

Fernando Henrique Cardoso

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO
DE LA DEMOCRACIA EN
AMERICA LATINA

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 38

IEP Instituto de Estudios Peruanos

*Documento de trabajo N° 38
Serie Sociología/Política N° 6*

© *IEP ediciones*
Horacio Urteaga 694
Lima 11
Telfs. 32-3070 /24-4856

Impreso en el Perú
Abril 1990
1,000 ejemplares

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA
EN AMERICA LATINA *

POR LO COMÚN, los científicos sociales elaboran sus hipótesis partiendo de la observación de sus naciones. Las teorías nacionales son generalizadas para su aplicación a cualquier sociedad. No fue otra cosa lo que hizo Marx: sus reflexiones en torno a Inglaterra le sirvieron para la postulación de leyes de validez universal. Por ello pienso que no debe preocupar demasiado el tomar un particular país como si fuera el modelo de los restantes. Dicho esto, se comprenderá que mis observaciones brasileñas no son indicio de limitación sino que se trata de ejemplos para ideas de pertinencia general.

El tema de las estrategias para el desarrollo de la democracia no es un tema sencillo, como tampoco es sencillo el planteamiento del propio tema de la democracia en América Latina, heredera de la experiencia histórica del desenvolvimiento democrático en Europa, que tuvo como contexto su particular visión del mundo; a la cual se sumó, a fines del siglo diecinueve, la lucha por la generalización de voto. Ya pre-existía la teoría y quizás la práctica de la diferenciación entre los poderes (vieja teoría de Montesquieu); ya se discutían los límites de la intervención del Estado en el mercado, etc. Fue en este contexto, por lo tanto, después de siglos de evolución de las ideas liberales y democráticas, que se planteó una nueva cuestión: ¿quiénes serían los titulares de los derechos asegurados por el orden liberal democrático? Paulatinamente, se ha generalizado

*Conferencia pública dictada dentro del marco del Seminario "Estrategias para el desarrollo de la democracia en el Perú y América Latina", IEP, Lima, setiembre 1989.

la idea de que el ciudadano sería el titular de los derechos políticos, a los cuales se agregarían después los demás derechos democráticos y sociales. La fusión entre el pensamiento liberal y la práctica de la representación política constituyó el meollo de la herencia democrática.

La democracia supone la existencia de un pensamiento liberal sobre la naturaleza del Estado; cuáles son y cómo se constituyen sus poderes, los mecanismos para su control; etc., sumada al hecho de la delegación de poderes ejercida por los ciudadanos, quienes eligen sus representantes para mandar y legislar.

El siglo XIX añadió a esa idea liberal de la democracia la crítica socialista: una organización política liberal, contando incluso con el ejercicio del sufragio universal, es insuficiente para garantizar plenamente la democracia porque no soluciona el problema de la desigualdad. La idea de libertad y de democracia formal debería ser reemplazada por la idea de "democracia sustantiva", en cuyo seno las reformas sociales son necesarias para garantizar una cierta igualdad en la sociedad; de tal manera que la igualdad jurídica no constituya solamente una ficción, sino que se halle anclada en una real y patente situación económico-social.

Estos planteamientos ocasionaron grandes discusiones entre los socialistas en el pasado, y que subsisten hasta hoy. Adam Przeworski escribió que el entrapamiento de los socialistas ocurrió en el momento en que aceptaron el voto como instrumento de constitución del poder. Los partidos socialistas se dieron cuenta de que, para ganar las elecciones, no bastaba tener una visión de la igualdad en términos de clase, sino que había que añadir a los votos de los obreros apoyos más amplios y formar una coalición, puesto que las transformaciones del sistema de producción habían limitado la expansión numérica del proletariado, en sentido estricto.

Estos son los marcos generales de la discusión sobre la democracia y el liberalismo, con la generalización del sufragio, o sea, el ejercicio de la ciudadanía en forma universal, sumada a políticas capaces de disminuir las diferencias sociales. Mientras éstas subsistan la libertad no significa para el pueblo una transformación efectiva en su modo de vida.

De alguna manera fue esa idea compleja de democratización la que prevaleció en Europa. Los partidos social-demócratas se han afianzado en ella afirmando que es realmente posible alcanzar la democracia gracias al sufragio universal. Así, éste constituiría no sólo un instrumento de liberación sino de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. En el mundo moderno, entonces, la idea de democracia

conlleva la transformación de las condiciones materiales de existencia; no se trata únicamente de un "valor" que se desarrolla en el plano político, sino de algo mucho más fundamental, que implica cambios en beneficio de las mayorías. Ese es, a *grosso modo*, el horizonte ideológico en que se sitúa la democracia en el siglo actual, en los marcos del Viejo Continente.

En el caso de América Latina, el desarrollo de la idea de democracia fue quizá un poco distinto. Porque acá, a la concepción liberal del mundo se sumó la idea de "movilización" que no conllevaba el concepto de representación con la misma fuerza que ella tuvo en Europa. En otras palabras, se hizo hincapié en que tan importante como la existencia de mecanismos para garantizar el voto, era la expresión "auténtica" - en realidad, simbólica - de los intereses de las clases, la cual sería posible sin necesidad de cadenas "formales" de representación (formación de partidos, adhesión a ideologías, etc.). Se buscaba una "fusión" entre un ideal de libertad y la movilización directa del pueblo a través del Estado. Con eso se acreditaba la posibilidad de transformación de las condiciones materiales de existencia.

Dicho en otros términos: la práctica populista fue muy fuerte y los partidos buscaban vincular la masa al Estado y a su líder. La discusión sobre la mejor forma de representarse la voluntad general fue reemplazada por la búsqueda y formación de mecanismos casi directos por los cuales el líder apuntala lo que interesa al pueblo.

Esa tendencia es variable de país a país e, incluso, no existió en todos ellos. No sería, entonces, correcto decir que estuvo presente en todos los momentos de la historia reciente. Hubo siempre una cierta dialéctica entre representación y movilización. Hubo momentos en que la representación política, vale decir, los partidos, las reglas de votación, la discusión sobre la autenticidad de la representación, etc., tuvieron cierta fuerza. Pero, en conjunto, en América Latina hemos sido espectadores y pacientes de una fuerte confusión entre la voluntad del Estado como expresión de la mayoría y la "idea democrática", con la posibilidad de transformación efectiva de las condiciones de vida. La idea prevaleciente, asociada a los movimientos de liberación fue la idea de "desarrollo" que, en cierto momento, fue una idea dominante en la acción social.

El Estado, otra vez, pasó a ser encarado como el ente privilegiado para las decisiones sobre el desarrollo. El "desarrollo" desempeñó, en América Latina, las mismas funciones que, para los socialistas europeos, desempeñó la búsqueda del mejoramiento de las condiciones sociales de

existencia. La creación de condiciones para que la nación pudiera asegurar un grado mayor de igualdad entre las gentes no pasó por los partidos, por la discusión sobre las clases, por las "representaciones", sino que pasó por el reforzamiento de la idea de nación, encarnada por el Estado.

Por otra parte, la "voluntad general" expresada con el populismo, también involucra directamente al Estado, eludiendo de algún modo toda una discusión sobre los mecanismos de representación. De ahí que, en América Latina, este aspecto de la democratización - el del mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo- haya sido encarado básicamente como una cuestión de Estado. No por casualidad la derecha latinoamericana ha estado siempre mirándolo sospechosamente, al mismo tiempo que lo controlaba: el Estado fue simultáneamente un lugar de encuentro entre la presión de la mayoría y las restricciones de los que tomaban decisiones. El Estado - por lo menos después de la década de los treinta - fue permeado por la presión de las ideas de desarrollo y de justicia social. No las ha puesto en práctica; pero, ideológicamente, dichas ideas han funcionado como si constituyeran su objetivo central.

Por circunstancias distintas, que no es del caso discutir las acá, en varios países existió una tendencia muy fuerte, distinta del populismo, que se adueñó del Estado: la derecha militar, apoyada normalmente por sectores empresariales que propugnaban la militarización de aquél. El Estado populista, que era una palanca para el desarrollo, quedó frenado como ideología con la ocupación del Estado por las fuerzas de derecha.

Esto creó un nuevo contexto para la discusión actual sobre la democracia que tiene que ver con la crítica al Estado como fuente autoritaria de decisiones en favor de una minoría privilegiada. La crítica al Estado militarizado y al autoritarismo, puso nuevamente, sobre la mesa de discusiones, la cuestión de la democracia; la cual, en este nuevo contexto, surge como una aspiración de la "sociedad civil".

Hay, entonces, un fuerte resurgimiento de la crítica al Estado autoritario, desde el ángulo liberal-democrático. Ello establece un nuevo lazo entre la idea democrática en nuestros países y lo que ocurre en otros países del mundo: el Estado se convierte en "enemigo". La democracia para muchos grupos, pasó a ser la ausencia del Estado: todo lo contrario de lo que fue en años anteriores, cuando era encarado como el camino para una democratización sustantiva.

La idea predominante en los círculos democratizadores parecería ser la de controlar al Estado. Para eso se reforma la cuestión de la representación, de los partidos y vuelve fortalecida la crítica al populismo. La

democracia es percibida como práctica vinculada a la "sociedad civil", en contra del Estado; el que a su vez - en versiones más liberales del pensamiento político - pasa a ser perjudicial incluso para el desarrollo y seguramente peor como forma de manipulación de las masas de la cual resulta el populismo.

La verdad es que hay muchos problemas que se juntan en esa percepción de la realidad porque de hecho, con la crisis del Estado militar, se dio simultáneamente en América Latina otra crisis, en este caso positiva: un cambio en el "patrón de acumulación".

Mientras la formación de capitales se basó en impuestos directos o en impuestos forzados, el Estado era indispensable para la acumulación de estos grandes fondos. ¿Cómo enfrentar los grandes proyectos siderúrgicos o de energía eléctrica, por ejemplo? Fue el Estado quien compulsivamente hizo la acumulación, gracias al ahorro forzado y la inversión. Los sectores privados de alguna manera se incorporaban directamente a ese sistema, que en conjunto permitió el desarrollo y posibilitó también hasta cierto punto una mejora de la situación promedio de la población. Este sistema funcionó hasta que en los países virtualmente más avanzados - como es el caso de Brasil, Colombia, México, Argentina - los sectores privados, gracias al empuje del desarrollo, también se capitalizaron y se asociaron a grupos externos. Estos grupos - por otro proceso que no es del caso discutir aquí - hicieron grandes inversiones y se asociaron de modo amplio, en el marco de la internacionalización de la producción. A partir de ese momento se produce también, por otras razones, la aceleración del proceso de endeudamiento externo de las economías latinoamericanas. Este endeudamiento no era inevitable, pero ocurrió y produjo enormes consecuencias económicas y políticas.

Cuando las economías de América Latina sufrieron más agudamente la crisis de la financiación externa (después del 82) el Estado asumió las deudas. La estatización de la deuda externa y toda la crisis de la economía latinoamericana, en esta nueva etapa de inserción en la economía mundial, va a estallar en contra del Estado llevándolo a sufrir una "crisis fiscal". Las empresas privadas, en la medida en que hubo expansión del producto, no tuvieron que soportar, en moneda local, crisis semejante. Todo lo contrario, se capitalizaron.

En muchos países se creó con ello un panorama en el cual el sector público es afectado, mientras que el sector privado se mantiene en óptimas condiciones. En otras palabras, el Estado socializó la deuda externa. Las finanzas públicas adolecen de una profunda desorganización, y con

el fortalecimiento de la sociedad civil, en este caso no del pueblo sino de los productores y de los empresarios, éstos quieren mantener en sus manos las tareas del ahorro y de la inversión, en detrimento del Estado. Empieza una fuerte pugna para no pagar impuestos y para disminuir la carga fiscal bruta y aún la líquida. Mientras tanto el Estado asume más compromisos y no tiene recursos y entra en quiebra casi en toda América Latina.

¿Qué significa decir que el aparato estatal está en quiebra? Significa decir que la educación, la salud, la vivienda, incluso parte de la infraestructura, no funcionan más. Paradójicamente, en este momento, surge otra vez la idea de democracia, pero surge en el seno de una fuerte reacción contra el Estado, surge como una valoración del sector privado, sin conexión entre las condiciones políticas y las condiciones sociales. El nuevo empuje democratizador de América Latina ocurre en el momento en que se valoriza al mercado y al sector privado como resortes fundamentales del desarrollo, dándole a la democracia un cariz fuertemente liberal.

Cuando el autoritarismo pierde fuerza y se rehacen los sistemas políticos, la democracia surge para el pueblo como algo ajeno a su experiencia y a su cotidianidad: resurge como forma de organización política que asegura la libertad en la que muchos países latinoamericanos estamos viviendo, pero no como una forma institucionalizada de participación popular ni como un sistema de gobierno basado en políticas sociales democratizadoras.

¿Qué significa decir que hay liberalización, pero no democratización? Significa que las libertades públicas e individuales - de organización, de expresión, de presión, etc. - están aseguradas pero que no hay, por otra parte, políticas que conduzcan a una mayor igualdad. Significa también que no se da la aparición de instituciones democratizadoras. Si se toma un país europeo, como España por ejemplo, basta leer el trabajo reciente de Maravall, que fue Ministro de Educación de Felipe Gonzales, sobre las políticas social-demócratas en Europa, para ver que junto con la democracia mejoró la beneficencia social, mejoró la salud pública; hubo, para ponerlo en forma más corta, bienestar popular. En América Latina hay una separación entre la práctica de la democracia como libertad y el bienestar de la mayoría de la población. Por otra parte, no se concretan los mecanismos institucionales para asegurar el ejercicio cotidiano del mando democrático.

Todo eso creó una situación hartamente embarazosa en Latinoamérica.

Los políticos fueron encarados como los portadores de la idea de democracia y sus únicos beneficiarios. De la crítica al Estado, se pasó a la crítica de la política, de los partidos y de los políticos; y esta crítica es popular, o sea, el pueblo siente que hay una separación entre < su vida cotidiana y los que manejan los mecanismos de decisión.

Ello ocurre simultáneamente con transformaciones muy profundas de la sociedad. Hay una multiplicación de las formas asociativas como jamás se ha visto en la historia; en la sociedad latinoamericana, luego de la corriente libertadora que destruyó los regímenes autoritarios, surgieron las más variadas formas de asociación. Y no se trata solamente de asociaciones de clase media; las hay de distinta índole y variopinta naturaleza, mujeres, profesores, defensores de la ecología, etc: y también en las capas populares: asociaciones de vecinos, sindicatos, grupos religiosos de protesta, etc., actuando con mucha fuerza y con mucha desconfianza frente a todo lo que fuera aparato institucional, incluso democrático.

En algunos países, como en el caso de Brasil, con la nueva Constitución-producto de una Asamblea Nacional Constituyente que duró casi dos años -, se hizo un esfuerzo para vincular los avances sociales con el orden jurídico democrático. Yo fui el relator en esa Asamblea de las reglas para elaborar la nueva Constitución. Fue una experiencia muy interesante, tanto en la preparación de las regulaciones como la participación en la discusión toda. Entre los constituyentes existía la misma desconfianza que había en la sociedad respecto a la conducta de los "políticos", de los hombres que tienen el poder, considerando que hacen las reglas en beneficio propio olvidándose del pueblo. Los diputados y senadores constituyentes habían resultado elegidos en unos comicios muy disputados en el 86, y anhelaban ser actores directos en la redacción de la nueva Constitución. Tuve la ocasión de encontrarme como profesor en la Universidad de Paris, en Nanterre, en 1968 y seguí de cerca la "revolución" de mayo de ese año, en Francia. Uno de mis alumnos fue Daniel Cohn-Bendit. Cuando yo participaba en la Constituyente en Brasil, me daba la impresión de estar en Nanterre. El afán reivindicatorio de los diputados y senadores se expresaba en la participación directa, en la expresión de sus opiniones, en no hacer concesiones. Por eso no se logró hacer una Constitución, como se hizo en todo el mundo, por medio de un anteproyecto. Los constituyentes no aceptaban un texto preliminar. Parecía una asamblea de estudiantes donde no se acepta ninguna representación; donde todo debe ser hecho directamente por todos los participantes. Fue necesario crear un complicado sistema - del cual fui autor - por medio del cual todos pudieran opinar

en cualquier momento. Hemos discutido innumerables propuestas durante dos años; y más todavía, abrimos la discusión a la sociedad, permitiendo que un cierto número de personas presentaran propuestas a la Constituyente. Para aprobar ese mecanismo tuvimos un conflicto con la derecha que no aceptaba la "democracia directa" pues existía la posibilidad de que los que presentaran propuestas eligieran a alguien que no fuera ni diputado ni senador, para hacer la defensa de sus puntos de vista en el plenario. Aquello parecía ante los conservadores como una transgresión de la representación y como un quebrantamiento de la condición sacrosanta del recinto parlamentario. La sociedad desconfiaba de los que iban a establecer las nuevas reglas de la democratización, y los representantes del pueblo desconfiaban de los líderes, considerándolos manipuladores. No querían aceptar la delegación, ni siquiera en una comisión que redactara el texto preliminar de la Constitución. Esto era un síntoma de un proceso más amplio de ruptura, no solamente del eje entre la- sociedad y el Estado sino en el seno de la misma sociedad civil. ¿Cuántas veces en la universidad o en los sindicatos se eligen delegados para la negociación de una huelga y cuando empieza ésta la "base", como se dice, desconfía de sus representantes? En el mismo momento en que alguien es consagrado como representante tiene asegurada la desconfianza de aquellos que votaron por él.

Esta es una situación generalizada, que no alcanza solamente a los políticos, pero que es más visible en la política. Hay que compadecer a los "representantes" del pueblo, porque al día siguiente de su elección todos y cada uno de sus actos serán fiscalizados despiadadamente. Quien gana, pierde luego la confianza, que es un elemento esencial en el proceso de legitimación. Y ello no se restringe a la relación entre el pueblo y su representante político: ocurre también en la sociedad civil, a tal punto que en algunos sectores no se acepta ninguna idea de representación, la decisión tiene que ser siempre una decisión colectiva. Es la "comunidad" en contraposición a la "sociedad": o sea, no hay una racionalidad en relación con los fines que se desea alcanzar. Es mucho más importante el "estar juntos", el valor testimonial. Algunos de estos rasgos de "democracia directa" son formas cristianas, generalmente católicas, que sirven de molde para un nuevo estilo de discusión política. Ese nuevo estilo exige la participación directa, la pertenencia, el "estar ahí" y ser parte de la lucha.

Estos son algunos elementos de la nueva sociedad que se está formando en América Latina. Cuando se habla de la crisis de la política, de los partidos, el tema-es más amplio: hay una enorme voluntad de acción

directa, de participación y de desconfianza hacia los principios de representación; los cuales, sin embargo, son constitutivos de la herencia democrática occidental.

Es en este contexto que debemos hablar de desarrollo de las instituciones democráticas. Es inútil pensar en otro contexto, vivimos en éste y no en otro. Un contexto en el cual hay una crítica al Estado, una desconfianza de los mecanismos de representación en el cual, a la vez, ocurre la irrupción de una sociedad civil fuerte, con movimientos populares, asociaciones de clase media, empresariales, etc. Todo esto se ha desarrollado de una manera muy fecunda en América Latina.

Frente a esa situación, agravada por la crisis fiscal del Estado, por las condiciones económicas adversas, por el hecho de que el pueblo no percibe las ventajas materiales de la democratización, hay que establecer, obviamente, algunas estrategias que permitan el desarrollo de la democracia. Sin embargo, no se debe mantener la visión nostálgica de una sociedad utópica o de un estilo de democracia que no sea adecuado a la situación real.

No es suficiente repetir la retórica de que "hay que fortalecer los partidos". Hay sin duda que hacerlo. Pero tomando en cuenta, primero, como ya dije, que la política no se limita al juego de partidos y a las elecciones. Segundo, que es necesario desarrollar una serie de instituciones democratizadoras sin las cuales no habrá fortalecimiento de partido alguno. Entre estas instituciones democratizadoras destaco el sistema electoral y una ley partidaria que asegure mayor libertad a la organización de los partidos y a la vez más autenticidad en las vinculaciones entre las bases y los representantes.

Por otra parte la nueva democracia no se hace solamente con los movimientos populares. Hay que desarrollar una estrategia "a tous les azimouts", como decía el general de Gaulle sobre la política francesa. En la sociedad contemporánea, la política no se restringe al juego de los partidos y de las decisiones del Estado y tampoco puede dispensarlos. Ciertas decisiones son del Estado, tienen que ser tomadas por él, y deben ser controladas por el Parlamento. Otras decisiones no pasan por esos canales. Son otros los senderos adecuados a ellas, y es necesario disponer de mecanismos para adoptarlas democráticamente.

No tengo una visión totalizadora de la sociedad, no creo que eso ayude mucho; no creo tampoco que el partido deba estar supeditado al movimiento social, o al movimiento popular; ni viceversa, que todo movimiento popular deba subordinarse a un partido. Ni siquiera pienso que

los cambios en la sociedad contemporánea dependan exclusivamente de lo que se llama ordinariamente "la política"; es decir, del Estado y de los partidos, o de los movimientos sociales. Eso es variable y relativo: en ciertos momentos los cambios son planteados a nivel de partido; en otros momentos a nivel de movimiento popular; en otros a nivel de la empresa y de la tecnología, y así en adelante.

Las cadenas de decisiones, por otra parte, pueden mezclarse. En ciertos momentos unos niveles priman sobre otros y no creo que eso sea grave. No se debe tener la ilusión tecnocrática de decir: "vamos a organizarlo todo". El juego democrático de poder requiere de más humildad. Hay que aceptar que los caminos son variables. Si eso es verdad, no se puede pensar en una estrategia de fortalecimiento de la democracia (entendiéndose esta última en el doble sentido de generalización de la igualdad política y también de mejoramiento de las condiciones de vida) debilitándose al Estado, porque al debilitarse el Estado se va a debilitar una de las palancas esenciales para el bienestar de la mayoría. Se puede y se debe discutir los roles del Estado; se debe discutir cómo se democratiza el Estado, cómo se puede volver cada vez más público lo que hoy día es únicamente estatal. Hago una distinción entre lo público y lo estatal, en el sentido de que lo estatal es decidido por la burocracia sin rendir cuentas a nadie, mientras que lo público es decidido por la sociedad que rinde cuentas por medio de la opinión pública, del Parlamento, etc. Este principio debe ser válido incluso para las inversiones estatales, que no pueden seguir siendo decisiones de la burocracia, como han sido hasta la fecha. Todo ello está implicado en el proceso de democratización del Estado y no tengo dificultad en aceptar la privatización de ciertos sectores de la actividad económica que hoy son estatales. Aquellos que no son estratégicos para el desarrollo y que, por razones de eficiencia, pueden pasar a manos privadas. Pero para que la democratización del Estado sea verdadera y para que prevalezca el "interés público" tienen que darse otras condiciones.

1. La "desprivatización del Estado". No se trata solamente de privatizar sectores estatales, que no debieran estar en manos de aquél; se trata también de volver realmente públicos sectores del Estado que son controlados por manos e intereses privados. En mi país por ejemplo, el Banco es "del Estado", pero un senador dijo, con mucha propiedad, que habría que "estatizar" el Banco Central. De hecho, no hay que "estatizarlo", hay que hacer que sea "público", que el

pueblo sepa cómo se toman las decisiones y a quiénes benefician. Existen sectores que formalmente pertenecen al Estado, pero son controlados por intereses privados, cuando deberían ser controlados por intereses públicos, nacionales o populares. La democratización del Estado implica, por lo tanto, no solamente "privatizar", sino también "estatizar" lo que es controlado por intereses privados, pase a ser formalmente "estatal".

2. El mecanismo de la sociedad contemporánea para tornar más transparente la acción del Estado, es válido para todas las empresas; incluso las grandes empresas privadas. En la sociedad democrática las decisiones de la gran empresa, cuando el ámbito de su actuación sobrepasa el límite de lo privado y afecta a la sociedad, también deben ser controladas públicamente. Por ejemplo: en los estados democráticos, la ubicación de una planta de celuloide es discutida no solamente por los inversionistas, sino por la sociedad que va a ser afectada por las eventuales consecuencias negativas de la inversión en lo que respecta la polución ambiental. O, en otra hipótesis, cuando se toma la decisión de concentrar la producción de autos y ello tiene consecuencias sobre el perfil de la distribución del ingreso necesario para asegurar el consumo de los autos; no es una cuestión estrictamente privada. Lo que quiero decir es que, en el mundo contemporáneo, la distinción entre público y privado o público y estatal, no se resume en la oposición sencilla entre privado y estatal; ella involucra una discusión más amplia sobre cómo se controla la sociedad. Una estrategia de fortalecimiento de la democracia pasa por la discusión de ese tipo de cuestión, que no tiene que ver directamente con los partidos o con la representación política.

La multiplicación de las formas de asociación es una condición *sine qua non* para la existencia de una sociedad democrática. Yo estuve en la Unión Soviética el año pasado y me di cuenta que los soviéticos tienen que "inventar" la sociedad civil para realizar las reformas y cambiar el estilo burocrático de adoptar decisiones. Si no, los reformadores no tienen en qué apoyarse, en qué basarse, pues allá casi todo es estatal, el propio partido ha sido absorbido por el Estado. En tales circunstancias, ¿cómo puede hacerse la crítica de la burocracia? Hay que establecer, primero, una política "de las cien flores", una política de apertura, de movilización de la sociedad. Hay que *crear* la sociedad civil.

Algo semejante ocurre con nosotros cuando se piensa en democratización,

con la diferencia de que en América Latina ya existe la "sociedad civil". Una estrategia de democratización tiene que pensar los modos a través de los cuales se afiancen las condiciones sociales para la "poliarquía", es decir para que las decisiones puedan darse de múltiples maneras, a múltiples niveles. No se trata de imaginar que solamente las organizaciones de los pobres que son muy importantes -aseguran la democracia. No solamente ellos: las asociaciones en general, incluso las asociaciones de clase media, los sindicatos, las universidades, las iglesias, juegan un rol fundamental en la democratización. Los medios de comunicación de masas tienen una posición clave en toda esa cuestión. Sería una ingenuidad pensar que en las sociedades capitalistas contemporáneas, de producción en gran escala, existen solamente dos actores fundamentales en la política: el sistema de partidos y las organizaciones populares. Una parte importante de la política contemporánea se hace por medios indirectos: los medios de comunicación de masas. En el pasado, lo que se llamaba opinión pública, un concepto que nació en Europa, estaba constituido por la gente que leía la prensa, los diarios. En el caso de Latinoamérica son muy pocos los que leen los periódicos. Pero la radio y la televisión son parte importante del mecanismo de formación de la opinión pública. (En esas circunstancias, lo digo en broma, si Lenin viviera entre nosotros, no querría partido alguno, ¡querría adueñarse de una estación de televisión!). La política contemporánea, ya lo dije, se hace a varios niveles: en el partido, en el Parlamento, en la casa, en los núcleos de apoyo; pero hay un momento en que la política pasa a ser la expresión simbólica del quehacer colectivo, de una voluntad colectiva, y esa expresión simbólica solamente puede generalizarse por medio de algún instrumento de comunicación de masas, que la hagan accesible a todos.

Los llamados comunicadores sociales son cada vez más un riesgo para los políticos tradicionales, porque pueden volverse políticos; entonces los políticos que tienen la capacidad de comunicarse a través de la televisión (y la televisión es un instrumento mágico, algunos funcionan en ella, otros no) son los que tienen mayores posibilidades de ser elegidos, por lo menos para los puestos mayoritarios. La TV requiere de un lenguaje distinto al de los mítines, y una de las dificultades de la clase media tradicional - en la que se reclutan normalmente los políticos-es que no sabe hablar al pueblo por la televisión. Acabo de ver una encuesta sobre el uso de ciertas palabras en las campañas políticas y sobre el significado que tenían para el pueblo. Casi todo lo que dicen los economistas, no es comprensible: balanza de pagos ¿Qué es eso? Reservas

cambiarías, "over night", por ahí van. ¿Quién puede entender eso? Peor todavía, la encuesta concluyó que "derecha" significa hombre serio, correcto; mientras izquierda, significa línea negra en la "umbanda" (rito de magia negra afrobrasileño), tuerto.

Si los políticos no tocan el suelo, pueden ser muy buenos en el Parlamento, pero no tendrán votos, y esa es la venganza del pueblo frente a una élite ciega que nunca les ha entregado nada, que no les dio educación, participación, salud, nada; con la democracia las élites dependen del voto, y como son todos iguales frente a las leyes, se vengan y votan por quien les da la gana. Las clases políticas tradicionales dicen que el pueblo no sabe votar; yo pregunto: ¿el pueblo no sabe votar, o los políticos no entienden ni a la sociedad ni al pueblo? No están entendiendo que hay lenguajes nuevos, aspiraciones nuevas, que tienen que ser simbolizados.

La lógica del argumento es muy pobre para comunicar cualquier cosa en la televisión. Cualquiera que intente decir en la televisión lo que estoy diciendo acá en la forma como lo estoy diciendo, está perdido. El lenguaje es otro: se empieza por el final - por la conclusión - y el mensaje tiene que impactar, tiene que ser lo más breve y simple posible. A menudo lo que cuenta no es lo que se dice, sino, cómo se dice, si se sonríe o no, si quien se presenta es carismático o no. Un gesto que no sea controlado y todo se gana o se pierde. Yo tengo experiencias, de las buenas y de las malas también: una frase puede ser un desastre.

O sea, hay otras características de la política en sociedades como las nuestras que tienen que ser tomadas en consideración. No se trata sencillamente de desear que una sociedad no sea participativa, activa. La sociedad no participa día y noche; nadie vive en estado permanente de exaltación (excepto algunos políticos); hay momentos de movilización y momentos estáticos en los cuales es inútil tratar de movilizar al pueblo. Cualquiera que tenga experiencia política sabe de eso: cuando su "base" - en general, su círculo de apoyo más próximo - exige que el político "actúe" y la sociedad está viviendo un momento de pasividad política, el pobre político va a la calle y no logra movilizar a nadie, porque nadie le está mirando.

Eso no quiere decir que la participación directa no sea importante; todo lo contrario, es esencial. Pero hay momentos para ella y momentos en los que es necesario simbolizar la voluntad aislada de los ciudadanos, a través de los medios expresivos, para que el mensaje político llegue a la sociedad.

El concepto de democracia es hoy muchísimo más complicado que lo que fue antes: implica acciones, organizaciones, virtudes, distintas de las del pasado, y no se puede minimizar ningún aspecto de la política en beneficio de otros.

La política contemporánea requiere, por lo tanto, que se considere a la *mass-media* como instrumentos fundamentales. Pero no se piense que por intermedio de la TV y de la radio se conseguirá "manipular" las opiniones. La formación de la opinión pública es un proceso más complejo. Si se quiere una estrategia de implantación de la democracia, hay que discutir - con tanto detalle como se discute el sistema de votación- el modo como se hace la concesión de un canal de televisión; cuáles son las obligaciones de los que obtienen la concesión frente a los partidos y a la discusión política; cuál es el tiempo que cada grupo va a tener para la propaganda electoral, cómo se hacen los debates públicos, etc. Esas cuestiones son fundamentales en cualquier estrategia de fortalecimiento de la democracia.

En resumen, en el análisis de la estrategia de consolidación de la democracia no debe insistirse en el "ultra participacionismo" o en la "fragilidad de los partidos". Lo que importa es no olvidar que, si se quiere construir un sistema democrático, hay que disponer de mecanismos de "checks and balances", de control y de equilibrio, entre los varios niveles y movimientos de la sociedad.

El avance fundamental que se ha logrado en Brasil estriba en el grado de diferenciación de las instituciones que participan en el juego de presión y contra presión. Nuestro sistema de gobierno es copiado del sistema americano de fines del siglo pasado. Los estados tienen fuerza, los gobernadores son elegidos, hay asambleas locales, y, más importante que eso, tienen presupuestos autónomos, independientes del gobierno central. Hay reglas, que el Congreso define, sobre la división de los impuestos federales entre la Unión, los estados y los municipios. La nueva Constitución aseguró mayor autonomía a los poderes locales, para fortalecer su autoridad. Un gobernador puede ser de un partido, el alcalde de otro y el presidente de un tercero. Existe, pues, una diversificación del poder que es muy sana. Si a eso se agrega la descentralización administrativa creciente y el fortalecimiento, tantas veces mencionado, de las asociaciones de la "sociedad civil", se comprende por qué se está creando una situación que podríamos denominar, parafraseando a Robert Dahl, como una "poliarquización" inesperada.

¿Qué significa eso? Significa que los centros de decisión están cada

vez más dispersos. Cuando en Brasilia trabajamos enconadas discusiones en el Senado, en la Cámara, con el Presidente, con los ministros y, finalmente, arribamos a una decisión, tenemos la impresión de que la gente va a cumplirla. ¡Qué ilusión! La gente no la cumple automáticamente. Quizás sí, quizás no. Digo eso en sentido positivo; o sea, hay otros instrumentos que permiten interpretar la decisión según los intereses, los valores, las fuerzas muy dispersas en el país.

Cuando ese proceso se da en un contexto de desagregación, la nación no se constituye y el sistema político hace crisis; sin embargo, si hay un sistema por el cual es posible cierta autonomía de decisiones y si los grupos que toman decisiones están situados a varios niveles (unos son formales, otros no; unos pertenecen al Estado, otros a la empresa; otros a las asociaciones de clases; otros a los movimientos populares); y si cada decisión pasa, de alguna manera, por un filtro de discusión, se tiene un "colchón" que defiende la democracia. Tan importante como las grandes declaraciones en favor de la democracia, es la existencia de ese sistema diferenciado, que permite varios niveles de decisión, a veces contradictorias, lo que no debe ser motivo de temor: el sistema político no es un sistema lógico, es un sistema de intereses.

Esto no significa que no se construyan instituciones democratizadoras a nivel del Estado, a nivel de la sociedad organizada. Pero la capacidad de decidir autónomamente en los varios niveles concretos de la sociedad, o sea, la democratización en lo cotidiano, tiene un efecto decisivo sobre la democratización de la política.

Finalmente, en la situación de nuestras sociedades no nos podemos olvidar de la inspiración clásica del ideal democratizador. No basta crear instituciones y hacerlas funcionar según reglas que aseguren derechos iguales a todos: o esas instituciones, gracias a sus reglas, permiten una mejora concreta de la condición de vida del pueblo, o éste va a seguir pensando que "la democracia" es una cuestión que interesa únicamente a los políticos y que la vida del pueblo es otra cosa. Con el nivel de desigualdad existente en las sociedades latinoamericanas no hay "colchón" democratizador que aguante. No se puede tener un discurso sobre la democracia separado del discurso social, y no hay discurso social que pueda separarse del discurso económico. Es inútil fungir ahora de "guerrilleros de la democracia", olvidándonos de que el pueblo tiene hambre. No quiero ser materialista vulgar, pero si la estrategia de desarrollo de la democracia no se da junto con la estrategia de cambio efectivo en la sociedad, los "colchones institucionales" van a volverse contra los que

defienden la idea de democracia, porque el pueblo sabe que las palabras no solucionan nada. En ese caso, existe el riesgo de una "recaída autoritaria", aun cuando sea una recaída autoritaria "de izquierda", que de igual modo pondrá en riesgo la construcción de la sociedad democrática.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

14. Francisco VERDERA
La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica. Serie Economía N° 5, 1986.
15. Carol WISE
Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa. Serie Economía Política N° 1, 1986.
16. Carlos CONTRERAS
La fuerza laboral minera y sus condiciones de funcionamiento. Cerro de Pasco en el siglo XIX. Serie Historia N° 2, 1986.
17. María ROSTWOROWSKI
La mujer en la época prehispánica. Serie Etnohistoria N°1, 2a. edición, 1986.
18. Fernando ROSPIGLIOSI
Los jóvenes obreros de los '80: inseguridad, eventualidad y radicalismo. Serie Sociología/Política N°3, 1987.
19. Jane S. JAQUETTE/Abraham F. LOWENTHAL
El experimento peruano en retrospectiva. Serie Sociología/Política N° 4, 1987.
21. Efraín GONZALES DE OLARTE
Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo. Serie Economía N° 6, 3a. edición, 1989.
22. David NUGENT
Tendencias hacia la producción capitalista en la Sierra Norte del Perú. Serie Antropología N° 7, 1988.
23. Luis Miguel GLAVE
Demografía y conflicto Social: historia de las comunidades campesinas en los Andes del sur. Serie Historia N° 3, 1988.
24. Christine HÜNEFELDT
Mujeres: esclavitud, emociones y libertad. Lima 1800-1854. Serie Historia N°4, 1988.
25. Carlos CONTRERAS/Jorge BRACAMONTE
Rumi Maqui en la Sierra Central: documentos inéditos de 1907. Serie Historia N°5, 1988.

26. Marisol DE LA CADENA
Comuneros en Huancayo: migración campesina a ciudades serranas. Serie Antropología N° 8, 1988.
27. Andrew MORRISON
Incentivos tributarios y política de descentralización productiva. Perú, 1968-1986. Serie Economía N° 7, 1988.
28. Anna María ESCOBAR
Hacia una tipología del bilingüismo en el Perú. Serie Lingüística N°2, 1988.
29. César HERRERA
Restricción de divisas: efectos macroeconómicos y alternativas de política. Serie Economía N° 8, 1989.
30. Heraclio BONILLA
Estado y tributo campesino. La experiencia de Ayacucho. Serie Historia N° 6, 1989.
31. Susan STOKES
Política y conciencia popular en Lima. El caso de Independencia. Serie Sociología/Política N° 5, 1989.
32. Efraín GONZALES DE OLARTE
Problemas económicos de la regionalización en el Perú. Serie Economía N° 9, 1989.
33. Penelope HARVEY
Género, autoridad y competencia lingüística. Participación política de la mujer en pueblos andinos. Serie Antropología N° 9, 1989.
34. Heraclio BONILLA
La defensa del espacio comunal como fuente de conflicto. San Juan de Ochos vs. Pampas (Ayacucho), 1940-1970. Serie Historia N° 7, 1989.
35. Raúl HOPKINS y Jorge FANO
La dimensión institucional de la política agraria. El caso de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), Serie Economía N° 10, 1990.
36. Jorge TORRES
La demanda de alimentos en el largo plazo. Perú: odisea 2001. Serie Economía N° 11, 1990.
37. R. HOPKINS, D. VAN DER BORGHT, A. CAVASSA
La opinión de los campesinos sobre la política agraria. Problemas, alternativas y rol de la organización. Serie Economía N° 12, 1990.