

documento de trabajo

001103

ARCHIVO

ced¹

Nº 9

LA CONCERTACION POLITICA Y SOCIAL:
PROBLEMA Y EXIGENCIA DE LA
CONSOLIDACION DEMOCRATICA

Edgardo Boeninger
Abril, 1984

centro de estudios
del desarrollo

**CORPORACION
JUSTICIA Y DEMOCRACIA**
TERESA SALAS N° 786. PROV.
FONO: 3411574 FAX: 2042135

208
N° 9

**LA CONCERTACION POLITICA Y SOCIAL:
PROBLEMA Y EXIGENCIA DE LA
CONSOLIDACION DEMOCRATICA**

**Edgardo Boeninger
Abril, 1984**

Estos Documentos de Trabajo son de circulación interna y tienen por objeto contribuir a la difusión de las investigaciones académicas del CED, de acuerdo a sus estatutos. Las opiniones que en ellos se presentan son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las del Centro.

www.archivopatricioaylwin.cl

El Centro de Estudios del Desarrollo (CED) es una institución académica de derecho privado, sin fines de lucro, con domicilio en calle Nueva de Lyon 128, Teléfono 231 2723, Santiago, autorizada por el Decreto N° 445 del Ministerio de Justicia, del 15 de abril de 1981.

PRESENTACION

Este es el segundo título de una serie de documentos que recogen diversos aportes efectuados por investigadores chilenos y de otros países sobre el tema "Concertación política y social, proyecto nacional y democracia".

Uno de los objetivos del quehacer del Centro de Estudios del Desarrollo (CED) es contribuir a la construcción de una democracia estable en el país. Es lo que explica la realización de este proyecto.

Tres son las áreas básicas en las que se han centrado los aportes. La primera se relaciona con los problemas globales de consenso y conflicto y los requisitos, oportunidades y obstáculos para la futura consolidación de la democracia en Chile. Una segunda alude a las relaciones entre orden económico y democracia. Finalmente, una tercera área de reflexión, investigación y análisis de este proyecto se refiere a los mecanismos de concertación política y social.

Varios de los aportes que se están entregando en sucesivos documentos de esta serie fueron presentados y debatidos en un Seminario Internacional sobre el tema que organizó el CED en agosto último.

Este documento se inserta en la primera de las áreas mencionadas.

**LA CONCERTACION POLITICA Y SOCIAL:
PROBLEMA Y EXIGENCIA DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA**

INDICE

	Pág.
I. LA DEMOCRACIA NO ES FACIL NI OBVIA	1
II. PROBLEMAS Y TENSIONES QUE AFECTAN A LA DEMOCRACIA	6
1. ¿Es posible evitar los interregnos autoritarios?	6
2. Algunas tensiones generales	8
a) Libertad e igualdad	8
b) Seguridad y democracia	10
c) El problema de la incertidumbre y la alternancia en el poder	12
d) Continuidad y cambio	13
III. EL PROBLEMA DEL ACUERDO DEMOCRATICO: CONFLICTO Y CONSENSO	18
IV. UTOPIA, PROYECTO HISTORICO, PROGRAMA POLITICO Y DEMOCRACIA	22
V. PLURALISMO, BLOQUE POR LOS CAMBIOS Y DEMOCRACIA	25
VI. DEMOCRACIA Y COMPROMISO DE CLASE	30
VII. LA COYUNTURA HISTORICA ACTUAL: RIESGO Y OPORTUNIDAD	31
VIII. ORDEN ECONOMICO Y DEMOCRACIA	33
IX. LA HERENCIA DEL AUTORITARISMO	43
X. INSTITUCIONES POLITICAS Y MECANISMOS DE CONCERTACION	47
XI. DEMOCRACIA Y OPCION POR LOS POBRES	53

LA CONCERTACION POLITICA Y SOCIAL: PROBLEMA Y EXIGENCIA DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA*

Edgardo Boeninger**

I. LA DEMOCRACIA NO ES FACIL NI OBVIA

La proliferación de regímenes militares en América Latina en las dos últimas décadas, sus peculiares características y la sorprendente longevidad de la mayoría de ellos se suman a la tradicional inestabilidad política de buena parte de la región para abrir una profunda interrogante acerca de la posibilidad de construir democracias estables en los países del área.

La necesidad de responder positivamente a esta duda nace de la convicción de que la conquista de la democracia implica acceder a formas superiores de convivencia social y que, por tanto, fracasar en tal empeño significa tener que conformarse con opciones claramente menos deseables. No se trata de la disyuntiva democracia-caos (o estado de naturaleza), sino de un problema cualitativo de niveles, aseveración respaldada también por la estabilidad que exhibe la mayoría de los regímenes socialistas conocidos.

Es esta afirmación fundamental la que inspira las reflexiones cada vez más numerosas en torno al tema planteado. A su vez, la contribución de los intelectuales sólo será útil si el examen de los problemas, obstáculos, condiciones y requerimientos de la democracia es abordado con el máximo de rigor y objetividad.

Afirmar que construir una democracia estable constituye tarea difícil es una observación avalada por el hecho de que la democracia política sólo se ha consolidado en un reducido número de países, la gran mayoría de los cuales pertenece al grupo de las naciones desa-

rolladas. Después de lo ocurrido en Chile y Uruguay, en ningún país latinoamericano puede darse por definitivamente superada la amenaza de alguna forma de represión, no obstante algunos casos actuales de notable solidez democrática.

Sin perjuicio de la indudable gravitación de múltiples factores históricos, culturales, de estructura social y otros, podría arguirse que en la asimetría antes señalada pesa fuertemente el hecho de que en los países en vías de desarrollo un régimen político democrático debe satisfacer simultáneamente dos tipos de exigencias. Por una parte, se le pide legitimidad desde el punto de vista de procedimiento democrático: gestación en virtud del ejercicio de la soberanía popular y reglas de funcionamiento que expresen la plena vigencia de los derechos civiles. En condiciones de subdesarrollo, a lo anterior se añade el imperativo de obtener resultados, de resolver los problemas más agobiantes en materia de pobreza, satisfacción de necesidades básicas, marginalidad, desigualdades sociales y elevación general del nivel de vida de la población. La democracia no se agota en los procesos democráticos; se convierte también en una democracia de fines, que es juzgada por sus éxitos y fracasos, y a la que se adhiere o no por un cúmulo de razones en que intereses y aspiraciones interactúan conjuntamente con factores culturales, ideológicos y de respeto o rechazo a la tradición.

Es evidente que a todo gobierno se le juzga por sus logros y que el sistema democrático contempla el mecanismo electoral como forma de sustituir a gobernantes que han defraudado las expectativas nacionales. Sin embargo, cuando el desequilibrio entre aspiraciones y logros que ha caracterizado la evolución lati-

* Este trabajo fue presentado al Seminario Internacional sobre "Concertación política y social, proyecto nacional y democracia", efectuado por el CED en agosto de 1983.

** Investigador permanente del Centro de Estudios del Desarrollo, (CED).

noamericana en las últimas décadas se prolonga en el tiempo, tiende a desencadenarse un doble proceso de socavación del régimen político. Por una parte, la frustración de grupos sociales que tienen una percepción sistemáticamente negativa de la realidad produce pérdida de lealtad con el sistema y búsqueda angustiada de nuevas ofertas o promesas de solución. Este desencanto y disponibilidad para nuevos ensayos ha sido recogida a veces por líderes carismáticos de corte populista o por caudillos militares de diverso tipo, portadores ambos de esquemas no democráticos. De mayor trascendencia en el largo plazo, sin embargo, es el cuestionamiento ideológico que ofrece una interpretación coherente y "racional" del fracaso, de la que se desprende que por razones estructurales la democracia es incapaz de resolver los problemas básicos de justicia y progreso que aquejan a los países subdesarrollados.

Los fenómenos enunciados tuvieron especial gravitación en la crisis que culminó con la ruptura democrática en Chile. En efecto, como ha sido señalado en múltiples trabajos de variada inspiración, a partir de mediados de la década del cincuenta tiende a agotarse el proceso relativamente dinámico de desarrollo apoyado en la sustitución de importaciones que había dado sustentación material a una progresiva incorporación social que terminó por convertir a Chile en una democracia de masas. En el período de 1940-70 la tasa promedio anual de crecimiento de la economía asciende al 4,7 por ciento, que aunque con fuertes fluctuaciones, puede calificarse de mediana. Sin embargo, dado el proceso democratizador, no extraña que haya sido percibida como decididamente insatisfactoria por todos los sectores nacionales. Se coincide en apreciar la existencia de una crisis, lo que en parte reflejaba el hecho objetivo de que las aspiraciones tanto de clase media como de los sectores populares se expandían a un ritmo superior a la capacidad del sistema para absorber y satisfacer tales demandas.

El desequilibrio señalado provocó una paulatina pérdida de lealtad con el sistema po-

lítico. Los resultados importan más que los mecanismos y procedimientos democráticos, respecto de los cuales surgen posturas crecientemente críticas. Este nuevo estado de ánimo tiene sus primeras expresiones en los triunfos electorales de Ibáñez o Jorge Alessandri, elegidos ambos en función de plataformas anti-partido y antipolíticas que les permitieron captar una adhesión mayor que la que correspondía a su apoyo político organizado (la Derecha en el caso de Alessandri y algunas fracciones partidarias dispersas en el de Ibáñez).

Es, sin embargo, a partir de la búsqueda de las causas de la crisis que se produce el cuestionamiento de la democracia desde opuestas trincheras ideológicas. Desde la izquierda se acentúa la crítica y posterior descalificación de la "democracia formal", a la que se contrasta con los logros del socialismo en diversos países, que se habían supuestamente traducido en el término de la dominación y explotación de clase, la generación de un alto grado de igualdad social y la superación de la miseria. Los países socialistas y particularmente la joven revolución cubana eran presentadas como expresiones más auténticas y reales que el "caduco sistema burgués".

Posteriormente, surge la crítica de derecha, que en un comienzo es principalmente reactiva y se articula a partir de la amenaza al derecho de propiedad y de la condena al capitalismo, que marcan el debate ideológico y los planteamientos políticos de ese período. Es al amparo del gobierno militar que esta posición ideológica irrumpe con fuerza en el escenario chileno, para lo cual cuenta durante varios años con el virtual monopolio de los medios de comunicación. Se expresa, por una parte, en la conocida posición neoliberal que privilegia el capitalismo por sobre la democracia en la medida que pudiere haber conflicto entre ambos. De mayor significación es la tesis —inspirada, quizás, en Huntington y otros tratadistas conservadores— de que la democracia de masas sólo puede consolidarse en países que ya han alcanzado un elevado nivel de bienestar material ampliamente difundido en la población, porque mientras ello no ocurra los individuos no tienen razón para adherir a un

sistema de cuyos beneficios no participan. En consecuencia, se requiere una etapa pre-democrática, en que un régimen inevitablemente autoritario asume la responsabilidad del "tiempo económico", vale decir, de alcanzar los niveles de vida propios de un país desarrollado. Sólo después será viable el "tiempo político" de la democracia. De este modo, la crítica de derecha desemboca en un esquema político alternativo a la democracia sorprendentemente similar a las fórmulas impuestas por el partido en los llamados socialismos reales. La "elite ilustrada" sustituye en este modelo a la "vanguardia consciente".

Crisis objetiva y cuestionamiento ideológico y político se sumaron con efecto amplificador, dando lugar a un conflicto creciente que se convirtió en un proceso de polarización aguda que, a su vez, generó inseguridad e incertidumbre en todos los sectores sociales, debilitando aún más la ya menguada lealtad al sistema democrático.

No es propósito de este documento intentar un nuevo análisis acerca de las causas de la crisis de la democracia chilena, pero diversos antecedentes avalan la hipótesis en que, a ese respecto, se apoya este documento, en el sentido de que la polarización chilena fue provocada por la radicalización ideológica y los conflictos políticos consiguientes más que por las insuficiencias de la estrategia de desarrollo.

En este sentido, es revelador que la tradición de concertación política propia de la historia chilena, expresada en el llamado Estado de compromiso, siguió presente en las actitudes y comportamientos de los trabajadores y de sus organizaciones, al menos hasta 1972.

Una encuesta efectuada en 1962 entre presidentes de sindicatos mostró que para el 71 por ciento el mejoramiento económico y de las condiciones de trabajo y educativas constituía la primera prioridad, en tanto que un 10 por ciento expresaba preferencia por la unidad del movimiento sindical, un 5 por

ciento por tener más peso en las decisiones de la industria respectiva y sólo un 7 por ciento por el desarrollo de una mayor conciencia obrera (Valenzuela, 1976). Esta encuesta se realizó en una época en que ya se vivía un clima de crisis y en que, sin duda, el movimiento obrero aparecía acentuadamente politizado, a juzgar por el discurso de los dirigentes de nivel nacional de la época.

El mismo ensayo recién citado recoge un estudio presentado al Congreso Mundial de Ciencia Política, en 1973. Dicho estudio revela que dos tercios de la muestra de 448 obreros industriales interrogados en 1968 rechazaron la afirmación de que "el régimen capitalista debería ser sustituido por un sistema económico y social que suprima la propiedad privada". Entre diversas "ideas fuerza" alternativas que fueron sometidas a su consideración, un 60 por ciento de dichos trabajadores indicó su preferencia por la idea de que "Chile necesita cambios y reformas progresivas", un 21 por ciento pidió un líder fuerte y un 13 por ciento se pronunció por una "revolución auténtica, violenta si fuese necesario".

Por último, el comportamiento concreto de los actores políticos en el período previo a la crisis fue determinante en el curso que fueron tomando los acontecimientos. Decisiones claves que tuvieron profundas consecuencias no pueden sino entenderse como desarrollos al interior del Sistema de Conflictos Ideológico-Político (SCIP), no provocadas por la crisis objetiva ni la presión social. Es el caso de la imposibilidad de democratacristianos y radicales de llegar a un acuerdo durante el gobierno de Frei, y de la posición extrema que asume el Partido Socialista a partir del Congreso de Chillán, que cierra las puertas a toda posibilidad de entendimiento entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana durante el gobierno de Allende. Fueron las élites políticas las que se opusieron o impidieron la concertación política, en contraste con el comportamiento moderado y reformista de los actores sociales, que sólo se radicalizaron a partir de 1972.

En todo caso, al producirse la ruptura, la adhesión a la democracia deja de ser en Chile un hecho obvio. Podría sostenerse incluso que durante los años inmediatamente posteriores no es ni siquiera una posición mayoritaria entre los chilenos, pese a la sólida tradición democrática del país.

Es cierto, también, que esta situación se ha revertido nuevamente. Por una parte, se ha ido produciendo una profunda revalorización de la democracia política en la izquierda socialista, en tanto que el estrepitoso fracaso político y económico del régimen militar ha desilusionado a una mayoría de partidarios del autoritarismo político. Este hecho, de alcance generalizado en América Latina como reacción a experiencias militares agotadas, no invalida la argumentación básica en el sentido

de que la adhesión a la democracia no es ni sólida ni estable, y que el compromiso efectivo con ella no es sólo un problema de doctrina, sino que depende también de la eficacia que dicho sistema de gobierno demuestre en la práctica. A su legitimidad de origen y de representatividad debe sumarse pues la legitimidad por sus resultados, como requisito para su consolidación efectiva. En suma, existe un peligro real de que en determinadas coyunturas los pueblos puedan no sólo ser víctimas de regímenes opresivos impuestos por la fuerza, sino incluso de que opten o, al menos, den sustentación social significativa a opciones no democráticas que serían enjuiciadas negativamente con casi cualquier criterio de "calidad" de la convivencia social. Por ello, resulta indispensable estudiar a fondo las condiciones y requerimientos para la consolidación de la democracia.

II. PROBLEMAS Y TENSIONES QUE AFECTAN A LA DEMOCRACIA

1. ¿Es posible evitar los interregnos autoritarios?

La democracia sólo podrá ser estable si cuenta con la adhesión activa de una mayoría sustancial de los individuos y grupos que conforman la sociedad. La lealtad al sistema debe traducirse en una voluntad suficientemente sólida y generalizada, de modo que dicho respaldo se exprese en un poder efectivo, capaz de neutralizar a quienes pretenden subvertir el régimen democrático.

Es indudable que las Fuerzas Armadas poseen por definición la capacidad de provocar la ruptura del sistema, dado su inevitable monopolio de las armas. La educación democrática de la oficialidad es sin duda una condición esencial para la estabilidad política, pues sólo de ese modo tendrán sustentación valórica real las obligaciones formales de subordinación al poder civil y fidelidad a la Constitución. La experiencia enseña, sin embargo, que en la vida real lo anterior no ha sido suficiente garantía de prescindencia política por parte de los institutos castrenses. Por ello resulta indispensable, además, la existencia de una voluntad expresa y ampliamente compartida que represente un efectivo Poder Civil, capaz de evitar la consumación de eventuales golpes de fuerza.

La voluntad democrática así conformada no sólo debe alzarse como muro de contención a intentos autoritarios de origen militar. No menos decidida debe ser su actitud en relación a la explícita condena social y el castigo severo por imperio de la ley a toda forma de terrorismo o violencia política. Conviene añadir que cuando la guerrilla u otras conductas violentistas son amparadas de hecho por formulaciones ideológicas, ambiguas o francamente justificatorias, se da un paso fatal en la dirección de convertir la política en una suerte de *catch as catch can*, con el riesgo consiguiente de deslizarse hacia situaciones anárquicas o de predominio de la lógica de la guerra. De ahí la responsabilidad ineludible que

cabe a los líderes políticos en orden a que sus posturas a este respecto sean suficientemente claras y definidas.

En suma, la preservación de una sociedad abierta y pluralista requiere como necesario mecanismo de defensa un verdadero "Bloque por la Democracia", que exprese con claridad una mayoritaria voluntad nacional, complementada por una efectiva capacidad de acción.

Es ésta una conclusión bastante elemental, sin duda. Si se la destaca aquí es porque de hecho no se han logrado generar en el sur de América Latina bloques democráticos eficaces en el sentido antes indicado. Por el contrario, en algunos de nuestros países se han producido situaciones en que sectores ciudadanos específicos acuden a los cuarteles e inducen la intervención militar, así como coyunturas en que distintos grupos políticos compiten entre sí por el favor o la adhesión militar. Para que surja el mencionado bloque democrático es requisito fundamental que la preservación del régimen político democrático sea una finalidad efectivamente compartida por las diferentes corrientes ideológicas, partidos políticos y movimientos sociales de mayor significación. A su vez, ello ocurrirá sólo si se dan condiciones suficientes de convergencia entre los actores, materia que es el objeto de exploración del presente documento.

2. Algunas tensiones generales

La identificación de las condiciones que deben darse para que sea posible la construcción de una democracia estable requiere el examen previo de algunas cuestiones generales que constituyen factores de tensión inherentes a la democracia y cuyo significado en relación con las opciones políticas concretas conviene dilucidar.

Es evidente que tales tensiones y problemas asumen modalidades específicas, que son fruto de la experiencia histórica de cada país. En Chile adquieren especial intensidad y relevancia en virtud de la elevada conflictividad y

aguda polarización que han caracterizado su evolución política reciente.

a) Libertad e igualdad

Al margen de la discusión filosófica acerca de la libertad, es indiscutible que es éste el valor fundamental que la teoría democrática ha reivindicado desde siempre. La historia reciente y situación actual de tantos países, incluidos por cierto Polonia, Chile y otras naciones latinoamericanas, demuestra que el tema de la libertad conserva plena vigencia, que está lejos de ser una conquista consolidada de la humanidad y que no se trata de meros deseos formales ni de goce exclusivo de burgueses e intelectuales.

La afirmación precedente no debe ocultar el hecho de que algunas de las disputas ideológicas y diferencias políticas de mayor significación para el futuro democrático tienen directa relación con esta materia. En efecto, la exigencia de logros planteada a la democracia ha puesto en el centro del debate el tema de la igualdad. No hay duda que la solución de los problemas más apremiantes que afectan a nuestros países implica, tanto desde una perspectiva de justicia como de una viabilidad material, la sustancial reducción de las múltiples desigualdades existentes. Las diversas tendencias ideológicas y grupos de interés han tomado vigorosamente partido en torno a esta cuestión, adoptando posiciones encontradas que han contribuido no poco a acentuar la polarización política.

Al respecto, sólo se quiere recordar aquí que la libertad tiene múltiples dimensiones. Desde el punto de vista de la consolidación democrática, ellas son interdependientes: la democracia no se agota ni se realiza plenamente en ninguna de ellas. Del mismo modo, sin embargo, hay que tener en cuenta que sus relaciones presentan cierta asimetría que permite algún grado de jerarquización.

Es así, pues, que "contrariamente a lo que sostienen los neoliberales, puede argumentarse que la libertad política es de jerarquía superior a la libertad económica. En efecto, la li-

bertad política es previa a las demás libertades. Su razón de ser son los derechos civiles, sin cuya vigencia no está garantizada la libertad económica ni la religiosa o cultural. Al respecto, como señala Sartori, la libertad política es la libertad primaria en lo que respecta al procedimiento, es decir es una condición previa y *sin equa non* de todas las demás libertades" (Boeninger, 1983).

Por otra parte, se suele decir, con razón, que el ejercicio de la libertad económica tiene por objeto el desarrollo de las potencialidades y oportunidades diferentes de los individuos, por lo que su fruto es la diferenciación y la desigualdad. Se genera así una tensión entre libertad e igualdad... la libertad política que se rige por el principio de un hombre un voto es un factor igualador que tiende a compensar la tendencia a la desigualdad creciente a que conduce la libertad económica" (*Ibid*).

Desde otro ángulo, también es cierto que sin un grado significativo de libertad económica es difícil que se den condiciones que permitan la supervivencia de la libertad política y la libertad cultural. "No es libre, por ejemplo, quien no tiene más alternativa de empleo (que el Estado), ni hay libertad política real si no existen recursos (no controlados por el Estado) para financiar medios de comunicación y actividades políticas de distinta índole" (*Ibid*). Además, no debe tampoco subestimarse la iniciativa y creatividad individual o de grupo, como dimensión intrínsecamente válida de libertad. En todo caso, la experiencia histórica conocida no nos ofrece hasta ahora ejemplo alguno de democracia política que no conlleve algún grado importante de libertad económica.

Las observaciones precedentes revisten trascendencia porque es difícil imaginar alguna compatibilidad entre las propuestas políticas que pueden formular las principales estructuras partidistas, si respecto de esta materia no existe un acuerdo mínimo que permita una convergencia suficiente en términos de fines y medios, vale decir de objetivos, instituciones y políticas concretas.

b) Seguridad y democracia

En Chile la tensión secular entre libertad y seguridad ha llegado a tener especial trascendencia. La garantía de respeto a la libertad de cada cual y la regulación objetiva de los conflictos puede brindar seguridad a todos en el largo plazo. Ello depende fundamentalmente de la existencia de un estado de derecho. Sin embargo, en estos años hemos escuchado como crítica de fondo a la democracia la acusación de que ella es incapaz de proveer la seguridad a que tienen derecho todos los ciudadanos. Se sostiene que el sistema democrático es inerte frente a sus enemigos, por lo que necesita ser "protegido" para evitar su destrucción.

Se trata de un argumento que ha calado hondo y han sido muchos los chilenos —normalmente partidarios de la democracia— que parecen haber preferido la "seguridad" aparente que ofrece el gobierno autoritario, evitando los riesgos que puede implicar el ejercicio pleno de las libertades públicas.

"¿Qué tipo de seguridad buscan los individuos? Una expresión más radical y primaria es lo que podríamos llamar "seguridad política", lo que se ha denominado *freedom from fear*, es decir el estar libres de temor. Esto puede expresarse como inseguridad frente al Estado o a otros miembros de la sociedad. En relación al Estado, la seguridad deseada consiste en que éste no puede avasallar los derechos de los ciudadanos, fundamentalmente la libertad en todas sus expresiones; frente al resto de la sociedad, implica la exclusión del terrorismo y la violencia en cualquiera de sus formas, incluidas —es el caso de amplios sectores de la comunidad nacional— las manifestaciones callejeras, el ataque verbal y diversas modalidades de presión y descalificación moral. Los derechos y garantías individuales consagrados en la Constitución y en la ley son las respuestas al temor que inspira el Estado, en tanto que el miedo del segundo tipo conduce a la búsqueda de una autoridad fuerte. Ambas expresiones de inseguridad coexisten sin duda, en el Chile de hoy. Una dicotomía similar se presenta en el campo de la seguridad econó-

mica. Para unos, la seguridad significa la protección de la propiedad privada y, en general, la defensa de sus intereses frente al eventual embate de los "enemigos". Para otros, en cambio, se identifica con la garantía de empleo, de acceso a la educación y a la salud, el derecho a la vivienda, etc." (Secretaría Técnica 1983).

"Disímiles y, a menudo, contradictorias son las exigencias que al sistema político y a la norma jurídica plantean estas diversas demandas. La seguridad jurídica es garantía de no-arbitrariedad y es protección del derecho propio. El respeto a los derechos humanos y la defensa contra las tomas de tierras, sitios o casas son reclamados por igual. Cuando en una sociedad predomina una desconfianza generalizada y una recíproca percepción de amenaza entre los diversos grupos y clases sociales, no es posible satisfacer simultáneamente las exigencias de seguridad de todos los sectores. En tal situación se impone el más fuerte, y sólo su seguridad queda garantizada por el régimen político, que, en tales condiciones es, inevitablemente, autoritario. A pesar de este hecho tan evidente, son muchos los individuos que tienden a percibir que su seguridad está mejor o, al menos adecuadamente garantizada en aspectos esenciales y primarios cuando existe un gobierno de este tipo. En efecto, estarán seguros a condición de que "no se metan en política" ni tengan opinión en relación a materias controvertidas, regla del juego que no resulta tan difícil aceptar". (Secretaría Técnica, 1983).

"La importancia relativa de la tensión seguridad-libertad depende de una serie de factores que, sin duda, requieren mayor estudio. En todo caso, podría afirmarse que cuanto mayor sea el grado de conflictividad de una sociedad dada, más agudas suelen ser las percepciones de inseguridad y temor. Cuando la presión psicológica y el amedrentamiento físico (manifestaciones masivas, brigadas de choque, injurias por prensa y radio) se convierten en instrumento de acción política, se corre el riesgo de generar reacciones extremas producto del miedo así provocado" (*Ibid*).

aceptación consensual
orden básico

"En suma, producir percepciones primarias de inseguridad es jugar con fuego. El desempleo y el atropello a los derechos humanos son, sin duda, hechos más graves que los ejemplos mencionados en el párrafo anterior, pero, tal evaluación relativa puede no corresponder a la magnitud de los efectos reales. Sólo así tiene explicación que en el Chile autoritario el peso de la prueba en cuanto a su capacidad de dar seguridad adecuada a la población haya recaído (al menos por 8 años) en la democracia más que en la dictadura. A ello contribuye, sin duda, la avasalladora máquina publicitaria del gobierno, pero aún así no debe desestimarse la importancia del desafío planteado". (Ibid).

c) El problema de la incertidumbre y la alternancia en el poder

Una particularidad decisiva del régimen político democrático es la existencia de cierto grado de incertidumbre ligado al concepto de alternancia en el poder. La noción de incertidumbre está muy ligada a la de inseguridad pues tiene que ver con la capacidad de predecir el futuro con un horizonte de mediano plazo. Al respecto, parece indispensable tener presente que el grado de viabilidad posible en términos de escenarios alternativos futuros que una comunidad es capaz de absorber es sin duda limitado.

La historia chilena nos ofrece un ejemplo claro. En efecto, se hizo habitual en el Chile democrático de las décadas más recientes la percepción de que en cada elección presidencial se estaba jugando el destino del país, por lo que esas elecciones fueron percibidas cada vez más como un juego de todo o nada. En el último año de mandato de cada presidente, el país reducía el ritmo de su marcha, la inversión sufría drástica disminución y los gobernantes, ya desgastados y sin perspectivas claras de continuidad en la orientación global de sus políticas, perdían su capacidad de conducción del país.

Existen, sin duda, diversos niveles de incertidumbre. Es normal y no causa mayor problema que diversos objetivos, prioridades y

políticas cambien significativamente de un gobierno a otro. En cambio, cuando lo que está en juego cada seis años es el alcance y la validez del derecho de propiedad; si se va a no a estatizar determinada área de la economía; si se va a poner en marcha una reforma agraria o a proceder a una contra-reforma, etc. se generará la percepción de que el riesgo envuelto en la elección es excesivamente alto. La incertidumbre va ligada entonces a una percepción de amenaza que puede hacerse intolerable. "A un país no se le puede pedir cada seis años que opte por el socialismo, el capitalismo o algún otro proyecto global de sociedad" (Ibid).

En suma, la existencia de inseguridad e incertidumbre puede llegar a erosionar gravemente la lealtad social con el sistema democrático si tales fenómenos llegan a ser excesivos en intensidad o persistencia. En estas condiciones pierde fuerza o deja de ser viable el "bloque por la democracia" antes mencionado.

d) Continuidad y cambio

En toda sociedad se enfrentan permanentemente las fuerzas de la tradición y de la renovación. El espíritu conservador que afirma lo existente y teme lo desconocido predomina en vastos sectores de la población no politizada, particularmente las mujeres, los que se suelen sumar en la defensa del *statu quo* a los grupos que luchan por conservar sus posiciones de privilegio económico, social o cultural. En conjunto, determinan una cultura predominante, un esquema de valores generalmente aceptados que tiene, por lo común, un sesgo conservador.

En estas condiciones, es la amenaza de cambio la que genera inseguridad e incertidumbre. En los países desarrollados la estabilidad democrática se apoya en una lectura conservadora compartida por la gran mayoría de la población. Las propuestas de cambio son marginales y el peso de la prueba recae en quienes lo postulan, tanto en términos del apoyo social requerido como de los mecanismos institucionales específicos que deben emplearse para imponerlas.

En América Latina en general y, ciertamente, en Chile la situación es muy distinta. Algunos sectores sociales comparten sin duda la visión conservadora descrita. Para muchos otros, por el contrario, la inseguridad y la incertidumbre provienen principalmente de la pobreza, la marginalidad, la falta de empleo estable, la desigualdad e insuficiencia de oportunidades y de una percepción de vida estancada, sin expectativas razonables de progreso. Esta realidad objetiva que es asumida y denunciada por elites políticas e intelectuales, por organizaciones y movimientos sociales y por las instituciones de mayor peso moral, como la Iglesia, tornan no viable la opción conservadora del proceso social.

En Chile como en otros países latinoamericanos se requiere una profundización de la democracia que resuelva los problemas de pobreza, injusticia y desigualdad, lo que implica necesariamente un proceso persistente y no marginal de cambio social.

Un país como Chile enfrenta, por tanto, el difícil desafío de conciliar las exigencias de cambio con la no menos vigorosamente sentida necesidad de estabilidad y continuidad. Las perspectivas de consolidación democrática dependen en alto grado de la capacidad del país de mantener dentro de límites razonables la inevitable tensión entre continuidad y cambio. Ello exige que se cumplan al menos las siguientes condiciones:

- i) Que se suscite un proceso de desarrollo dinámico y sostenido, de modo de producir una progresiva elevación general del nivel y la calidad de vida y una expansión continua de las oportunidades. De este modo, existiendo expectativas de progreso para todas las clases, grupos y estratos, el cambio social deja de ser un juego de suma cero. De ahí la trascendencia política del crecimiento económico.
- ii) Que los sectores económicos y socialmente más favorecidos tengan la lucidez suficiente para comprender que la evolución democrática —y así lo prueba la historia de las democracias occidentales— implica

permanentemente ceder privilegios y compartir status, oportunidades y recompensas. La historia demuestra, también, que a la larga no es posible para ningún grupo atrincherarse en un conjunto de privilegios que se consideran no negociables. Para que esos sectores puedan hacer una contribución real a la consolidación democrática es preciso que los partidos, organizaciones sociales y demás instituciones que de uno u otro modo los representan, desarrollen una ideología y asuman un comportamiento político y corporativo que sea compatible con tales exigencias históricas.

Naturalmente, la noción de privilegio que se utiliza aquí posee un inevitable grado de subjetividad. Lo que para algunos constituye un privilegio, para otros podría ser un legítimo derecho. Sin perjuicio del carácter relativo del concepto, cabe afirmar que en cada momento histórico tiende a haber un sentido ético o conciencia predominante que permite identificar con suficiente nitidez las "ventajas" sociales que constituyen injusto privilegio.

- iii) Que el proceso de cambio sea *aceptado*. Supuesta la existencia de una actitud razonable, de acuerdo a lo planteado en el párrafo anterior, ello significa que las propuestas de cambio no choquen frontalmente con los valores y cultura predominantes, no produzcan excesiva inseguridad o incertidumbre ni generen percepciones de amenaza a la existencia y vigencia de intereses vitales de sectores significativos de la sociedad.

De esta coincidencia deriva el principio de la gradualidad del cambio democrático. La democracia sólo puede avanzar por medio de una sucesión de reformas, cuyo efecto sumado puede llegar a ser profundamente revolucionario, pero cuyo signo dominante es más el del acuerdo que el de la imposición. El caso chileno ilustra, también, el hecho de que para que un cambio sea realmente irreversible se requiere que sea aceptado como una nueva realidad cuya validez ya no se discute. A su vez, la aceptación, vale decir la capacidad de

absorción democrática del cambio, es función de su integralidad en el sentido de que será más sólido si se extiende a todos los campos, de manera que, junto con modificar situaciones y estructuras económicas y políticas, produzca también mutación de cultura y valores. Desde este punto de vista tienen razón sin duda quienes propician una "revolución cultural" o abogan por alguna forma de "hombre nuevo". El problema está en que en democracia el cambio cultural es un fenómeno necesariamente lento, que acentúa la validez del principio de gradualidad antes enunciado. Más adelante se volverá sobre este punto, que es, por ejemplo, trascendente en relación con propuestas de cambio del orden económico, tales como intentos de apoyar el funcionamiento de la economía en la solidaridad en lugar del lucro, o sustituir relaciones de producción capitalista por estructuras de tipo socialista.

Se trata de cuestiones complejas. Así, por ejemplo, Heilbroner (1980) ha hecho notar que "las libertades asociadas con un socialismo que está más allá del capitalismo serán de un tipo diferente a las de nuestras sociedades. ¿Cómo pensar que no será así si el socialismo aspira a proveer un marco radicalmente diferente para la humanidad? La evolución del pensamiento político en cuanto a la compatibilidad de la democracia con las aspiraciones socialistas está produciendo en este campo una importante mutación. De su naturaleza y alcance dependerán, en buena parte, la viabilidad de la convergencia ideológica entre el pensamiento socialista y otras vertientes ideológicas.

El caso chileno parece ilustrar adecuadamente estas observaciones y las dificultades adicionales que en relación a esta materia genera la coyuntura histórica específica que ha vivido el país. En efecto, la radicalización producida en Chile desde fines de la década del sesenta se tradujo en un progresivo rechazo del gradualismo por parte de las elites políticas e intelectuales, dando paso a tendencias mesiánicas que alimentaron una acentuada ilusión revolucionaria. Frente a esta tendencia, cortada de raíz el 11 de septiembre de 1973,

se produjo, en revancha, y al amparo del régimen autoritario, una inmensa soberbia de los sectores socio-económicos más favorecidos. Posiciones de privilegio a las que ya se había renunciado fueron no sólo recuperadas en estos años, sino que se declaró enfáticamente que ellas habían pasado a la categoría de no-negociables.

La profundidad de la crisis económica actual ha atenuado considerablemente esta actitud, ya que en general todos los sectores se conforman hoy con perder lo menos posible y evitar el colapso. Por otra parte, la crisis política, que es ampliamente percibida como un agotamiento del régimen militar, ha ido mostrando a muchos de los sostenedores de éste la fragilidad de estructuras políticas, instituciones y legislación sustentados en la imposición autoritaria, generándose así una toma de conciencia paulatina —fuertemente impregnada de temor— de que será necesario buscar un acomodo más consensual. También es efectivo que los "perdedores" y oprimidos de este período, entre los cuales se encuentran por cierto los sectores populares, han acumulado "cuentas por cobrar" que dificultan el respeto del principio de gradualidad en la realidad política concreta de la transición chilena a la democracia.

La reflexión anterior no invalida el principio de gradualidad, sino que apunta a poner de relieve la magnitud del desafío y la consiguiente responsabilidad compartida de todos los actores políticos y sociales que son protagonistas del drama nacional. Más allá de cualquier intento de ingeniería social, incluidas las normas constitucionales o la estructura formal de gobierno, se requiere comprensión de las exigencias de la convivencia democrática, voluntad de compromiso y una disposición real a compartir los costos y beneficios del proceso. Desde ese punto de vista, el devenir político será siempre el producto de la acción consciente y deliberada de los hombres, lo que en circunstancias tan difíciles implica el máximo de responsabilidad de las élites dirigentes, incluyendo a políticos, militares, empresarios, trabajadores e intelectuales.

*Democracia => consenso no sólo en
procedimientos, sino tb. acerca de la sol.
de los problemas fundamentales de la soc.*

III. EL PROBLEMA DEL ACUERDO DEMOCRÁTICO: CONFLICTO Y CONSENSO

Toda sociedad requiere un grado mínimo de acuerdo porque de lo contrario imperaría en ella la lógica de la guerra. En su expresión más convencional, el acuerdo democrático se entiende referido a la aceptación general de procedimientos o "reglas del juego" que consagran una convivencia con conflicto regulado sobre la base de la competencia de una pluralidad de ideologías y partidos a los que no se exige ninguna concordancia sustantiva.

En términos de teoría democrática formal, así funcionan las democracias pluralistas contemporáneas. En cambio, las prolongadas experiencias autoritarias y la inestabilidad política imperantes en gran parte de América Latina han hecho surgir la reflexión de que no basta el acuerdo en relación al procedimiento democrático, y que se requiere también algún consenso acerca de la solución de los problemas fundamentales de la sociedad.

En un trabajo reciente (Flisfisch, 1984) se hace referencia a esta doble dimensión del consenso, contraponiendo a quienes enfatizan el acuerdo en torno a las normas de convivencia y que, por ende, postularían una suerte de Pacto Constitucional, con aquellos que ponen el acento en "la construcción del buen orden futuro", en términos de un Proyecto Nacional.

Parece más correcto entender que estos dos niveles del consenso están indisolublemente unidos. Si aceptamos que la democracia sólo será estable en nuestros países en caso de que a la legitimidad de origen (soberanía popular, representatividad) se agregue una legitimidad de ejercicio o resultados se concluye que, para que contribuya a la consolidación democrática, un pacto político debe contener, también, elementos de un proyecto compartido.

Las democracias occidentales se caracterizan por el respeto irrestricto de todos los actores a las reglas del juego, pero la razón

profunda de esta ciudad y de la estabilidad estos regímenes está en que en todos ellos hay proyectos nacionales implícitos que son compartidos por la inmensa mayoría de los actores políticos y sociales relevantes. El poder político no es disputado por corrientes portadoras de proyectos disímiles de sociedad, sino por alternativas que no cuestionan los rasgos esenciales del orden existente.

En las democracias consolidadas que conocemos no están en discusión las estructuras e instituciones políticas, económicas y sociales fundamentales, de modo que los márgenes de discrepancia son mucho más reducidos que los que se observan en la mayoría de las naciones latinoamericanas.

En Chile la ruptura del consenso fue tanto en lo sustantivo como en materia del procedimiento democrático. El desafío que enfrenta el país es reconstituir ambas dimensiones y darles estabilidad de largo plazo. En la hipótesis de que ello requiere un conjunto de fines compartidos, constitutivos de un proyecto explícito o implícito que sustente el Pacto democrático, se procurará en lo que sigue analizar sus condiciones de posibilidad a partir de los conflictos manifiestos o latentes que afectan al país.

Como punto de partida y para fines de análisis es posible identificar un doble sistema de conflictos, que denominaremos el sistema de conflictos ideológico-político (SCIP) y el y el sistema de conflictos económico-corporativo (SCEC), que corresponden en su línea gruesa a las "pasiones" e "intereses" tan gráficamente descritos por Hirschman (1977).

En el citado documento de Flisfisch (1984) se sugiere que, sin perjuicio de la evidente relación entre la realidad objetiva (y por consiguiente, el SCEC) y las ideologías y proyectos políticos, el SCIP tiene, también, motivaciones propias por efecto de intereses en pugna, oportunidades y estilos diferenciales de vida, heterogeneidad cultural, etc. La reflexión transcrita apunta a la existencia de una autonomía parcial del SCIP, hecho que influye en forma significativa —aunque no ex-

clusiva— en el contenido y la evolución de las interpretaciones de la realidad y en los proyectos de sociedad gestados por las élites políticas e intelectuales.

En un trabajo clásico de teoría política (Dahl, 1971) se afirma, sobre la base de estudios empíricos realizados en un conjunto de democracias occidentales, que cuando los conflictos básicos que afectan a una sociedad se producen de modo que los contenedores en pugna son siempre los mismos (*reinforcing cleavages*), la acumulación resultante puede llegar a ser una amenaza para la estabilidad democrática. En cambio, si los diversos conflictos oponen a grupos cuya composición varía significativamente de un caso a otro (*cross cutting cleavages*), el efecto de la consiguiente dispersión es una conflictividad moderada, plenamente compatible con el funcionamiento de un sistema político democrático.

El esquema anterior es sin duda correcto, pero es necesario recordar que en los casos estudiados por Dahl hay una característica común, cual es un alto grado de acuerdo ideológico. La no polarización de las "pasiones" actúa como indudable factor moderador y quizás ayude a explicar que, aun en presencia de acumulación de conflictos (regionales, étnicos o religiosos), se haya mantenido tanto la unidad nacional como la estabilidad del régimen democrático.

Para el caso chileno, y de otros países en vías de desarrollo, puede resultar más pertinente una matriz un tanto distinta a la anteriormente citada, que tome en cuenta explícitamente la variable ideológica. Combinando convergencia y exclusión ideológica o de proyectos de sociedad, con confrontación intensa o moderada de intereses corporativos, se tendrían las siguientes alternativas o situaciones políticas probables.

- i) Proyectos de sociedad convergentes y confrontación moderada de intereses: democracia consensual;
- ii) Proyectos convergentes y confrontación intensa de intereses: compromisos nego-

ciables en condiciones de cierta inestabilidad o agitación social;

- iii) Proyectos excluyentes y confrontación moderada de intereses: polarización ideológica en coexistencia con capacidad de acuerdo en la sociedad civil;
- iv) Proyectos excluyentes y confrontación intensa de intereses: polarización extrema y ruptura probable del sistema político.

Las relaciones antes sugeridas podrían dar lugar a una hipótesis razonable, a condición de que se suponga un alto grado de autonomía entre los dos sistemas de conflicto considerados en el análisis.

Sin embargo, la experiencia parece indicar que cuando las posturas ideológicas se expresan con fuerza y nitidez los conflictos económico-corporativos tienden, también, a ser asumidos ideológicamente por la elite intelectual y política. Si las organizaciones políticas portadoras de esas ideologías son suficientemente influyentes, dichas posturas tienden a "contaminar", a su vez, a los dirigentes sociales. En esas condiciones, la confrontación de intereses adquiere también un marcado tinte ideológico. Por ello, la tercera de las alternativas antes enunciadas tiende a no producirse. En condiciones de proyectos excluyentes de sociedad, es probable entonces que se produzcan un alto grado de polarización y riesgo de ruptura del sistema a partir de un cierto grado mínimo de "repercusión" de las ideologías en disputa.

Dicho de otra manera, se sugiere aquí que la naturaleza, la intensidad y la evolución probable de la confrontación de intereses se encuentran determinadas en buena parte por la elite intelectual-política a partir del SCIP. En abono de esta tesis cabe recordar el rol de vanguardia del partido y la discusión sobre conciencia proletaria y falsa conciencia que consultan el esquema marxista clásico, el que, en efecto, propugna la interpretación exclusivamente ideológica de los conflictos económicos y sociales. El examen de las relaciones históricamente predominantes en Chile entre partidos políticos y organizaciones sindicales apunta en el mismo sentido y ayuda a explicar

la contradicción largo tiempo sostenida entre el discurso ideológico confrontacional de la Central Unica de Trabajadores (y sus predecesoras) y su comportamiento objetivamente moderado y reformista. Discurso y conducta real, tanto sindical como empresarial, tuvieron esta característica dicotómica mientras el conflicto ideológico nacional se mantuvo en una intensidad mediana. Al radicalizarse el SCIP, con la consiguiente escalada del conflicto en el SCEC, la conducta de los actores se tornó cada vez más coincidente con su discurso ideológico.

En la medida que la hipótesis precedente, *que postula la autonomía relativa y gravitación preponderante del conflicto ideológico-político*, sea una aproximación razonable de la realidad, se infiere —y ésta es la percepción que inspira este trabajo— que para que sea posible una efectiva consolidación de la

democracia se requiere simultáneamente una suficiente convergencia ideológica o proyectos de sociedad no excluyentes, así como una adecuada capacidad de conciliación de intereses. Esta última no existe o no perdura en el largo plazo, en ausencia de la primera condición señalada. Por consiguiente, la convergencia ideológica, dato implícito en la matriz de Dahl anteriormente mencionada, se convierte para un país como Chile en requisito adicional de la estabilidad democrática. Habría que añadir que también parece ser válido el razonamiento inverso, en el sentido de que una confrontación objetivamente aguda y persistente de intereses tenderá, a su vez, a radicalizar las posturas ideológicas. Ello ocurrirá tanto en virtud de las múltiples relaciones cotidianas entre ambos sistemas de conflicto, como por el factor de representación de clase o grupo, que condiciona, al menos parcialmente, la conducta política.

IV. UTOPIA, PROYECTO HISTORICO, PROGRAMA POLITICO Y DEMOCRACIA

Planteada una convergencia ideológica suficiente, vale decir una realidad política configurada por la coexistencia de proyectos de sociedad no excluyentes, como requisito de la consolidación democrática, surgen de inmediato varias interrogantes. Por una parte, es indispensable sugerir algunos criterios que permitan precisar los conceptos de no exclusión y convergencia suficiente, tema al que se volverá en una sección posterior. Como paso previo, parece necesario determinar en qué nivel de abstracción o realidad se sitúa la convergencia que se reclama.

Para responder a esta pregunta es útil distinguir entre varios conceptos de distinta significación teórica y temporal. Al efecto, y para los fines de este documento, se entiende por utopía la sociedad ideal que cada corriente ideológica reconoce como fuente de inspiración y orientación fundamental. En contraste, la noción de proyecto histórico define lo que se quiere alcanzar en un plazo largo, digamos en el lapso de una generación. Por último, se entiende por programa político la propuesta específica que se formula para su eventual aplicación inmediata desde el gobierno, en un período presidencial de 6 a 8 años.

Está claro que la competencia electoral, procedimiento democrático por excelencia, tiene precisamente por objeto resolver la disputa entre distintos programas políticos mediante la simple aplicación del principio de mayoría. Es a este nivel que se produce la percepción social concreta respecto a la convergencia o el carácter excluyente de las propuestas alternativas que se hayan formulado. Es cierto que los problemas políticos se plantean, en buena medida, en función de situaciones coyunturales que dan a aquellos una especificidad que los independiza parcialmente de las visiones ideológicas de mayor plazo. Sin embargo, en definitiva, si los proyectos históricos que están en el origen o inspiran los programas políticos son muy divergentes, el respeto al procedimiento electoral democrático

co puede implicar un costo muy alto para los perdedores, porque en esas condiciones el programa que apruebe la mayoría sería visto por ellos como un retroceso que hay que evitar a toda costa. Aun más, es posible que el programa político de los vencedores sea percibido por la minoría como factor desencadenante de un proceso de naturaleza tal que reste toda viabilidad a la aplicación de la propuesta propia en el caso de verse dicha minoría del presente favorecida por un respaldo popular mayoritario en las siguientes elecciones, 6 u 8 años más tarde.

Se configura en tal caso la percepción de amenaza a que han hecho referencia diversos autores y pierde eficacia la válvula de seguridad democrática que es la posibilidad, siempre abierta, de la alternancia en el poder.

El concepto de convergencia suficiente es, por tanto, vital a nivel de los proyectos históricos con que se identifican las distintas corrientes ideológicas y las organizaciones partidarias que las representa. A su vez, los proyectos históricos serán menos disímiles en la medida que las utopías que los inspiran se perfilen en términos más bien difusos y generales, antes que en forma de visiones rigurosamente delineadas o sustentadas en presuntas verdades científicas o revelaciones divinas. En todo caso, a ese nivel de abstracción se observan a menudo fuertes concordancias vinculadas a aspiraciones generales propias de una cultura común, como son, por ejemplo, la solidaridad, la justicia, la dignidad e incluso la libertad e igualdad.

De acuerdo a lo anterior, la existencia o no de convergencia suficiente se define en lo fundamental a nivel de proyecto histórico.

Cabría añadir que el mencionado concepto se refiere no sólo a los fines definidos por cada proyecto, sino que se extiende también al ritmo del cambio y a los medios que se consideran legítimos o necesarios para alcanzar dichos fines. La cuestión del ritmo se vincula al problema de la gradualidad analizado en un párrafo anterior y a la disyuntiva evolución-sustitución que ha estado largo tiempo

en el primer plano del debate ideológico en Chile y otros países latinoamericanos. Las propuestas de sustitución del marco institucional, el orden económico y el sistema educativo (recuérdese el impacto producido por proyectos como la Cámara Unica, la Escuela Nacional Unificada y el área social de la economía, impulsados por el gobierno de la Unidad Popular) contribuyeron en alto grado a generar en Chile las percepciones de amenaza tantas veces mencionadas.

Por último, hay también una relación significativa entre las bases sustantivas de un proyecto histórico y los medios que se consideran adecuados para lograr los fines propuestos. Concepciones divergentes en esta materia dan lugar, a nivel de programas políticos, a muy diversas estrategias y propuestas de política pública. Si los proyectos de sociedad son muy excluyentes, lo serán, también, inevitablemente, los procesos de acercamiento al ideal previsto por las corrientes en pugna, producién-

dose la consiguiente incompatibilidad de corto plazo. En esas condiciones, el conflicto se hace irreductible.

El concepto de convergencia ideológica o proyectos no excluyentes de sociedad se ha planteado aquí como un requisito para la consolidación democrática, que puede ser satisfecho o no, lo que depende de múltiples factores. Se trata en primer término de un problema de coyuntura y oportunidad histórica, así como de uno relativo a la manera en que se interpretan los fenómenos y procesos sociales y la consiguiente evolución del pensamiento político. Sin embargo, y en lo tocante con el papel de las elites, cabría señalar que se trata, también, de una cuestión de lucidez y responsabilidad política. En definitiva, lo que aquí se quiere señalar es que la consolidación de la democracia será tanto más posible cuanto mayor sea el grado de convergencia de las "pasiones", y ello queda determinado, en buena parte, al interior del SCIP.

V. PLURALISMO, BLOQUE POR LOS CAMBIOS Y DEMOCRACIA

Las reflexiones precedentes conducen en definitiva a sostener que la consolidación de la democracia exige un grado importante de acuerdo en relación tanto a los fines como a las reglas de funcionamiento del régimen político y que tal cosa sólo será posible si existe convergencia suficiente a nivel de los proyectos históricos postulados por corrientes ideológicas que en conjunto representan una amplia mayoría nacional. Si se dan esas condiciones, será posible una concertación política y social que atenúe tanto los conflictos ideológico-políticos como la confrontación de intereses económico-corporativos. La concertación así descrita asegura la gradualidad del proceso de cambio y permite reducir a niveles tolerables los factores de inseguridad e incertidumbre.

La argumentación anterior cobra mayor fuerza si se tiene en cuenta que una de las características fundamentales de la democracia política es el pluralismo y la posibilidad de alternancia en el poder.

Cabría señalar, en primer término, que el pluralismo involucra necesariamente coexistencia en términos de igual legitimidad de los diferentes actores políticos y sociales. Si este principio no es reconocido y efectivamente aceptado por los actores, la competencia democrática se convierte en una confrontación en que se triunfa por la descalificación y, en definitiva, la destrucción de los contendores, porque si éstos son percibidos como de inferior o nula legitimidad, no hay más razón para respetarlos que el poder de que puedan disponer.

El principio de igual legitimidad es incompatible con la política concebida como verdad y error. Si prevalece esta última actitud, la democracia es imposible e imperará, simplemente, la ley del más fuerte.

El concepto de pluralismo no se agota pues en el necesario juego de mayorías y mino-

orías, propio del sistema democrático: implica, además, mutuo reconocimiento y aquiescencia, de modo que los programas que la mayoría impulse desde el gobierno sean aceptados por la minoría, aunque ésta manifieste su desacuerdo con ellos.

Más aún, el pluralismo y, por consiguiente, el principio de igual legitimidad sólo tendrá vigencia efectiva si se expresa en todos los campos de la realidad social, entendida ésta como un todo indivisible que abarca, por igual, la política, la economía y la cultura. No basta, en consecuencia, aceptar el pluralismo político y suponer que son otras las determinantes de, por ejemplo, el orden económico.

La alternancia en el poder constituye la expresión política central del pluralismo. Ahora bien, si no existe una razonable convergencia ideológica y no rige el principio de igual legitimidad, la alternancia en el poder político somete al sistema a tensiones extremas, pues no se produce coincidencia alguna en cuanto a la dirección del proceso de cambio ni respecto de los medios que habrán de usarse para el logro de los fines propuestos. En esas condiciones, la minoría puede percibir que los cambios que se producirán en el período de gobierno de sus antagonistas no le dará ya opción de reversibilidad, lo que constituye una amenaza real a la propia existencia. Se procurará impedir a cualquier precio, entonces, la materialización del programa triunfante, sea por la vía de la obstrucción o recurriendo al golpe de fuerza si ello resulta factible.

Para resolver el dilema planteado por la doble necesidad de lograr un cambio social sostenido y profundo y, al mismo tiempo, respetar el pluralismo y la alternancia en el poder, se ha recurrido a la noción del "bloque por los cambios", vale decir a la formación de una mayoría estable que impulse un proyecto de transformación social en una perspectiva de largo plazo.

Este concepto va indudablemente más allá de la afirmación convencional de que para el funcionamiento eficaz de la democracia es

deseable la existencia de mayorías estables de gobiernos, pues aquí se trata de una mayoría que se perpetúa más allá de un período presidencial, dado que su compromiso es asegurar la implantación del *proyecto nacional* compartido por sus integrantes.

Es evidente que una mayoría de este carácter puede ser un factor de eficacia del régimen político. Su compatibilidad con la consolidación de la democracia requiere, sin embargo, de algunas precisiones. En efecto, si el proyecto de la mayoría resulta inaceptable para la minoría, la prolongación de aquél en el tiempo se traducirá en una situación de dominación, en la que el bloque por los cambios adquirirá las características de un partido único. En tal caso se estaría, en verdad, eludiendo la exigencia de pluralismo y dando origen a una situación no-democrática que incentiva a la minoría a procurar, a su vez, la ruptura, asimismo no democrática, del sistema imperante.

Hay que advertir que no se pretende plantear un imperativo moral de tolerancia, sino analizar la viabilidad política de las alternativas en discusión. Por ello, dicho análisis es válido en la medida que se entienda referido a minorías significativas en términos tanto cuantitativos como de identificación con algún grupo o sector social relevante. En términos de *realpolitik*, siempre es posible excluir o ignorar impunemente a núcleos disidentes reducidos o dispersos.

En tal contexto, la aceptación del proyecto por parte de la mayoría implica que aquél puede ser objeto, al menos parcialmente, de negociación y acomodo. La minoría no ejerce el poder político, pero dispone de suficiente influencia para lograr que la formulación definitiva del proyecto de gobierno no sea incompatible con su propia existencia e intereses vitales. Si así acontece, la minoría tendrá incentivo suficiente para ajustar su comportamiento a las reglas democráticas, procurando obtener a futuro un respaldo popular mayoritario, o intentando cambiar la composición del bloque gubernativo, con el fin de otorgar un mayor peso relativo a las propias posiciones.

En el cuadro descrito en el párrafo anterior hay integración de la minoría al juego democrático y una visión de futuro suficientemente compartida como para que todos mantengan su fidelidad a dicho juego. En suma, no se requiere coincidencia, sino convergencia suficiente.

Si se examina el proceso que ha dado origen al concepto de bloque por los cambios, que no es menos que la profunda revalorización de la democracia política surgida en la izquierda chilena, queda la impresión de que en su actual grado de elaboración se trata de una visión aún un tanto simplificada de la realidad, que responde a un esquema de alianza de sectores populares y clase media que sostienen un proyecto común en confrontación con los intereses de la burguesía.

Parece evidente que un proceso de cambio orientado a lograr una efectiva profundización de la democracia en términos de justicia y mayor igualdad requiere de la participación protagónica de dichos sectores sociales. La realidad social chilena, sin embargo, se caracteriza por un grado de diferenciación que admite un análisis un tanto más complejo.

Por una parte, la existencia de distintos intereses y posiciones ideológicas al interior de cada una de las clases antes identificadas configura un cuadro compatible con una considerable diversidad de alianzas posibles. Este hecho queda reflejado en el multipartidismo chileno, que exhibe, junto a cierto grado de representatividad de clases, una configuración multiclasista de varios de los partidos mayores y la correlativa existencia de varias tendencias al interior de cada uno de ellos. El predominio alternado de una a otra de tales tendencias se traduce en mutaciones significativas del programa partidario, lo que puede inducir a su turno cambios en la composición de la mayoría de gobierno y del contenido específico de su programa político.

La diversidad anotada se expresa también en el pluralismo que caracteriza a las organizaciones sociales, particularmente notorio en el campo sindical. Los problemas que han impe-

dido una efectiva unidad de los trabajadores aun frente al enemigo común, que es el régimen autoritario, no son sino el reflejo de las profundas diferencias que los separan en lo tocante tanto a las concepciones de la sociedad como al papel futuro del sindicalismo y, en general, de los movimientos sociales. Las discrepancias corresponden a ideologías contrapuestas (socialistas, demócratacristianos, socialdemócratas y comunistas) y a contraposiciones de clase (obreros industriales, campesinos, empleados públicos y particulares, asociaciones profesionales, etc.), lo que configura una realidad relativamente fragmentada y, sin duda, compleja.

Tanto o más importante que lo anterior es la percepción, que constituye nuestra hipótesis de trabajo, de que en términos de valores y cultura no es realista suponer una burguesía aislada y contrapuesta a las demás clases sociales. Por el contrario, la cultura burguesa —incluidas la valorización del progreso individual y de la libertad personal, la propiedad privada y el lucro como motivación económica— está arraigada en amplios sectores de clase media y pequeños empresarios, comerciantes, profesionales y técnicos, obreros calificados, etc., y aun de sectores populares, así como en amplios contingentes femeninos.

En suma, lo que aquí se sostiene es que las dificultades para la formación del bloque por los cambios provienen no tanto de cálculos, intereses o juegos de poder de parte de las cúpulas partidarias, sino que obedecen a realidades más profundas de una sociedad que, si este análisis es correcto, exhibe una diversidad que hace posible e incluso indispensable, un efectivo pluralismo democrático, a menos que se quiera consagrar un régimen de fuerza en que un sector impone su ley al resto del país.

Si se descarta el concepto de bloque por los cambios en su formulación presente, ¿cómo asegurar una democracia progresiva, capaz de permitir un sostenido proceso de cambio social? En términos de la argumentación precedente, no cabría sino sugerir la existencia de

una mayoría recurrente o predominante a través del tiempo, que fuese portadora de un proyecto que contuviera algunas líneas centrales más o menos inmutables y suficientemente compartidas, pero abierto a múltiples ajustes vinculados a variaciones en la composición de la coalición gobernante y sujeto incluso a fases sucesivas de avance y consolidación de los cambios.

La alternancia en el poder de partidos conservadores y progresistas, que ha marcado la evolución de algunas de las democracias occidentales, corresponde a un proceso no lineal de este último tipo, en que la clarividencia de los sectores conservadores ha consistido en no pretender revertir la historia, procurando más bien lograr una recíproca adaptación entre los propios intereses y las nuevas realidades.

En este sentido, la dirección de la historia es clara. En un país como Chile se aplica aún con mayor propiedad la observación de "...la democratización ha significado siempre redistribuir recursos políticos reduciendo desigualdades políticas. Una mayor democratización no está nunca exenta de inconvenientes, pero mientras persisten grandes desigualdades en materia de recursos políticos el pluralismo democrático no estará a la altura de las potencialidades de una democracia de masas" (Dahl, 1982).

De todos modos, es preciso reconocer que la alternancia en el poder político plantea un problema no resuelto si se coincide en afirmar la necesidad de un proceso de profundización democrática y, simultáneamente, se reconoce un valor superior a la democracia política. En verdad, no parece haber más respuesta a esta interrogante que la de postular un proceso sostenido de cambios que a, través del tiempo, logre mayor justicia y menor desigualdad, como resultado tendencial de una evolución que en la realidad de más corto plazo muestra altibajos y variaciones cíclicas. Por cierto, no se trata de una fórmula óptima, ya que implica resignarse a que el progreso probablemente no esté exento de interrupciones. Si ta-

les intermitencias son demasiado frecuentes y/o configuran un ritmo lento de avance como tendencia de largo plazo, la consolidación de la democracia se verá amenazada por la ya mencionada pérdida de su legitimidad de ejercicio.

La alternancia en el poder pone a prueba la estabilidad del sistema democrático. El ries-

go implícito será tanto menor cuanto más aceptables resulten para los diversos sectores de la sociedad las diferentes coaliciones que se conformen y obtengan el triunfo electoral. Cabría añadir que el riesgo será menor, también, en la medida que parezca menos verosímil que, en algunas de esas coaliciones, puedan participar, con una cuota significativa de poder, grupos considerados como antisistema.

VI. DEMOCRACIA Y COMPROMISO DE CLASE

En los párrafos anteriores se ha sostenido, en síntesis, que la preservación de la democracia es incompatible con la hegemonía de un determinado sector o clase social. Requiere, por el contrario, un grado de convergencia ideológica que facilite los procesos de concertación política destinados a generar consenso suficiente en términos sustantivos y de procedimiento.

La noción de concertación así planteada es, en consecuencia, una propuesta de integración social y, por consiguiente, de compromiso de clase, que se contrapone a una visión de confrontación irreductible que sólo puede resolverse por la hegemonía de una clase determinada, fórmula que se estima incompatible con un sistema democrático. Surge entonces la interrogante que con propiedad plantea Przeworski: ¿qué puede impulsar, por ejemplo, a los trabajadores a aceptar un compromiso de clase? La respuesta es que lo harán sólo si perciben que tal comportamiento les resulta más útil que la alternativa confrontacional.

Un argumento principal reside en el peligro incuestionable, avalado por múltiples experiencias históricas, sobre todo en América Latina, de que la ruptura democrática suscite situaciones de dominación que excluyan, precisamente, a los trabajadores. Por otra parte, tampoco los socialismos reales satisfacen las aspiraciones de los trabajadores y la identidad partido-clase no pasa de ser un mito, según lo ha demostrado en forma dramática la experiencia de Polonia. Desde esa perspectiva de clase, entonces, la potencialidad relativa de la democracia parece suficientemente demostrada en la práctica, pese a las críticas que puedan merecer las insuficiencias y desigualdades que aún persisten en las democracias occidentales.

Más allá de ese argumento "por descarte", y en términos de razonamiento de Przeworski

(1981), la condición positiva principal para la aceptación de un compromiso de clase por parte de los trabajadores está representada por el nivel de acumulación y la eficiencia social de la inversión. En otras palabras, se requiere como condición necesaria que la burguesía cumpla su función social de contribuir al aumento del Producto Nacional en mayor medida que en cualquier otra fórmula alternativa. Dicho requerimiento pasa a ser condición suficiente si, además, existe garantía adecuada de que el proceso de expansión de las fuerzas productivas beneficiará en mayor proporción a los trabajadores y demás sectores postergados de la sociedad, lo que se relaciona con la "calidad" y composición de la inversión y con la distribución de los frutos del progreso. Si se desarrollan mecanismos de decisión política y control democrático que aseguren una razonable tendencia en el sentido indicado, el compromiso de clases se transforma en un esquema favorable para los trabajadores.

Ello significa, más concretamente, un orden económico en el que los mecanismos de decisión política —regidos por el principio igualitario de un hombre un voto— sirven para contrapesar el principio concentrador de un peso un voto que rige en un mercado desligado de toda intervención política. En síntesis, al revés de lo que sostienen los neoliberales, desde el punto de vista de la profundización y, por ende, de la preservación de la democracia es indispensable un cierto grado de politización de la economía.

Este cuadro corresponde a una situación del tipo de la que postula Rawls (1976), en el sentido de que las desigualdades sociales se justifican en la medida que correspondan a un ordenamiento que beneficie más que cualquier otro esquema alternativo a los sectores más desfavorecidos. Cuando el enunciado de Rawls se evalúa en términos probabilísticos y comparativos, la democracia y el consiguiente esquema de concertación y compromiso de clase se erigen como una alternativa política objetivamente superior.

VII. LA COYUNTURA HISTORICA ACTUAL: RIESGO Y OPORTUNIDAD

La coyuntura histórica concreta que vive Chile aparece cargada de riesgos y obstáculos para la consolidación democrática. A la intensidad del conflicto previo a la ruptura de 1973 se suman los efectos negativos de un régimen militar que ha significado el retroceso a una situación de dominación de clase que el país ya había superado y una crisis económica sin precedentes. Se configura así una acumulación de demandas y "cuentas por cobrar" que, sin duda, constituye un obstáculo formidable para la consolidación de la democracia.

Sin embargo, se aprecian también condiciones favorables en términos de la argumentación que se ha desarrollado. Entre ellas cabe destacar los siguientes factores principales:

- i) La magnitud del fracaso del régimen autoritario, la cual ha ido produciendo una creciente toma de conciencia acerca de la necesidad de acometer un esfuerzo conjunto de todos para sacar adelante el país. La concertación política y social aparece como la única fórmula de salida a la crisis.
- ii) La sensación íntima de fracaso o, al menos, de frustración, que de una u otra manera comparten los protagonistas de las experiencias políticas anteriores al gobierno militar. Una mayor humildad de intelectuales y políticos y la búsqueda más pragmática de respuestas eficaces pueden marcar un paréntesis en la generación de conflicto al interior y a partir del SCIP (Flisfisch, 1984), fenómeno que en algún grado revistió características de un "juego de máscaras" de intelectuales inmersos en sus propias disputas.
- iii) Una *conciencia compartida*, más rigurosa y amplia que en el pasado, en torno al valor superior de los derechos humanos fundamentales, incluidas las libertades políticas, como patrimonio cuya pérdida no es posible arriesgar.

iv) La reivindicación de las autonomías sociales como aspiración compartida que en la izquierda marca su pérdida de fe en el Estado como agente mágico de solución de todos los problemas e, incluso, el reconocimiento del carácter opresor en los socialismos reales. A su vez, en los ámbitos de derecha se percibe una acentuada desilusión ante el fracaso del experimento neoliberal y una consiguiente disposición a aceptar que el Estado juegue un papel más importante. En suma, el fortalecimiento de la sociedad civil, junto a un rol activo pero no omnipotente del Estado, es hoy, en alguna medida, bandera de la mayoría de las corrientes ideológicas.

v) Un creciente acuerdo, complementario del anterior, en postular la descentralización de la sociedad, con transferencia de poder y de recursos a los niveles regionales y locales y la consiguiente valorización del concepto de participación.

vi) Un alto grado de coincidencia en la identificación de los problemas prioritarios que el país debe resolver en la próxima década: empleo, pobreza, necesidades básicas y crecimiento económico.

Por otra parte, el examen de la evolución de los países de Europa Occidental revela la capacidad de transformación que ha caracterizado la democracia contemporánea. Un largo proceso de lucha e incorporación social, de progreso económico espectacular y de democratización progresiva en todos los planos de la vida social ha conducido a estos países desde el "capitalismo salvaje" del siglo XIX hasta el Estado de Bienestar y la sociedad post-industrial. La realidad así configurada ha producido, a su vez, una evolución significativa de los más importantes partidos socialistas europeos de raíz marxista, en términos tanto de su inserción en la respectiva sociedad nacional, como de sus proyectos históricos y programas políticos concretos.

El PSOE español, el PS francés, el PS del

Portugal y el socialismo griego impulsan, por igual, procesos de cambio en un marco de consenso nacional básico y atenuación consiguiente de los temores o "percepciones de amenaza" de sus contendores políticos.

A la luz de las condiciones internas antes

descritas cabría sostener que la consolidación democrática es difícil pero posible, y que no hay razones fundamentales que impidan producir en Chile una evolución del pensamiento político y un proceso de democratización de naturaleza no tan diferente al que se ha registrado en diversas naciones europeas.

VIII. ORDEN ECONOMICO Y DEMOCRACIA

Los problemas más apremiantes del país, tanto de corto como de mediano plazo, son en gran medida económicos. El debate ideológico, por su parte, se ha centrado también, en alto grado, en la economía. De ahí, entonces, la convicción de que el desafío principal del futuro y los mayores obstáculos para lograr la convergencia de proyectos históricos antes postulada como condición de consolidación democrática se sitúan en la definición del orden económico.

En primer término, el sistema económico debe generar un crecimiento dinámico y sostenido. Se trata de una condición necesaria para que la economía y, en consecuencia, la democracia, no sea un juego de suma cero, en el que el mejoramiento del bienestar material de unos sólo puede lograrse vía la reducción, o al menos la congelación en el tiempo, del nivel inicial que tienen los otros. Baste señalar que, a excepción de una minoría privilegiada, que goza de un alto nivel de vida, el resto de la población tiene necesidades y aspiraciones insatisfechas que están en agudo contraste con la realidad. La situación objetiva de los sectores más desfavorecidos, digamos de un 25 por ciento de los chilenos, está fuera de discusión. Por su parte, un porcentaje mayoritario del país tiene expectativas de futuro profundamente arraigadas en la cultura predominante y cuya justificación obvia se encuentra en los niveles de bienestar alcanzados por los países industrializados y, ciertamente, en el estándar que exhiben los sectores de altos ingresos del propio país.

En virtud de lo expuesto, un estilo y una estrategia de desarrollo que se propongan sólo lograr la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres producirá inevitablemente la frustración y el resentimiento de una mayoría situada en niveles intermedios de la escala social. La lealtad de estos sectores al sistema se erosionará rápidamente si no perciben que el futuro les ofrece también a ellos posibilida-

des significativas de progreso. En suma, se requiere un crecimiento económico dinámico que permita hacer frente a la prioridad más urgente e ineludible de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y que abra, simultáneamente, expectativas de mejoramiento del nivel general de vida. Como señala con propiedad Duverger (1981), el éxito de las alianzas nacionales supone que el crecimiento es lo bastante fuerte para que los patrones acepten pagar el precio de la paz y para que los trabajadores aprecien las ventajas derivadas de ella.

La eficacia del sistema económico se medirá, en consecuencia, en función de su capacidad de satisfacer este doble requerimiento, el cual no es sino una reiteración del concepto de que crecimiento económico dinámico y distribución más equitativa del ingreso son exigencias que se deben satisfacer en forma simultánea.

Un esquema basado en la secuencia simplista de crecimiento hoy y mejor distribución más adelante es, también, objetivamente incompatible con la preservación de la democracia. Un orden que se proponga conciliar ambos objetivos deberá, por una parte, democratizar la economía, cuidando al mismo tiempo que las "reglas del juego" del sistema faciliten su operación eficaz. Esto último significa respetar la lógica de funcionamiento propio del esquema económico que se acuerde establecer.

Como se señaló anteriormente, un proceso de democratización de este tipo requiere transferir a la arena política un número significativo de decisiones económicas, para que el peso del principio democrático de un hombre, un voto, pueda corregir las decisiones del mercado. Por responder estas últimas, principalmente al principio de un peso, un voto, tienden a perpetuar y acentuar las desigualdades iniciales, fenómeno que se agrava en mercados oligopólicos o manipulados por acuerdos entre los poderosos.

Sin embargo, no es menos válido el aserto de que la preservación de la democracia requiere un sistema de asignación de recompensas económicas que esté fuera del ámbito político (Usher, 1981). Se trata de que cada individuo o grupo social perciba que una proporción importante de su propia recompensa no queda entregada a la decisión de una mayoría política investida del poder discrecional. Si así ocurriera se produciría una relación de dependencia, producto de la pérdida de autonomía social real en materia económica, situación incompatible con un sistema democrático.

Las observaciones precedentes llevan a concluir que toda concentración de poder económico constituye una amenaza para la democracia. El poder privado acentúa las desigualdades de oportunidad y resultado, e involucra la capacidad de manipular las decisiones políticas, de modo que el principio un peso, un voto domina no sólo en el mercado, sino que termina ocupando espacios de decisión propios del principio democrático de un hombre, un voto. Por su parte, un excesivo poder económico del Estado implica un desequilibrio similar en favor de la mayoría política y/o de la burocracia pública, en detrimento potencial de los derechos de la minoría, con el agravante de que en este caso la acumulación de poder político y de poder económico genera una capacidad de dominación incontrarrestable de quienes controlan el Estado.

De acuerdo con lo anterior, las relaciones Estado-Economía privada y Decisión de mercado-Decisión política son una cuestión de grado, que admite soluciones diversas para cada país y período histórico específicos. Las fórmulas extremas en uno u otro sentido constituyen un peligro real para la convivencia democrática.

Desde otra perspectiva, cabría añadir que la sociedad contemporánea es más que una mera suma de individuos y que particularmente la democracia de masas se caracteriza por la presencia activa y el poder real de una creciente diversidad de organizaciones sociales

autónomas representativas de los más diversos sectores de la comunidad. La lógica democrática indica que resulta tan inevitable como necesario que ellas participen en el proceso de toma de decisiones, incluyendo, por cierto, las de carácter económico. De lo contrario, esas organizaciones prácticamente no tendrían razón de ser.

La observación precedente indica que en el campo económico existen tres mecanismos de decisión que se entrelazan de diversas maneras y que es necesario conciliar en la operación de un proceso democrático complejo. Ellos son:

- i) Los de mercado, utilizados principalmente por individuos y unidades económicas;
- ii) Los de carácter burocrático o de planificación, que sustentan las decisiones económicas de origen político;
- iii) Los de participación y concertación, en los cuales intervienen los grupos organizados de la sociedad civil.

El Estado participa en los tres escenarios enumerados, lo que realza la función coordinadora e integradora que le corresponde como órgano representativo del conjunto de la comunidad nacional. La preservación de la democracia requiere que en el ejercicio de este papel procure una adecuada distribución de tareas entre estos tres mecanismos de decisión. Se trata de asegurar una orientación congruente con los objetivos del programa político de gobierno (planificación), de reconocer las organizaciones sociales y respetar su autonomía (participación y concertación), y de preservar la libertad del individuo (mercado). Todo ello, simultáneamente.

De acuerdo con lo anterior, el concepto de economía mixta surge como la "cara económica" de la democracia política. La división de funciones entre Estado y actividad privada permite asimismo extender el pluralismo al campo de la economía mediante el estímulo

lo y la promoción (lo que no significa subsidio masivo) de las más diversas formas de propiedad y gestión. De este modo se hace posible evaluar mejor la potencialidad del cooperativismo, la autogestión, o las empresas de propiedad de municipios o de organizaciones de trabajadores, así como explorar distintas combinaciones de propiedad pública y gestión privada, o viceversa, y de gestión autónoma no gubernamental de empresas estatales.

Un aspecto vital del problema radica en el hecho de que la reforma política al sistema económico tiene como punto de partida en Chile (y en el resto de América Latina, a excepción de Cuba) un orden capitalista. Los cambios afectan pues al sistema inicial y se dan dentro de éste si se acepta el imperativo democrático de la gradualidad y, por tanto, del cambio evolutivo.

Desde el punto de vista de los proyectos históricos que interpretan las visiones alternativas de sociedad surgidas desde las elites intelectuales y políticas, es importante entender que la afirmación precedente no excluye la posibilidad de que en el largo plazo el sistema económico se transforme de modo tal que sea impropio encasillarlo en la misma categoría que el orden inicial. El *Welfare State* tiene sin duda poca semejanza con el capitalismo de Manchester. El camino recorrido por los países europeos autoriza a afirmar igualmente que el proceso de cambio podría haberse profundizado aún más si la mayoría política y social lo hubiere querido. Su estabilidad actual obedece a que tal alternativa no tiene respaldo suficiente en países que parecen hoy estar básicamente conformes con el capitalismo socializado o socialismo burgués imperante. Es revelador que una propuesta presentada en Suecia en 1978, tendiente a producir una transferencia patrimonial masiva de la empresa privada convencional a las organizaciones de trabajadores, haya sido desestimada por los propios sindicatos. La preservación de la concertación democrática fue en definitiva más importante que dicho cambio estructural.

Los programas del PSOE, del gobierno socialista de Mitterand, del PS portugués y del

régimen socialista griego son claramente de reforma no muy espectacular al sistema capitalista, el cual, al menos en los dos últimos casos dista mucho de haber alcanzado su madurez. Además, para el Partido Socialista francés tal programa político de reforma dentro del sistema resulta perfectamente compatible con una declaración de principios que sostiene la imposibilidad de construir una sociedad plenamente democrática en el contexto capitalista. En todos estos casos, las políticas impulsadas por gobiernos socialistas reflejan tanto una visión de lo posible, como una opción deliberada en relación a una estrategia de mediano plazo congruente con el hecho objetivo de que los socialismos reales que se conocen son menos democráticos que los regímenes imperantes en cualquier país de Europa Occidental.

Por otra parte, la aceptación del pluralismo implica, como ya se ha señalado, un reconocimiento de legitimidad a todos los actores. En el contexto de la economía mixta, ello involucra extender tal reconocimiento, por igual, al Estado y a la empresa privada. La preservación de la democracia se resiente con la descalificación ideológica ingenua o interesada del Estado-Leviathán, como ha ocurrido en estos años en Chile, por cuanto ello conduce a que el Estado abandone responsabilidades esenciales. Del mismo modo, la democracia es difícilmente compatible con la visión de que el empresario privado es un actor espúreo al que se tolera mientras sea inevitable, reduciendo en lo posible su campo de acción al ámbito de la pequeña empresa.

El pluralismo así definido es incompatible con una acción política centrada en la confrontación o lucha de clases, pero congruente con el uso de ese concepto como interpretación orientadora y explicación de la persistencia de conflicto al interior del compromiso democrático.

Se ha dicho, con razón, que el espíritu de iniciativa, creatividad y disposición a asumir riesgos que definen la condición shumpeteriana no ha sido un rasgo propio del empresariado nacional. Se añade que en Chile se ha destaca-

do en cambio, un núcleo importante de empresarios públicos, a cuya visión y capacidad se debe el desarrollo de instituciones y empresas tan fundamentales como CORFO, ENDESA, CAP, ENAMI y ENAP. Esto es, sin duda, cierto y en Chile hay consenso acerca del significativo papel desempeñado por los grandes servidores públicos que crearon y dirigieron dichas empresas. No obstante, hay que reconocer que, junto a ellas, se comprueba la existencia de empresas estatales burocratizadas y de gestión mediocre. De igual modo, el juicio global transcrito respecto de la empresa privada no implica desconocer que en el desarrollo de ésta ha jugado un papel trascendente un puñado de hombres emprendedores y de gran capacidad. En definitiva, parece más justo sostener que no cabe establecer jerarquías relativas y que el conjunto refleja más bien una insuficiencia a tono con el relativo nivel de desarrollo y el déficit de capacidad organizacional y ejecutiva del país.

Es conveniente, por otra parte, señalar que las apariencias y las limitaciones objetivas a que se ha aludido no invalidan la tesis más general de que en una economía compleja, en la cual operan muchos miles de unidades económicas grandes, medianas y pequeñas, el empresario privado autónomo es un agente indispensable. En efecto, permite el funcionamiento de un sistema que, aprovechando las cualidades computacionales del mercado, es claramente más eficiente que la planificación centralizada y el modelo correlativo de decisiones económicas primordialmente burocráticas. Prueba de este aserto es el espectacular desarrollo de las fuerzas productivas en las democracias capitalistas.

Afirmar que la democracia es incompatible con la planificación imperativa y centralizada y la propiedad colectiva de los medios de producción no supone, en modo alguno, ignorar que los agentes económicos privados tendrán que operar en un marco regulado y orientado por la comunidad desde el Estado. Tampoco significa afirmar que la existencia de empresas estatales y empresarios públicos sea ilegítima o innecesaria. En síntesis, hay procesos, formas y grados de socialización. Del mis-

mo modo, existen formas de desarrollo capitalista que pueden contribuir a la consolidación democrática, como ha ocurrido en muchos países de Occidente, en tanto que otras —como es el caso de los experimentos neoliberales recientes en el Sur de América Latina— pueden generar conflictos de tal envergadura que acabarían con la democracia que intente aplicarlos. No es fortuito que en América Latina el modelo neoliberal se haya implantado sólo en contextos políticos autoritarios.

¿Qué procesos, instituciones e instrumentos que tienden a socializar la economía o implican una acción política sobre el sistema económico destinado a reducir desigualdades o injusticias de diverso orden y, en general, a democratizar la sociedad, son entonces viables en un contexto democrático? ¿Cuáles favorecen la convergencia ideológica y política y la conciliación de intereses, sin inhibir o entorpecer el desarrollo dinámico de la economía?

No se pretende desarrollar tema tan complejo en este documento. Debe entenderse lo que sigue como meras reflexiones preliminares.

Dan Usher (1981) propone un primer criterio que parece adecuado. Señala que los procesos de redistribución que tienden a reducir las diferencias en las recompensas recibidas por, digamos, tres individuos (o sectores sociales) hipotéticos, sin alterar su ordenación relativa (si el ingreso de A es mayor que el de B, y éste mayor que el de C, tal orden se mantiene) son más claramente compatibles con la democracia y la concertación que ésta requiere, que intentos que apunten a modificar dicha ordenación (de modo, por ejemplo, que a C se asigne un ingreso mayor que B; y a éste, uno mayor que a A).

No hay duda que el tema más controvertido y que mayores pasiones y temores despierta es el que dice relación con el derecho de propiedad. Es efectivo que éste ha sido ideológicamente sobredimensionado, pero el hecho es que se la percibe como un asunto

crucial. Por ello es indispensable que las normas que lo regulen sean claras y estables, indicando con precisión las limitaciones y restricciones que puedan afectarlo, así como las correspondientes normas de indemnización o compensación. La propiedad no tiene el carácter sacrosanto que a veces se le atribuye, pero la expropiación como instrumento masivo recurrente, con mayor razón si es de naturaleza confiscatoria, resulta gravemente atentatoria contra la estabilidad democrática.

En términos más generales, cabría señalar que en un esquema democrático la alteración radical de derechos previamente reconocidos sólo resulta viable si el sector afectado es perfectamente identificable y aislable del resto de la sociedad. Se requiere una especificidad suficiente o respaldada por una argumentación poderosa para evitar la percepción de que se está provocando un cambio de sistema y de las reglas del juego globales de la economía. La interpretación práctica de este principio depende, naturalmente, del tiempo y del lugar en que se lo aplique. A vía de ejemplo, cabe recordar que la nacionalización del cobre no produjo problema político alguno al interior del país, en tanto que la reforma agraria fue vista como un proceso que podía intentar extenderse a la propiedad industrial, lo que suscitó la oposición del empresariado urbano. Si esta última reforma se hubiese limitado estrictamente al latifundio mal trabajado, por ejemplo, sin darle la connotación ideológica que tuvo, se habría reducido la magnitud del conflicto que su aplicación produjo en el país. Tampoco afectaría la mentalidad democrática la hipotética expropiación, por malos manejos, de una empresa como CRAV o de los "imperios de papel" de los dos grandes grupos económicos. Sería, en cambio, extremadamente negativo desde la perspectiva de la estabilidad democrática pretender estatizar, digamos, el grueso de las empresas manufactureras que ocupan más de 500 trabajadores.

En términos positivos, la propiedad es percibida como un derecho esencial por todo aquel que dispone de algún patrimonio, aunque no sea más que una vivienda, un camión o taxi, un pequeño taller o negocio minorista,

etc. Por ello, cabe presumir que la máxima compatibilidad entre democracia política y orden económico más democrático se logrará con un proceso sostenido y profundo de expansión en el acceso a la propiedad, incluidos ciertamente los medios de producción. La constitución de fondos de capitalización de los trabajadores o de sus organizaciones, la creación de empresas de propiedad de otras organizaciones sociales, el establecimiento de diversas formas de co-gestión y participación en las utilidades, así como la apertura de las empresas cerradas al pequeño ahorrante son algunas de las modalidades que vale la pena explorar al respecto.

Por último, conviene reiterar, que un proceso de desarrollo y democratización económica que conjugue dinamismo y equidad requiere una regulación del proceso de ahorro-inversión, de modo que el Estado asuma un papel protagónico como garante del cumplimiento de la función social del empresario.

Un proceso de desarrollo democrático implica producir una mayor igualdad de oportunidades. Contrariamente a lo que sostienen los ideólogos neoliberales, ello exige un Estado no-neutral, que actúe movido, en consecuencia, por un principio de compensación, que significa apoyar en mayor medida a los más débiles o desfavorecidos. Ello involucra, por ejemplo, asignar recursos para educación o salud en razón inversa al nivel de ingreso per cápita de la respectiva comuna o provincia, o en función de algún índice pertinente.

De modo más general, cabe afirmar que desde el punto de vista de la ampliación de las áreas de coincidencia capaces de facilitar la concertación democrática, resultan particularmente atrayentes las políticas destinadas a lograr una mayor igualdad de oportunidades. Ello obedece a que se trata de procesos que mejoran las posiciones de los grupos favorecidos, pero que no involucran acciones punitivas, expropiatorias o de pérdida de derechos en contra de los grupos que se encuentran inicialmente en situación relativa más favorable, sin perjuicio del efecto redistributivo global que se produzca.

Por último, la estabilidad de un proceso democrático exige precisar el marco de vigencia y restricción de las libertades económicas. Parece indispensable asegurar la libertad de iniciativa y de empresa, a condición de impedir los fenómenos de concertación que hemos presenciado en estos años en Chile. En cambio, no es posible respetar la vigencia plena de la tan pregonada soberanía del consumidor, la cual se ha traducido en una absurda fragmentación y diversificación de la demanda, con el consiguiente derroche de divisas y menores posibilidades de que los productos chilenos compitan con una serie de sofisticados artículos importados.

Las observaciones precedentes se han centrado en problemas que parecen requerir algún tratamiento explícito, dado que existe la

posibilidad de abordarlos de una manera que contribuya a la estabilidad democrática, así como el riesgo de enfocarlos con criterios que la afecten negativamente. Distinto es el caso de materias como las funciones reguladoras o redistributivas del Estado, respecto de las cuales se debe optar entre políticas que no afectan las perspectivas de la democracia, sino en cuanto a que su eventual fracaso podría inducir una pérdida de legitimidad del sistema político. Así ocurre, por ejemplo, con el uso de instrumentos como el control de precios, los subsidios o determinadas políticas monetarias, cambiarias o de comercio exterior. Mención especial merece la preservación de los equilibrios macroeconómicos, dado el efecto profundamente deslegitimador de fenómenos como la inflación crónica, el elevado desempleo o las crisis recurrentes de balanza de pagos.

IX. LA HERENCIA DEL AUTORITARISMO

Los temas planteados en la sección anterior pueden parecer abstractos y desvinculados de la realidad nacional. Se sostiene, en efecto, que la tarea democrática consistirá en reconstruir un país sumido en una crisis sin precedentes, en reparar abusos e injusticias, y en corregir distorsiones y desequilibrios de diverso orden. Además del desempleo, la paralización productiva y el endeudamiento, se menciona con especial énfasis la concentración patrimonial, la indefensión de los trabajadores y la destrucción de sus organizaciones, el dismantelamiento del Estado y el predominio de valores ajenos a la tradición chilena, como el individualismo y el consumismo. A todo ello, se añade sin duda las responsabilidades por violaciones de derechos humanos. En definitiva, se sostiene que el acuerdo democrático deberá gestarse en torno al tratamiento de la situación inicial a la que habrá que hacer frente incluyendo la necesidad de los ajustes de cuenta.

Estos problemas, de indiscutible significación, no afectan a nuestro juicio la validez de las reflexiones contenidas en el presente documento. Desde luego, la necesidad de forjar acuerdos ampliamente mayoritarios se aplica con particular fuerza a temas que, por estar ligados al momento actual y al pasado reciente, son mirados con pasión. Es indudable, también, que las elites intelectuales y políticas desempeñarán un papel protagónico en la determinación de criterios y soluciones de esos problemas. En la medida que así sea, resultará decisivo para el futuro democrático el grado de convergencia ideológica y, por consiguiente, de concertación política y social que pueda producirse al respecto. No es mera retórica sostener que las posibilidades de reconciliación y de gestación de un gran proyecto nacional están indisolublemente ligadas al proceso que se desarrolle en los inicios del nuevo orden democrático e, incluso, en el curso de una eventual transición predemocrática.

Del mismo modo, resultan pertinentes las reflexiones formuladas en torno a la reducción de la inseguridad y la incertidumbre, lo

mismo que a la gradualidad del cambio, como condiciones de estabilidad democrática. La mayoría del país desea el término del régimen autoritario y estará dispuesta a mirar con benevolencia inicial la acción de los líderes democráticos. No es menos cierto, sin embargo, que hay que entender tal actitud como una lealtad condicionada a la evolución de los acontecimientos. En síntesis, la democracia estará a prueba. De ahí la imprescindible necesidad de evitar que sectores sociales e instituciones relevantes —las Fuerzas Armadas, por ejemplo— se sientan amenazados en sus intereses o valores básicos. Si la tolerancia y el respeto, que exigen la vigencia de mutuas garantías, son requisitos imprescindibles de la consolidación democrática, no puede dejárselos impunemente de lado en un interregno inicial, aunque se obre legítimamente en nombre de la justicia. En suma, el tránsito del autoritarismo a la democracia requiere de una capacidad de concertación política y social que permita conciliar la justicia con la prudencia.

Junto al riesgo ya mencionado de demandas reprimidas y reivindicaciones pendientes, parece existir también una predisposición a comprender que la crisis ha afectado a todos los sectores y que la situación actual es de hipoteca colectiva, por lo que la recuperación de lo perdido entrañará inevitablemente un proceso largo y difícil. Es esa percepción de crisis la que, asimismo, ha ido creando conciencia en torno a la necesidad de alguna forma de Pacto Social que complemente y sustente el Pacto Político que deberá dar Gobierno al país.

Teniendo presente lo anterior, se enuncian enseguida, en calidad de hipótesis de trabajo, algunas posibles bases económicas de la concertación político-social requerida, que se sitúan en diversos planos y niveles de generalidad.

- i) Aplicación de una política de reactivación y desarrollo económico apoyada en un concepto de asociación entre el Estado y el sector privado que sustituya la confrontación tradicional que caracterizó las relaciones entre estos actores en el pasado,

por una efectiva cooperación entre un Estado que programa, orienta y regula, y un sector privado que es el actor principal del proceso de producción.

- ii) Reconocimiento de que el empleo y la satisfacción de necesidades básicas constituyen las prioridades básicas para la próxima década, con el soporte de un crecimiento económico sostenido;
- iii) Impulso de una política social que privilegie las acciones destinadas a lograr una mayor igualdad de oportunidades;
- iv) Modificación inmediata y a fondo de la legislación laboral, derogando las disposiciones abusivas en vigencia, de modo que los trabajadores y sus organizaciones logren una situación de poder equivalente a la que detentan las asociaciones empresariales, incluyendo el derecho a huelga, la negociación colectiva y el fortalecimiento de la organización sindical. La concertación sólo puede darse entre iguales, por lo que este punto es un requisito político fundamental para un futuro proceso democrático.
- v) Asegurar a los trabajadores una mayor tución sobre sus ahorros previsionales y estudiar la utilización de este recurso como mecanismo de acceso popular al patrimonio nacional, sin perjuicio del perfeccionamiento del sistema previsional.
- vi) Establecimiento de un sistema financiero

mixto que evite nuevos procesos de concentración patrimonial y formación de conglomerados, en el entendido de que la crisis actual del sistema será manejada de modo de terminar con la concentración previamente existente.

- vii) Rápido desarrollo de mecanismos de participación a nivel regional y comunal, con transferencia adecuada de recursos y responsabilidades, de modo de fortalecer efectivamente la sociedad civil; y
- viii) Aplicación de una política económica y financiera respecto del exterior que cautele la autonomía nacional, fortalezca la capacidad de negociación del país y acoja la inversión extranjera que implique un aporte real en términos de tecnología, divisas y mercado.

El enunciado precedente no debe entenderse sino como un intento del autor de ilustrar, por la vía de sugerencias más específicas, la hipótesis de que sobre la base de un planteamiento que asigne un papel trascendente a cada uno de los actores y que logre distribuir con cierta equidad costos y beneficios, es posible lograr la concertación requerida, a condición de que las elites intelectuales y políticas le den su apoyo. A su vez, el liderato de elites podrá, en el marco de una convergencia ideológica suficiente, inducir en los actores sociales un comportamiento razonable que lleve a conciliar intereses que, de otro modo, por efecto sumado de la historia y de la crisis parecerían irreductiblemente contrapuestos.

X. INSTITUCIONES POLITICAS Y MECANISMOS DE CONCERTACION

La tesis principal de este documento es que en Chile —y otros países en desarrollo— la consolidación de la democracia depende más del grado de acuerdo sustantivo que pueda lograrse —a su vez vinculado a la convergencia de proyectos de sociedad—, que del consenso formal en relación a los procedimientos. Se sostiene, además, que éste no se producirá si no hay convergencia sustantiva suficiente. Es esencial, por ejemplo, reconocer la legitimidad y respetar las decisiones de la mayoría parlamentaria en materia económico-social. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, hay un riesgo cierto de que tal reconocimiento no se produzca si no se alcanza un acuerdo mínimo suficiente en torno a los rasgos fundamentales del orden económico democrático.

Lo anterior no significa que las instituciones políticas y los mecanismos de concertación carezcan de significación. Por el contrario, su existencia y desarrollo es condición necesaria para que situaciones de potencial convergencia ideológico-política (SCIP) y/o de conciliación de intereses (SCEC) puedan materializarse. Aún más, la existencia de escenarios e instancias adecuadas de encuentro, debate y decisión produce comunicación y desarrolla relaciones que pueden contribuir a modificar posiciones políticas iniciales e inducir comportamientos que faciliten el acuerdo. En casos de conflictividad alta y persistente, pero no polarizada ni extrema, la eficacia o debilidad de tales instituciones y mecanismos será decisiva para inclinar la balanza hacia la concertación o la confrontación.

No se pretende desarrollar tema tan vasto y complejo en el presente documento. En lo que sigue, se esbozan algunas ideas preliminares, con el fin de ilustrar algunos factores que desde el punto de vista de la consolidación democrática es necesario considerar.

La Constitución debe, sin duda, ser la máxima expresión del acuerdo nacional básico, en términos de reglas de convivencia y valores compartidos. Sus disposiciones están destina-

das a tener vigencia en el largo plazo, justamente porque son expresión de lo que une, de lo que se tiene en común. Por otra parte, se requiere que sus normas sean flexibles, ya que, dado el rol que le es propio, la Constitución que es percibida como una camisa de fuerza por un sector significativo del país deja de ser un instrumento válido. Debe ella poseer una legitimidad e inspirar un respeto que la coloque por encima de la política contingente. Cuando se convierte en objeto del debate político y, en consecuencia, en factor de conflicto y no de unidad, pierde su razón de ser.

Objetivamente, eso es lo que ha ocurrido en Chile con la Constitución de 1980, marcada por un doble pecado original. Su articulado refleja una concepción ideológica estrecha, una visión autoritaria del sistema político y una percepción negativa y temerosa del funcionamiento de las instituciones democráticas. Su implantación, por otra parte, estuvo viciada, primero, por una fase de elaboración hermética y sectaria y, luego, por un proceso de aprobación que careció de elementales condiciones de libertad y que fue, en rigor, una manipulación política que tuvo su máxima expresión en el plebiscito convocado para ratificarla. Por ello, una apreciable proporción del país la rechaza, acatando sus disposiciones como un mero acto de sometimiento.

A la luz de estos antecedentes, poco importa que en el citado plebiscito haya votado afirmativamente una mayoría de ciudadanos. La Constitución de 1980 no es instrumento idóneo para la transición a una democracia estable. Un primer desafío fundamental que enfrenta el país, entonces, es lograr un acuerdo constitucional real que comprometa efectivamente a la gran mayoría del país. Para ello se requiere, en primer lugar, un procedimiento que no deje dudas respecto de su legitimidad como expresión libre e informada de la soberanía popular. En segundo término, tal procedimiento debe ofrecer una efectiva oportunidad de llegar a un consenso sustantivo en torno a un texto constitucional definitivo. Si tal acuerdo se lograra, con una posterior consagración solemne mediante la libre expresión popular, se habría dado un paso muy impor-

tante para la estabilidad de la democracia. En caso contrario, las opciones alternativas que surjan, incluida la Constitución de 1980 si aun contara con suficientes sostenedores, deberán ser sometidas al pueblo para la decisión final.

Un segundo factor que ha de considerarse es el régimen político. En la medida que la estabilidad democrática requiere eficacia en los resultados y suficiente capacidad de concertación política, debe diseñarse un régimen que contribuya al logro de ambos objetivos y que procure conciliar los márgenes de contradicción que haya entre ellos. La eficacia apunta a la existencia de una mayoría clara de gobierno y de una autoridad ejecutiva fuerte con amplia capacidad de decisión y acción. La necesidad de concertación, por su parte, implica establecer mecanismos que faciliten o induzcan la negociación y el compromiso. En un sentido más general, para gobernar con eficacia se requiere una mayoría con poder suficiente, en tanto que para mantener la unidad o cohesión nacional, la integración de la minoría. Ello no significa que esta última deba estar de acuerdo con el programa de la mayoría, sino tan sólo compartir algunos objetivos esenciales de la primera, coincidir con ella en la estructura gruesa del orden social y, desde el punto de vista procesal, disponer de suficiente garantía de que sus derechos e intereses esenciales serán respetados.

El sistema presidencial, propio de la tradición chilena, provee una autoridad ejecutiva fuerte, en tanto que la concertación se identifica más con el funcionamiento de mecanismos colegiados, en especial el Parlamento y los partidos políticos.

La conciliación de ambos requerimientos se puede lograr si la autoridad ejecutiva está obligada a apoyar su gestión en una mayoría parlamentaria efectiva y si la existencia continuada de ésta queda garantizada por mecanismos adecuados. La separación de funciones entre un Jefe de Estado, factor de unión y árbitro por encima de la contingencia, y un Jefe de Gobierno o Primer Ministro, que encarna el programa político y es responsable ante la mayoría parlamentaria, puede ser un factor adi-

cional de compatibilización entre continuidad (Jefe de Estado) y cambio (Jefe de Gobierno). Para que este tipo de esquema pueda operar de manera eficaz, se requiere una normativa cuidadosamente diseñada que resuelva los conflictos que puedan producirse (facultad de disolver el Congreso o cambio del Primer Ministro, etc.) y evite vacíos temporales de conducción política (censura constructiva como condición previa al cambio de Jefe de Gobierno, facultad del Jefe de Estado de asumir transitoriamente el rol de Jefe de Gobierno en caso de disolución y renovación del Parlamento) (Grupo de Estudios Constitucionales, 1980).

Por otra parte, se precisa de un sistema electoral que asegure la legitimidad de los elegidos por votación popular, sobre la base a la aplicación del principio de representación proporcional, con ajustes moderados que faciliten la formación de mayorías y eviten una fragmentación política excesiva (por ejemplo, la condición de obtener no menos del 5 por ciento de la votación nacional para elegir un parlamentario).

Del mismo modo, es indispensable fortalecer el sistema de partidos políticos, dándoles un status formal reconocido por la Constitución y responsabilidad pública en el marco de una normativa precisa y exigente. Se requiere respaldo social consciente para que los partidos puedan cumplir su rol, así como sanción social efectiva (además de la que señale la ley) contra quienes infringieren el código de conducta que regule su funcionamiento.

En todo caso, vale la pena señalar que las posibilidades de concertación en una sociedad polarizada como la chilena mejoran si existe un número relativamente reducido (pero más de dos, pues el bipartidismo no corresponde a la fragmentación real existente en Chile) de partidos fuertes, que configuren un *continuum* político que refleje un similar *continuum* de estructura social. El sistema político ganará en estabilidad en la medida que el amplio espectro de clases, intereses y subculturas esté representado de modo tal que algunos de los partidos mayores tengan también en su interior elementos de esa pluralidad. Sólo de ese

modo se evita que cada partido termine representando un "ghetto", desconectado y sin comprensión ni tolerancia por el resto de la sociedad.

Ya se ha hecho referencia al aporte que a la consolidación de la democracia puede hacer un proceso de descentralización inducido por el desarrollo de instancias de participación en diversas formas y niveles, en el entendido de que éstas conllevan un traspaso sustancial de atribuciones, responsabilidades y recursos. Hay acuerdo en señalar que la alta centralización política y administrativa que siempre caracterizó a Chile contribuyó al debilitamiento de la institucionalidad democrática, debido a que condujo a una similar acumulación de conflictos en la cúpula del sistema político. Un sistema más descentralizado implica que una serie de conflictos son encarados y resueltos a nivel sectorial o regional por los actores más directamente involucrados.

Hay que tener en cuenta que esta desconcentración de conflictos implicará, por otra parte, un costo en términos de pérdida de capacidad de conducción nacional del gobierno central, lo que más allá de cierto límite puede entorpecer seriamente el cumplimiento del programa político en aplicación. El riesgo de pérdida de eficacia del sistema debe, en consecuencia, medirse en relación con la reducción de conflictividad que se espera conseguir. La determinación del nivel y las modalidades óptimas de participación y descentralización es, en suma, una decisión política delicada, que requiere de un amplio respaldo para que el esquema que se ponga en práctica sea respetado por los diversos actores políticos y sociales. Resulta obvio que si el propio esquema de participación es fuente de conflictos, no sólo pierde efectividad, sino que puede amplificar la conflictividad al sistema político, en vez de reducirla.

Los mecanismos de concertación social, en especial los que reúnen a empresarios y trabajadores, con o sin la presencia del Estado, constituyen una forma particularmente importante de participación y descentralización de conflictos. De enorme gravitación en Euro-

pa, donde han tenido extraordinario éxito, su creación y fortalecimiento resulta indispensable para la posibilidad de cualquier forma de Pacto Social en el mediano plazo. Desarrollar en Chile un esquema similar constituye un gran desafío y una difícil tarea.

En primer término, como se señaló en un párrafo anterior, la concertación sólo se produce entre iguales, condición que está lejos de darse debido a la debilidad y atomización de las organizaciones de trabajadores. No se trata solamente de que la legislación laboral vigente deja en la indefensión a los trabajadores. El restablecimiento de una normativa jurídica que deje en un plano de igualdad formal a organizaciones empresariales y de trabajadores es apenas un primer paso. En efecto, la debilidad de estos últimos es consecuencia de su falta de capacidad financiera, virtual inexistencia de apoyo técnico, desnivel educacional agudo en relación a los ejecutivos de empresa, déficit organizativo y baja tasa de sindicalización. Cabría añadir que en términos de representatividad hay una gran disparidad de situaciones porque, junto a organizaciones empresariales y gremiales muy representativas, como los colegios profesionales, las asociaciones de transportistas o ASIMET, se encuentran otras de poca significación real. En el campo sindical, por otra parte, predominan organizaciones nacionales de cúpula cuya legitimidad proviene no tanto de su cuota relativamente modesta de afiliados, como de su acción política, interpretativa de posiciones más globales de los trabajadores.

El desequilibrio estructural determinado por la inferioridad de situación del trabajo en relación al capital significa que, a diferencia de lo que ocurre en diversos países europeos, el desarrollo de mecanismos de concertación en Chile requiere la participación del Estado como factor compensador. El papel que de esta forma se le atribuye genera un difícil problema de conciliación con la neutralidad propia de un árbitro formal, carácter que se asigna también al Estado. Dicho de otra manera, la acción compensadora que éste asuma en favor de los trabajadores, considerando que ellos son actores más débiles, debe compati-

lizarse, en el funcionamiento de los eventuales mecanismos de concertación, con reglas del juego que den garantías suficientes de ecuanimidad al sector empresarial.

Una segunda reflexión está vinculada a las ventajas o inconvenientes de postular la creación de mecanismos de concertación nacional del tipo de un Consejo Económico y Social o de una Junta Nacional de Planificación. Es evidente que organismos de ese nivel atenderán sólo problemas globales y de criterios o pautas de orden general. Una dificultad objetiva de un esquema de ese tipo radica en la heterogeneidad estructural de la economía chilena, que limita la aplicabilidad de cualquier acuerdo en relación, por ejemplo, a políticas de ingresos, dadas las muy diversas situaciones de productividad o escalas de producción.

El principal problema de tales mecanismos de concertación de nivel nacional radica, sin

embargo, en que, debido precisamente a ese hecho, la representatividad de sus miembros es más política que corporativa, y que igual cosa ocurrirá, en forma inevitable, con la naturaleza de sus deliberaciones. La contribución de dichos mecanismos a la solución de los conflictos económico-corporativos dependerá pues del grado de polarización o convergencia ideológico-política imperante. En una situación de conflicto ideológico-político agudo, el Consejo Económico Social, o la Junta de Planificación en su caso, no hará sino amplificar tales conflictos, trasladándolos formalmente al ámbito económico-social. Por ello, es probable que ese tipo de instancias de concertación sean convenientes sólo en condiciones de suficiente convergencia ideológico-política. De lo contrario, parece más adecuado intentar el desarrollo de una red de mecanismos sectoriales y regionales de concertación, con el objeto de lograr su despolitización relativa y contribuir a desconcentrar los conflictos, tal como se sugirió anteriormente.

XI. DEMOCRACIA Y OPCION POR LOS POBRES

El desarrollo de la teoría política no ha dado hasta ahora respuesta a una interrogante fundamental, cuál es cómo se asegura en un sistema político democrático la concesión de un trato efectivamente privilegiado a los pobres y marginales.

En definitiva, la democracia permite la incorporación de los diversos sectores sociales, a partir del reconocimiento de su calidad de ciudadanos con iguales derechos. Es obvio, sin embargo, que subsiste una asimetría aguda en términos de recursos de poder. Los pobres y marginales carecen de educación y organización y rara vez tienen una conciencia de identidad común, por lo que su votación es también dispersa y atomizada.

No hay ningún partido político que los represente específicamente. Los movimientos que de alguna forma pretenden identificarse con ellos, como el MIR en Chile, tienden a asumir posiciones destructivas y, ciertamente, antidemocráticas.

En suma, los instrumentos de presión que la democracia pone a disposición de los diver-

sos sectores de la sociedad carecen de eficacia en el caso de los grupos más desfavorecidos.

Se argumenta, con razón, que es obligación del Estado velar prioritariamente por la suerte de estos sectores. No es ésta una respuesta suficiente, dado que el Estado refleja, en buena medida, la estructura de poder existente, observación de la que no se escapa ni el déspota ilustrado ni la vanguardia consciente.

Se trata de un tema que es preciso examinar más a fondo. Lo concreto es que se requiere una fórmula más satisfactoria que aquella que postula que la incorporación de los pobres y marginales sólo se produce por "derrame", vale decir como consecuencia de la elevación general del nivel de vida, proceso que les permitiría satisfacer sus necesidades básicas, acceder a la educación e integrarse a organizaciones sociales de diverso tipo. Por ahora, parece no existir sino el imperativo moral que obliga a todos los actores políticos y sociales ya incorporados a los escenarios de decisión a un acto de voluntad que implique el compromiso solemne de dar expresión real a la opción por los pobres. Para que ello ocurra, se cuenta como arma principal con la presión constante de las instituciones que actúan en el plano moral, como es hoy, principalmente, la Iglesia Católica.

BIBLIOGRAFIA

- Boeninger, E. (1983) *Bases ideológicas del neoliberalismo*, ILADES (edición privada) Santiago de Chile.
- Dahl, R. (1971) *Poliarchy, participation and oposition*, Yale University Press.
- (1982) *Dilemmas of political democracy. Autonomy vs. control*, Yale University Press.
- Duverger, M. (1981) *Los naranjos del lago Balatón*, Seix Barral Hnos., Barcelona.
- Flisfisch, A. (1983) "El dilema: pacto o proyecto", en *Consenso, pacto, proyecto y estabilidad democrática*, Documentos de trabajo, CED, N° 8.
- Grupo de Estudios Constitucionales (1980) Informes, Santiago.
- Heilbroner, R. (1980) *Marxism, for and against*, George J. Mc. Leod Ltd., Toronto.
- Hirschman, A. (1977) *The passions and the interests*, Princeton University Press.
- Przeworsky, A. (1981) *Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina*, editado por Norbert Lechner, Siglo XXI, México.
- Rawls, J. (1976) *A theory of justice*, Oxford University Press.
- Secretaría Técnica de la Comisión de Estudios Políticos (1983) "Reflexiones en torno al resurgimiento de la democracia en Chile", varios autores, Santiago.
- Usher, D. (1981) *The economic prerequisites to democracy*, Columbia University Press.
- Valenzuela, S. (1976) "The Chilean labour movement: the institutionalization of conflicts, en *Politics and Society*, editado por A. Valenzuela and J. Samuel Valenzuela, Transaction Books.



centro de estudios del desarrollo

I. DIRECTORIO

Presidente: Flavián Levine B.

Directores: Ernesto Edwards O.
Eduardo Gana B.
Jorge Marshall S.
Alfonso Santa Cruz B.
Luciano Tomassini O.
Oscar Valenzuela S.

II. INVESTIGADORES PERMANENTES

Ignacio Balbontín A.
Edgardo Boeninger K.
Mariano Fernández A.
Ernesto Tironi B.
Gabriel Valdés S.

III. ACADEMICOS ASOCIADOS

Angel Flisfisch F.
Claudio di Girólamo C.
Carlos Vignolo F.
Mauricio Culagovski D.
Augusto Aninat S.
Ricardo Lagos E.
Hernán Santa Cruz B.

IV. DIRECTOR EJECUTIVO

Ernesto Tironi B.

V. EDITOR DE PUBLICACIONES

Raúl Gutiérrez V.

VI. SECRETARIA Y ADMINISTRACION

Ilia Morales de Ahumada
Rubi Toro R.
Mariela Pérez P.
Jorge Carocca
Miguel Ramos M.