

CONSENSO, CRISIS Y REEDIFICACION DEMOCRATICA (*)

(Notas a propósito de un artículo de Alejandro Foxley)

EUGENIO TIRONI

- (*) Este artículo reproduce una sección de un trabajo preparado para el Centro de Estudios del Desarrollo (C.E.D.) en el marco del proyecto "Concertación política y social, proyecto nacional y democracia" que dirige E. Böeninger.

El grado de desarticulación que presenta actualmente el sistema de clases en Chile redimensiona el papel de la esfera política en un eventual acuerdo democrático. En la misma dirección apuntan los diagnósticos que cada vez más reiteradamente coinciden en que la destrucción de la democracia en 1973 fue el resultado final de una "crisis de consenso" en la sociedad chilena. Esta interpretación puede separarse analíticamente de otra, que explica la crisis como un "desajuste" entre la evolución económica y la político-social. Es preciso sin embargo identificar los factores políticos específicos que entrabaron la reproducción de un consenso social básico si la política ha de constituirse en un espacio crucial de integración de una sociedad acentuadamente inorgánica desde un punto de vista económico-corporativo.

¿"Crisis de consenso" o "desfase" entre desarrollo económico y demandas sociales?

En las primeras páginas de un texto muy importante, A. Foxley (1982) formula la tesis siguiente: "el rompimiento de los consensos está en la base de la crisis de la sociedad chilena en las últimas décadas". Más allá de su valor comprensivo o de su exactitud histórica -que discutiremos levemente más adelante- esta afirmación está cargada de significado prospectivo. En efecto, de ella se deriva la proposición de un pacto para reencontrar el consenso social perdido; así como las restantes proposiciones de Foxley dirigidas a extender el campo del consenso y a edificarlo sobre un nuevo modelo de desarrollo. Existe de hecho una estrecha asociación entre la caracterización de la crisis de la democracia chilena como "crisis de consenso" y la invocación, para reedificarla, de la "lógica" del pacto o de la concertación.

La interpretación precedente pone acentos que rompen con la matriz dominante de explicación en las ciencias sociales chilenas, tanto de la crisis institucional de 1973 como del propio desarrollo político a partir de los años cincuenta: me refiero a la tésis que acentúa el "desfase" o "desajuste" entre el ritmo de desarrollo económico y el de las demandas organizadas de grupos sociales recientemente incorporados a la vida colectiva, potenciadas por el ensanchamiento de los derechos democráticos.

Todos los autores hacen intervenir además variables políticas en el desencadenamiento de la crisis. Sin embargo, la última ratio de esa poderosa tradición interpretativa -de la cual por cierto no ha escapado el autor de estas notas- es evidentemente la del desfase o desajuste ya comentada.

Ruiz (1981) ha advertido que "la idea... de que existe un desfase entre un "superdesarrollo" político y un subdesarrollo económico, y que este desfase es un articulador central de la evolucón histórica chilena" (167), es tributaria de F.A. Encina. Para este último -y para toda la historiografía conservadora- ello implica que hay que restringir la democracia porque ha estancado el desarrollo económico: de hecho, esta lectura del "desfase" inspiró en gran medida el movimiento del golpe militar de 1973 y la gestión posterior del régimen autoritario. Otra lectura del mismo "desfase" -desde la "izquierda", para decirlo de algún modo-, emprendió por diversas vías (desde las reformas a la revolución) el camino inverso: los "cambios estructurales" destinados a poner a tono la infraestructura económico-social con el desarrollo político-democrático del país. Fue el período de las "planificaciones globales" (al decir de Góngora) abierto en la mitad de la década del sesenta.

Lo cierto es que esa matriz clásica de interpretación del desarrollo chileno ha tenido una fuerte influencia, tanto en los ámbitos conservadores como progresistas. Su seducción no coincide, sin embargo, con su real capacidad explicativa. En efecto, ella puede ser objeto de tres críticas básicas: (1)

1) En primer término resulta discutible que el mencionado "desajuste" entre crecimiento económico y demandas sociales vehiculizadas por un sistema democrático sea un fenómeno peculiar de Chile y por sí mismo el origen de trastornos sociales críticos, como el de 1973. Aunque la pregunta suene obvia, ¿no es un problema universal de todas las sociedades la contradicción entre recursos económicos escasos y expectativas crecientes en la población?; ¿no es este desajuste precisamente uno de los factores que animan toda vida social? Por otra parte, en condiciones de un "despertar" de masas anteriormente marginadas es totalmente natural que ese

(1) Ver a este respecto Martínez y Tironi, 1983 b.

"desajuste" o "desfase" se presente como un retraso del crecimiento económico respecto a la movilización social.

2) Desde los años cincuenta coincidieron, en efecto, una tendencia oscilante y en general decreciente del crecimiento económico y, por otra parte, una rápida y masiva incorporación de nuevos grupos sociales a la vida colectiva. Sin embargo, cabe hacer las siguientes dos observaciones al respecto: i) la expansión de la base económica del país 1930-1970, si se toma un paquete equilibrado de indicadores, es relativamente satisfactoria si se la compara con el resto de América Latina y con su performance posterior; ii) la existencia de un régimen democrático y la ampliación de la cobertura social del Estado favoreció tendencias inequívocas a la inclusión social y a la reducción de las desigualdades en este plano.

3) En suma, hacia 1970 la economía y sociedad chilena no presentaban una imagen de estancamiento, o de desigualdades extremas en constante y rápida agudización. Aunque los actores políticos y sociales dijeran entonces lo contrario, Chile objetivamente no era un polvorín donde cualquier consenso fuera imposible; una nación lanzada inexorablemente a una revolución, que actuando sobre uno u otro plano, resolviese el "desfase" y la neutralización mutua entre el desarrollo económico y el político. Basta observar al respecto que en el primer quinquenio de los cincuenta la brecha entre el crecimiento económico y la movilización social fue más profunda, y el consenso logró reproducirse; y que en 1938 surgió un consenso que dio vida a un "bloque reformador con una perspectiva modernizadora" en circunstancias de una "larga crisis histórica" que abarcaba el tipo de desarrollo y la forma de Estado (Moulian, 1983 b).

La constatación de un "desajuste" entre base económica y expectativas sociales, vigente un sistema democrático, no proporciona pues una base explicativa satisfactoria a las convulsiones que terminaron con la democracia en Chile. La interpretación que busca explicarse el colapso como una "crisis de consenso" puede ser en cambio más fecunda, a condición de identificar los factores específicos que entrabaron la reproducción o erosionaron ese consenso. Tales factores, por el mismo carácter de la crisis, tienen que haber sido propiamente políticos; y haberse desenvuelto sobre el "mar de fondo" de los indicadores -llamésmole estructurales- relevados por la matriz del "desfase" o "desajuste".

Una nota para cerrar este contrapunto. Ya se indicó que hay una correlación entre la interpretación de la crisis de la democracia chilena y el mecanismo que se postula para viabilizar una futura democratización. Para ponerlo en los términos boga recogidos aquí, la matriz clásica del "desfase" o "desajuste" tiende a identificarse con los "proyectos" o "planificaciones globales", como de hecho ocurrió en los '60 con los "cambios estructurales" y después de 1973 con "la revolución capitalista" del régimen militar; por otra parte, la tesis de la "crisis de consenso" tiende a identificarse con las propuestas de "pacto", "compromiso histórico", "concertación". Esto da lugar a un cuadro de cuatro casilleros como el siguiente:

INTERPRETACION DE LA CRISIS DE 1973		"pacto"	"proyecto"
	"desajuste"	(1)	(2)
	"crisis de consenso"	(3)	(4)

Quien quiera puede hacer el ejercicio de encasillar a los diferentes autores y perspectivas presentes en el debate público según la clasificación del Cuadro.

EL CONSENSO Y SU RUPTURA

Volviendo al tema principal, y siguiendo la pista de la "crisis de consenso", habría que preguntarse cuál fue el consenso que se rompió y qué factores llevaron a ese resultado. Al respecto, Foxley responde que el consenso roto fue aquel "de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, proyecto del que participan los grupos medios y gradualmente los sectores populares, así como la clase empresarial" donde "el Estado juega... el papel fundamental" (1983:10). Esta alianza se erosiona porque el Estado cobra un papel predominante en la esfera económica, induciendo al repliegue del empresariado cuya "percepción de amenaza" va in-crescendo por efecto de las "planificaciones globales" de corte ideológico: como resultado, el empresariado, así como la izquierda cada vez más ideologizada, terminan buscando el reemplazo del régimen democrático (11).

Foxley apoya su formulación en dos destacados historiadores de tradición conservadora: Mario Góngora y Gonzalo Vial. De este último saca la noción "crisis de los consensos", que como se ha visto, ocupa un lugar crucial en el razonamiento que aquí estamos siguiendo. Con el mismo término Vial se refiere sin embargo a algo enteramente diferente. Según él ella estalló en Chile hacia 1870, cuando se rompió la "unidad nacional" fundada en la *weltanschauung* que "derivaba fundamentalmente del catolicismo estilo hispánico" (1981:38). Con ello sobrevino la lucha -que se prolongó casi hasta 1920- entre el "partido laico" y el "partido clerical", que terminó con el Estado Portaliano y con la aristocracia como clase dirigente: desde entonces -a su juicio- nunca más Chile ha logrado "reconstituir la rota unidad nacional" (33).

La "crisis de los consensos" de Vial, por lo tanto, se refiere a un fenómeno religioso-cultural que se arrastra desde el siglo pasado. El descarta por tanto que haya existido un consenso o "proyecto nacional" a partir de 1930 y roto en 1973, como lo sostiene Foxley siguiendo una influyente tradición en este sentido: para Vial, por el contrario, ese es

un período donde simplemente se acentúa la "decadencia" nacional (1).

Góngora, por su parte, es quien introduce la noción de "planificaciones globales". Para él se trata de un período abierto en 1964 (y que perdura hasta ahora) que responde al "espíritu del tiempo (que) tiende en todo el mundo a proponer utopías (o sea, grandes planificaciones) y a modelar conforme a ellas el futuro (...) sin hacerse cargo de la idiosincrasia de los pueblos ni de sus tradiciones nacionales". (Góngora, 1981:138). El "resorte último es técnico-económico-masivo, no un alma"; desde entonces, se abandonó "la política más empírica, las combinaciones partidarias..." (137). Como se ve, el de Góngora es un enfoque consistentemente conservador.

Vial y Góngora no adelantan pues respuestas adecuadas al tipo de problema planteado al iniciar este parágrafo, aunque ayuden a situarlo históricamente. Estando de acuerdo que la ruptura de 1973 obedeció a una particular crisis de los consensos, se puede convenir con Foxley también en que éste abarcaba básicamente lo que él consigna: industrialización, vía Estado y democracia en ampliación. Ahora bien: ¿qué fue lo que específicamente erosionó ese consenso, llevando al colapso del régimen democrático?

El problema del consenso en una sociedad tiene que ver prioritariamente con la dimensión encargada de crearlo, reproducirlo, preservarlo y administrarlo: las instituciones políticas (y, también, la arena cultural o simbólica). Hay aquí, por lo tanto, otra correlación que no puede pasarse por alto: si el diagnóstico apunta a explicar el derrumbe de la democracia chilena en 1973 como efecto de una "crisis de consenso", entonces lo consecuente es buscar la causa de la erosión de este último en factores propiamente políticos -y lo consistente sería, también, dar a estos factores una alta preponderancia en las proposiciones de democratización.

Desde una perspectiva que acentúa la naturaleza política de la crisis pueden destacarse seis factores precipitantes, que se desprenden de una revisión muy somera de la literatura al respecto:

1) Valenzuela (1978) sostiene resueltamente que la "ruptura democrática fue el resultado de la poca habilidad de las fuerzas centristas de ambos lados del dividido sistema político chileno". Este

(1) "la generación que, una mañana primaveral, vió elevarse desde La Moneda una columna de humo y fuego, bien sabe, ¡ay! que efectivamente postraba a Chile una honda decadencia" (...) Verdaderamente, un país no puede subsistir, perdida su unidad nacional. Debe, en todo caso, reconstruirla sobre las antiguas o sobre nuevas bases, como requisito indispensable para volver a tomar su tranco histórico.

Este proceso puede ser doloroso y, desde muchos ángulos, injusto". (Vial, 1981:33-34). Lo básico según él, es "liquidar el problema de unidad nacional". Esto probablemente justificó aquella "columna de humo y fuego": a diez años, sin embargo, es dramático verificar como ella no resolvió lo que se propuso "liquidar..."

se caracterizaba por una marcada polarización, que desde las élites permeaba toda la sociedad; la que se agravó con el desaparecimiento de un centro pragmático y el surgimiento de un centro ideológico: el Partido Demócrata Cristiano (1). Según este autor la competencia y crisis políticas precedieron a la confrontación cívica y a la crisis económica, no vice-versa. La institucionalidad política, por su parte, generaba tendencias centrífugas que tensionaban todo el sistema. Todo esto llevó al fracaso ya mencionado del centro político y a la ruptura del régimen democrático en 1973.

2) Como lo destacáramos en otro trabajo (Martínez y Tironi, 1983 b), con las reformas electorales de 1952 y 1970 la masa ciudadana se incrementó en un 500 por ciento entre 1950 y 1970, pasando de 10 al 40 por ciento de la población total. Pese al apareamiento en el período de alternativas que se presentaron ajenas al sistema partidario (Ibañez en 1952 y el propio Alessandri en 1958) lo cierto es que éste logró a la larga absorberlas y recomponerse. En el caso de Chile por lo tanto, la incorporación de los sectores "marginados" al sistema político (mujeres, campesinos, jóvenes, analfabetos) "se realizó en gran medida a través de los canales partidistas, no en contra de ellos". Prueba de esto es la relativa estabilidad de los contingentes electorales de las tres fuerzas políticas tradicionales (derecha, centro, izquierda) a lo largo del período (Valenzuela, 1978). Sin embargo, el costo de esta ampliación de la representación democrática de los partidos fue la disminución de sus capacidades de concertación, de constituir coaliciones y alianzas: "la ampliación del sistema democrático, por esta razón, no significó al mismo tiempo, una consolidación de su estabilidad" (Martínez y Tironi, 1983 b).

3) Van Klaveren (1983), por su parte, ha remarcado la contradicción que se observó crecientemente antes de 1973 entre la postulación de "una estrategia y aspiración mayoritarias" de parte de los partidos y la realidad política del país caracterizada por dos rasgos: una correlación de fuerzas persistentes, que dividía a la ciudadanía prácticamente en tres tercios; y la vigencia de uninstitucionalidad propia de un "Estado de Compromiso", "construida para una lenta evolución y no para un cambio social y político profundo". De ahí concluye que "esta incongruencia entre un estilo político excluyente y rígido, que contenía una visión purista de la política, y una realidad electoral e institucional más ambigua y difusa que obligaba al compromiso y a las concesiones mutuas, se convirtió en otro factor que contribuyó a la destrucción de la democracia chilena". (14). Este mismo punto ha sido examinado acuciosamente por Moulian (1983), especialmente en lo tocante a la

(1) Este desplazamiento del Partido Radical por la Democracia Cristiana y su significado fue detectado por Garretón y Moulian (1979 y 1983); siendo un fenómeno permanentemente subrayado en los trabajos individuales de estos autores.

ideología y práctica de la Izquierda (1).

4) Cumplido y Balbontín (1978) concluyen que la escasa receptividad al cambio social de parte del sistema jurídico-normativo fue "concomitante con el acrecentamiento de comportamientos extra-legales", lo que contribuyó a la crisis de la institucionalidad democrática" (61). Esta resistencia al cambio tenía su origen en las graves distorsiones en la representatividad del Presidente, los Diputados y Senadores frente al curso de la sociedad. El sistema electoral estaba diseñado de tal manera que siempre estaban representadas "realidades políticas superpuestas" (66), así como una población (la de 1930) que no correspondía a la realidad.

5) En la misma línea de los anteriores autores, Fernández (1981) destaca que la institucionalidad pre-73 "consagraba un marcado presidencialismo" y, sin embargo, se obligaba al Presidente a no prescindir del apoyo de la mayoría del Parlamento en el ámbito legislativo. "La carencia de un ajuste cronológico de la expresión de las corrientes en el poder político no sólo perjudicaba la posibilidad de negociación política" sino que impedía que cualquier fuerza política (o Presidente) dispusiera "de un cuadro real de su apoyo electoral o social para cualquier compromiso a largo plazo" (16), deslegitimándose con ello el propio sistema institucional. En suma, "el presidencialismo chileno ofrecía una grave falta de proporción entre el poder que su titular ejercía en el sistema político y el apoyo con que contaba para su ejercicio" (18). El resultado era una permanente lucha entre el Presidente y el Congreso, que era acusado por el primero de "bloquear su programa"; mientras se sucedían reformas constitucionales que, con distinta suerte, buscaban acrecentar el poder del Ejecutivo.

6) Como lo indica Góngora, "uno de los polos de la política chilena desde 1920 es el caudillismo o el presidencialismo legal, ambos fuertemente monárquicos; la "imagen" del jefe del Ejecutivo preside el estilo político, administrativo, incluso de política económica, de todo el país". (Góngora, 1981:124). Concomitantemente, en este período se fue degradando la función parlamentaria, reducida a una labor defensiva frente al Ejecutivo y a la representación de intereses sectoriales. (Flisfisch, 1983a). Las "planificaciones globales" obviamente iban acompañadas de la idealización del poder ejecutivo y de la tecnocracia, y paralelamente, de la "decadencia de la deliberación política" (Flisfisch, 1983), con su indiscutible beneficio para la construcción de consensos.

Una observación al margen, para terminar.

- (1) A este respecto su conclusión es categórica. La izquierda no impulsó entre 1970-73 una "estrategia de tránsito institucional" al socialismo porque no se planteó consecuentemente "la construcción de una mayoría" ni "la unificación de lo popular escindido" para evitar una "separación suicida: 'el fracaso (pues) no fue de la "vía chilena"... sino de las fuerzas políticas de la izquierda, cuya pobreza teórica, cuya relación burocrática e instrumental con las masas y cuya falta de historicidad están en la raíz de la crisis estatal" (Moulian, 1983: 154).

Sería digno de estudio de parte de los especialistas la peculiar coincidencia de los sectores "conservadores" y "progresistas" en torno a la aspiración del "ejecutivo fuerte". Dentro de la historiografía los primeros (Encina, Edwards, Eyzaguirre, Vial) lo identifican con la figura de Portales, cuyo aporte específico "consistió en fundar la religión del ejecutivo omnipotente". (Góngora, 1981:14); los segundos (Ramírez Necoechea, Jobet) lo identifican con la figura de Balmaceda, quizás el último heredero -precisamente- del Estado Portaliano. (Los políticos de uno y otro bando, por su parte, tienden también a identificarse con estos personajes). La coincidencia abarca además la condena al "período parlamentario" (1981-1920), expuesto como la causa de buena parte de los males de Chile. Todo esto suscita la sospecha: ¿Hasta qué punto no se esconde aquí un enraizado y común sustrato autoritario?

REVALORIZANDO LA POLITICA: A MODO DE COROLARIO

Como las anteriores hay seguramente muchas más pistas específicamente políticas que permiten explicarse el proceso mediante el cual fue erosionándose el consenso en que se sostuvo la democracia chilena a partir del segundo tercio de este siglo. En su conjunto estas sugieren múltiples razones que van dando cuenta de la crisis que desembocó en 1973; lo cual no implica por cierto negar el condicionamiento que imponían sobre este cuadro los problemas socioeconómicos.

Lo importante a retener ahora, sin embargo, es que debe existir una correlación entre un diagnóstico que refiere la ruptura democrática en Chile a una crisis de los consensos y una valorización adecuada de los factores políticos presentes en ese resultado. Esta correlación obviamente se superpone con otra, la que explicáramos entre esa "interpretación de la crisis de 1973" y las fórmulas "pacto/proyecto".

Un planteamiento enteramente consistente sería por tanto el que se expone en el siguiente diagrama:

	PASADO (DIAGNOSTICO)	FUTURO (PROPOSICION)
PROBLEMA	Crisis de los consensos	Construcción de un consenso (acuerdos, concertaciones, pactos).
NATURALEZA DE LA SOLUCION	Factores políticos	Area político-cultural

Naturalmente esto se presta para todo tipo de matices. Sin embargo, si el problema de Chile (antes y ahora) es de

consensos, la salida (antes y ahora) debe poner una atención preferente a su dimensión político-cultural.

El texto de Foxley (1983) que ha servido de apoyo a estas reflexiones acusa en este punto algunas inconsistencias, seguramente por su explícita circunscripción al área económica. En efecto, Foxley de una parte suscribe la tesis de la "crisis de los consensos" para luego no prestar casi atención a los factores políticos de la crisis; pero lo más importante es que su proposición de concertación a través del "pacto social", en vez de fundarse en el "área político-cultural" como se desprendería de su diagnóstico, descansa fundamentalmente en el área y en los actores socioeconómico-corporativos. En los términos del diagrama, en Foxley hay una contradicción entre el "problema" que se plantea y la "naturaleza de la solución" que simultáneamente propone.

Como se desprende, todo apunta aquí a una revalorización de la política (y de la cultura) como factor articulador de una concertación social democrática. Esto se deduce, de una parte, de una cierta coherencia con la interpretación del quiebre de la democracia en Chile: la de la "crisis de los consensos". Pero en esta revalorización está presente también -y en forma tanto o más dominante- la presencia de una sociedad en extremo diferenciada e inorgánica, cuyo principio de integración parece depender, más que de una incierta concertación de intereses socioeconómicos extraordinariamente variados y fugaces, de una común apelación desde y hacia instituciones políticas y valores culturales.

REFERENCIAS

- Cumplido, F. y Balbontín, I.
1971 "Proyectos de Cambio e Institucionalidad Jurídico-política. Chile 1964-1973". Santiago: Estudios Sociales N° 17.
- Fernández, M.
1981 "Presidencialismo principio de gobierno de la mayoría y Sistema Electoral. Relaciones conceptuales y aplicación al caso de Chile 1932-73". Santiago: ICHEH.
- Flisfisch, A.
1983a "Ideas para una discusión sobre aspectos del sistema político". Santiago: Policop.
1983b "Modelos conceptuales de la política". Santiago: FLACSO, Documento de Trabajo N° 179.
- Foxley, A.
1982 "Algunas condiciones para una democracia estable: el caso de Chile". Santiago: CIEPLAN y también en Mensaje N° 316 y 317.
- Garretón, M.A.
1983 El Proceso Político Chileno. Santiago: FLACSO
- Garretón, A.A. y Moulán, T.
1977 "Procesos y bloques políticos en la crisis chilena 1970-1973". México: Revista Mexicana de Sociología.
1983 La Unidad Popular y el Conflicto Político en Chile. Santiago: Ed. La Minga.
- Góngora, M.
1981 Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago: Ed. La Ciudad.
- Martínez, J. y Tironi, E.
1983b "Estratificación y cambio social en Chile en la década de los setenta". Santiago: CEPAL.
- Moulán, T.
1983a Democracia y Socialismo en Chile. Santiago: FLACSO
1983b "Sistema Político Integrador". Santiago: Mensaje N° 316.
- Ruiz, C.
1981 "sobre las "visiones críticas" de la Historia de Chile". Santiago: Revista Margen N° 3.

Valenzuela, A.

1978 The Breakdown of Democratic Regimes: Chile. The Johns Hopkins University Press.

van Klaveren, A.

1983a "Modelo de convergencia y su vigencia en Chile: la democracia consociativa". Santiago: ICHEH.

1983b "Instituciones consociativas y estabilización política. ¿Alternativas para Chile?". Santiago: CED, Documento N° 6.

Vial, G.

1981 Historia de Chile (1891-1973). Volumen I, Tomo I. Santiago: Ed. Santillana.

