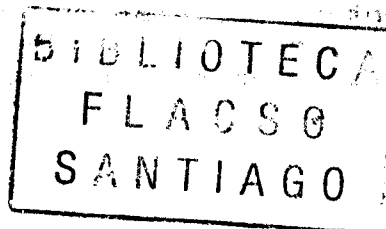




FLACSO  
CHILE  
Biblioteca

E23.9  
MD. 121  
c.e

MATERIAL DE DISCUSION  
PROGRAMA FLACSO-CHILE  
NUMERO 121, Octubre 1989



13.675

016.

PROBLEMATICA SOCIO-POLITICA, COALICIONES MAYORITARIAS E INTERROGANTES INSTITUCIONALES. Notas de Discusión

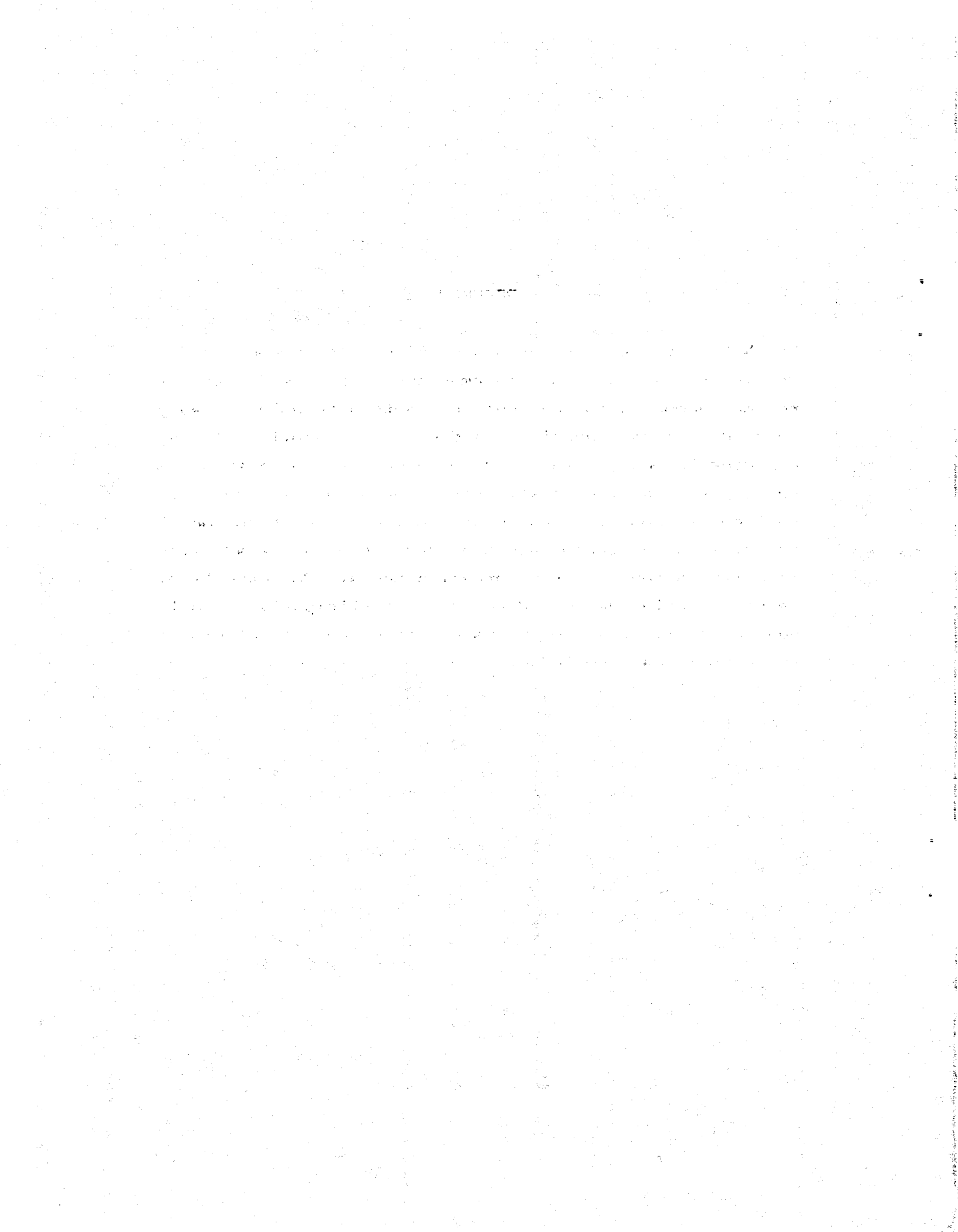
Manuel Antonio Garretón

Trabajo presentado al Seminario "Presidencia y Parlamento en el Sistema Político Chileno", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Georgetown, Santiago, 21-23 Agosto 1989.

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

## RESUMEN

Las Notas que se presentan a continuación tienen por fin solamente plantear dos problemas que deberá enfrentar el régimen democrático chileno en cuanto a su estabilidad y capacidad de reproducción, es decir, de consolidación, y, consecuentemente, las interrogantes que quedan abiertas en el plano institucional. Estos dos problemas son, por un lado, la constitución de una coalición político-social mayoritaria de largo alcance que combine la adhesión democrática con la transformación social. Por otro lado, la construcción de una democracia participativa con lo que ello implica de transformación de las relaciones entre política y sociedad.



Las Notas que se presentan a continuación tienen por fin solamente plantear dos problemas que deberá enfrentar el régimen democrático chileno en cuanto a su estabilidad y capacidad de reproducción, es decir, de consolidación, y, consecuentemente, las interrogantes que quedan abiertas en el plano institucional. Estos dos problemas son, por un lado, la constitución de una coalición político-social mayoritaria de largo alcance que combine la adhesión democrática con la transformación social. Por otro lado, la construcción de una democracia participativa con lo que ello implica de transformación de las relaciones entre política y sociedad.

1. El problema de la coalición socio-política mayoritaria.

Los antecedentes de este problema son los siguientes:

En primer lugar, el drama de los gobiernos chilenos minoritarios, pero enfrentados a grandes tareas y proyectos de transformación social, que generan oposiciones coyunturales mayoritarias. Ello, por un lado, era expresión de la creciente polarización e ideologización de la cultura y la práctica políticas. Por otro lado, de la ausencia de mecanismos institucionales que favorecieran la conformación de coaliciones mayoritarias en el gobierno.

En segundo lugar, la historia de las relaciones entre el Presidente y el o los partidos que lo apoyan, donde el primero debe transformarse de Jefe de Estado en jefe de partido o jefe de coalición para resolver los "problemas internos".

En tercer lugar, la experiencia de otros contextos de los primeros gobiernos democráticos después de las transiciones de regímenes militares a democracias, en que las fuerzas democráticas se dividen entre los que administran el costo postergado de esas transiciones y "los que cobran la cuenta", llevando a desestabilizaciones populistas o conservadoras, que amenazan con repetir el ciclo autoritarismo-democracia.

En relación al corto plazo, es decir, los cuatro primeros años post régimen militar, la situación chilena pareciera haberse resuelto en esta materia sobre la base de la existencia de una Concertación de las fuerzas anti-régimen militar para realizar en conjunto desde el Gobierno y el parlamento, una serie de tareas que tienen que ver con la superación de una transición incompleta (superación de enclaves autoritarios como la persistencia de un marco institucional, la asimetría de las relaciones cívico-militares y el problema de los derechos humanos) y con el enfrentamiento de problemas urgentes derivados del modelo socio-económico vigente (ataque a la extrema pobreza y redistribución de los costos de la crisis).

Las hipótesis aquí son, por un lado, el triunfo electoral presidencial y parlamentario de la Concertación. Por otro, la ausencia de problemáticas de transformación socio-económica que pudieran dividir a este conglomerado en el primer gobierno o de sectores sociales que se desborden en sus demandas. Finalmente, la no intervención militar en términos directos que produzcan quiebres institucionales y la existencia de una Derecha que actúa como oposición leal, sin procurar

desestabilizaciones.

Respecto de la primera hipótesis, ella es altamente probable y es sobre la que expondremos nuestro planteamiento. Sin embargo, vale la pena indicar que, en el caso contrario, es decir, de triunfar la coalición de proyección del régimen militar en las elecciones presidenciales, los problemas tenderían a acentuarse. Ello, en el sentido tanto de la ausencia de una coalición socio-política mayoritaria, como de la persistencia de los enclaves autoritarios y desborde de demanda social. A su vez, todo esto llevaría o a una tutela militar cada vez más directa o a la búsqueda de una apertura hacia el Centro (lo que parece poco probable dada la configuración de éste), lo que reeditaría el ciclo de gobiernos minoritarios Derecha / Centro-Derecha / Centro / Izquierda/quiebre autoritario. Por otro lado, el sistema de senadores designados hace difícil la obtención de mayoría parlamentaria.

En relación a la segunda hipótesis, la examinaremos más adelante, pero cabe adelantar que es muy probable que los problemas de largo plazo requieran de definiciones teóricas o programáticas (aunque no de soluciones) en el corto plazo y que ello pueda crear divisiones prematuras en el gobierno de la Concertación sin mecanismos institucionales para resolverlas.

Respecto de la tercera hipótesis, parece difícil una regresión autoritaria en el corto y mediano plazo desde el punto de vista de un quiebre institucional por intervención directa del actor militar, y el problema en

relación a las FFAA se refiere a ciertas prerrogativas institucionales que deberán ser discutidas y negociadas en términos de nuevas relaciones cívico-militares. El problema principal aquí radica en el triunfo parcial de la tendencia más antipartidaria en la Derecha, lo que dificultaría su constitución en fuerza democrática minoritaria de oposición leal al gobierno democrático.

Desde el punto de vista institucional, hay algunos elementos que parecieran facilitar la formación y mantención de la coalición de Gobierno formada por la Concertación, rompiendo el círculo vicioso de los gobiernos minoritarios. Ellos son, teóricamente aunque no se aplicara en esta ocasión, el mecanismo de segunda vuelta, la brevedad del período presidencial, la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias y el sistema electoral que obliga a pactos y acuerdos para las elecciones parlamentarias. Pero, a su vez, este sistema hace difícil la obtención de mayorías en ambas cámaras (Senadores designados, facilidad de la oposición minoritaria de obtener una representación desproporcionada).

Pero, más allá de estos aspectos, quisiera resaltar otros dos problemas políticos que enfrentará el primer gobierno democrático y que no tienen solución institucional.

Primero, la relación entre el Presidente y los partidos que lo apoyan que, en este caso, se hará más difícil dada la amplitud y heterogeneidad de la coalición gobernante. Si no hay solución institucional, no



pareciera haber otra que de tipo para-institucional, una especie de "parlamentarismo de facto" en que la Concertación se constituye en una entidad política, donde el líder del partido más fuerte al que no pertenezca el Presidente, pase a ser una especie de Jefe político encargado de la unidad de la coalición, de "filtrar" los problemas y demandas partidarias y de establecer la relación entre el Presidente y la coalición, descargando a aquél de la agotadora tarea de poner de acuerdo a los partidos.

Segundo, si no hay un acuerdo de largo plazo que vaya más allá de lo que equivocadamente se ha llamado "gobierno de transición de cuatro años", ¿cómo evitar la tendencia de los diversos componentes partidarios que forman parte del gobierno a desgajarse de la coalición para diferenciarse con el fin de competir en las siguientes elecciones presidenciales, lo que dejaría al gobierno en minoría a medio camino o llevaría a disputas internas que dañarían seriamente la eficacia gubernamental, provocando desgastes que podrían pagarse con una derrota política a manos de una ocasional mayoría conservadora que capitalice el descontento? Si hay un acuerdo de largo plazo, a lo que nos referiremos enseguida, ¿cómo se resuelve el problema de la competencia por el liderazgo de la coalición sin que ésta se rompa, en la medida que, dentro de un horizonte común habrá diferencias de estilo, énfasis y políticas concretas?

En relación a los problemas de largo plazo, partamos señalando que, en primer lugar, las tareas de completar

la transición, lo que significa superar los enclaves autoritarios, e iniciar la consolidación de la democracia, es decir, encarar tareas de modernización y democratización social, son de bastante más envergadura que el período de cuatro años del primer gobierno democrático. En segundo lugar, los temas de modernización y democratización social apuntan a la redefinición del modelo de desarrollo y de inserción del país en el continente y en el sistema mundial. Es obvio que aquí se reabrirán clivajes clásicos, pero en términos nuevos y menos ideologizados que en el pasado, lo que llevará a diversas opciones posibles. En tercer lugar, será necesario una nueva relación entre Estado y sociedad civil, debiendo trasladarse muchos problemas hasta ahora resueltos en el plano político o de la "representación" partidaria al plano de la sociedad o de la "participación".

Dejemos por ahora este tercer punto al que nos referiremos en el próximo acápite, e indiquemos que los dos primeros plantean el problema crucial que ninguna de las tareas indicadas puede ser encarada por gobiernos minoritarios. Nuestra hipótesis es que los gobiernos de Derecha, Centro-Derecha, o Centro solamente, serán siempre minoritarios en el caso chileno y no poseen las condiciones culturales y sociales para acometer estas tareas sin profundas polarizaciones o desestabilizaciones. Ello significa que la única coalición socio-política mayoritaria es la formada por el Centro, por un lado, y la Izquierda, por otro. El primero con predominancia demócrata-cristiana. La segunda con predominancia de un socialismo renovado y unificado. Es

lo que se ha llamado el "bloqueo por los cambios" y que se constituiría en una proyección de la Concertación en una tarea de largo aliento.

Ahora bien, este "bloqueo por los cambios" puede ser constituido en términos de un sistema bipartidario. Este a su vez puede resultar del sistema electoral actual. Pero también puede resultar de una determinada visión política, común en ciertos sectores de Derecha y, curiosamente, de Izquierda, donde se le asigna a la Democracia Cristiana un papel de Centro-Derecha y al socialismo un papel socialdemócrata o de centro-izquierda: una especie de situación europea Adenauer contra Brandt. Ambas concepciones me parecen equivocadas. La primera porque hace caso omiso de la diferenciación partidaria histórica en Chile. La segunda porque ignora la existencia de un Centro consistente, que en ningún caso puede asimilarse a la Centro Derecha (como lo muestra su historia y todas las encuestas), y le asigna al socialismo una "centrización" que haría inevitable el desborde y la formación de una Izquierda que reproduciría el esquema de tres polos que llevó al derrumbe democrático en el pasado.

De modo que "este bloqueo por los cambios" sólo puede ser planteado, en lo que se refiere a su expresión político y no socio-cultural que también debe tenerla y que debe expresarse al nivel de la sociedad civil y los movimientos sociales como veremos a continuación, como una alianza de largo plazo entre el Centro y la Izquierda. Y es aquí donde se plantea el problema institucional. Más allá de los débiles mecanismos que hoy

pueden ayudar a su conformación, y a los que ya nos hemos referido, se pueden visulaizar dos maneras de combinar la unidad de la coalición con su necesaria diferenciación en términos de sus principales componentes, lo que obliga a regular la competencia entre ellos. Uno es el pacto consociativo que fija de antemano la sucesión del liderazgo ya sea en términos de alternancia, ya en términos de competencia electoral. El otro parece ser el sistema parlamentario. El primero me parece altamente improbable en la cultura política chilena. El segundo parece mostrar grandes ventajas al respecto. Pero en ausencia de uno u otro, no parece hasta ahora que el reconocimiento de la necesidad de un bloque histórico, frente al cual exista una oposición leal de derecha democrática, vaya acompañado de las medidas que institucionalmente permitan su constitución y la indispensable competencia interna.

## 2. La nueva relación entre política y sociedad

Los antecedentes de este problema son los siguientes:

En primer lugar, la necesidad de superar la vieja relación de imbricación entre partidos y organizaciones sociales que llevó a extremos la dependencia de éstas en el período democrático.

En segundo lugar, el reconocimiento que una coalición mayoritaria que intente combinar modernización y democratización social, no se agota en el sistema político partidario, sino que es una tarea socio-cultural

que debe darse en múltiples ámbitos de la sociedad, en cada uno de los cuales hay actores y movimientos cuya conflictualidad no es una pura reproducción del conflicto político partidario a nivel nacional y, sobre todo, no debe serlo. De modo que en estos ámbitos los acuerdos y concertaciones pueden y deben ser muy "heterodoxos" en relación a los acuerdos político-partidarios en el ámbito global.

En tercer lugar, no podrá prescindirse del fortalecimiento del papel del Estado como agente de modernización y democratización social. Pero ello requiere un esfuerzo paralelo de densificación y reforzamiento de la sociedad civil y de democratización del Estado, lo que apunta al problema crucial de la participación.

No existen mecanismos institucionales actualmente para resolver estos problemas y una torpe manera de concebirlo es el autoritarismo a nivel del poder local y las incompatibilidades que se habían planteado entre liderazgo político y liderazgo social a nivel constitucional. La descentralización del poder del Estado, el reforzamiento del carácter autónomo y democrático de las municipalidades que respete la doble dimensión corporativa y política en su constitución, la constitución de organismos con representación del Estado y la sociedad a nivel global y territorial (como los Consejos de Investigación o de Universidades), la democratización de la gestión empresarial, etc., son todos mecanismos que permiten descargar la política de todo el peso de representación de la sociedad y trasladan

a ella y a la gente y sus organizaciones una buena cuota de responsabilidad.