



FLACSO
CHILE
Biblioteca

G23900
DT/EP.12
c.3

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie: Estudios Políticos Nº12
Santiago, Julio de 1991.

14.566

S E R I E
Estudios Políticos

421.-

**LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA
CHILENA. DISTINCIONES Y
CONSIDERACIONES***

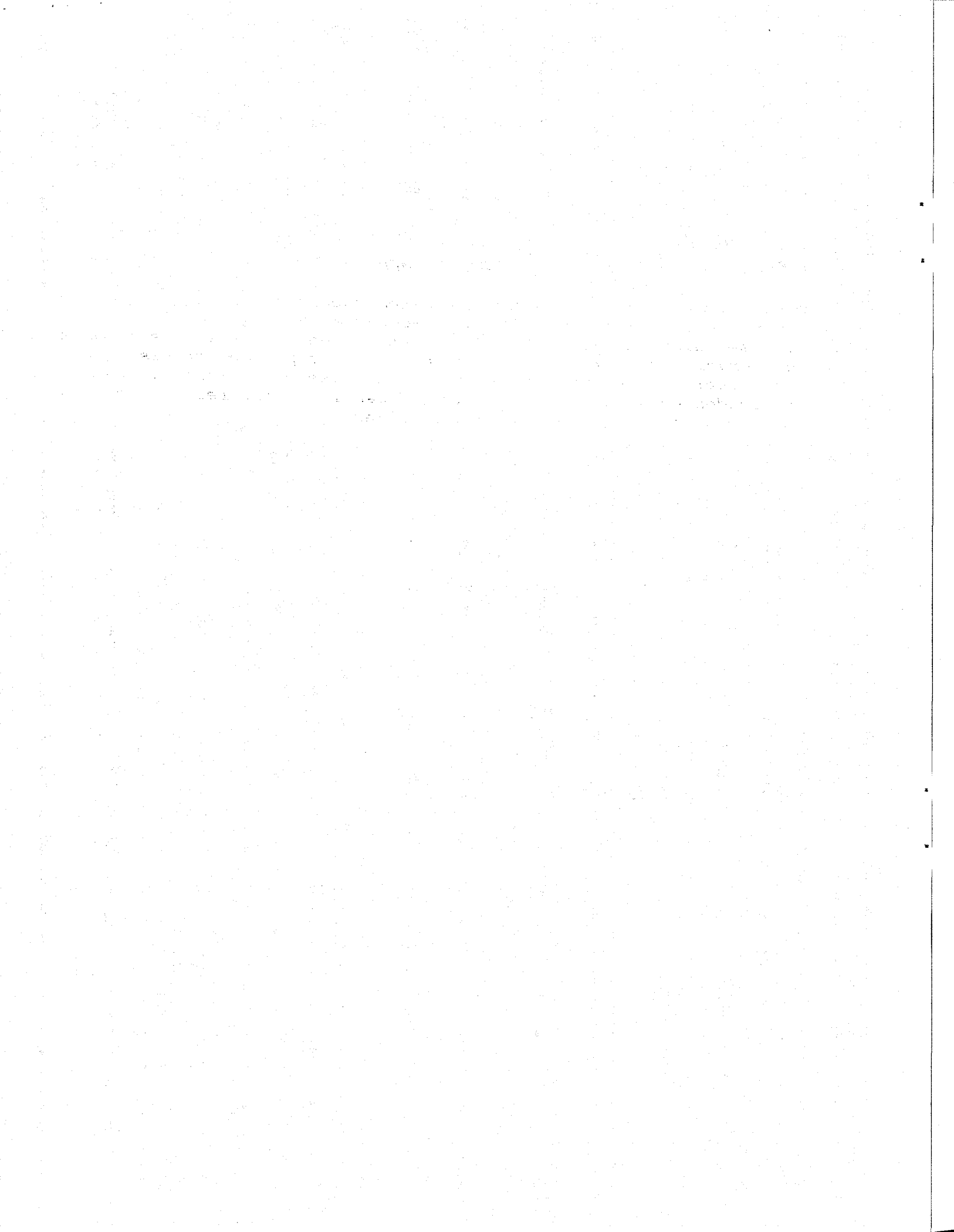
Manuel Antonio Garretón

* Ponencia presentada al Seminario Antecedentes y Causas de la Crisis de la Democracia en Chile, organizado por el Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile, Santiago, Diciembre de 1990.

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

RESUMEN

El trabajo plantea en términos esquemáticos, la distinción entre crisis y derrumbe de la democracia chilena en 1973. A su vez se distingue entre crisis en la democracia y crisis de la democracia, para lo cual se define el concepto de crisis. Luego de marcar las diferencias con las hipótesis o explicaciones que confunden estas dimensiones, se indican los factores y elementos que están en juego en cada una de ellas.



Durante largo tiempo el tema de la crisis de la democracia chilena fue elevado a carácter de monólogo por parte del régimen militar. Sin embargo muchos participamos en un esfuerzo, necesariamente reducido social y políticamente, de intentar, incluso bajo el régimen militar, de descifrar más allá de nuestros propios involucramientos el significado, antecedentes, causas y efectos de esa crisis. Afortunadamente hoy este esfuerzo puede hacerse a la luz pública y convocar a muy amplios sectores. Por ello, por no seguir "esperando el juicio de la historia" como tantas veces se pretexta para no asumir responsabilidades intelectuales y políticas, es que celebro muy sinceramente la iniciativa del Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile, de la cual se nos expulsó arbitrariamente a raíz precisamente del derrumbe democrático de 1973, de convocar a un debate tan necesario para el presente y futuro de nuestro país.

Mis pretensiones en este trabajo son muy delimitadas. Sin entrar a un análisis histórico ni pormenorizado de los antecedentes y causas de la crisis de la democracia en Chile, quisiera solamente desarrollar un esquema que permita distinguir las diversas dimensiones de esa crisis, separarla del fenómeno del término o derrumbe democrático, y señalar, a veces sólo enunciándolos, los diversos factores que a mi juicio un análisis del tema debe considerar. Mi estilo será esquemático y enunciativo de conceptos e hipótesis, prescindiendo de la argumentación que he desarrollado en otros trabajos, algunos de

los cuales fueron realizados junto con Tomás Moulian.

El concepto de crisis política

La primera aclaración al enfrentar un tema tan delicado como éste se refiere al concepto de crisis y a los diversos tipos de crisis por las que puede pasar un sistema social y político. Entendemos por crisis la agudización de tensiones y contradicciones entre los elementos y componentes de un sistema político o en alguna dimensión de éstos, en un periodo relativamente corto o preciso de tiempo, con la agudización de antagonismos y conflictos entre los actores o algunos actores significativos de ese sistema.

Vale la pena establecer, entonces, una primera diferencia entre crisis "en" un régimen político, la que ocurre en alguna dimensión del régimen y no lo afecta necesariamente en su integridad y crisis "de" un régimen, la que afecta la totalidad del régimen. Pero, ambos tipos de crisis deben ser distinguidos, a su vez, de una crisis terminal o derrumbe de ese régimen. Del mismo modo, una crisis puede afectar sólo al régimen o a otro de los componentes del sistema político o a éste en su integridad. Los otros componentes del sistema político, son el Estado, los actores (especialmente, los propiamente políticos, como los partidos), la cultura política, etc. El sistema político tiene una autonomía respecto de otras dimensiones de la sociedad

(organización social, economía, cultura), pero está interrelacionado con ellas.

A su vez, cuando hablamos de democracia, hablamos de un determinado tipo de régimen político. El régimen es uno de los componentes del sistema político y consiste en el conjunto de mediaciones institucionales entre Estado y sociedad tendientes a resolver el cómo se gobierna la sociedad (participación, representación y poder políticos) y cómo se relaciona la gente con el Estado (ciudadanía). La democracia es un régimen que resuelve estos dos problemas de acuerdo a ciertos principios y mecanismos que la distinguen de otros regimenes. Entre ellos, Estado de Derecho, vigencia de Derechos Humanos y libertades públicas, soberanía popular, sufragio universal para la elección de las autoridades políticas, alternancia en el poder, separación de poderes del Estado, pluralismo político, etc.

Crisis y derrumbe

Las consideraciones anteriores nos llevan a insistir en la distinción entre crisis y derrumbe o término de la democracia chilena. De la primera no se sigue necesariamente el segundo.

Así, había habido diversas crisis de la democracia chilena, antes de 1973, algunas de las cuales se habían resuelto sin ruptura o término del régimen, otras sólo habían sido resueltas

parcialmente, es decir estaban en estado latente. Señalemos entre las primeras, la crisis de representatividad electoral que afectó a las mujeres hasta los cincuenta y a más del sesenta por ciento de la población hasta mediados de los sesenta. Entre las segundas, la existencia de gobiernos sin mayoría política durante largo tiempo.

Por otro lado, en el período 1970-1973, estamos en presencia de una crisis específica, en que coinciden una crisis del sistema político con una crisis social más amplia. Ambas van a contribuir al derrumbe del régimen democrático, cuya explicación refiere a otros elementos que los que se consideran al hablar de los problemas arrastrados por ese régimen.

Dicho de otra manera, explicar las crisis en la democracia chilena y explicar la crisis de la democracia y su término son dos cuestiones diferentes. Nos referiremos a ellas por separado.

Las hipótesis parciales

Nos apartamos aquí de tres tipos de hipótesis que confunden o identifican crisis con derrumbe o término o que no consideran el conjunto de dimensiones que hemos indicado más arriba.

El primer tipo de hipótesis con el que cabe tomar distancias abarca las dos explicaciones polares sobre la crisis de la

democracia chilena.

Una es la explicación de la crisis por razones **estructurales**, en la que lo central es la incapacidad de la base económica chilena para dar cuenta de las demandas sociales y de la proliferación de presiones sobre ella que terminan por hacer estallar el acuerdo y las instituciones políticas. Se trata aquí de la clásica explicación de la política por la economía, donde la capacidad de creación histórica de los actores sociales es mero reflejo de lo que ocurre en la estructura socio-económica, careciendo de autonomía frente a ella.

La otra, exactamente opuesta, es la explicación del derrumbe democrático por la llamada **"crisis de los consensos"**, donde en otros términos, lo que se dice es que la democracia, que no es otra cosa que el acuerdo político entre actores sociales, terminó porque se acabó el consenso entre los actores socio-políticos, lo que es perfectamente tautológico y no explica por qué se acabó tal consenso.

El segundo tipo de hipótesis es aquél que ve la democracia sólo como una expresión particular de **la dominación social o de clases**, como el reflejo político de esa forma de dominación. Al ser cuestionada esta dominación y entrar en crisis, su expresión política, la democracia, no puede dejar de entrar también en crisis. Se trata de un caso extremo de reduccionismo estructural,

donde la esfera política y los actores no sino meras manifestaciones de la estructura de clases y sus conflictos.

El tercer tipo de hipótesis del que nos apartamos, es la visión **conspirativa** de la sociedad y la política, que hace recaer en la estrategia consciente de un sólo actor la búsqueda del derrumbe democrático para imponer su propio proyecto (llámese el imperialismo o el plan Z o de cualquier otra manera), o que deduce de un solo factor toda una cadena de hechos que culminan en el inevitable término de la democracia (reforma agraria, por ejemplo). Se trata de visiones puramente ideológicas, para justificar conductas y que no consideran la necesaria interacción entre todos los actores.

Las virtudes de la democracia chilena

Un primer esfuerzo intelectual que debe hacerse es el balance del régimen democrático imperante hasta 1973.

Ello implica, antes que nada, rescatar aquellos aspectos o dimensiones que contribuyen a explicar el éxito relativo de la democracia chilena, comparada con otras situaciones del continente. Es decir, se trata de caracterizar aquellos aspectos o dimensiones que **no estaban en crisis**, de modo de no equivocarse en el diagnóstico y aislar precisamente los elementos que sí configuraban una crisis latente.

Dicho de otra manera, la democracia chilena había resuelto en las últimas décadas antes de su derrumbe cuatro grandes problemas, aún cuando cada una de estas resoluciones había sido al precio de elementos que actúan como contrafactores para una crisis latente.

En primer lugar, la democracia chilena había resuelto el problema de su **estabilidad**. En gran parte ello se debe a la correlación que se generó entre régimen político, modelo de desarrollo y democratización social, lo que no ocurrió en otros países del continente. Sin embargo, la integración de los sectores populares urbanos organizados al sistema social fue siempre subordinada y hubo exclusión hasta avanzado los sesenta de otros sectores como el campesinado y sectores marginales urbanos.

En segundo lugar, se había resuelto el problema de la **representatividad**, es decir del pluralismo de la representación política. Sin embargo, hubo exclusión temporal de ciertos sectores políticos (ley de defensa de la democracia) e incorporación tardía de la participación de masas (mediados de los sesenta).

En tercer lugar, el régimen democrático aseguraba la **efectividad** o capacidad de gobierno. Sin embargo, ello no impedía la inestabilidad de las políticas públicas, la existencia de

gobiernos minoritarios y la creciente polarización ideológico-política.

En cuarto lugar, se había asegurado la **resolución institucional** de los conflictos políticos. Sin embargo, no existían mecanismos institucionales de creación de mayorías políticas y persistía un enclaustramiento del Poder Judicial y las Fuerzas Armadas que podían llevar a su intervención autónoma en política separándose del conjunto del Estado.

Todo lo anterior se reflejaba en el alto grado de **legitimidad social** del régimen democrático. Se le veía como oportunidad efectiva de competencia política y de satisfacción de intereses. Sin embargo, tal legitimidad era más instrumental que valorica, es decir, vulnerable si había la percepción de otros métodos viables para satisfacer demandas e intereses, y sometida a erosiones potenciales debido a los contra factores que hemos mencionado.

La crisis latente en la democracia

Había así una **crisis latente** en el régimen democrático chileno, como expresión de los contrafactores señalados y de la vulnerabilidad del tipo de legitimidad, que puede resumirse en tres grandes dimensiones.

Por un lado, una forma de **constituirse o estructurarse la política**, que dejaba poca autonomía a la sociedad civil y que, muy útil en determinados periodos porque aseguraba la representatividad de los actores políticos, sin embargo hacía depender todos los fenómenos de los conflictos políticos centrales.

En diversos trabajos nos hemos referido a este tema. La **columna vertebral** de la sociedad chilena era la articulación de organización social con sistema político partidario presionando hacia el Estado. El canal organización social-partido-Estado, era para vastos sectores el único procesador legítimo y viable de demandas.

Sin detenernos ahora en las virtudes de esta columna vertebral, señalemos que ella planteaba varios problemas que ayudaban a conformar la crisis latente a que nos hemos referido. Así, la representación político-partidaria no da cuenta de una sociedad crecientemente compleja y diversificada. A ello se añade que la configuración de tres polos relativamente irreductibles en el sistema partidario (derecha, centro, izquierda) que conforman verdaderos mundos culturales cerrados sobre sí mismos, amenaza con trasladar permanentemente la polarización de la clase política al conjunto de la sociedad, carente de otros mecanismos de representación y de autonomía de sus propias organizaciones. Un efecto de ello es que en

situaciones de crisis o de agudización de conflictos y contradicciones, se hace muy difícil su resolución consensual.

Por otro lado, hemos mencionado también que la **institucionalidad política** no proveía mecanismos que aseguraran mayorías estables. Ello facilitaba la polarización y entrampaba las transformaciones alargando los conflictos en el tiempo (dificultades de la ley de reforma agraria por ejemplo). Es decir, la institucionalidad había sido de tal modo estable que no se había adaptado a la democracia de masas ni a los nuevos rasgos de la cultura política.

Finalmente, cabe señalar los rasgos contradictorios de una **cultura política**, que reforzaban esta crisis latente. Junto a una larga tradición de negociación y transacción política y parlamentaria, propia de una visión instrumental de la democracia, coexistía el exacerbado ideologismo y la presencia de proyectos excluyentes de los otros actores, lo que es propio de una visión revolucionaria de la política, prevaleciente en todos los sectores, aunque ello no adquiriera necesariamente la forma insurreccional.

El lenguaje político de cada actor identificaba al país consigo mismo o con el sector social del que se sentía el único representante. Ya hemos hecho mención a la existencia de subculturas políticas irreconciliables identificadas con los

partidos políticos, donde cada uno identifica su proyecto particular con el interés general del país de modo excluyente. Así, la derecha no concibe la modernización como un proyecto nacional y pierde el sentido de la república que ella misma contribuyó a forjar, marcada por un fuerte sello anti-popular. El centro político, ocupado por la Democracia Cristiana, pierde la capacidad que tuvo el centro laico de articular y pendular entre uno y otro polo evitando las crisis de polarización, e identifica su proyecto partidario con un cierto mesianismo alternativista a derechas e izquierdas. La izquierda, por su parte, identifica la transformación social con la alianza de sus dos partidos y subordina las dimensiones nacionales a la dimensión clasista. Todo ello facilita que para algunos actores la cuestión del régimen sea irrelevante, en relación a la realización de su propio proyecto confundido con el interés general de la nación.

Pero hasta 1970, las tres dimensiones anteriores permiten, a lo más, hablar de una crisis en la democracia y no de la democracia, en la medida que no se postula ningún régimen alternativo viable y portador de nueva legitimidad.

Estos elementos críticos se agudizan en la década del sesenta y se exacerban entre 1970-1973, debido a tres fenómenos que cambian y radicalizan el escenario político. Ellos son, por un lado, la emergencia de una **democracia de masas** por irrupción electoral y organizacional de nuevos sectores a mediados de los

sesenta. Por otro lado, el agotamiento de la relación entre **modelo de desarrollo y democratización social**. En tercer lugar, la redefinición, potencial en el caso chileno, del **papel de las Fuerzas Armadas** latinoamericanas en sus sociedades, como producto de su inserción en el sistema geo-político hegemónico por los Estados Unidos. En virtud de ello, asumen, en diversos momentos según las características del sistema político de cada país, tareas directamente políticas relacionadas con la mantención del orden, la lucha anti-subversiva, y la "preservación de la unidad y grandeza de la nación" supuestamente amenazada desde dentro de cada país. Ante este cambio de escenario, los actores políticos más significativos siguen jugando el mismo "libreto".

La crisis de la democracia

Todos los elementos anteriores permiten entender la crisis latente en la democracia. El período 1970-1973 es el paso de una crisis latente en la democracia a una crisis de la democracia, aunque ello tampoco implica la ineluctabilidad del derrumbe de la democracia. Los elementos potenciales indicados a lo largo de estas páginas se actualizan así en este período.

Sin entrar al análisis del período, lo que hemos hecho en otras partes, cabe señalar los principales elementos que permiten explicar este paso de una crisis latente a una crisis de la democracia misma. Todos ellos se refieren al comportamiento

intelectual y práctico de los actores concernidos y a sus interacciones.

En primer lugar, la existencia por parte de la izquierda de un proyecto de transformación global **sin estrategia de construcción de mayoría**, con una verbalización crítica de la democracia y con una estrategia institucional de cambio que, si bien perfectamente ajustada a la legalidad, quebraba la tradición de negociación y transacción, y, por lo tanto, contribuía a erosionar la legitimidad democrática.

En segundo lugar, una **lógica de confrontación** por parte de la derecha, cuya finalidad última, implícita o explícita desde el comienzo, era el término del gobierno de la Unidad Popular y la eliminación de cualquier proyecto de transformación social, concibiéndolo como un enemigo irreconciliable. Para este fin todos los medios eran justificables.

En tercer lugar, frente a ese proyecto, **una estrategia de neutralización**, por parte de la Democracia Cristiana sin hacerse cargo de las consecuencias que ello implicaba. Hubo aquí de nuevo un cierto obnubilamiento mesiánico, convencidos sus dirigentes que la presencia del Partido garantizaba que ni gobierno ni oposición de derecha se saldrían de los marcos institucionales, y que la erosión del primero llevaba a la recuperación del liderazgo nacional para la Democracia Cristiana.

En cuarto lugar, una lógica puramente clasista o corporativista y en algunos casos conspirativa de los actores sociales (empresarios), instituciones autonomizadas del Estado (Fuerzas Armadas, Poder Judicial) y del gobierno de Estados Unidos, donde la ideología y los intereses de cada uno pierden todo sentido nacional. Con excepción de la Iglesia en ciertos momentos, no hay actores que no sean penetrados por el conflicto político y sus opciones polares y que, por lo tanto, hablen sólo desde la perspectiva de la preservación del sistema institucional. La ausencia de personalidades e intelectuales por encima del conflicto, que hicieran ver con cierta distancia los efectos de lo que estaba ocurriendo, es también un elemento coadyuvante en la crisis, en la medida que los sectores intelectuales se identificaron estrechamente con alguno de los bandos en conflicto.

A lo anterior hay que agregar lo ya mencionado en el sentido de la ausencia de instituciones y espacios que forzaran al diálogo, a acuerdos y a compromisos, desde el inicio del proceso, por cuanto más adelante ello sería imposible.

La crisis de la democracia, que condensa todos los elementos y factores que hemos indicado, se traduce en una crisis de su legitimidad, factor que había permitido sobrellevar los elementos de crisis latente. Cuando los actores sociales y políticos significativos apuestan sólo a sus propios proyectos,

identificándolos con la nación e identificando los proyectos de otros como la destrucción de la nación, nadie apuesta al régimen como tal, es decir, a las mediaciones institucionales para la realización de cualquier proyecto. Los actores principales dejan de creer en la democracia como el mecanismo eficiente de representación y de resolución de conflictos: cada cual asume la representación de la totalidad por sí mismo y busca su propia resolución del conflicto.

El derrumbe democrático

Pero ni los factores de crisis latente ni la crisis de legitimidad explican por sí solos el derrumbe y el término de la democracia chilena y su supresión por largo tiempo. Podía haber habido otras soluciones que recuperaran sin derrumbe la legitimidad democrática y resolvieran los elementos de crisis latente. El término de la democracia se explica porque hay un proyecto consciente de reemplazarla como régimen político por otro y porque los actores que encarnan ese proyecto tienen la fuerza, en el momento de crisis de legitimidad y de agudización de todos los factores de crisis latente, para imponer otro tipo de régimen. Ni los actores de centro ni los actores de izquierda, ni una buena parte de los actores sociales, todos ellos también responsables de las crisis mencionadas, postulaban un régimen distinto al democrático, aunque no supieran valorarlo o defenderlo o hubieran perdido parte de su fe en él. Si hubo

derrumbe fue porque en el momento de la crisis hubo sectores intelectuales, políticos, empresariales que, junto al actor decisivo que fueron las Fuerzas Armadas, quisieron instaurar en Chile un régimen militar que pudiera reproducirse en el largo plazo como un régimen autoritario permanente.

