

Las reformas económicas neoliberales y la representación de los sectores populares en Chile

MANUEL BARRERA*

Resumen: Este artículo procura explicar las causas por las cuales la representación de los sectores populares en el Chile de hoy aún no se ha constituido.

El marco general es el de la evolución del capitalismo chileno, de uno limitado y dependiente a uno expansivo e independiente. Y el del tránsito desde el autoritarismo a una democracia restringida. Se constata la desaparición, en el sistema político chileno, de dos importantes modalidades de relación entre el Estado y los partidos políticos, por un lado, y los sectores populares, por otro: el populismo y el clientelismo. También se menciona la desaparición significativa del corporativismo. Todo ello plantea un nuevo escenario abierto e impredecible acerca del tema de la representación política de los sectores populares.

En parte, el argumento acerca del objeto principal del estudio —los sectores populares— se aplica a la relación entre el ciudadano en general y la institucionalidad política.

Abstract: This article seeks to ascertain the reasons why representation of the popular sectors in Chile today has yet to be established. The general context is the evolution of Chilean capitalism, from being limited and dependent to becoming expansive and independent, and the shift from authoritarianism to a restricted form of democracy. The article identifies the disappearance from the Chilean political system of two important types of relationship between the State and political parties, on the one hand, and the popular sectors on the other: populism and clientelism. It also mentions the significant disappearance of corporatism. All this creates a new, open and unpredictable scenario concerning the issue of the political representation of the popular sectors. Discussion over the principal focus of the study —the popular sectors— is also partially applied to the relationship between citizens in general and political institutionalality.

1. INTRODUCCIÓN

EN ESTE ARTÍCULO SE PROCURA VINCULAR el tema de las reformas económicas con el de la representación política y la participación social de los sectores populares en Chile.

La reforma económica neoliberal lleva veinte años en Chile: desde 1974 a 1989 se realizó bajo el gobierno militar del general Pinochet, y desde 1990 a la fecha, bajo el régimen de transición a la democracia. Obviamente esta distinción es de importancia para el análisis de los fenómenos políticos y sociales.

Otra distinción también significativa es la que divide este periodo en una primera etapa que va de 1974 a la crisis de 1982-1983 y una segunda etapa de 1984 en adelante. Díaz (1994) denomina a la primera, “la desestructuración social de los setenta”, y a la segunda “la reestructuración social de los ochenta”, distinción que tiene fuertes sugerencias sociológicas.

* Dirigir correspondencia al Centro de Estudios Sociales, Merced 106, piso 5º, Santiago, Chile, casilla 10, correo 22; teléfono: 638 29 86; fax: 639 20 70; e-mail: cesltda@entelchile-met.

La información que presenta Díaz para avalar ese corte permite captar sintéticamente el fenómeno inicial del crecimiento del desempleo, de la des-salarización, del aumento del empleo informal urbano, de la terciarización espuria del empleo, del aumento de la pobreza y, luego, el proceso de recuperación (hasta 1988) que se convierte, enseguida, en expansión económica.

CUADRO 1

DESESTRUCTURACIÓN/RESTRUCTURACIÓN SOCIAL EN CHILE

<i>Transformaciones en la estructura ocupacional (como % PEA)</i>	<i>Desestructuración</i>		<i>Estructuración</i>
	1972	1982	1992
Desempleo	4.3%	19.6%	4.4%
Asalarización	60.2%	39.2%	60.4%
Terciarización	50.9%	61.8%	51.5%
Informalización	22.9%	32.7%	22.1%
Empleo de emergencia	0.0%	11.0%	0.0%
Empleo público	12.0%	8.0%	6.0%

FUENTE: INE, Mideplan, Ministerio de Hacienda, elaborado por A. Díaz.

Tanto la desestructuración social, como la consiguiente recuperación y la inicial expansión económica, ocurrieron durante el gobierno militar. Pero ello no indica que en otros importantes ámbitos de la vida social y política se haya retornado a una situación de estructuración, aun hoy. Al revés, es posible afirmar que tanto al nivel de la sociedad civil como del sistema político no se restablecieron los equilibrios que permitían la participación popular de las organizaciones y movimientos; como tampoco los valores, mecanismos y prácticas que hacían posible una clara representación de los sectores populares en el sistema político. Aunque ambos fenómenos afectan al conjunto de organizaciones y movimientos sociales, y al sistema político en general, en este artículo se hace referencia sólo a lo concerniente al segmento popular de la sociedad civil y su vinculación con las instituciones políticas.

Barrera (1994) aporta variadas informaciones para justificar la afirmación de que los sectores populares —trabajadores asalariados y no asalariados, cesantes y sus familiares— pagaron un elevado costo en desempleo, caída de las remuneraciones reales, exclusión social y política en los primeros catorce años de la reforma económica puesta en marcha por el gobierno militar.

En este artículo se destaca la actual situación social y política de los sectores populares, cuando las reformas económicas se han afianzado y la economía se desen-

vuelve con un comportamiento macro exitoso. A la vez, desde 1990 a la fecha se ha vivido en el país un proceso de transición democrática que la cultura oficial —en Chile y en el exterior— califica de ejemplar.

Antes de avanzar hacia la temática anunciada, conviene indicar que, en opinión del autor, debido al éxito de las medidas de ajuste estructural y de la reforma económica que ellas posibilitaron, el país está avanzando hacia un capitalismo expandido y no dependiente. Explicaremos brevemente esta hipótesis.

La caracterización corriente que del capitalismo latinoamericano han hecho los estudiosos del desarrollo del continente se puede resumir en dos categorías: limitado y dependiente. Este tipo de capitalismo se caracteriza por una relación con el exterior que conlleva un flujo neto de capitales fuertemente negativo, por la existencia de un sector moderno de industrias capital-intensivas que crean pocos empleos e impulsan una alta concentración de los ingresos y pautas imitativas de consumo. Por otro lado, en el capitalismo limitado y dependiente se da una resistencia a la modernización por parte de la sociedad tradicional no incorporada a la economía moderna, y que tiene bajos niveles de productividad, lo que limita el desarrollo.

Aunque el capitalismo dependiente tiene algunas innegables ventajas —inversión extranjera y transferencia de tecnologías, por ejemplo— los estudios lo culpan del subdesarrollo del continente. Pues bien, la tesis del autor es que en Chile se está viviendo el proceso de transición del capitalismo limitado al expandido. La comprobación empírica de esta aseveración implicaría realizar una acuciosa investigación socioeconómica.

En tanto, es posible decir que en Chile la economía capitalista ya no sólo organiza la producción industrial y minera, sino que también ha penetrado fuertemente en la agricultura, la construcción, el comercio, los servicios, el transporte y las comunicaciones. Es cierto que el total de la actividad de estas ramas económicas no es capitalista, pero es indudable que se ha producido una notable expansión en ellas de la lógica que caracteriza a tal sistema, y que tal lógica es hegemónica en todos y cada uno de los sectores económicos nacionales.

De una manera aproximada es posible afirmar que de un total de 5 268 570 personas que constituían, en 1995, la fuerza de trabajo en Chile —según las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE)— sólo 1 343 000 no estarían integradas a la economía capitalista. Ellos son familiares no remunerados, la mayor parte de los trabajadores urbanos por cuenta propia y el sector de economía campesina. Es decir, el 75% aproximadamente de la fuerza de trabajo chilena pertenecería a la economía capitalista.

Dos procesos han ayudado a la puesta en marcha de la transición aludida: la privatización de las grandes empresas del Estado y la fuerte disponibilidad de capital. Estas realidades han sido bien aprovechadas por los capitalistas nacionales y por la nueva tecnocracia que accedió en la década de los ochenta a la dirigencia económica del Estado y las empresas. Debido a ello es que la economía se comporta cada vez más según decisiones endógenas, aunque orientada, como es natural, por el acontecer de los mercados externos.

Si ello fuera así, entonces Chile posee las bases sociológicas para superar el subdesarrollo por la vía del capitalismo. Ello coloca al capitalismo chileno actual en un nivel superior respecto de toda la historia de este sistema en Chile. La extensión del capitalismo en la economía chilena, y su calidad de no dependiente, implica procesos de modernización en la producción, en la administración de los fenómenos económicos y sociales, y la puesta al día de la institucionalidad política. Por otra parte, todo el conjunto de transformaciones que conlleva esta evolución del capitalismo, trae consigo nuevas definiciones en la estructuración de las clases sociales y sus relaciones con el Estado y con los partidos políticos. El conjunto de estos fenómenos, en pleno desarrollo en nuestros días, explica en buena parte el sentido de desconcierto que caracteriza la vida política nacional. Y ello explica también el vacío político y social que enmarca la vida de los sectores populares.

2. LOS LÍMITES DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

La experiencia de cinco años de transición democrática muestra que la democratización en el país tiene importantes limitaciones provenientes de las normas constitucionales que fueron establecidas en negociaciones entre el gobierno militar y la oposición política de entonces, la actual coalición gobernante Concertación de Partidos por la Democracia. Obviamente, la Concertación no suscribió dichas limitaciones por su voluntad, sino que resultaron de negociaciones con la dictadura, y permitieron avanzar en el acuerdo político mayor, que incluía la realización de elecciones libres.

Existen asimismo limitaciones al proceso democratizador provenientes del sistema de partidos y del funcionamiento de éstos. Una de las principales es la desvinculación de los partidos respecto de la ciudadanía, la que manifiesta tener un escaso interés por la política y tiende, más bien, a evaluar mal a los partidos, al Parlamento y a los políticos en general. La distancia entre la ciudadanía y los partidos políticos y la falta de interés de la primera por los asuntos públicos ha derivado en una crisis de representación: hoy es difícil decir a ciencia cierta quién representa a quién. En cuanto al funcionamiento de los partidos, es posible observar una excesiva concentración de su gobierno y decisiones en una élite dirigente que se autorreproduce.

Existen también limitaciones al proceso democratizador provenientes del modelo neoliberal de manejo de la economía. Aunque la tasa de desempleo ha disminuido en los últimos años a alrededor del 5% y el llamado sector informal urbano a más o menos el 23% de la PEA, todavía es posible aseverar que existe un sector de la población excluido. Es tan importante el empleo para dimensionar la inclusión/exclusión, como también lo es el nivel de ingreso. En este sentido, es posible afirmar que existe en Chile una economía concentradora de la riqueza en una minoría y una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Peor aún, esta desigualdad tiende a aumentar.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES 1992-1994
(PORCENTAJES)

<i>Quintil de ingreso</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>
I	5.0	4.6
II	8.8	8.5
III	12.4	12.4
IV	18.4	18.4
V	55.4	56.1
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: Mideplan, encuesta CASEN.

Esta concentración de la riqueza —de la cual la distribución del ingreso es sólo un indicador— concurre con la existencia de una gran cantidad de pobres, que equivale al 40.1% de la población en 1990, y un total de 3 916 500 personas en 1994, de una población de 13 657 460, según el Instituto Nacional de Estadísticas.

CUADRO 3
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA
1990-1992-1994
(PORCENTAJES)

<i>Año</i>	<i>Zonas urbanas</i>			<i>Zonas rurales</i>			<i>Total</i>		
	<i>Pobres no</i>		<i>Total de</i>	<i>Pobres no</i>		<i>Total</i>	<i>Pobres no</i>		<i>Total</i>
	<i>Indigencia</i>	<i>indigentes</i>		<i>indigentes</i>	<i>indigentes</i>		<i>indigentes</i>	<i>indigentes</i>	
1990	12.9	26.6	39.5	17.8	25.0	42.8	13.8	26.3	40.1
1992	8.6	23.7	32.3	10.6	23.8	34.3	9.0	23.7	32.7
1994	7.6	20.3	27.9	10.3	21.5	31.8	8.0	20.5	28.5

FUENTE: Mideplan, encuesta, CASEN.

Estas cifras muestran que más de una cuarta parte de la población del país vive actualmente en situación de pobreza. Dado que el Estado es más pequeño y que los valores economicistas impregnan la cultura de la sociedad, esta situación es tanto más difícil. Tampoco existen utopías políticas vigentes en el cuadro social acerca de la superación drástica de la marginalidad y la exclusión. Ninguna utopía —y sus concreciones en partidos, movimientos, militantes, acciones revolucionarias— tiene significación política, social o cultural.

Estas limitaciones del proceso de democratización no son obvia y totalmente intrínsecas a él. Siempre existieron pobres en Chile, siempre el ingreso estuvo concentrado, siempre hubo excluidos. Lo diferente es que esos fenómenos ocurren con crecimiento económico sostenido y que del sistema político han desaparecido los mensajes revolucionarios, “las utopías” que predecían y prometían un cambio brusco hacia la igualdad y la plena participación de esos sectores.

Los partidos que supuestamente tendrían un referente social popular en su quehacer propugnan ahora la disminución y la supresión, más tarde, de la pobreza a través de políticas sociales que, como la educación y la salud, tienen al respecto un ritmo cansino. Las políticas sociales más específicas son acciones focalizadas, lo que quiere decir que dan mayormente prioridad a una estrategia que actúa sobre los resultados y no sobre las causas para superar la postración económica y social.

Las limitaciones institucionales y económicas del proceso de democratización permiten afirmar que la transición a la democracia todavía no termina en un nivel de inclusión y participación ciudadanas similar al de antes de 1973. Si —como afirman algunos— la transición ya terminó,¹ entonces quiere decir que el nivel de democracia alcanzado, el que tenemos actualmente, es el normal, relativamente estable por un cierto periodo. Quiere decir que no hay que esperar más democracia proveniente de la dinámica intrínseca al proceso de transición. Más allá de esto se puede afirmar que el país tiene un régimen político de democracia limitada, restringida.

3. ESTADO, PARTIDOS POLÍTICOS Y SECTORES POPULARES

La reforma neoliberal ha cambiado drásticamente la relación que existía en el modelo de desarrollo de “sustitución de importaciones”, entre el Estado y los sectores populares. La expresión “Estado de compromiso” reflejaba un especial equilibrio entre las clases sociales, en un modelo en que el Estado desempeñaba el papel central en la economía y estaba comprometido con la incorporación de los sectores populares a la vida económica y al régimen político.

En el modelo neoliberal de libre mercado y apertura económica, el “Estado de compromiso” ha dejado de tener vigencia. Al revés, el mercado asume el papel principal en la vida económica y el Estado es subsidiario. Con ello los sectores populares pierden su principal “protección” y quedan expuestos a las vicisitudes del mercado que se rige por leyes “objetivas”, respecto de las oportunidades de vida de este amplio segmento social. En la medida en que se va consolidando la economía de libre mercado y apertura se va también alejando objetivamente el Estado de los sectores populares. Empleo, subsidios, legislación protectora, así como todo tipo de granjerías emanadas del clientelismo político, se hacen más y más escasos. Im-

¹ El presidente Aylwin, en un discurso pronunciado durante su mandato presidencial, en 1992, dio por terminado este proceso.

portantes núcleos obreros, poblacionales, militantes políticos de clase baja y clase media solían constituirse en clientelas de los partidos o directamente de los gobiernos. Estas clientelas a veces lo eran de parlamentarios que se empeñaban en un trabajo legislativo (y/o en uno de gestión) de favores para sus electores. La pérdida de cobertura del Estado en el ámbito económico inhibe hoy poderosamente las posibilidades de poner en práctica una legislación o tramitación clientelística. Los patrones clientelísticos interfieren con el funcionamiento libre del mercado y los agentes económicos privados no hacen favores clientelísticos a núcleos socialmente desmedrados. Los obreros (en especial los sindicalizados); los pobladores (en especial los organizados en asociaciones territoriales); los empleados de clase media (en especial los que tenían empleo en el Estado), y algunos grupos de trabajadores agrícolas —como los beneficiarios de las reformas agrarias— constituyeron clientelas, a veces poderosas, del gobierno, de los partidos políticos y, en ocasiones, clientelas personales de determinados líderes políticos.

La práctica clientelística tuvo una gran influencia en las pautas de relación entre sectores populares y Estado, entre los ciudadanos y los políticos. Para gran cantidad de dirigentes sociales (sindicales, poblacionales, gremiales, estudiantiles y otros) fue ésta la modalidad de relación que les permitía obtener compensaciones tanto para su grupo como personales. Estas compensaciones se obtenían a cambio de lealtad política reflejada, especial aunque no exclusivamente, en el voto.

Para extensos grupos, algunos identificables laboral y geográficamente —tales como los mineros—; otros identificables por su posición en el aparato del Estado —como los empleados de la administración central del Estado—; otros por su especialidad profesional —como los profesores y los médicos—; otros por su ubicación estratégica en la economía —como los mineros del cobre, los trabajadores portuarios, los ferroviarios— el clientelismo tomaba la forma de una alianza entre ellos y un determinado partido, que estaba en el gobierno o ejercía una fuerte influencia en el Parlamento.

Es así, por ejemplo, que los mineros del carbón de Lota y Coronel establecieron una sólida y prolongada alianza con el Partido Comunista. Los mineros del cobre lo hicieron con el Partido Comunista, con los socialistas y, luego, con los demócrata-cristianos; los ferroviarios lo hicieron con los socialistas; los empleados de la administración central del Estado, los profesores y los médicos lo hicieron primero con el Partido Radical, luego con el Partido Demócrata Cristiano.

Los pobladores aledaños a Santiago establecieron una alianza con el Partido Demócrata Cristiano en los años sesenta y, luego, con la izquierda revolucionaria.

Cada partido favorecía a cada sector popular con su protección a través de la legislación favorable y/o prebendas administrativas; con su solidaridad en ocasiones de crisis económicas, naturales, laborales o políticas; con la fuerza de su influencia para apoyar peticiones y expectativas.

Esta pauta de relación entre ciudadanos y políticos dejaba a numerosos núcleos populares fuera de esos beneficios, en especial a aquellos sectores que al no tener

una fácil identidad social, laboral o política carecían de organización y, por tanto, no les era posible negociar su apoyo electoral. Masas socialmente amorfas como los pequeños campesinos, los trabajadores por cuenta propia, las amas de casa, las empleadas domésticas, no entraban en este tipo de relación.

Quedaban fuera del clientelismo también aquellos ciudadanos que por diversas razones sólo podían —o algunos preferían— establecer una relación particularista de tipo individual con su “patrón”. Caían aquí inquilinos de fundos, empleadas domésticas, servidores diversos que atendían a casas particulares: jardineros, costureras, lavanderas de ropa ajena y otros. Este particularismo individualizado escapaba a una relación política, aunque en varios respectos la sustituía.

El clientelismo se apoyaba fundamentalmente en las oportunidades que suministraba el Estado para pagar favores a los ciudadanos clientes que constituían algún agregado social. Dado el poderoso papel del Estado en la economía, donde poseía grandes empresas, su papel en la seguridad social, además del cuasi monopolio de la salud y la educación, y habida consideración de una administración con una alta densidad de empleos, el Estado estaba en verdad en situación material para ser objeto de demandas y sujeto en el otorgamiento de prebendas.

Este modelo acomodaba obviamente a los partidos de clase media y clase baja que entraron con fuerza a disputar el poder político, social y económico a la oligarquía a partir de 1920. El Estado se organizó y desarrolló desde esa década para asumir a partir de 1940 las tareas de promoción de la industrialización y de la infraestructura correspondiente. El gobierno pasó a controlar los comandos más importantes de la vida económica.

Los partidos Radical, Socialista y Comunista y, desde los sesenta el Demócrata Cristiano, son los que utilizaban esta relación con una intensidad y amplitud acompasada con los cambios que van ocurriendo en la economía y la política.

La orientación clientelística ha perdido vigencia con el tipo de Estado surgido del autoritarismo y el neoliberalismo. Los partidos se incorporan a la institucionalidad del Estado con la elección de presidente de la República y del Parlamento realizada en 1989. Entonces comenzó formalmente el periodo de transición a la democracia. En él ha desaparecido el clientelismo y tampoco ha tenido oportunidad alguna el populismo que existió en Chile —algo deslavado en comparación con el de Argentina y Brasil— en los gobiernos del general Carlos Ibáñez (1952-1958), de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y de Salvador Allende (1970-1973).

El populismo y el clientelismo fueron dos modalidades de relación del Estado y los partidos con los sectores populares en democracia. Ambas partes obtenían beneficios. Para los sectores populares organizados constituían prácticas que facilitaban su incorporación económica y su participación política. Los dirigentes de los movimientos sociales y de las organizaciones populares no sólo se sentían cómodos con ellas, sino que obtenían fácilmente beneficios personales en relación con su estatus y oportunidades de vida.

¿El populismo de Estado y de los partidos, y el clientelismo eran sólo formas de relación con los sectores populares o eran mecanismos que constituían y aseguraban la supervivencia de los movimientos y organizaciones sociales?

En la historia reciente del país, tanto los movimientos sociales populares como las organizaciones han mostrado una notoria debilidad, no sólo en relación con el periodo anterior a 1973, sino también en relación con el gobierno militar. Esta debilidad consiste incluso en la desaparición de la escena social de algunos de ellos, tales como el poblacional, el estudiantil, el campesino. Los llamados nuevos movimientos sociales —el feminista, por ejemplo— que se insinuaban como emergentes en la década de los ochenta, también desaparecieron en los noventa. Varias de sus líderes devinieron parlamentarias y funcionarias del Estado, desvinculándose del movimiento social en formación, el que terminó por desaparecer. Respecto del sindicalismo, puede decirse que más que movimiento existe una organización sindical especializada en la reivindicación y negociación de los intereses económicos de sus asociados.

Este tipo de organización, que defiende casi exclusivamente los intereses económicos de los asociados como si fueran los del país, también la comparten los gremios de profesionales de clase media: profesores y médicos.

El sindicalismo actual es en su conjunto reivindicativo, pero se distingue un sindicalismo reivindicativo y beligerante, y otro reivindicativo y negociador, no beligerante. El primero se encuentra entre los profesionales, los trabajadores del Estado y los de las empresas públicas; el segundo se localiza en el sector privado. Este último va en camino a convertirse en un sindicalismo de negociación, de *collective bargaining*.

Si ello fuera así —como lo cree el autor— la tesis de que exista un modelo sociopolítico latinoamericano, cuya característica central sería la interdependencia de la movilización social y de la intervención política, sustentada por Touraine (1987), no se estaría comprobando en el Chile de hoy. Por otro lado, se puede decir que lo que resta del corporativismo de Estado, en relación con los sectores populares, es este sindicalismo reivindicativo y beligerante que se da en el interior del Estado y de sus empresas económicas; el que boga a contrapelo de las actuales tendencias socioeconómicas. La mayor entidad corporativa del país es, obviamente, las fuerzas armadas que se han autonomizado grandemente del resto del Estado.

La situación social en el Chile de la transición a la democracia se caracteriza por la ausencia de movimientos sociales y, por tanto, por la falta de movilización social. La existencia de un sindicalismo reivindicativo de intereses económicos, negociador y no beligerante, en el sector privado de la economía —sector que encabeza el crecimiento— crea una atomización y fragmentación de la organización social de los sectores populares.² Oxhorn (1994) manifiesta que tal fenómeno, junto al énfasis

² Según cifras del Ministerio del Trabajo, en 1993 existían en el país 11 369 sindicatos (autónomos jurídicamente cada uno) que agrupaban a 682 704 trabajadores. El tamaño promedio era, pues, de 60 afiliados por sindicato.

sis en la participación en el mercado y la apatía política, resultan en una ausencia de presión social por el cambio y una relativa estabilidad política.

Hasta aquí se ha señalado que en el sistema político se agotó el populismo —que no tuvo en el país la grandeza de otros países del continente—; que se agotó el clientelismo, de gran importancia en la democracia chilena para la incorporación económica y política de los sectores populares; que del corporativismo de Estado —propio de la vida política de América Latina durante la vigencia de la estrategia de “crecimiento hacia adentro”— sólo quedan muy parciales manifestaciones; que la transición a la democracia desembocó en un régimen político de democracia limitada; que el “Estado de compromiso” dejó de tener vigencia. Agréguese lo señalado anteriormente sobre el movimiento y la organización social. Por otro lado, hay que incorporar al paisaje la concentración de la riqueza y la exclusión económica de numerosas familias populares.

El “Estado de compromiso” fue remplazado por un Estado neutral; el populismo por políticas “objetivas” y “racionales”: el clientelismo no existe. La movilización social fue sustituida por la pasividad; la participación política por la participación en el mercado; los movimientos sindicales por un sindicalismo de *collective bargaining*. La representación política de los sectores populares —como toda ella— es ambigua. Nadie sabe quién representa a quién.

Vale preguntarse, ¿qué clase de democracia está preparada para crecer bajo estas condiciones? Quizás la de O'Donnell (1992) sea una buena respuesta: la democracia delegativa. Quien gana una elección presidencial gana la autoridad para gobernar el país como lo crea adecuado. El presidente es la encarnación de la nación, el árbitro del interés nacional, que él mismo define. Ello, para el caso chileno, dentro de los límites de una democracia restringida.

¿Será la combinación de democracia limitada y de democracia delegativa el régimen político que surge de la experiencia autoritaria y de la transición de una economía centrada en el Estado y en el país a una economía centrada en el mercado y en el mundo exterior?

4. LA CUESTIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

Es posible que la actual situación política de Chile sea mejor entendida si se utiliza el concepto de democracia limitada —es decir, que conlleva fuertes elementos autoritarios— y donde la movilización y la participación social están sobrepasadas por la distancia y la apatía del ciudadano. Sin embargo, en este tipo de democracia funcionan las instituciones políticas fundamentales, con ciertas precauciones conservadoras. El principal acto ciudadano es la emisión del voto. Entre una elección y otra los ciudadanos conforman el público de un espectáculo sobre el cual darán su juicio en el acto de votar.

La expectativa de este público es que los actores políticos desempeñen sus papeles de un modo racional para que el sistema económico y el régimen político fun-

cionen con eficiencia, sin sobresaltos. Ese público se informará regularmente por la prensa escrita y la televisión; pocas veces emitirá opiniones públicas, aunque responderá a las encuestas que protejan el anonimato, a modo de señales a la autoridad. Sólo algunos de esos roles tienen importancia para ese público. Cada vez más, los roles parlamentarios, ministeriales y los partidarios devienen un proceso de pérdida de estatus. El presidente, los magistrados superiores del poder judicial, los altos jefes de las fuerzas armadas, el líder de cada uno de los cuatro o cinco partidos políticos principales, los altos dignatarios de la Iglesia católica, son los roles que cuentan en la consideración ciudadana.

Este régimen político de democracia restringida y delegativa, con ausencia de populismo y clientelismo, en el que el corporativismo se atrincheró en los últimos reductos del otrora “Estado de compromiso”, es funcional a la afirmación de un capitalismo nacional no dependiente y expandido por todas las ramas de la actividad económica.

¿Qué pasa con la representación política y la participación social de los sectores populares en esta particular democracia? Desde luego, el Estado tiene una clara separación respecto de los actores sociales y, por tanto, de los movimientos y organizaciones de los sectores populares.

Las fuerzas políticas con representación parlamentaria —cuatro partidos de la Concertación y tres partidos de la oposición— no definen su oferta partidaria con referencia a clases sociales. Por tanto, los partidos de izquierda y de centro no se consideran representantes de los sectores populares, de la clase obrera o trabajadora, o de clase media. Ellos también asumen como referencia fundamental de su quehacer la preservación de la democracia y del crecimiento económico. Es la modernización con integración social lo que les preocupa. No les interesa ni la movilización social ni tampoco la participación política ampliada, deliberante y militante. Por tanto, el camino de la revolución fue emplazado por el de la reforma; la apelación al pueblo, a los trabajadores o a las masas se sustituyó por la atención a un público que en su momento asumirá su ciudadanía para emitir su voto.

Por otro lado, y según se ha señalado anteriormente, los sectores populares no se han constituido en movimientos sociales. En tanto, el único movimiento social popular sobreviviente, el sindicalismo, deviene en sindicalismo de negociación. En éste la protesta obrera se transforma en *collective bargaining*. La lucha por el cambio, en reivindicación salarial.

¿Quién representa a los sectores populares? El Estado y los partidos políticos, en cuanto que éstos representan el bien común de la sociedad. Si la conveniencia del país —especialmente en términos de preservar la democracia y el crecimiento económico— coincide con los intereses de los sectores populares, entonces, la política del bien común favorece esos intereses hasta el límite de esa coincidencia.

La política del bien común es contradictoria con el clientelismo. El escrutinio de los ciudadanos sobre la acción política; la reducción del Estado en cuanto dispensador de empleos y administrador de empresas públicas; la conciencia acerca de la

necesidad económica del ahorro público y, en general, el equilibrio presupuestario y la sobriedad en el gasto fiscal convierten en inviable el clientelismo.

Dado que del escenario político han desaparecido el populismo y el clientelismo, y que el corporativismo se ha atenuado, se muestra nítidamente un fenómeno que quizás siempre estuvo presente. Es un cierto patrimonialismo que pueden ejercer algunos —en todo caso pocos— dirigentes políticos. Generalmente son los jefes de fracciones en el interior de partidos en el gobierno, o el líder principal. Por definición weberiana, el patrimonialismo no se basa en el deber de servir a una “finalidad” impersonal y objetiva y en la obediencia a normas abstractas, sino en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal. Lo característico es la autoridad personal de un *dominus* dentro de una comunidad doméstica; sólo el señor decide qué es para quién. La relación entre *dominus* y sus protegidos está basada en la fidelidad de éstos y en la protección que debe prestarles aquél (Weber, 1944).

Aunque esta relación es bastante frecuente en todo tipo de dominación, el hecho de que el dirigente jefe de fracción (uno o dos) o el líder del partido (si lo hay), tenga una alta probabilidad de acceder a cualquier cargo de gobierno disponible para el partido, que sea de su interés personal, y que pueda, además, rodearse en ese cargo de un pequeño séquito personal no partidario ni funcionario, asemeja esta relación al patrimonialismo. El jefe de fracción es el “señor” por excelencia, no es “servidor” de electores.

El ejercicio de su influencia ante el Estado para la obtención de prebendas para sus seguidores está limitado a un pequeño círculo de familiares muy directos (hijos, hermanos, cuñados) y de otros pocos seguidores. El séquito total es muy reducido. No es necesario, por tanto, que este séquito esté constituido por militantes del partido, ya que la influencia la ejerce y la administra el “señor” según sus personales conveniencias y sin dar cuenta de ello a electores o al partido, lo que constituye otro rasgo patrimonialista.

Difícilmente esta práctica —consustancial a la oligarquía y que, ahora, también es posible encontrar en partidos de centro y de izquierda en Chile— puede favorecer a sectores populares como sucedía con el clientelismo y el populismo.

La representación política de los sectores populares está por constituirse. Ella emanará del proceso de estructuración de clases sociales autónomas que se desplegará a partir de la consolidación de un capitalismo expandido y no dependiente, si esta posibilidad se despliega y no se frustra. La clase trabajadora (los obreros, los campesinos, los no asalariados) no se ha constituido claramente como clase social autónoma justamente porque el propio capitalismo no termina el proceso de constitución como sistema nacional independiente.

La falta de constitución estructural de la clase trabajadora implica también la ausencia de una “clase para sí”, es decir, de organizaciones y proyectos sociales y políticos autónomos. Esta indefinición estructural e ideológica, en momentos históricos en que los partidos llamados “obreros” o “populares” han modificado sus concepciones de la economía y la sociedad, en que han variado sus prácticas políti-

cas y carecen de referentes sociales específicos, desemboca en el hecho de que la representación de los sectores populares queda en situación ambigua.

Esta conclusión queda confirmada por el fracaso de una fórmula política original (en la historia del país) que puso en marcha la Concertación para incorporar a los sectores populares a la negociación en torno de las grandes decisiones del Estado y la sociedad: la concertación social.

5. BELLAS PALABRAS PARA UNA EXPERIENCIA QUE TERMINÓ FRUSTRADA

En América Latina en general y en Chile en particular se puso de manifiesto la gran capacidad literaria, a veces lírica, de que son capaces los científicos sociales cuando se proponen escribir sobre cosas hermosas. Eso sucedió con el tema de la concertación social. También se habló de concertación social y política. ¿Qué sucedió en Chile con la concertación social?

En Chile el auge de las ideas concertacionistas tuvo su sustento en la necesidad de que el conjunto de la sociedad concordara una salida pacífica de la dictadura y asegurara el éxito de la transición a la democracia. En ese contexto, tanto políticos de la oposición al régimen militar como dirigentes empresariales y sindicales estaban disponibles para el diálogo y el consenso. Obviamente que esta disponibilidad —y sobre todo el ánimo de las partes en el proceso— se entrelazaba con la percepción de amenaza que tenía un empresariado que fue colaboracionista y beneficiario de las políticas de la dictadura, y con el sentido de debilidad de un movimiento sindical que experimentó durante 17 años la persecución y la marginación. El liderazgo sindical se encontraba inseguro acerca de su real representatividad en relación con las bases trabajadoras. No obstante, en las nuevas circunstancias, la percepción que el movimiento sindical tenía del futuro era optimista en tanto que esa percepción era incierta en el empresariado.

El diálogo informal que se mantuvo durante algunos años fructificó en acuerdos formales sólo cuando fue elegido Patricio Aylwin como presidente. Antes de que asumiera el poder, empresarios y trabajadores convienen en una declaración pública en que ambas partes, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) por los trabajadores, y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) por los empresarios, se comprometen a llevar adelante negociaciones después de 16 años de relaciones interrumpidas. La declaración se llama “Marco de referencia para el diálogo”, y fue firmada el 31 de enero de 1990. En ella se despejan algunas interrogantes acerca de las intenciones de las partes en torno al funcionamiento del mercado, el papel del Estado, la pobreza, la distribución de la riqueza y otros temas generales.

El “Marco de referencia para el diálogo” surgió de una conversación entre estos dos actores sociales sin la participación de la autoridad estatal; por tanto, fue un acuerdo puramente social.

Por otra lado, y tal como se indicaba en el programa de la Concertación, el nuevo gobierno impulsó desde sus inicios las negociaciones entre empresarios y sindicalistas con la intención de promover la política de concertación social. Hay que señalar que estos esfuerzos se realizaban en un clima económico, social y cultural en el cual los valores de la empresa privada eran hegemónicos.

La relación entre el gobierno, los empresarios y la CUT funcionó en la práctica para los efectos de fijar el salario mínimo. Aunque este salario no tiene mayor incidencia entre los trabajadores pertenecientes a sindicatos, su determinación por ley, después de una negociación centralizada, tiene un valor simbólico, ya que es uno de los pocos precios de la economía —si no el único— que se fijó de este modo. Además, se trata del salario obtenido por los trabajadores de más bajo nivel económico. Por primera vez, en 1992 se determinó mediante un cálculo que consideraba la inflación estimada para ese año, más el aumento de productividad estimado, en vez de considerar el alza del IPC del año anterior, como era tradición en Chile. Este método es una demostración de la sensibilidad de la dirigencia de la CUT frente a las metas macroeconómicas del gobierno y el empresariado.

La concertación social entre el gobierno, los empresarios y la central sindical no tuvo efectos prácticos más allá de la fijación del salario mínimo por tres años. El gobierno logró que las reformas laborales que entraron en vigencia en 1991 fuesen aprobadas por consenso político, pero ellas —como ha quedado demostrado en 1995— eran insuficientes desde el punto de vista sindical. La discusión habida en este año acerca de nuevas reformas laborales revela no sólo una profunda diferencia entre las partes sino, además, que la política de los acuerdos tuvo un éxito transitorio ya que otorgaba muy poco a la parte sindical.

Todo el movimiento político ocurrido alrededor de la idea de concertación social logró dos metas: una, de importancia para el empresariado, y otra, relevante para el movimiento sindical. El reconocimiento y la legitimación social de los valores de la economía de libre mercado basada en la propiedad privada eran decisivos para el empresariado en la circunstancia política de transición a la democracia. La consideración de la CUT como “interlocutor válido” del empresariado y del gobierno afianzaba a ese liderazgo sindical.

Para el empresariado fue un logro sustancial el que el gobierno y la CUT asumieran como suyos los postulados básicos de la economía de libre mercado basada en la empresa privada. Sin duda, era lo que realmente le interesaba.

La CUT, por su parte, venía saliendo de la experiencia de 17 años de represión y exclusión, durante seis de los cuales estuvieron suspendidos los derechos sindicales. La legislación laboral del gobierno militar —el Plan Laboral— subordinaba a los sindicatos frente a los empresarios. Sin personalidad legal, sin reconocimiento gubernamental y frecuentemente atacada por el empresariado, la CUT necesitaba un reconocimiento del gobierno y la sociedad en la nueva situación política. Por tanto, la CUT buscaba y obtuvo un nuevo estatus político.

Despejadas las dudas por parte de las fuerzas políticas y sociales que apoyaron al gobierno militar (incluido, como se ha señalado, el gran empresariado) acerca de

la estabilidad del modelo neoliberal y del respeto del nuevo gobierno a los autoritarismos constitucionales, el empresariado se siente seguro en su estatus de clase social que encabeza el proceso de modernización, una vez ocurrido lo cual, pierde interés por el mecanismo de concertación social que lo enfrenta a un sindicalismo cada vez más inquieto por los temas de la distribución y del mejoramiento de las relaciones laborales.

El sindicalismo, por su parte, lucha por cambiar la situación. En primer lugar, no se resigna a reconocer las consecuencias prácticas del liderazgo empresarial. En segundo, quiere cobrar la “deuda social” derivada de los grandes costos que significó para los trabajadores el ajuste estructural y la dictadura militar. En tercer lugar, quiere participar con mayor poder en el proceso de crecimiento, o de modernización, político y económico.

Sin duda que los procesos económicos y políticos, nacionales e internacionales, colocan al empresariado en situación de privilegio y al sindicalismo de desventaja.

Por otro lado, el gobierno de la Concertación —integrado por las fuerzas políticas mayoritarias en el sindicalismo— tenía como objetivo para hacer viable una transición exitosa el obtener la buena voluntad del empresariado. Asumiendo que contaba con la buena voluntad del sindicalismo, estaba más interesado en establecer una fluida comunicación y mutuo entendimiento con aquél. La concertación social tripartita no se avenía a este propósito, y por ello apareció el planteamiento del bipartismo, es decir, de la abstención del Estado. El bipartismo favorecía al actor social con mayor poder político y mejor situado en la legislación; este actor era el empresariado.

El sindicalismo no tuvo mayor interés en el nuevo enfoque, a pesar de que las tendencias de los procesos económicos favorecían al bipartismo. El gobierno, a su vez, perdió interés en el tripartismo para el manejo de los conflictos y reivindicaciones laborales.

El empresariado quería conservar al gobierno como interlocutor, para así influir en sus decisiones y comprometerlo en acciones propicias a la economía de libre mercado. También lo quería el sindicalismo para comprometerlo en el apoyo a sus reivindicaciones.

Planteadas así las cosas, el proceso de concertación social fue poco a poco agonizando hasta llegar a un punto en que ninguno de los tres actores lo consideró instrumento indispensable para el gobierno de las relaciones mutuas.

Las bases sociológicas para la concertación social de las relaciones laborales estuvieron dadas por una situación de incertidumbre en la que las partes se sentían amenazadas. Consolidado el estatus de cada una de ellas, la percepción de peligro perdió fuerza y las partes fueron paulatinamente volviendo a una relación más espontánea y natural.

Cuando el empresariado vio afianzada una posición de elevado estatus en la sociedad, dejó de considerar interesante el mecanismo de la concertación social que lo podía obligar a ir más allá de las posiciones que con su propia fuerza podía defender.

Lo que ha pasado en los últimos tres años es que el empresariado ha ido asumiendo más bien una posición antisindical, que le rinde mejores frutos a corto plazo que una de concertación y consenso. Teóricamente, esta última sería necesaria en una perspectiva de largo plazo para construir una economía competitiva estable y una sociedad integrada. Pero este último objetivo no está en la agenda del empresariado.

Así las cosas, culmina el año 1994 en que queda claro que una moderación de esta tendencia proempresarial sólo puede ser realizada por una decisiva acción del gobierno. Comprendido esto último, la CUT se moviliza sindical y políticamente en un esfuerzo de presión hacia el gobierno en pro de nuevas reformas laborales que coloquen a los sindicatos en mejor capacidad de negociación. Ello tiene éxito y queda dispuesto el escenario para que en 1995 las fuerzas políticas y sociales libren una nueva batalla al nivel de la institucionalidad política del Estado, en torno al marco legal en que se procesan sus conflictos y acuerdos. Queda, por ahora, suspendida la metodología de la concertación social a la espera en un nuevo marco. En la discusión ha quedado al descubierto la gran distancia que separa a los tres actores sociales en su percepción acerca de las reglas del juego adecuadas en las relaciones laborales.

La concertación social apareció frente a la percepción de amenaza del actor social empresariado, y frente a la debilidad del estatus sindical y político de los trabajadores y, además, por la necesidad de legitimación de un gobierno de transición, que por definición tiene un estatus ambiguo.

Situados en otra arena política, está por verse si habrá una concertación social para la modernización y el desarrollo del país, en el largo plazo. La visión que tenga el actor hegemónico —el empresariado— será decisiva al respecto. La hipótesis del autor es que el empresariado aún no asume una concepción de desarrollo y que la modernización producida se ha realizado sobre la base de un proceso de crecimiento económico encabezado por un empresariado que no tiene una concepción modernizadora de carácter global. En verdad este actor social se siente cómodo con un régimen de democracia restringida y no considera necesario integrar a los trabajadores de un modo racional y participativo a la vida de las empresas.

6. CONCLUSIONES

De todo lo expresado se pueden obtener, entre otras, las siguiente conclusiones.

1) El ajuste estructural y la reforma económica exitosos en Chile han impactado de tal modo al capitalismo que éste vive un proceso de transición desde un capitalismo limitado y dependiente a otro expandido e independiente.

2) El proceso de transición a la democracia ha consistido en un tránsito desde el autoritarismo político a una democracia limitada y restringida. La dinámica del

proceso democratizador que puso en marcha la transición tuvo fuerza sólo para ese resultado. De modo que todo otro impulso democratizador debiera provenir de dinámicas futuras.

3) Dado que el capitalismo está en un proceso de transformación hacia un nivel superior de desarrollo, la estructura de clases —en especial en lo que respecta a las clases populares— no está definida claramente. Por tanto, tampoco es nítida la conciencia de clase, es decir, la visión de la sociedad y de la acción social y política.

4) El populismo y el clientelismo, como sistemas de relación entre el poder político y los sectores populares, han desaparecido. La democracia limitada es también una “democracia de público” (como opuesta a democracia de ciudadanos), no participativa. Los dirigentes políticos no son representantes de amplios conglomerados de población. La percepción popular del representante tiende a dirigirse hacia el presidente de la República de un modo casi exclusivo, porque evoca el concepto de “democracia delegativa”.

5) No se ha constituido un sistema de representación política de los sectores populares. Estos sectores no tienen presencia en la escena política nacional, con la sola excepción del sindicalismo de cúpula que lucha por conservar un estatus político que no está claramente establecido.

No obstante, en el mundo popular y de clase media prosigue la tendencia a la constitución de numerosas pequeñas organizaciones que están dirigidas a enfrentar problemas específicos de los asociados: salud, vivienda, discriminación, empleo, salarios, etc., y se encaminan a enfrentar los desequilibrios en la distribución que perjudica a estos sectores sociales, pero son organizaciones que no tienen visibilidad política. Son átomos, fragmentos de la organización social.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, Manuel, 1994, “Política de ajuste y proceso de democratización en Chile: sus efectos sobre los trabajadores”, *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, año LVI/núm. 1, enero-marzo.
- Díaz, Álvaro, 1994, “Las transformaciones de la estructura social en Chile”, Santiago (mimeo).
- O’Donnell, Guillermo, 1992, “Delegative Democracy?”, Kellogg Institute Working, Notre Dame, documento núm. 172.
- Oxhorn, Philip, 1994, “Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism”, Mc Gill University, Montreal (mimeo).
- Touraine, Alain, 1987, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC/OIT, Santiago.

Weber, Max, 1944, *Economía y sociedad. Tipo de dominación*, Fondo de Cultura Económica, México.