor institucional (“This is not to deny that institutions matter”): “What makes Democracies endure?” en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 1, 1996: 50.

58 “...increasing gap between formal rules and the behavior of all sorts of political actors” (O’Donnell, 1996: 40). Lo que el autor no parece dejar claro es en qué consiste una democracia “formalmente” e “informalmente” institucionalizada (p. 47, nota 2). Así como también resultan muy cuestionables la serie de indicadores o criterios sobre niveles de institucionalidad y consolidación.

59 Mientras que para Aristóteles la democracia es el régimen político más “medido” (“*metriotet*”: *Política*, IV, ii, 1289), porque es el más sujeto a la institucionalidad de una constitución (*politeia*), para Platón es el peor entre los mejores regímenes (*jeiristen*) y el mejor de los malos (*faulón te aristen*: cfr *Político*, 302, Ass). También las democracias modernas son definidas por su determinación institucional: “constitutions are essentially *institutional framework* that in functioning democracies provide the basic decision rules and incentive systems concerning government formation, the conditions under which governments can continue to rule, and the conditions by which they can be terminated democratically”: A. Stepan & C. Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en Juan J. Linz & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1, p. 119 (The John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1994).

tucionalidad en la democracia, que ésta se funde y regule institucionalmente más que ningún otro régimen político, significa que todos sus procesos y procedimientos de gobierno, con todas sus relaciones de poder, supeditan las actuaciones y relaciones entre personas a las relaciones y actuaciones de las leyes y procedimientos, las normas y los "órdenes", en definitiva a las instituciones. En la democracia el gobierno entre personas y grupos es sustituido por el de las leyes; la dominación entre personas sustituida por el dominio de la ley. Según esto donde falta institucionalidad, se encuentra limitada, defectuosa o suprimida, allí mismo emerge el poder de personas y grupos, produciéndose el gobierno de unas personas por otras. Invirtiendo este argumento: donde actúa y es eficaz el poder de los hombres y el gobierno de unos sobre otros, allí se limita, elimina o suspende el orden institucional, y las instituciones lejos de sustituir y limitar el poder y gobierno de las personas se convierten en instrumento de dicho gobierno y en arma de dominación y explotación entre personas. Es este "efecto de las instituciones", que garantiza no sólo la duración sino también la estabilidad, calidad y desarrollo democráticos. Cuando las mismas instituciones democráticas siguen reproduciendo el gobierno de las personas y la dominación entre ellas, simultáneamente aumentan las desigualdades y reducen los derechos con el efecto perverso de legitimar y estabilizar poderes, condiciones y procesos totalmente antidemocráticos. En este fenómeno consiste la crisis institucional de la democracia en países, donde las instituciones en lu-

gar de operar democráticamente son utilizadas para seguir reproduciendo relaciones de poder, formas de gobierno y dominación de unas personas y grupos sobre otros.

Tal situación genera un profundo y perverso conflicto en las sociedades y regímenes democráticos, dando lugar a crisis de todo orden y procesos de gran desestabilización constitucional: amenazas de golpe de Estado, autogolpes o "golpes institucionales" que derrocan un gobierno constitucional para reemplazarlo por otro como si un golpe anti-institucional pudiera legitimarse con otro gobierno constitucional. Todas estas situaciones de crisis no son más que síntoma y resultado de lo que habitualmente sucede en todas las instituciones, espacios públicos y de gobierno, en todo procedimiento administrativo, jurídico y político: la acción y el poder de las personas sobre la acción y el poder de las leyes. Estas situaciones resultan paradigmáticas de una rutinaria desinstitucionalización de la democracia, que a su vez degenera en una rutinización de su desinstitucionalidad. De manera creciente, los problemas democráticos dejan de ser pensados, tratados y resueltos democráticamente, para de manera más generalizada ser planteados, intervenidos y supuestamente solucionados por vías antidemocráticas; no por medios institucionales (leyes, normas, organismos, procedimientos) sino por medio del poder y de la negociación de las personas, de clases, de grupos de interés, de movimientos sociales. Dicha espiral de desinstitucionalización democrática (de "desconsolidación") hace que cuanto más graves y profundos sean

los problemas que tal funcionamiento democrático produce, más directo y violento sea el recurso a los procedimientos no-institucionales y antidemocráticos.

La transición democrática supuso una *puesta a prueba* del poder de las instituciones sobre los otros poderes de personas, clases y grupos, que difusos, organizados o estructuralmente dominan la sociedad. Cuando estos poderes se supeditan al poder de las instituciones democráticas, sin que ello implique un total y homogéneo sometimiento a ellas, dicha "subordinación" tenderá a ser progresiva, cada vez más completa e irreversible, pudiéndose pensar entonces en un paso de la fase transicional a la de consolidación. Si por otro lado cada institución democrática ejerce un poder dentro de sus específicas competencias y eficacias, y todo el sistema institucional funciona con esta misma legitimidad y eficiencia, reforzando la democracia en su conjunto, la simple *duración* sería ya una garantía de consolidación. Lo que explicaría el doble fenómeno de transición y consolidación por el factor institucional, puesto que funda y define la misma democracia, en lugar de recurrir a criterios que siendo pertinentes son más bien derivados y se prestan a múltiples cuestionamientos. Según esto, la transición democrática llega a fracasar de dos formas definidas a mediano y corto plazo: a) los tradicionales como los nuevos poderes de dominación y explotación son tan fuertes, que no soportan el sometimiento al poder de las instituciones y terminan imponiéndose de nuevo sobre ellas, aboliendo de

manera más o menos abrupta y violenta el régimen democrático; b) los poderes y relaciones de dominación y explotación sin soportar el sometimiento completo a las instituciones, tampoco pueden ni les interesa derrocar y quebrar con su poder el orden democrático, optando más bien por un procedimiento intermedio: sin destruir las instituciones democráticas (leyes, organismos, normas, procedimientos...) los controlan con su poder y los utilizan como instrumentos para seguir reproduciendo sus modelos de dominación y acumulación tradicionales y no democráticos.

Una visión opuesta y en parte complementaria de esta problemática es que las actuales formas de ejercicio del poder y del gobierno, de acumulación y concentración de riqueza, son más efectivos y gozan de mayor legitimidad en los regímenes democráticos, por muy antidemocráticos que sean sus gobiernos, que en cualquier otro régimen. Precisamente porque la democracia se constituye sobre el principio de igualdad de todos los ciudadanos, la corrupción de las instituciones democráticas ha hecho posible y hasta legitimado, que las crecientes diferencias socio-económicas puedan transformarse en nuevas desigualdades sociales, ellas mismas legalizadas por instituciones democráticas, incapaces de garantizar los umbrales mínimos de igualdad ciudadana. Así se opera una perversa corrupción de la institucionalidad democrática y su progresiva e ilimitada deslegitimación. En este sentido coinciden muchos autores, conceptualizando como "desafío de legitimidad" lo que con más pre-

cisión Huntington llama "el dilema de legitimidad"⁶⁰: la gran tentación de recurrir a procedimientos no democráticos para resolver problemas democráticos (desde la extrema violencia civil hasta las agudas crisis económicas). Lo que siempre acarrea a mediano o largo plazo un problema mayor del que se intentaba resolver ("by achieving its purpose, it lost its purpose": Huntington, 1991:55). Por tales procedimientos contra el poder de las instituciones y en defecto de dicho poder las democracias funcionan antidemocráticamente: "democracy reverts back to its oldway" (Metin Heper, p.114). Una conclusión unánime es que "la supervivencia de las democracias depende de su sistema institucional" (Przeworski et al., 1996:47); "requisito para la consolidación de esta nueva madurez es un escrupuloso respeto de las reglas del juego democrático"⁶¹.

Tratar simplemente la *consolidación* en términos de un mayor o menor grado de institucionalización, o de una democracia "formal" o "informalmente" institucionalizada⁶², es incurrir en otra imprecisión, tanto más si se hace referencia a instituciones que, si bien siguen

funcionando lejos de funcionar democráticamente tienen efectos y consecuencias antidemocráticos: elecciones donde se eligen candidatos, pero no se legitiman gobernantes; representantes políticos que sólo representan intereses privados; instituciones de justicia que sirven para linchamientos políticos y venganzas particulares. El paso de la *transición* a la *consolidación* democrática pone de manifiesto esa otra dimensión institucional y exclusivamente particular de la democracia, en cuanto régimen político que consiste en la "producción de un orden" (Portantiero). Pero el orden específico producido por la democracia posee la singularidad de ser un orden que, sin excluir cualquier otro desorden que el democrático (el de sus propias normas), es capaz de **ordenar cualquier otro desorden**. Por el contrario, la *desconsolidación* democrática consistiría en la producción de un **desorden capaz de desordenar cualquier otro orden en la sociedad** (político, económico, cultural, institucional); incluido el orden democrático, con tal de salvar las formas a costa de los principios de la institucionalidad democrática. Desde otra perspectiva se conceptualiza

60 Para Metin Heper "the challenge of legitimacy" se juega entre una "democracy vertical" dominada por las elites y una "horizontal democracy" de carácter más participativo ("Consolidating Turkish Democracy", en *Journal of Democracy*, vol.3, n. 2, 1992: 105s); S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

61 E. Krauze, "Old Paradigms & New Opens in Latin America" en *Journal of Democracy*, vol. 3, n. 1, 1992:19. El "autogolpe" de Fujimori en 1992 contó con el 80% de opinión pública a favor; pero cuando fue forzado a abandonar el poder todas las instituciones, desde las FFAA hasta el Congreso, pasando por los partidos y Corte Suprema de Justicia, se encontraban más deslegitimados que diez años antes.

62 Cfr. G. O'Donnell, Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere, en Working Paper, 222, Kellogg Institute March, 1996: 2, nota 4.

la misma situación, en la que las instituciones democráticas vaciadas de su poder específico sirven para el ejercicio de otros poderes y relaciones de dominación y acumulación. Es sobre todo esta *producción de desorden* constante y generalizada, la que mejor visualiza la actual y contradictoria *desconsolidación* de las democracias en los países andinos. Puesto que no hay sociedad sin una u otra forma (uno u otro grado) de dominación y de acumulación, es preciso reconocer que la democracia, en razón del principio constitutivo de su institucionalidad (sometimiento de todo poder personal y grupal al de las leyes e instituciones), sería el régimen político que más legitima tal dominación y explotación en el sentido de que las legaliza, las limita y es capaz de ejercer sobre ellas su continua atenuación y transformación⁶³.

La contradicción se presenta, cuando los poderes dominantes, lejos de someterse al poder de las instituciones democráticas, son capaces de utilizarlas como armas e instrumentos para reproducir y legitimar su dominación y explotación. Esto explica que la deslegitimación de la democracia provoque incluso por parte de las clases populares y subalternas, de la población más dominada, excluida y explotada pero también incluidas clases medias, reacciones, comportamientos y opiniones antidemocráticos. Se arraiga una clara per-

cepción de que las instituciones democráticas sirven para legitimar una ilegítima reproducción de poderes y dominaciones no democráticos; por otra parte, y a pesar de esto, por muy deslegitimadas que se encuentren las instituciones democráticas siguen siendo el único o último reducto de poder con el que cuentan los dominados y explotados para limitar y hasta llegar a confrontar los otros poderes opuestos a los democráticos, y que se ejercen sobre la sociedad. Esta situación permite además comprender por qué, entre otras razones más complejas, las actuales luchas y conflictos en las sociedades democráticas dejan de ser cada vez menos "sociales" para volverse más "institucionales"; como si la democracia hubiera transformado la lucha de clases en una lucha institucional; como si aquella en la democracia pasara por la lucha por las instituciones. No son las instituciones y poderes institucionales los que están en juego como objeto o contenido de la lucha, lo que por otro lado respondería a la más legítima contienda democrática (cuyo escenario privilegiado son las elecciones); se trata por el contrario no de defender o disputarse el poder de las instituciones con la finalidad de defenderse de otros poderes y controlarlos, sino más bien de servirse de las instituciones, utilizarlas aun a costa de su relativa legitimidad, para ejercer el poder por medio y en contra de ellas. Tal estrate-

63 No hay en la democracia institución alguna, organismo o procedimiento particulares destinados a limitar y transformar la dominación y explotación de clases dentro de la sociedad; es más bien el régimen democrático al interior del sistema político, dentro de la estructural relación con la sociedad civil y la sociedad política, el Estado y el gobierno que se operan los *efectos de democracia* en el conjunto de la sociedad.

gia desinstitucionalizadora comparten los grupos dominantes como los dominados, clases dirigentes como subalternos o populares.

Esta crisis democrática ha dado lugar a un fenómeno plebiscitario muy complejo, que pretende legitimarse en razón de los mismos principios democráticos, pero a costa de una absoluta supeditación de toda legalidad y de toda institucionalidad bajo las actuaciones soberanas del pueblo, como si el principio de soberanía popular se sustrajera a cualquier forma de legalización e institucionalización de los procedimientos políticos. Este fenómeno plebiscitario que se expresa en las formas más variadas (del recurso al *referéndum* hasta la revocación de todo mandato, pasando por los participacionismos más extremados), incurre en una *democracia callejera*, que ya Aristóteles calificó de *monarquía popular*, y que "se vuelve despótica al buscar un ejercicio monárquico del poder no regulado por la ley" (*Política*, IV, iv, 1292, 15ss).

¿Qué razones justifican el mantenimiento de la democracia aún a costa de su constante e ilimitada deslegitimación? Primero, una modernización y relativa despolitización de los poderes sociales, de su ejercicio de dominación y explotación, hacen cada vez más inne-

cesario el control absoluto de los aparatos de Estado, el recurso a su "legítima violencia", ya que las instituciones democráticas se vuelven más funcionales a dichos poderes y legitimadoras de sus ejercicios de dominación; paradójicamente entonces la deslegitimación de las instituciones democráticas es correspondiente, equivalente y consecuencia de la legitimación a través de ellas de los poderes no democráticos. Segundo, la globalización de todos los procesos, fenómenos e instituciones a nivel mundial hacen que la democracia sea el régimen político capaz de mayor homogeneización, precisamente en base a su fundamental carácter institucional; y por consiguiente la "exporting democracy" se ha mundializado prácticamente a raíz de su "tercera ola"⁶⁴. Por último, el mismo neoliberalismo a escala mundial exigirá para su mínima legitimación y su máxima efectividad el establecimiento de los clásicos principios liberales, que sólo el régimen democrático garantiza. Según esto tanto la *exportación democrática* como la *globalización democrática* están destinadas no sólo a compensar sino sobre todo a encubrir la cuestión de la *calidad democrática*. Poco importa que democracias se deterioren y degraden, deslegitimándose hasta sus peores extremos, con tal

64 Joshua Muravchik, autor de *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny* (The AEI Press, 1991), según el *Wall Street Journal* "the most cogent and careful of the neoconservative writers on foreign policy", aun sin quererlo se traiciona revelando el proyecto neoimperialista norteamericano tras la expansión de la democracia en el mundo; por el contrario Abraham Lowenthal (*Exporting Democracy: The United States and Latin America*, The Johns Hopkins University Press, 1991) muestra cómo la administración norteamericana, y de manera muy especial la de Reagan con su proyecto neoliberal, "came to adopt prodemocracy policies as a means of relieving pressure for more radical change".

que perduren, ya que mientras los costos de su precariedad y descomposición se internalizan y se pagan en cada país, las ventajas de su duración se externalizan en beneficio de la globalización; o más exactamente de los actuales poderes beneficiarios de la globalización.

Según esto, la democracia reducida a sus requisitos más formales y procedimentales, (libertad de expresión, multipartidismo, elecciones competitivas) no tendría otra finalidad que legitimar poderes, de los que poco importará después la legitimidad de su ejercicio, y en tal sentido hay que preguntarse cada vez con mayor convicción si "la promoción democrática por los gobiernos del Norte es parte de un amplio y hegemónico proyecto de dominación global"⁶⁵. Podría objetarse que el concepto de *desconsolidación* no posee suficiente pertinencia para significar los procesos de desinstitucionalización de la democracia, pues democracias que nunca llegaron a consolidarse mal podrían desconsolidarse. A tal objeción cabe argüir que la transición democrática supone una inicial institucionalización de prácticas, procedimientos, organismos y ordenamientos políticos; las elecciones, por ejemplo, confieren a los ciudadanos la capacidad de elegir y legitimar a sus representantes y gobernantes; éstos a su vez en base a leyes adquieren el poder de implementar políticas con efectos en la sociedad; la misma relación entre poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentra normalizada y or-

denada en base a principios, leyes y procedimientos constitucionales. En otras palabras la democracia sólo es posible en cuanto definición y atribución de poderes a sus instituciones, éstas mismas legítimamente constituidas; de forma más específica la transición democrática se inicia en la medida que se identifican y confieren poderes a todo un complejo sistema de leyes, normas, regulaciones, organismos e instituciones, de modo que no haya otros poderes al margen o por encima de éstos.

Esta institucionalización de poderes, que "constituye" la democracia, representa el punto de partida de toda transición; tal combinación de poder y legitimidad funda el *pacto democrático* al interior de una sociedad y la *producción de un orden democrático*. Todo lo cual en vez de consolidarse puede entrar en crisis, para emprender un proceso regresivo de *desconsolidación*, por el que se resquebraja la articulación entre poder y legitimidad, a medida que el poder depositado en las instituciones vuelve a ser usurpado, retomado y ejercido por personas y grupos. Poco importa que estas personas y grupos actúen al interior de las instituciones, si sus actuaciones violan, fuerzan o corrompen las normativas y regulaciones institucionales. En este sentido, el concepto de *desconsolidación* interpreta mejor incluso lo que la idea de *transición* y *consolidación* sólo llegan a caracterizar descriptivamente, o bien recurriendo a una clasificación de indicadores y criterios, sin defi-

65 Tales son los resultados a los que llegan los estudios analizados por Gordon Crawford, "Promoting Democratic Governance in the South" en *The European Journal of Development Research*, vol. 12, n. 1, junio 2000: 25.

nir cuáles son los suficientes y cuáles los requeridos. Más aún si se considera que “la mayor parte de las definiciones de la consolidación democrática están centradas en torno a la *institucionalización*” (O’Donnell, 1996:48, nota, 12), nada más justificado que el concepto de *desconsolidación* para identificar el mencionado proceso de pérdida de institucionalidad de las democracias en los países andinos⁶⁶. Habría que penetrar ciertas lógicas inherentes a la alternativa entre consolidación y desconsolidación, que permitan explicar por qué ésta no es una simple transición truncada, y por qué el concepto de *desconsolidación* intenta significar algo más que una democracia no-consolidada. La razón es que no hay alternativa entre la “producción de un orden” capaz de ordenar cualquier desorden y la producción de un desorden capaz de desordenar cualquier orden. Ya que en los actuales contextos de “modernización” la simple “duración” o “sobrevivencia” en el tiempo sin cambios hace que los cambios inherentes a dicha “modernidad” tengan una influencia destructiva. El factor y efecto institucionales en las democracias modernas es decisivo para los cambios: en una época histórica de cambios tan bruscos y acelerados, e innovaciones tan precipitadas, sólo las instituciones son capaces de resistir la

fuerza de dichos cambios, sin los cuales la misma democracia se deteriora por el inmediato efecto de su creciente inadaptación.

Factores de la desinstitucionalización democrática

Para definir las principales causas de desinstitucionalización y consiguiente deslegitimación de las democracias, las que más deprivan de su poder específico a las instituciones para transferirlo a las personas y grupos, será necesario tener en cuenta aquellos criterios con mayor referencia a: 1) el régimen particular del gobierno democrático: el presidencialismo dominante en toda la región; 2) el más determinante de los elementos del régimen democrático en su articulación con todo el sistema político (Estado, sociedad civil, sociedad política, régimen de gobierno): la representación política; 3) las dimensiones socio-culturales que enmarcan y sustentan al funcionamiento de todo el sistema político, condicionando sus formas y desarrollo.

a. Presidencialismo y personalización del poder

De la misma manera que «una forma de gobierno institucional puede ejercer una fuerte influencia en la totalidad del sistema político»⁶⁷, también

66 Sobre el ya desactualizado debate entre transitólogos y consolidacionistas puede consultarse Ph. C. Schmitter & T.L. Karl, “The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologist: How Far to the East Should They Attempt to Go?” en *Slavic Review* 63 (Spring, 1994): 173-185. De otro lado se han aventurado definiciones infundadas o genéricas sobre las “condiciones” para reconocer una consolidación: cfr. J.J.L. Kinz & A. Stepen, “Toward Consolidated Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996: 15ss

67 Ezra N. Suleiman, “Presidentialism and Political Stability in France”, en Juan J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 137.

una forma de gobierno personalista influirá con equivalente fuerza y contrarias consecuencias en todo el sistema político. El régimen presidencialista significa tal acumulación y concentración de poder y autoridad en el Ejecutivo y en la misma persona del Presidente, como Jefe de Estado (representante de toda la nación) y Jefe de gobierno, que todo el sistema político se resiente de tal personalización del poder-autoridad en un doble sentido: todo poder y autoridad tienden a confluir en la persona del Presidente, a la vez que dicha personalización del poder-autoridad se reproduce y refracta en el resto del sistema político: desde el Presidente del Congreso hasta los Alcaldes, pasando por Gobernadores o Presidentes de los otros poderes del Estado, incluyendo a dirigentes de los partidos y de movimientos sociales. De esta manera el síndrome presidencialista hace que la personalización del poder se metabolice por todo el sistema político (y hasta por la misma sociedad) en detrimento del poder de todas sus instituciones. Siempre cabe objetar que la personalización de los poderes resulta de la carencia y fragilidad de las instituciones sociales y políticas, y que son las específicas debilidades de sus funciones institucionales las que contribuyen a la inevitable personalización. Lo que supondría compensar con poderes personales los precarios poderes funcionales; de otro lado, haría muy coherente la necesidad de *autoritarismo* tan endémico y epidémico en la cultura política latinoamericana.

Mientras que las instituciones poseen un poder constitucionalmente es-

tablecido, y por ello limitado y regulado en las posibilidades y formas de su ejercicio, cuando tales poderes son asumidos y en cierto modo apropiados por personas y grupos, y ejercidos por ellos al margen de las normatividades institucionales o por encima de su ordenamiento, y hasta transgrediendo sus controles, surge entonces una "pugna de poderes". No son los poderes institucionales entre instituciones los que realmente entran en pugna (lo que ocurriría por un defecto constitucional de tales instituciones), sino que son más bien las fuerzas de las personas y grupos actuando al interior de dichas instituciones, que por una privación y apropiación de los poderes de éstas las conducen al conflicto y la pugna. En este sentido, bajo la apariencia de una "pugna de poderes" lo que se entabla sin tregua es una generalizada "pugna de intereses". Ahora bien si ya tal expropiación de los poderes institucionales y su apropiación por parte de personas y grupos debilita y deslegitima políticamente las instituciones, en la medida que actúan supeditadas a otros poderes, o convertidas en instrumento de las actuaciones de poderes personales, la misma "pugna de poderes" confrontando las instituciones democráticas les añade un adicional debilitamiento y deslegitimación parlamentarias. Está demostrado que, cuando arrecia la "pugna de poderes" sobre todo entre Legislativo y Ejecutivo, la confianza y credibilidad de ambas instituciones más declina en la opinión pública. De otro lado en el régimen presidencialista la pugna que enfrentan los principales poderes del Estado, Congreso y Gobierno, posee un carácter estruc-

tural, repercutiendo en todo el sistema político, y tiende a conflagrar la pugna por todos los otros poderes y aparatos de Estado. Lo que se traduce en una constante "producción de poderes en pugna", y una pugna que atraviesa todas las funciones institucionales (pugna legislativa, pugna fiscalizadora, pugna presupuestaria, pugna regional...)68. La pugna sólo se resuelve en tres desenlaces catastróficos: cuando la oposición cuenta con mayoría legislativa, impide gobernar al Ejecutivo; cuando el Ejecutivo cuenta con mayoría legislativa practica una dictadura gubernamental, que puede ejercerse más allá de los límites constitucionales; la corrupción traducida en compra de votos, compra de diputados, compra de todo un partido o bloque parlamentario por parte del Ejecutivo.

Los imperativos de la *governabilidad* de las modernas democracias han tenido efectos tan perniciosos como contradictorios. En lugar de entenderse y ejercerse la *governabilidad* como un desarrollo y perfeccionamiento institucionales, mejoramiento (más democrático y eficaz) de los dispositivos de gobierno (*gubernamentalidad*) y de las mismas relaciones de gobierno (*governabilidad*), tal imperativo se tradujo en un fortalecimiento de los poderes ejecutivos y de

los mismos Presidentes, que en muchos casos usurparon poderes especiales. Al no mejorarse cualitativa e institucionalmente los poderes de gobierno, proporcionando mejores relaciones políticas y gubernamentales entre los poderes del Estado, el simple aumento cuantitativo del poder del Ejecutivo contribuyó a un reforzamiento de todos los contrapoderes, dando lugar a una espiral de "pugnas" y conflictos, con el consecuente deterioro de la gobernabilidad y de la misma democracia. Este "Institutional Stress" (C. Conaghan) de las democracias y sobre todo el encubrimiento de la razón que lo provoca, la personalización del poder, tiene el contradictorio efecto de generar entre la opinión pública una desenfadada como contradictoria demanda de liderazgos políticos, desconociendo que son precisamente los poderes de personas, las que provocan las crisis en las instituciones, creyendo que sólo los líderes carismáticos podrán compensar o suplantar las deslegitimadas instituciones. El síndrome populista o clientelar no tiene otro sentido ni desempeña otra función. Ahora bien la facilidad y rapidez con las que en tales contextos políticos las sociedades producen nuevos líderes y liderazgos más o menos carismáticos sólo son comparables con la aún más rápida y fá-

68 Hemos desarrollado amplia y detalladamente toda esta problemática en *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Abya-yala, Quito, 1998. "... executive - legislative conflict, which has long been recognized as a factor in the breakdown of democratic regimes, has been scarcely considered by students of Latin America": L. E. Gonzalez & Ch. G. Gillespie, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay", en J. J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 152; cfr. M. Coppedge, "Venezuela: Democratic despite Presidentialism" o. c., p. 331; Catherine M. Conaghan, "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988", o.c., p. 254.

cil destrucción y consumación de tales líderes por parte de las mismas sociedades y sus opiniones públicas. Esto mismo permite entender una de las más particulares características de los líderes y sus carismas: su radical anti-institucionalidad: cuanto más ajenos o contrarios son y se muestran respecto de las instituciones, tanto mayor será su éxito, aunque también probablemente tanto más rápida su caída. Este fenómeno en el que se contraponen y superpone el poder de las personas al margen y por encima de poderes institucionales, remite a otro de los factores y efectos de la desinstitucionalización de las democracias: la degradación plebiscitaria y destructiva de la representación política.

No hay fenómeno político más tratado y maltratado como el que se ha denominado *populismo*, y que para algunos autores se ha convertido en la principal o casi exclusiva interpretación de toda la política latinoamericana, y que sin embargo ha sido poco comprendido y explicado desde el anti-institucionalismo y contra-institucionalidad de la cultura latinoamericana: el liderazgo carismático y populista sólo es posible desde la fragilidad institucional de la democracia, y el mismo líder populista no

puede constituirse ni reproducirse como tal sino en base a un debilitamiento de las instituciones. Pues el líder populista y carismático no es más que la suprema personalización del poder político. Entre el dictador militar y el líder populista el presidencialismo asegura la mediación y continuidad entre ambas figuras políticas⁶⁹. La personalización del poder coloca siempre al presidencialismo en un dilema político entre el autoritarismo y la inestabilidad; consecuencia a su vez de la contradictoria conformación del poder personal del presidente, que si por un lado resulta excesivamente fuerte en razón del cargo y funciones, por otro lado se revela extremadamente débil en las reales condiciones de su ejercicio gubernamental⁷⁰. Consecuencia de ello es que la personalización del poder presidencial y el difícil ejercicio de su gobierno tienden a debilitar todas las instituciones del sistema político, comenzando por el mismo Estado y sus aparatos para terminar en los partidos políticos⁷¹.

Durante la última década, con la finalidad de resolver el problema de gobernabilidad de las democracias y de gubernamentalidad de los regímenes presidencialistas, se han buscado for-

69 Hemos tratado esta problemática en "Encubrimientos socio-políticos del populismo" en F. Burbano (edit.) *El fantasma del populismo*. En años recientes se ha puesto de moda una aleación política nueva: la figura de liderazgos carismáticos y democráticos de ex-militares golpistas (Chávez y Arias en Venezuela; Vargas Pazos, Yandún, Moncayo y Lucio Gutiérrez en Ecuador; Banzer en Bolivia; Oviedo en Paraguay).

70 "The common tendency to characterize Latin American presidents as all-powerful is misleading": Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America" en *Latin America Research Review*, 25, n. 1, 1990: 162, 171.

71 Cfr. G. Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism" en J.J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 109s. La crítica más reiterada del Presidencialismo son sus efectos destructores y deslegitimadores del sistema de partidos

mas de atribuir aun mayores poderes a los Ejecutivos y Presidentes (ampliación de los mandatos, posibilidad de reelección...), incluso a costa de reducir otros poderes como el legislativo (reducir la función fiscalizadora del Congreso, mayor autonomía en la política económica...); las consecuencias fueron todavía peores, ya que el problema no era *más poder* o *mayor cantidad de poder*, lo que siempre provoca el reforzamiento y confrontación de los contrapoderes, sino *mejor calidad de poder*, un poder más institucionalizador, que no sea personalmente apropiable y que más bien propicie los apoyos y colaboraciones de los otros poderes. El decline y destrucción de toda institucionalidad convierte la personalización del poder en el depositario privilegiado para las identificaciones carismáticas y los clientelismos políticos entre el Presidente y los ciudadanos. Ahora bien, a causa de sus debilidades gobernantes, dicho carisma se vuelve extremadamente fugaz y efímero, haciendo que el Presidencialismo esté obligado a producir constante y regularmente nuevos liderazgos políticos, que él mismo se encarga inexorablemente de incinerar políticamente. Esta producción de liderazgos carismáticos y populistas junto con su rápido consumo

y destrucción tiene otra consecuencia: la cada vez más profunda desconexión entre elegir y legitimar. Las crisis democráticas han intensificado las prácticas electorales o plebiscitarias en la misma medida que esta rutinización del voto ha ido perdiendo su poder de legitimar lo que se vota y elige. Esto ha hecho tan violenta la urgencia de continuas elecciones como las necesidades y demandas de "revocación del mandato". Tales furoros plebiscitarios, que propician intensas *identificaciones* con los líderes, son uno de los detonadores y síntomas del ya profundo pero siempre creciente deterioro de su *representatividad* y *representabilidad*.

Para concluir, conviene precisar que el problema desestabilizador del presidencialismo no es su figura política y constitucional, ni siquiera el cargo o las funciones gobernantes dentro del sistema político, sino la personalización del poder presidencial en cuanto factor desinstitucionalizador: el riesgo y peligro de independizar el poder personal del institucional⁷². De ahí que en el régimen presidencial las crisis y desestabilizaciones estén asociadas a la persona: "*A crise e(é) o home*"⁷³. Lo que introduce el problema de la representación política y su actual crisis democrática.

72 Juan J. Linz ha precisado muy exactamente este fenómeno: "The feeling of having independent power, a mandate from the people... is likely to give a president a sense of power and mission that might be out of proportion to the limited plurality that elected him": "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 19.

73 Bolívar Lamounier se refiere al prestigioso semanario *Veja*, que tres días después del plebiscito del Presidente Sarney titulaba su portada "the Crisis and the Man" recurriendo al juego de palabras al que se presta en portugués, dependiendo de que la e, sin acento, signifique y, o con acento, é signifique es: "Brazil! towards Parliamentarism?", en Juan J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 216.

b) Perversión de la representación política

Un acuerdo unánime entre los críticos del presidencialismo asocia los defectos de éste a la “debilidad del sistema de partidos”, considerándola “una consecuencia del sistema presidencialista” (Juan Linz, o.c., p.34s). Sería un equivocado reduccionismo atribuir a la crisis de los partidos políticos la crisis de representación política, siendo más bien ésta la que permite mejor comprender y explicar aquella, pues la representación política es más constitutiva de la democracia que los mismos partidos. La compleja y estructural crisis de representación, que tiene sus raíces en las sociedades modernas, concierne a todo el sistema político y a la misma constitucionalidad del régimen democrático, y de ella la crisis de los partidos no es más que una expresión y consecuencia. Aunque esto no sea ajeno al déficit de institucionalidad de los partidos políticos, cuya carencia de poder en cuanto instituciones políticas es equivalente al poder de sus “dueños”, “patrones” o “familias propietarias”. El presidencialismo mina la institucionalidad de la representación política. Mientras que el Ejecutivo de un régimen parlamentario es producto y expresión de la representación política, cuya mayoría le permite gobernar, y cuyas prácticas de gobierno se encuentran

a su vez legitimadas por dicha representación política, al mismo tiempo que las legitima, por el contrario, el Presidente de un régimen presidencialista ni procede de una representación política ni mucho menos la expresa, todo lo contrario más bien aparece y tiende a mostrarse y actuar desvinculado de ella; y su gobierno lejos de legitimarse en base de la representación política o por medio de ella, suele más bien enfrentarse a ella, deslegitimándola tanto como deslegitimándose.

Tampoco la crisis de la representación política es ajena a la crisis de los presupuestos electorales que fundan dicha representación, ya que la votación popular cada vez más tiende a **elegir** representantes con los cuales identificarse personalmente, pero de ningún modo **legitimar** sus actuaciones de gobierno; y mucho menos considerarse políticamente responsables de las actuaciones políticas de los representantes electos; muy por el contrario, el fenómeno plebiscitario es una muestra de las más frecuentes e intensas reivindicaciones a favor de la “revocación del mandato”. Los partidos han contribuido ciertamente a la crisis de la representación política en las democracias latinoamericanas, pero ésta ha sido más bien causa y no tanto consecuencia de la crisis de los partidos. Y ello en contra de una opinión demasiado generalizada⁷⁴, que ig-

74 Aun sin formularlo, un supuesto ampliamente admitido es que “hay una crisis de representación debido a la crisis de los partidos políticos”: Lawren Boudon, “Los partidos y la crisis de representación en América Latina”, en *Contribuciones*, CIEDLA, año XV, n. 1 (57) 1998: 25; “Nuestra hipótesis consiste en que las deficiencias (de la representación) son producto del mal funcionamiento de los partidos”: F. R. Loñ, “La representación y los partidos políticos” en *Contribuciones*, CIEDLA, o.c. 1998: 68.

nora el factor de crisis que ha supuesto la *perversión delegativa de la representación política*. El concepto de "democracia delegativa" (O'Donnell), que ha servido para caracterizar la corrupción de las democracias modernas, define muy significativamente el cambio fundamental que se opera al sustituir la *representación política* por una *representación delegativa*, que deja de ser propiamente política, puesto que supedita un modelo de representación específico del derecho público por otro modelo de representación, propio del derecho privado, con el agravante de hacer pasar por política y atribuirle efectos políticos a una representación de carácter privado como es la delegativa.

La representación delegativa del derecho privado comporta una relación contractual entre personas privadas, por la cual una representa los intereses privados y particulares de la otra, encontrándose el representante sujeto al representado tanto para una constante *rendición de cuentas* como para una posible *revocación del mandato delegativo*. La representación política, por el contrario, con la finalidad de transformar en públicos los intereses privados y particulares, para producir un interés colectivo o *bien común*, tiene lugar entre personas públicas (electores y candidatos) en una acción pública (elecciones); dicha representación no puede ejercerse sino colectivamente, ni se en-

cuentra sujeta a ninguna rendición de cuentas, ni a revocación de mandato, a no ser las que se establecen y regulan constitucionalmente. Mientras que los intereses privados son objetivamente reconocibles e identificables, el interés colectivo o bien común, sólo puede ser producido como resultado de una correlación de intereses, consultas, deliberaciones, negociaciones y tomas de decisión, en definitiva de toda la acción parlamentaria que define la representación política. La representación política se pervierte, al transformarse en una institución, donde delegativamente se representan intereses privados y particulares, haciendo que los representantes políticos se conviertan cada vez más en delegados de intereses de grupos privados de la sociedad. Este fenómeno sólo ha sido posible en sociedades donde se ha vuelto cada vez más difícil producir intereses colectivos y el *bien común* a partir de intereses privados y particulares cada vez más incompatibles entre sí. Aquí se devela la dimensión social de la crisis en la representación política. Cuando ya no es posible definir ese "punto ideal del bien común identificado en la elaboración en común de lo que vale para todos"⁷⁵. Los intereses privados en cuanto privados son incompatibles entre sí, por ello nunca la agregación de intereses privados produce un interés público, sino la agregación o la síntesis de las diferentes versiones de di-

75 "Hablar de bien común en términos estrictos, supone que **hay al menos un deseo dominante**, que todos comparten: no un deseo que todos pueden satisfacer, sino un deseo que todos pueden desear. Para que los hombres sientan el interés de compartir el objeto de su deseo, es necesario que compartan el mismo deseo" (G. Sfez, *Machiavel, la politique du moindre mal*, PUF, Paris, 1999: 186).

cho interés común a partir de los intereses privados. En sociedades donde nadie *comparte* nada es imposible *representar* intereses comunes.

El concepto de *delegación* traduce un colosal equívoco, consecuencia de un enorme déficit de institucionalidad política, entre un modelo de **representación presencial – personal**, por el que una persona **suple** con su presencia la ausencia otra (*Darstellung*), y una **representación actuante**, según la cual el representante representa los intereses del conjunto de los representados (*Vorstellung*), siendo el producto de tal representación un interés común o un bien colectivo, resultado de la transformación política de intereses privados y bienes particulares. La representación que “actúa por” no es posible cuando se supedita a las personas y sólo es posible en base a una despersonalización del representante, cuando este supedita su persona a la efectiva representación de sus actuaciones. Así entendida la representación política es inviable donde el poder y los intereses personales, privados y particulares son tan fuertes, que se vuelven incompatibles y contradictorios con cualquier posible interés común o bien colectivo⁷⁶. Aunque no es posible sociedad, donde los intereses privados y particulares no puedan ser compartidos en un grado mínimo por muy limitado que sea, sin embargo no en todas las sociedades tales intereses particulares y

privados pueden ser compartidos de la misma manera y en similares niveles. En sociedades con una histórica “estructural heterogeneidad” son muy reducidos los intereses compartidos, y resulta muy difícil producir a partir de ellos un interés común, y aún más difícil representarlo políticamente. Tal situación se ha agravado durante las últimas décadas por efecto de un discurso neoliberal, por uno lado, y de los discursos pobretológicos, por otro lado, que han coincidido en traducir los **intereses sociales** en **necesidades sociales** con una grave consecuencia: mientras que los intereses poseen una objetividad social y por consiguiente pueden ser compatibles y compartidos, y también políticamente representables, las necesidades no poseen objetividad social, incompatibles entre sí no pueden ser compartidas; al pertenecer al imaginario social y al orden del deseo, tampoco pueden ser objeto de representación política.

En el preciso contexto de esta problemática debe interpretarse el síndrome populista y clientelista; la profunda y contradictoria experiencia de orfandades políticas expresada en ese otro síndrome pastoril y ganadero de la incansable búsqueda de liderazgos: la imposibilidad de pensar e institucionalizar la representación política. Este fenómeno hace todavía más difícil la diferenciación (política) entre representantes políticos y representación política, redu-

76 Reyes en monarquías constitucionales (Inglaterra, España, Bélgica) o presidentes de repúblicas democráticas sólo ejercen una representación personal y simbólica, en la medida que no tienen actuación política alguna, ya que ésta deslegitimaría aquella; los jefes de gobierno en democracias parlamentarias sólo son representativos en sus actuaciones políticas y de gobierno, mientras que su persona no representa a nadie.

ciendo ésta a la presencia y persona de aquellos, cuando propiamente la representación política es una acción, parte de un proceso político y por consiguiente resultado de ellos, y cuyo momento más fuerte es la deliberación parlamentaria. Esta es la que produce el bien común o interés colectivo. Tal representación/deliberación política debería generarse ya en la producción ideológico, política y programática de los mismos partidos, de manera que los diputados o senadores no serían más que los intérpretes y protagonistas terminales de un proceso político de representación, al que se encuentran sujetos aun sin dejar de actuar en él más o menos decisivamente. Pero esto significa que los mismos partidos se piensen, se programen, funcionen y actúen como instituciones de este específico modelo de representación política.

Sin embargo incapaces de procesar y producir representación política, caen en la tentación electoralista de buscar candidatos donde sea, incluso fuera de sus miembros y afiliados, sin vinculación política alguna, ni las capacidades y competencias para producir tal representación política, pero que sí represen-

tan los imaginarios sociales con los que amplios sectores de la población se identifican. De esta manera las identificaciones personales suplantán las representaciones políticas⁷⁷. O lo que es peor, las identificaciones entre representantes y representados crean la ilusión de que aquellos representan a éstos, escamoteando la real representación política por parte de aquellos de los intereses colectivos de éstos.

Una alternativa tan ilusoria como desesperada a la crisis de la representación democrática (tan mal entendida y maltratada) es la búsqueda de la *democracia participativa* o *democracia directa*. Incluso en Europa donde la democracia representativa goza comparativamente de mejores condiciones de eficiencia y de legitimidad, "las insatisfacciones con el actual sistema de democracia representativa" han conducido a elogiar y desear las ventajas de una democracia "directa" o "participativa"⁷⁸. No es el caso de desplegar aquí una crítica de esta ilusión democrática, pero baste señalar un elemental argumento: si los presupuestos y condiciones de la representación política están en crisis, mucho más afecta esta crisis a los presu-

77 Nada tiene de extraño que el escenario de la representación política se haya poblado durante la última década de las personalidades más teatrales de la vida nacional: cantantes, reinas de belleza, deportistas, presentadores de TV, militares y ex-militares sobre todo si fueron golpistas, caso Banzer en Bolivia, Paco Moncayo, Yandún y Gutiérrez en Ecuador, Chávez y Arias en Venezuela).

78 Cfr. Russell J. Dalton, "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4, 2001. Nunca fueron las condiciones más adversas para que una democracia participativa funcionara eficientemente. Los mejores sucedáneos de una democracia directa se agotan "at local level"; otras formas de participación democrática resultan de hecho políticamente irrelevantes o contraproducentes: referéndum, "town meetings", "citizen initiatives", "other direct means" (?).

puestos y condiciones de una democracia participativa. Pero lo más curioso y paradójico es que hoy la defensa de la democracia representativa sea considerada como una posición reaccionaria y antidemocrática, y sobre todo burguesa. Aunque nada tiene de casual que el realismo y racionalismo económicos dominantes generen este género de utopías políticas.

c. Factores culturales de la corrupción democrática

Un discurso frecuente y generalizado, compartido por políticos y científicos sociales tanto como por la opinión pública, sostiene que son razones y factores culturales los que impiden la consolidación democrática en sociedades como las andinas. Que el régimen político democrático requiera de un determinado régimen o modelo de sociedad dominado por las igualdades y libertades ciudadanas es un principio clásico de sociología política que se remonta a Aristóteles (*Política*, II, iv, 1266, 25-35) y encontrará en Maquiavelo su más moderna expresión republicana⁷⁹. Muchas iniciativas de cambios institucionales se enfrentan con el argumento culturalista, y terminan desechados como si la cultura fuera una segunda naturaleza, más fuerte que la misma historia. Todas las tímidas propuestas o intentos de los últimos años de repensar la inviabilidad del presidencialismo en Am. Lat. cho-

ron con la misma tenaz resistencia del argumento cultural. De hecho factores culturales muy arraigados históricamente aparecen como sólidos obstáculos para la consolidación del régimen democrático.

Por ejemplo, una pervertida concepción de la ley y la legalidad hace que lejos de ser percibidas como defensa de las libertades y fundamento de las igualdades sociales, las leyes aparecen ante una mayoría de la población como constreñimiento de las libertades, y como si toda ley fuera una amenaza contra la libertad. Lo cual significa que tras 25 años de continuidad democrática la ley sigue siendo pensada y resentida como instrumento de coerción social y dominación política, y no en cuanto garantía de libertad. Por muy contradictorio que parezca, la ley no se cumple porque no hay institución ni autoridad capaces de hacerla cumplir y de sancionar sus transgresiones; resultando muy significativo, que en ausencia de ley y legalidad se haya desarrollado una cultura extremadamente disciplinaria, plagada de reglas y regulaciones, de micro-normatividades, y casi más vengativa que punitiva. En correspondencia con el tópico de la ley se sitúa la problemática de los derechos y obligaciones, cuya débil percepción de lo que significan y del escaso valor, que se les atribuye en todos los sectores sociales, están reforzados en los sectores socio económica-mente más bajos. Mientras que la clase

79 " Quien quiere hacer una república donde hay muchos ricos y nobles no puede hacerla si antes no los elimina a todos; y quien quiere hacer un reino donde hay mucha igualdad nunca podrá hacerlo si antes no quita aquella igualdad..." (*Discursos*, I,55).

dirigente posee una percepción de los derechos y las libertades como privilegios pero de ningún modo relativas a obligaciones y responsabilidades.

A pesar de la pésima reputación de la clase política, cuya deslegitimación y degradación parece tan progresivas como ilimitadas, muy curiosamente a la pregunta de si se prefieren los buenos políticos a las buenas instituciones, un 63% considera aquellos mejores para la democracia, mientras que sólo un 29.3% piensa que son las instituciones las que mejoran las democracias. Considerando que la cultura es siempre un factor explicativo de cualquier fenómeno sociopolítico, pero ni el único ni el definitivo, ya que el mismo tiene que ser explicado, no cabe duda que una somera semblanza de la cultura social y política, cívica y ciudadana en los países andinos aparece como un fuerte argumento en contra de las posibilidades de consolidación de la democracia. Cabría incluso hipotetizar que tras veinticinco años de duración democrática la mayor parte de los rasgos de esta cultura cívica política se habrían precarizado todavía mucho más. Sin embargo los mismos análisis conducirían también a una conclusión si no opuesta al menos complementaria, obligando a reconocer que no sólo la larga e intermitente sucesión de regímenes dictatoriales, sino también y quizás con peores efectos la sucesión de regímenes democráticos, con dos décadas de democracia, demostrarían que han sido sobre todo las democracias tan poco democráticas y que han funcionado tan antidemocráticamente, las que lejos de democratizar las culturas políti-

cas, han reforzado todos los condicionamientos y disposiciones más antidemocráticos en ellas.

Si la cultura sólo puede explicarse en cuanto resultado de acumulaciones institucionales, efecto de sus normatividades, regulación de comportamientos y valoraciones, lo que se considera una *cultura antidemocrática* no sería más que la consecuencia de todas aquellas eficacias y funcionamientos institucionales, que en el mediano y largo plazo han corrompido no sólo los principios democráticos sino también contagiado e influido las conductas, comportamientos, idearios y valoraciones de una sociedad que coinciden en deslegitimar la misma democracia. Cuando las instituciones en lugar de ejercer sus funciones y producir los efectos correspondientes a su ordenamiento, contradiciendo sus propios principios institucionales, tienden más bien a destruir el orden para el que fueron constituidas, tal corrupción institucional tiene efectos en todo el *cuerpo* social, generando una nueva cultura y comportamientos transgresores. Cuando las instituciones de la representación política, parlamento y partidos, se convierten en organismos de representación privada, donde políticamente son representados intereses particulares, se comete la destrucción del principio, procedimientos, conductas y valores de la representación política; y si no hay peor aberración que convertir en objeto de representación política, como si se tratara de intereses públicos, aquellos intereses privados, tampoco hay peor régimen de dominación y servidumbre, que el de una democracia

por efecto de la corrupción de sus instituciones. En esto coinciden Aristóteles y Maquiavelo: no hay peor régimen poli-

tico que la corrupción del mejor: el democrático⁸⁰.

80 "De todas las duras servidumbres, la más dura es la que te somete a una república: en primer lugar, porque es la más durable y no se puede salir de ella; en segundo lugar, porque es el fin de la república enervar y debilitar todos los otros cuerpos, para fortalecer el propio" (Maquiavelo, *Discursos*, II,2).

361°

Podemos Decirlo

Nº 9 Junio 2004 US\$2.50

LA ERA DEL SEXO FRÍO

**EL PUTUMAYO,
FRONTERA DE LA VIOLENCIA SOCIAL**

¿POR QUÉ CAYÓ GUTIERREZ?

LA TECOCUMBIA

¿COMO LIBERAMOS LA ECONOMÍA?

El país al desnudo