

Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión *

ÁNGEL FLISFISCH

INTRODUCCIÓN

¿Qué significado se atribuye a la expresión gobernabilidad? Es difícil otorgar el *status* de concepto a una noción lo suficientemente confusa como para merecer, a lo más, ser clasificada como *catch-all word*, junto con otras ilustres nociones.

No obstante, alguna convención hay que adoptar sobre su significado, so riesgo de acabar por no saber de qué se está hablando, qué se pretende analizar y por qué el tema aparece revestido de una importancia práctica crucial.

En lo que sigue, se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo —ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos—, considerando principalmente las dimensiones que a continuación se enumeran:

a) La capacidad de adoptar *oportunamente* decisiones, simples o complejas, ante eventos o estados de cosas que se interpretan socialmente, a partir de una o más de las matrices culturales dominantes, como desafíos que exigen una respuesta gubernamental.

b) La *efectividad* de las decisiones adoptadas, en la medida en que las respuestas sociales procedan como si las decisiones fueran vinculantes de los sectores críticos de los grupos sociales clave.

Dicho de otra manera, hay efectividad si existen, en proporción suficiente, sentimientos de obligación y comportamientos de acatamiento respecto de las decisiones.

c) La *aceptación social* de las decisiones, que puede ir desde la simple aquiescencia o conformidad pasiva, a un apoyo activo, y que suponemos que es equivalente con la *congruencia* o armonía de las decisiones con intereses, anhelos, pasiones, necesidades, etcétera, de los distintos públicos masivos y sus segmentos.**

* Este trabajo fue elaborado en el seno de un proyecto sobre problemas de la democratización en Chile, realizado por el Centro de Estudios del Desarrollo (CED), en Santiago de Chile.

** Si bien efectividad y aceptación concluyen en efectos equivalentes, en la primera hay una determinación a partir de valores —obediencia debida a la decisión

d) La *eficiencia* de las decisiones, en términos de la producción de efectos que realmente alteran o modifican significativamente estados de cosas prevalecientes.

e) La *eficiencia* de las decisiones según ideas de eficiencia propias de una o más de las matrices culturales predominantes.

f) Finalmente, la *coherencia* de las decisiones a través del tiempo, en el sentido de ausencia de efectos contradictorios.

Obviamente, el desempeño gubernamental, si se considera el atributo de un gobierno particular o si se ve como una variable que caracteriza la trayectoria de un sistema, es una cuestión de grado. Como nadie es perfecto, no hay gobiernos perfectos ni sistemas perfectos. No sólo se puede admitir, sino que se debe admitir variaciones. Sin embargo, para que la gobernabilidad no sea un problema (al menos potencialmente), hay que suponer que el desempeño gubernamental no puede estar sistemáticamente por debajo de ciertos umbrales críticos respecto de ciertos subconjuntos cruciales de las dimensiones señaladas, sin producir efectos negativos de envergadura.

Desde el punto de vista del desempeño gubernamental en el contexto de un orden político democrático, esa proposición general se traduce en esta otra: un déficit crónico en el desempeño gubernamental a través del tiempo, acaba por producir efectos desestabilizadores de envergadura que culminan con el derrumbe o colapso de ese orden democrático.

En los procesos de transición a la democracia y de consolidación del orden democrático obtenido, la hipótesis que tiende a imperar es pesimista: en las etapas iniciales de esos procesos, los gobiernos enfrentan dificultades serias en cuanto al desempeño, y los déficit de gobernabilidad sobrevinientes pueden ser particularmente graves si se considera que ciertos recursos políticos que podrían neutralizar esos déficit —por ejemplo, una cultura política democrática muy sólida y una considerable inercia de rutinas políticas ya establecidas— son muy débiles o escasos, precisamente porque no ha transcurrido el tiempo suficiente.

En parte, esa visión pesimista se ve confirmada por la evolución de procesos de consolidación democrática en países como Argentina, Brasil o Uruguay. En éstos sobrevienen problemas de gobernabilidad no desdénables que, sin caer en diagnósticos catastrofistas apresurados e irresponsables, al menos muestran la necesidad y urgencia de analizarlos y proponer cursos de acción que constituyan soluciones plausibles.

En Chile se tiende a suponer que esas dificultades se plantearán de manera comparativamente más grave, en razón de sus peculiaridades nacionales. Sin perjuicio de que semejante previsión merecería un examen serio —¿es cierto que hay peculiaridades chilenas que hacen prever problemas de gobernabilidad comparativamente más intensos que en el resto

gubernamental—, y en la segunda una determinación a partir de situaciones en sentido lato.

del Cono Sur, y cuáles son esas peculiaridades?—, la tesis en cuestión parece poseer fundamento suficiente como para alertar sobre la conveniencia y oportunidad de los esfuerzos de discusión del problema.

Comenzar a analizar la relación entre gobernabilidad y consolidación o estabilidad democrática en un futuro democrático chileno implica reconocer, antes que nada, dos especificidades. Primero, que se trata de la gobernabilidad no en el contexto de cualquier clase de orden político, sino en uno que se aproxima razonablemente a una definición democrática. La gobernabilidad, en cuanto desempeño gubernamental a través del tiempo, puede tornarse problemática en órdenes políticos de la más diversa naturaleza. Pero en un orden democrático, las causas que conducen a tornarla problemática son de un cierto tipo bien determinado, y están directamente relacionadas con las particularidades esenciales que definen la naturaleza democrática del orden político. Segundo, se trata de la gobernabilidad en una situación nacional particular —la chilena—, y ello obliga a poner en relación el problema de la gobernabilidad en un contexto democrático con las particularidades nacionales, propias del pasado y el presente chilenos.

Las exploraciones que siguen buscan analizar el desafío de la obtención de niveles críticos mínimos de gobernabilidad, respetando esas dos especificidades.

DEMOCRACIA Y GOVERNABILIDAD

Si se quiere entender el carácter específico que adquiere el problema de la gobernabilidad en la democracia, no basta con considerar a esta última bajo el puro aspecto de un conjunto de reglas del juego formales.

Sin duda, la democracia es primordialmente ese conjunto muy especial de reglas del juego, y adicionalmente el carácter de esas reglas proporciona una primera clave para comprender cómo se plantea específicamente la cuestión de la gobernabilidad en la democracia.

En efecto, bajo condiciones democráticas, la gobernabilidad adquiere problematicidad en razón de la posibilidad efectiva de la alternancia de partidos distintos en el gobierno, y del hecho de que la reproducción del orden democrático en el tiempo exige la preservación de esa posibilidad. Una estrategia de enfrentamiento de problemas de gobernabilidad bajo condiciones democráticas consiste precisamente en procurar cancelar esa posibilidad, pero el éxito de una estrategia semejante liquida la democracia, aunque la situación inicial sea democrática y quienes impulsan esa estrategia hagan esfuerzos para preservar la existencia formal de las reglas del juego.

La posibilidad efectiva de alternancia en el gobierno trae consigo dos consecuencias, que son las que tornan problemática la gobernabilidad bajo condiciones democráticas.

Primero, produce una desincronización o desajuste entre la periodización política y las temporalidades de los juegos políticos entre partidos que definen las reglas del juego democráticas, por un lado; y el transcurso y temporalidades de los juegos económicos y sociales que encuentran expresión en esos juegos políticos, por el otro lado. Puesto de manera más precisa, las duraciones de las luchas por el poder y el prestigio sociales, por imponer contenidos normativos o simbólicos generales, y en torno a la producción y distribución de la riqueza material, desbordan significativamente el itinerario y la agenda de las luchas políticas interpartidistas.

Segundo, la posibilidad efectiva de alternancia es equivalente, con un grado importante de incertidumbre, respecto de los resultados sucesivos de los juegos políticos entre partidos. Cuanto más democrático sea el orden político, menos garantías *a priori* hay para cualquier actor acerca de un determinado desenlace para la competición entre partidos por la ocupación del gobierno durante un período.

Estos dos rasgos están presentes, con niveles variables de intensidad, en la operación de cualquier orden político democrático realmente existente, y tienden a afectar negativamente, de maneras diversas, tanto el desempeño de un gobierno particular, como el desempeño gubernamental en cuanto impacto agregado de la acción de varios gobiernos sucesivos a través del tiempo.

El hecho mismo de la alternancia introduce discontinuidades, que se magnifican en la medida en que las diferencias o contradicciones entre los sucesivos gobiernos son mayores. Para poner sólo un ejemplo, esas discontinuidades no pueden sino afectar desfavorablemente las posibilidades de coherencia disponibles para las decisiones gubernamentales.

En general, la peculiar temporalidad que asumen las luchas políticas imponen a los actores exigencias estratégicas que son contradictorias con las exigencias del mismo tipo requeridas para enfrentar exitosamente las luchas sociales y económicas. Como tendencia, los imperativos de la racionalidad política afectan negativamente el desempeño gubernamental, en varias de las dimensiones enumeradas más arriba.

Por su parte, la incertidumbre sobre los resultados de los juegos políticos interpartidistas se proyecta en el conjunto de las relaciones sociales, causando algún grado de desestructuración general de expectativas. La magnitud del efecto tiene que ver no sólo con la frecuencia de los desplazamientos de unos gobiernos partidistas por otros, sino también con la calidad de la alternancia previsible. A mayores diferencias y contradicciones sustantivas entre los partidos que compiten entre sí, más intensidad adquiere la incertidumbre y son mayores sus efectos negativos.

En el extremo, si la desincronización entre temporalidades —tiempo político *versus* tiempos sociales y económicos— y la incertidumbre no reconocen límite alguno, los juegos políticos, sociales y económicos se convierten en juegos caóticos, donde se torna imposible para los actores des-

plegar racionalidades compatibles con la sobrevivencia de la democracia. Específicamente, en esas condiciones la gobernabilidad desciende y se mantiene por debajo de los umbrales críticos.

No obstante, hay órdenes democráticos realmente existentes que perduran. La explicación de ello no estriba en que hayan eliminado de su operación la desincronización y la incertidumbre —si no lo hubieran hecho, habrían dejado de ser democráticos—, sino en el hecho de que las han reducido, enmarcándolas o acotándolas dentro de ciertos límites. La estabilidad democrática supone una desincronización y una incertidumbre *acotadas*, que posibilitan mantener la gobernabilidad por encima de los umbrales críticos.

De manera general y abstracta, los límites requeridos para la desincronización y la incertidumbre son de tres clases:

a) Tiene que existir un grado crítico de continuidad a través del tiempo. En otras palabras, tiene que existir alguna correspondencia en el tiempo entre la estructuración de los juegos políticos y la estructuración de los juegos sociales y económicos: la desincronización entre tiempo político y tiempos económicos y sociales no puede ser absoluta.

b) La incertidumbre no puede ser tal que grupos estratégicamente situados en cuanto a recursos de poder y capacidad de maniobra política, desarrollen expectativas fundadas sobre riesgos que, a partir de sus respectivas matrices culturales, se definen como inaceptables (riesgos de *vida o muerte*, si se prefiere).

c) La incertidumbre tiene que ser tal que los grupos estratégicamente situados sustenten expectativas duraderas de progreso, definido a partir de las respectivas matrices culturales.

En una situación donde hay continuidad más allá de un grado crítico, donde no se desarrollan expectativas fundadas de riesgos de *vida o muerte*, y donde hay expectativas duraderas de progreso, más que una asociación entre orden político democrático y orden sustantivo, lo que hay es una concreción particular de las reglas del juego democrático en un tipo de juego político interpartidista, dentro de los muchos tipos de juego que esas reglas pueden generar. Pero este tipo de juego, al que asociamos la noción de orden sustantivo, no comprende juegos políticos cualesquiera. Sólo los juegos de este tipo permiten la existencia de gobernabilidad, y por ende de estabilidad.

Obviamente, esa noción de orden sustantivo admite concreciones históricas muy diversas, aun contradictorias entre sí. Por ejemplo, el Estado keynesiano de bienestar es una clase de esas concreciones históricas, y el estado liberal decimonónico y de las primeras décadas de este siglo es otra clase, antagónica de la primera.

Lo que importa destacar aquí es que, para la consecución de la gobernabilidad no basta con la pura operación de las reglas del juego democrático, independientemente del tipo de juego político que se genere. La go-

bernabilidad exige como resultado de la operación de esas reglas un orden, y hasta ahora nadie ha logrado demostrar que ese resultado sea un producto necesario de esa operación.

EQUILIBRIO ESTÁTICO, EQUILIBRIO DINÁMICO Y ORDEN

La existencia de un orden, en los términos recién esbozados, supone la existencia de una situación de equilibrio social, generalizado y relativamente estable.

Las posiciones relativas de poder de los actores tienen que estructurar juegos sociales y económicos que se expresen en juegos políticos interpartidistas, cuyo transcurso no genere incentivos fuertes para uno o más actores, que haga racional para ellos desarrollar estrategias orientadas a crear discontinuidades más allá de los niveles críticos, a fomentar expectativas de riesgos de *vida o muerte* en otros actores, o a frustrar sistemáticamente expectativas de progreso de los actores relevantes, ni tampoco origine horizontes de posibilidades para los actores que contengan precisamente posibilidades explotables o aprovechables para hacer que alguna de esas cosas ocurra.

No obstante, hay un tipo de equilibrio que si bien produce esos resultados inclusive durante lapsos relativamente largos, a la larga afecta negativamente la gobernabilidad, con la consiguiente generación de procesos de desestabilización.

Se trata de equilibrios que podrían denominarse estáticos, y que corresponden a esa clase de situaciones que Germani¹ caracterizó como de *parálisis de poder* —vistas por él como una de las amenazas serias a la preservación de las democracias contemporáneas—, y Thurow² como *sociedades de suma nula*, descripción que a su juicio da cuenta de rasgos básicos de la sociedad estadounidense contemporánea —por lo menos, antes de Reagan— y explica sus dificultades y problemas principales.

De manera sintética, un equilibrio social estático se conforma a partir de las siguientes características:

a) Una distribución de posiciones relativas de poder que hace posible e incentiva el empleo generalizado de estrategias de vetos recíprocos.

b) El predominio de matrices culturales que tienden a consolidar visiones corporativistas muy estrechas, que definen horizontes temporales lo suficientemente circunscritos como para que a cada actor le sea imposible concebir intereses más generales, cuyo logro implica pérdidas o sacrificios en los cortos y medianos plazos.

Se puede discutir qué es aquí lo independiente: si por regla general un

¹ Gino Germani, "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en *Los límites de la democracia*, volumen 1, CLACSO, Buenos Aires, 1985.

² Lester C. Thurow, *The zero-sum society*, Penguin Books, 1981.

peculiar tipo de distribución de poder causa una configuración cultural adecuada a la clase de racionalidad política que esa distribución favorece, o si la existencia previa de una configuración cultural peculiar explica, en última instancia, la existencia de un equilibrio estático. En todo caso, ambos rasgos se retroalimentan o refuerzan recíprocamente.

Thurow ofrece una descripción sumaria acerca de cómo el equilibrio estático —la sociedad de suma nula— afecta la gobernabilidad:

Nuestros problemas económicos tienen solución. Para la mayoría, hay varias soluciones. Pero todas comparten la característica de que alguien debe sufrir pérdidas económicas pesadas. Nadie quiere presentarse de voluntario para este papel, y tenemos un proceso político incapaz de forzar a nadie a soportar esta carga. Cada cual quiere que otro sufra las pérdidas económicas necesarias, y como consecuencia, ninguna de las posibles soluciones se adopta [...Nos] vetamos recíprocamente las respectivas iniciativas, pero ninguno tiene la habilidad para crear iniciativas exitosas por sí mismo.

Las siguientes afirmaciones de Germani apuntan en el mismo sentido:

El veto recíproco produce la postergación indefinida de problemas que reclaman soluciones urgentes —y éstos son la mayoría en los países industrializados o en desarrollo— o bien soluciones de compromiso que en realidad quedan sin ningún efecto o tienen consecuencias negativas... La incapacidad de tomar decisiones (lo que en Italia se llama “inmovilismo”) ha llevado de manera directa a soluciones dictatoriales: así por ejemplo en la Argentina, en 1966 [...] las críticas al sistema democrático, y las frecuentes inclinaciones tecnocráticas de los regímenes militares, obedecen al mismo tipo de causas.

Se puede entonces afirmar que la concreción de la operación de las reglas del juego democrático, en un orden basado en un equilibrio estático —la parálisis de poder como orden, o un orden de suma nula— torna problemática la gobernabilidad, o si se prefiere, no resuelve los problemas de gobernabilidad bajo condiciones democráticas. A la larga, el desempeño gubernamental se verá afectado negativamente en varias de sus dimensiones, y la acumulación de crisis y déficit de gobernabilidad tendrá efectos desestabilizadores.

La hipótesis de un orden de suma nula es sumamente relevante para los países latinoamericanos en transición y ulterior consolidación democráticas. Pese a que es prematuro aún intentar discernir qué tipo de orden, si alguno, comienza a configurarse en países como Argentina, Brasil, Bolivia o Uruguay, se puede observar una tendencia, más o menos fuerte según los casos, a optar por aproximaciones a un orden de esa clase, como una estrategia fácil de salida a la acumulación de problemas, que evita y posterga en el corto plazo niveles de conflictualidad evaluados como excesivos o insoportables. En países como Uruguay, la aproximación a ese tipo de orden se expresa en anhelos difundidos de recuperación de un

equilibrio paradisiaco anterior al autoritarismo, etapa previa a la dictadura que Germán Rama ha analizado como un caso de sociedad hiperintegrada,³ un concepto cuyas connotaciones lo acercan mucho al concepto de un orden de suma nula. En países como Argentina y Brasil, la tentación de esa clase de orden puede estar expresándose en cursos gubernamentales de acción vacilantes y en políticas de oferta de bienes simbólicos, tales como constituciones o reformas políticas, que permiten un inmovilismo significativo en dominios más candentes, por lo menos en teoría.

Pero, de acuerdo con lo afirmado, la parálisis de poder como orden no resuelve, en la perspectiva temporal exigida por un proceso exitoso de consolidación democrática, los problemas de gobernabilidad.

Bajo condiciones democráticas, la solución de esos problemas requiere que la operación de las reglas del juego democrático se concreten en un orden basado en un equilibrio social dinámico.

La mejor manera de exponer los contenidos de la noción de un orden de ese tipo es a través de las ideas de Hirschman sobre las *trayectorias en zig-zag* o trayectorias de *navegación contra el viento*,⁴ tal como las entiende el autor de estas notas.

El eje de conflicto fundamental en sociedades como la chilena, y hasta en los países capitalistas post-industriales, es el que se constituye a partir de la oposición: acumulación *versus* redistribución, entendidas no como variables en sentido convencional, sino como fenómenos y procesos complejos que involucran diversas dimensiones. Se puede emplear para ellos también otros conceptos. Por ejemplo, se puede hablar de función empresarial *versus* función de reforma, como lo hace Hirschman.

Entre las exigencias de la acumulación y las de la redistribución hay incompatibilidades o contradicciones lo suficientemente importantes como para considerar la relación entre ellas como un juego de suma nula: atender a las necesidades de la acumulación implica sacrificar, en medida variable, las de la redistribución, y viceversa. Ello hace que los resultados de los juegos políticos interpartidistas, asociados a circunstancias históricas determinadas, privilegien una u otra función. Un recurso conveniente para esquematizar estas ideas es el de suponer un continuo, uno de cuyos extremos incluye los casos en que se cumplen estrictamente tareas de acumulación, con desmedro absoluto de objetivos de redistribución, y el otro los casos donde la última se impone, sin concesiones, a la segunda. Los puntos intermedios del continuo representan combinaciones de exigencias de acumulación y exigencias de redistribución, con énfasis diversos en una u otra función, según la proximidad a uno u otro extremo. En un momento o

³ German W. Rama, *La democracia en Uruguay*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1987.

⁴ La noción la recibió el autor en una conversación con Albert Hirschman. Se alude a ella en: Albert Hirschman, "On democracy in Latin America", en *The New York Review of Books*, 10 de abril de 1986.

período cualquiera, los resultados del juego político interpartidista constituyen una de esas combinaciones.

La trayectoria hipotética representada en la Gráfica 1 es un ejemplo de trayectoria en zig-zag o de navegación contra el viento, que cumple con las exigencias de un orden conformado por la operación de las reglas del juego democrático. Las líneas A y B acotan una franja dentro de la cual se mantiene la trayectoria, y ello proporciona un mínimo crítico de continuidad al desempeño gubernamental a través del tiempo e impide el surgimiento de expectativas de riesgos de *vida o muerte*. A la vez, las sucesivas desviaciones en el tiempo hacia la izquierda y la derecha, en cuanto patrón permanente al que se sujeta la trayectoria, permiten expectativas de progreso sostenidos, tanto para los grupos cuyas definiciones de progreso están ancladas más en el polo redistributivo, como para los grupos cuyas definiciones expresan más las exigencias del polo acumulativo. Por último, el equilibrio que se obtiene es dinámico, no por el simple hecho de que haya movimiento, sino porque a través de la trayectoria hay decisiones que alteran (o rectifican, si se quiere) el sentido que el proceso tenía en la fase anterior.

Los análisis de Hibbs⁵ sobre los efectos de las políticas económicas de la alternancia en el gobierno en los países democráticos industrializados desde la posguerra muestran que las trayectorias de los estados de bienestar keynesianos cumplen razonablemente con las características de una trayectoria en zig-zag. Si al mismo tiempo se constata que durante un tiempo largo, y quizás aún hoy en circunstancias económicas mundiales inéditas, esos estados han resuelto problemas de gobernabilidad con éxito, la inferencia sobre la necesidad de un orden sustentado en un equilibrio dinámico, como condición para la gobernabilidad y la estabilidad democrática consiguiente, además de plausibilidad teórica posee sustentación empírica.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y SUS ÓRDENES POSIBLES: EL ORDEN CONSERVADOR Y EL ORDEN PROGRESISTA

Las consideraciones hechas hasta ahora permiten formular con mayor precisión la cuestión de la gobernabilidad bajo futuras condiciones democráticas en Chile.

En efecto, supuesto un proceso exitoso de transición, lo esencial de esa cuestión consiste en identificar los posibles órdenes, que siendo concreciones de la operación de las reglas del juego democrático, a la vez tiendan a garantizar grados suficientes de gobernabilidad. En segundo lugar, con-

⁵ Los textos de Hibbs sobre el tema son varios. Véase los títulos citados en Douglas A. Hibbs Jr., "Inflation, political support and macroeconomic policy", en *The politics of inflation and economic stagnation*, L. N. Lindberg y Ch. S. Maier editores, The Brookings Institution, 1985.

siste en evaluar los pre-requisitos y viabilidad de las posibilidades que se identifiquen.

En este punto, hay dos observaciones preliminares que vale la pena destacar.

La primera es que, al pasar de las posibilidades a lo histórico real, las alternativas se encarnan en esfuerzos políticos premeditados. No se trata de que un orden, en el sentido que se está dando aquí a la expresión, tenga que ser el producto de una planificación constructivista, que parta de un acabado *blueprint* de ese orden. Ello no pasaría de ser una dañina ilusión. Pero puede ser el resultado de una estrategia política, que se ponga como objetivos generales los rasgos básicos del orden buscado. No hay ninguna *mano invisible* que conduzca la competición democrática entre partidos a resultados necesarios, colectivamente satisfactorios.

Segundo, hay aquí involucrada una dimensión de preferencia u opción por valores. Si hay dos o más posibilidades de orden, personalmente una aparecerá como más preferible o valiosa que las otras, independientemente de los diferentes grados de viabilidad que se aprecien en ella. Prácticamente, esa opción de valor sólo carece de sentido si se demuestra que hay una única posibilidad, dotada de viabilidad. Obviamente, parte de la lucha política, en el nivel intelectual, consiste en identificar una sola posibilidad, o en declararlas todas inviables salvo la preferida, pero una estrategia retórica semejante no debería contaminar los esfuerzos analíticos más serios.

A juicio del autor, hay dos órdenes posibles en los cuales se podría concretar la operación de las reglas del juego democrático en Chile. Una es aquella que ha sido bautizada por uno de sus defensores⁶ como “de orden conservador”. La otra puede denominarse, a falta de una mejor noción, “de orden progresista”.

La matriz cultural que otorga sentido a la idea de orden conservador tiene sus orígenes históricos en la contra-revolución posterior a 1973, aun cuando podrían rastrearse antecedentes en la historia nacional del siglo pasado y el actual. No obstante, en términos de sus características contemporáneas y de la pureza y radicalidad de su formulación, es sin duda un claro producto de la actual experiencia autoritaria.

Lo distintivo de esa idea no es sólo el énfasis casi absoluto puesto en las exigencias de la acumulación, sino a la vez la calidad de la modalidad de relación entre economía y política propugnada como necesaria para el proceso de acumulación. Lo que la idea de orden conservador eleva a criterio central para acotar la incertidumbre y la desincronización inherentes al juego interpartidista, son las exigencias de la acumulación especificadas o particularizadas en esa modalidad peculiar de relación.

Las características de esa modalidad de relación entre economía y política son suficientemente conocidas —según una formulación reciente, es

⁶ La expresión se usa en un trabajo inédito de Francisco Orrego.

la proyección hacia el futuro del proyecto u obra autoritarios—, como para que se requiera detenerse mucho tiempo en ellas.

Sintéticamente, se puede decir que la idea primordial que la inspira es la de extender el concepto de actividad económica al máximo de actividades —incluyendo ámbitos como educación, salud, previsión, investigación científica, etcétera—, organizándolas como mercados significativamente abiertos —nacional e internacionalmente— y librados a sí mismos, bajo la premisa de una tendencia general de los mercados a autorregularse. Ello explica el objetivo de sustraer esa multiplicidad de mercados a los resultados del juego político interpartidista, mediante prohibiciones formales de rango constitucional que circunscriban estrechamente y dificulten considerablemente los ámbitos de acción de las decisiones políticas —gubernamentales o parlamentarias— en cuanto a la regulación de mercados, y la promoción de actividades estatales productivas y redistributivas guiadas por racionalidades distintas de la del mercado.

La idea de justicia social es ajena a este orden cuyo significado último es la *marketización* * global de la sociedad. La práctica de políticas sociales redistributivas orientadas hacia los grupos materialmente más desamparados, no tiene justificación doctrinaria en la matriz cultural que da sentido al orden conservador. Su *status* es análogo al de las leyes de pobres del *estado liberal* decimonónico, y se explica por la conjunción de una tradición cristiana de caridad con los imperativos de la razón de Estado, que hacen de esa práctica un expediente útil para conquistar apoyos políticos y como válvula de escape para presiones sociales.

Inversamente, la idea de justicia social es constitutiva de la noción de orden progresista. Históricamente, la noción de ese orden afinca en una tradición anticapitalista que se consolidó a fines de la cuarta década del siglo, y que desborda con creces los marcos de lo que tradicionalmente se ha entendido por izquierda en Chile. Rasgos de esa tradición se encuentran en las definiciones doctrinarias del radicalismo, y patentemente en una tradición católica importante que alcanza expresión en el fenómeno político demócrata cristiano. Con diferencias importantes en su interior, se puede afirmar que existe una matriz cultural que se estructura en torno a la idea de justicia social, cuya implantación social es lo suficientemente sólida como para que hoy en día otorgue una cierta coherencia y sentido compartido al accionar de la mayoría de los actores opositores. Además de las demandas por seguridad en términos de derechos humanos básicos y por libertad política, si hay un denominador común en el conjunto de los actores opositores es la tenacidad en la denuncia de los efectos del orden conservador definidos culturalmente como injusticias sociales. Negar la existencia de esta matriz cultural sería tan absurdo como negar el hecho

* La expresión *marketización* es horrorosa, pero es mejor que *mercantilización*, que posee las connotaciones clásicas asociadas al mercantilismo, algo plenamente contradictorio con aquello a lo que se refiere la primera.

de que hoy hay una matriz opuesta, que da sentido a la idea de *marketización* global, y que esa matriz ha producido efectos culturales generales.

Es la coexistencia de esas dos matrices, como hecho histórico, lo que permite hablar con fundamento de dos posibilidades de orden, más allá de las preferencias u opciones personales de valor.

Caracterizar al orden conservador es fácil, porque se trata de algo que existe efectivamente en el presente. Hacer lo mismo con el orden progresista es difícil, puesto que en este caso hay que permanecer en un terreno de posibilidades poco cristalizadas, aún en el ámbito puramente especulativo.

Como se afirmó más atrás, la obtención de un orden adecuado a la solución de problemas de gobernabilidad es el producto de una estrategia política premeditada. Por consiguiente, supone un partido o una coalición de partidos que la definen y la impulsan. En el actual estado de cosas, la idea de esa estrategia y de su sujeto podrían concretarse de maneras diversas. No obstante, se puede suponer que esas distintas modalidades potenciales de concreción poseen en común lo siguiente:

Primero, retornando al tipo de razonamiento que subyace a la Gráfica 1, un orden progresista constituye un equilibrio dinámico que privilegia, a través del tiempo, la redistribución. La trayectoria temporal exhibida en esa gráfica puede ilustrar la idea. La tendencia del movimiento es hacia un mayor énfasis en la redistribución. Adicionalmente, las dos líneas que acotan la trayectoria están levemente inclinadas hacia el polo redistributivo, y ello implica un desplazamiento en el tiempo de los límites a los resultados de los juegos interpartidistas que favorece a la redistribución. A medida que el tiempo transcurre, hay más grados de libertad para que ese juego produzca mayores objetivos redistributivos, y menos grados de libertad para que sacrifiquen objetivos de esa naturaleza en aras de exigencias de acumulación.

Segundo, un orden progresista se estructura a partir de la premisa de que los objetivos redistributivos sólo se pueden alcanzar mediante decisiones políticas. Independientemente de lo que teóricamente se pueda afirmar sobre los efectos de la libre operación de los mercados, la experiencia histórica en las democracias durante dos siglos enseña que el medio necesario para lograr crecientemente la justicia social es la política, y ello implica grados importantes de intervención, directa o indirectamente, en la operación de los mercados. Particularmente, la experiencia chilena no sólo no refuta esa generalización, sino que la refuerza considerablemente.

Lo anterior significa que dentro de los límites que acotan la incertidumbre y la desincronización inherentes al proceso democrático, tanto las exigencias de acumulación como las de redistribución están sujetas a los resultados de los juegos interpartidistas, y especialmente a la posible alternancia que ellos provoquen.

Frente a la fórmula de la *marketización*, que posee un referente muy

concreto, la esquemática caracterización recién hecha no puede sino sonar bastante vacía. No obstante, es preferible ese esquematismo, que por lo menos recoge unos rasgos básicos que pocos dudarían en atribuir a la idea de orden progresista, que delinear fórmulas detalladas enteramente ficticias. Dado el estado actual de las cosas y las competencias específicas de quien escribe, lo razonable es examinar los problemas y desafíos generales que las circunstancias hacen enfrentar a la idea de orden progresista, un esfuerzo que se hará posteriormente.

EL ORDEN CONSERVADOR: VIABILIDAD Y GOBERNABILIDAD

Preguntar por la viabilidad del orden conservador parece ser, en el mejor de los casos, una disquisición radicalmente teórica, y en el peor un ejercicio retórico ocioso.

Pero nótese que no se está preguntando si la *marketización* global de la sociedad puede o no perdurar a través de la protección por un veto militar —institucionalizado, ejercido *de facto* o hecho valer como simple amenaza—, que neutralice todo intento de influir mediante decisiones políticas en la operación de los mercados, enjuiciado como peligroso por las fuerzas sustentadoras del orden conservador. Esa posibilidad, que supone la permanencia de la identificación entre fuerzas armadas y orden conservador, es bien real y no está en discusión aquí.

La pregunta es distinta: dadas las circunstancias chilenas, ¿puede la operación de las reglas del juego democrático concretarse en un tipo de juegos políticos interpartidistas ceñido a un orden conservador?

La actual estrategia autoritaria de construcción institucional se orienta a implantar un sistema organizado en torno a prohibiciones generales, institucionalización de cuotas de poder y creación de ventajas *a priori* en la lucha interpartidista para las fuerzas conservadoras, que tutelado en última instancia por un veto militar institucionalizado, reduzca la incertidumbre inherente al proceso democrático a modo de hacer inocua la posibilidad de alternancia.

Independientemente de las importantes desviaciones de ese esquema de *democracia protegida* respecto del ideal democrático, es altamente probable que, en el tiempo suficiente, el efecto combinado de los incentivos inherentes a la competición electoral interpartidista y la envergadura de la expresión política de la matriz cultural antagónica al orden conservador, coloquen a esa democracia protegida en una crisis de gran magnitud. Hay dos salidas posibles a esa crisis: o una intervención militar que reponga condiciones autoritarias, o una remoción de los mecanismos protectores que conducen a una rápida transformación del orden conservador en orden progresista.

Bajo la estrategia de *democracia protegida*, el orden conservador no es viable. La única estrategia eficaz para la implantación de ese orden es

la jibarización política de la matriz cultural que le es antagónica. Si las fuerzas conservadoras logran hacer de esa matriz algo con un peso político secundario, el orden conservador es viable, sin necesidad de mecanismos tutelares.

Esa jibarización puede obtenerse de dos maneras.

Una es mediante una profunda desmovilización política masiva, que reduzca significativamente el apoyo electoral a las expresiones políticas de esa matriz cultural, haciendo en el extremo irrelevantes las oportunidades electorales de esas expresiones. El caso clásico de empleo exitoso de estrategias de esta clase con producción de efectos duraderos, es el de los Estados Unidos en este siglo,⁷ y ello demuestra que en ausencia de contraestrategias eficaces hay alguna probabilidad de implantación del orden conservador.

La otra manera de jibarizar la matriz cultural antagónica a ese orden es neutralizando a las élites que la expresan, a través de procesos significativos de *conversión*, para emplear un símil religioso. La probabilidad de esa conversión descansa en un *efecto de uvas verdes*, provocado por experiencias reiteradas de impotencia política: si dadas ciertas preferencias, las estrategias desplegadas para consumarlas se muestran sistemáticamente ineficaces, entonces hay una tendencia a cambiar las preferencias. La proyección de la situación autoritaria bajo condiciones de liberalización política muy restringida y estrechamente custodiada puede ser precisamente un expediente que permite a las fuerzas conservadoras ganar tiempo para favorecer ese *efecto de uvas verdes*.

De hecho, algo de ello ha ocurrido a partir de 1973. Hay convergencias, especialmente en los diversos *establishments* tecnocráticos, que han tendido a redefiniciones desradicalizadoras de la matriz antagónica al orden conservador. Pero lo más probable es que esos procesos hayan alcanzado límites, y que la envergadura con que esa matriz se expresa en el nivel de élites sea un dato inamovible de la situación. Por consiguiente, la viabilidad del orden conservador depende del éxito de una estrategia de desmovilización política masiva, y obviamente ese éxito está a la vez condicionado por la mayor o menor inteligencia estratégica que sepan desplegar las fuerzas progresistas.

El principal problema de gobernabilidad que afecta a un orden conservador reside en una probabilidad muy alta de un desempeño gubernamental deficiente, por debajo de umbrales críticos, en cuanto a la aceptación social de decisiones a través del tiempo.

El rasgo definitorio de ese orden es su insensibilidad a las demandas por redistribución, y ello se traduce en que el tipo de trayectoria temporal que con mayor probabilidad se asocia con él, por una parte provoque ex-

⁷ Véase Walter Dean Burnham, "The Appearance and Disappearance of the American Voter", en *Electoral Participation*, Richard Rose editor, SAGE Publications, 1980.

pectativas de riesgos de *vida o muerte* para grupos importantes, y por otra no logre consolidar expectativas duraderas de progreso para muchos grupos, incluidos los anteriores.

Por lo general, se supone que el primer tipo de expectativas se desarrolla sólo en grupos cuyos intereses vitales están definidos a partir del polo de la acumulación. No obstante, los grupos vinculados al polo redistributivo no sólo pueden experimentar empobrecimientos, sino también consolidar expectativas de amenazas graves a bienes simbólicos socialmente valiosos, como *status*, y posiciones sociales con determinados significados específicos, cuya preservación o aumento se liga a patrones peculiares de redistribución. Probablemente, algo de ello sucede hoy en Chile con grupos de clase media, ligados históricamente con actividades estatales redistributivas. Si esas expectativas se consolidan, en un contexto de crisis de gobernabilidad referida a la aceptación social de las decisiones, esos grupos pueden constituir apoyos activos para estrategias antidemocráticas de cuños diversos (revolucionarias, populistas corporativas, fascistas).

La alta probabilidad de que no se consoliden expectativas duraderas de progreso en grupos mayoritarios vinculados al polo redistributivo no es tan obvia como aparece a primera vista.

En efecto, si bien la matriz conservadora rechaza la idea de justicia social, parte a la vez de la premisa de que puede haber progreso por un efecto de derrame producido por el simple aumento absoluto de la riqueza disponible. Si el pastel aumenta de tamaño, aun manteniéndose las proporciones con que se venía repartiendo, todos reciben más en términos absolutos.

Lo que esa argumentación pasa por alto es que ese significado de progreso es válido sólo en los grupos materialmente más desposeídos, donde la aspiración por justicia posee débiles connotaciones de comparación o relación. En condiciones contemporáneas, el empobrecimiento es percibido por la mayoría de los grupos en términos relativos, y es este componente de *envidia* —usando la expresión sin ningún sentido peyorativo— de la justicia social lo que se pasa por alto. Para la mayoría, progreso implica redistribución, y por ello el orden conservador no consolida expectativas de progreso sostenidas. La frustración consiguiente crea condiciones y disponibilidad para el despliegue de estrategias antidemocráticas.

EL ORDEN PROGRESISTA: DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS Y GOBERNABILIDAD

En esta segunda posibilidad de orden, conviene invertir la sucesión recién utilizada, y reservar la discusión de las cuestiones que atañen a su viabilidad para el final.

Los actores de un orden progresista enfrentan dos desafíos generales. El primero reside en evitar la generalización de un estilo populista de

hacer política. Si ese estilo se generaliza, la crisis de gobernabilidad y sus efectos desestabilizadores son inevitables.

El segundo es consolidar una relación entre Estado y economía que permita conciliar, a través de un zig-zag no demasiado abrupto, las exigencias de la redistribución con las de la acumulación.

La generalización de un estilo populista conduce a dos desarrollos alternativos. En un caso, conforma una clase de competición interpartidista, particularmente sensible a las más diversas demandas particularistas e inmediatas, que acaba por producir una *parálisis de poder* que afecta el desempeño gubernamental en todas sus dimensiones. En el otro caso, genera en la competición interpartidista un corrimiento hacia la izquierda, con la mayoría de los actores rivalizando por estimular, a través de sus ofertas, demandas por redistribución crecientemente radicalizadas. El desenlace de este proceso es el sobrepasamiento de la frontera o límite que enmarca la trayectoria hacia el polo redistributivo —la línea B en el Gráfico 1—, como sucedió con el populismo revolucionario de la Unidad Popular, con el efecto de una crisis de gobernabilidad más intensa y dramática, y una desestabilización mucho más acelerada.

En el largo plazo, la única salida al riesgo de la generalización de un estilo populista es la existencia de una cultura política de élites partidistas y tecnocráticas que enfatice un sentido de responsabilidad —el sentimiento de una razón de Estado, superior a la razón de partido— como norma principal de esa cultura. La emergencia de esa cultura no es un asunto de *reforma de los corazones*, sino consecuencia de un proceso de aprendizaje político. Por ejemplo, de una sucesión de frecuentes alternancias en el poder que castigan electoralmente los desbordes populistas, o de experiencias catastróficas producidas por aventuras populistas. Una vez estabilizada, la preservación de esa cultura obviamente requiere de mecanismos políticos eficaces de sanción de las desviaciones.

En las etapas iniciales de un orden progresista, como sucedería en Chile, lo único que puede sustituir a esa norma de responsabilidad es la expectativa generalizada en la clase política de que el predominio de un estilo populista lleva con una alta probabilidad a un resultado catastrófico, visto como indeseable por la mayoría de los actores. Si esa expectativa está difundida en la clase política chilena, su impacto podría reforzarse por las diversas experiencias efectivas de catástrofe vividas por ellas en la época reciente. Pero éstas no son afirmaciones, sino interrogantes que habría que despejar.

El Estado keynesiano de bienestar ha ofrecido hasta ahora el modelo para una relación adecuada entre Estado y economía que concilie acumulación y redistribución. En ese modelo, hay un control político de la economía que permite que los sesgos de los gobiernos de turno —en favor de la acumulación o de la distribución— se conviertan en decisiones eficaces, hay una funcionalidad del déficit fiscal a las exigencias de la acumulación

que atenúa las tensiones entre ellas y las decisiones redistributivas, y hay un énfasis en la función del mercado interno que confiere efectos positivos sobre la demanda global interna a los procesos redistributivos.

El carácter abierto de la economía mundial contemporánea ha significado la crisis de ese modelo, y esa crisis ha acentuado considerablemente las contradicciones entre acumulación y redistribución. En el caso chileno, un grado significativo de apertura de la economía es al parecer irremediable, y ello implica, como condición de un desempeño económico por encima de los niveles críticos, un desempeño gubernamental notablemente sesgado hacia las exigencias de la acumulación, por un período difícil de precisar. Abandonar la apertura al exterior implicaría un retroceso a una posición periférica de marginalidad casi absoluta —con una secuela de estancamiento creciente—, y posiblemente el inicio de procesos serios de integración regional no atenuará —por lo menos, durante un tiempo largo— el rigor de los imperativos de acumulación.

La prioridad de esos imperativos tampoco parece atenuarse en las conceptualizaciones que enfrentan a la nueva ortodoxia que emerge de la crisis del Estado keynesiano de bienestar, replanteando la relación entre economía y Estado en un intento de adaptarla tanto al carácter abierto de la economía mundial, como a exigencias de redistribución interna. Por ejemplo, en la fórmula de Fajnzylber,⁸ que asocia modernización endógena y democratización, probablemente el esfuerzo de modernización endógeno supone una fuerte prioridad para las exigencias de la acumulación durante un período significativo.

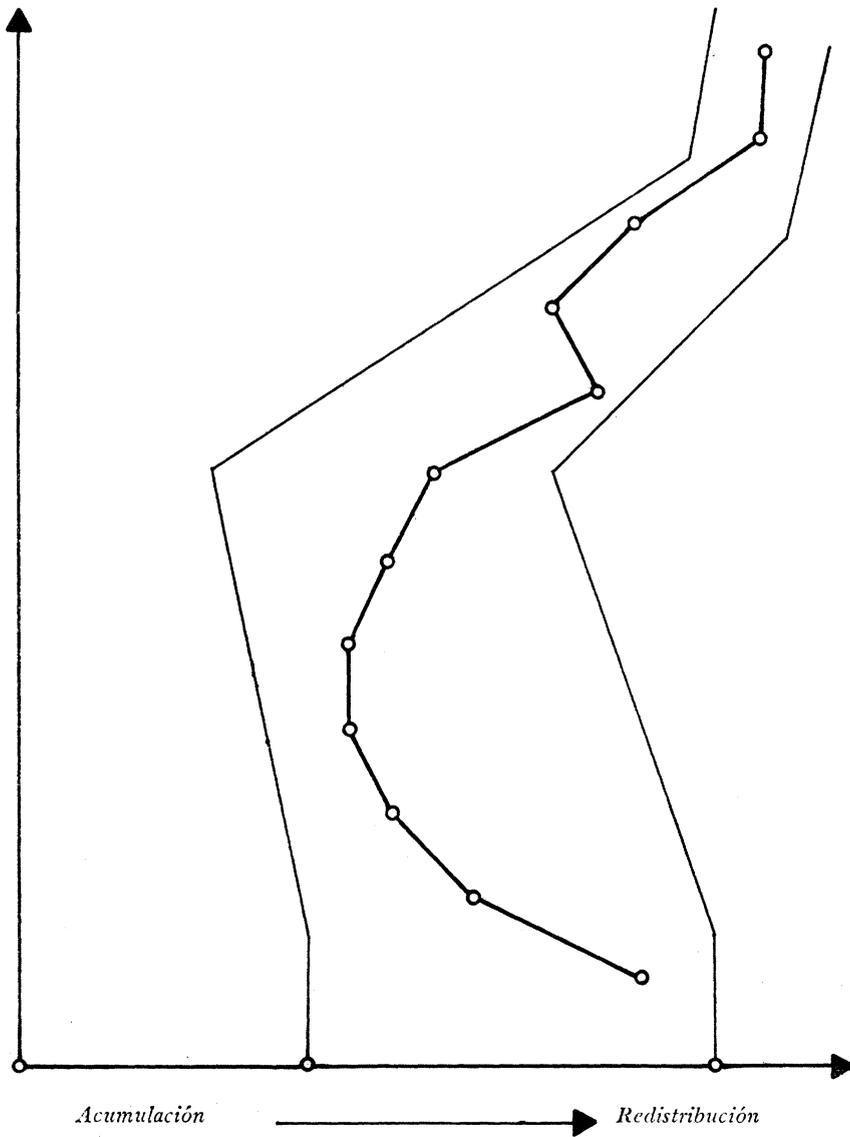
Por consiguiente, el resafío que enfrenta el esfuerzo por implantar un orden progresista en Chile, como concreción de la operación de las reglas del juego democrático, no es el de cómo acercarse al polo redistributivo del eje acumulación *versus* redistribución, sino el de cómo partir de una posición que otorga una fuerte prioridad a la acumulación, cómo mantenerse en esa posición el tiempo necesario, y a la vez procurar que se creen expectativas sostenidas de progreso en los grupos cuyos intereses se vinculan a la redistribución y evitar que surjan expectativas de riesgos de *vida o muerte* en algunos de esos mismos grupos.

La trayectoria que presenta la Gráfica 2 es un equilibrio que puede sustentar un orden progresista sometido a esas exigencias. En una primera etapa, hay un énfasis fuerte en la redistribución, probablemente exigido por la necesidad de un restablecimiento de equilibrios sociales después de largos años de regla autoritaria, por la exigencia de lograr una distribución inicial de poder que constituya garantía suficiente de que se cumpla la trayectoria prevista y para establecer un grado de confianza crítico entre los actores.

⁸ Fernando Fajnzylber, *Democratization, endogenous modernization and integration: strategic choices for Latin America and economic relations with the United States*, The Wilson Center, working paper núm. 145, 1984.

GRÁFICA 2

Tiempo



Pero después de esa etapa hay un desplazamiento significativo hacia el polo de la acumulación, que inaugura un período enmarcado dentro de límites que la favorecen, con un deslizamiento posterior paulatino hacia el polo redistributivo, que culmina en las etapas posteriores en una trayectoria similar a la de la Gráfica 1.

La dificultad básica con esa imagen de orden progresista es que su desarrollo temporal requiere de una fuerte dosis de cooperación entre los actores, bastante más que el mínimo usualmente exigido por la competición interpartidista. Esta consideración lleva al problema de la viabilidad del orden progresista.

EL ORDEN PROGRESISTA: SU VIABILIDAD

Obviamente, la implantación de un orden progresista supone no sólo una transición exitosa, sino ciertos tipos de transición, que resuelvan de ciertas maneras y no de otras los problemas de una transición. Aun cuando la separación sea artificial, ése no es el tema de estas notas, ya bastante dilatadas.

Suponiendo entonces que se puede pasar por alto esos temas, resulta claro que el desarrollo exitoso de una trayectoria como la de la Gráfica 2 impone restricciones al comportamiento de los dos grandes tipos de actores involucrados.

A los actores cuyos intereses están ligados al polo redistributivo les exige no sólo un fuerte control de sus capacidades de hacer demandas por redistribución durante un tiempo largo, sino inclusive orientar sus ofertas políticas y hasta sus decisiones —si están en el gobierno— en un sentido de acumulación que tiende a ser antagónico con sus equipamientos culturales y el imperativo de asegurar sus propias oportunidades políticas, por lo menos durante un período de la trayectoria.

Aparte de ese sentido de responsabilidad ya mencionado, que quizás es débil al comienzo, pero puede ir aumentando con el tiempo, sólo parece que existen dos incentivos para una autoimposición de esas restricciones. El primero es la previsión de que el fracaso de la trayectoria sólo conduce a resultados peores que las pérdidas o sufrimientos que son el precio del autocontrol, o incluso a una catástrofe que encierra riesgos de *vida o muerte* para el grupo. El segundo es la expectativa de que ese precio en realidad implique postergar para el futuro satisfacciones que además serán considerablemente mayores de lo que podrían ser dada la base económica existente en el presente. Es decir, una expectativa de progreso.

Pero para que esa expectativa tenga fundamento, hay la exigencia de una restricción en el comportamiento de los grupos cuyos intereses están ligados al polo de la acumulación. Las ventajas para la acumulación tienen que orientarse a poner condiciones que hagan real la redistribución a largo plazo. Las ilustraciones en este punto son obvias. Por ejemplo, si

los asalariados sacrifican los mayores niveles de productividad que han alcanzado en aras de una mayor rentabilidad para las empresas, esa mayor rentabilidad tendría que orientarse a la inversión productiva. Los actores políticos ligados al polo de acumulación tienen, entonces, que tomar decisiones que controlen el comportamiento de sus clientelas corporativas en ese sentido, y hacerlas socialmente aceptables para esas clientelas.

Nuevamente, en ausencia de equipamientos culturales que posibiliten movilizar a esos grupos en torno a contenidos simbólicos (deber religioso, grandeza nacional, etcétera), el único incentivo posible es la previsión de resultados peores de los que significa el autocontrol, o simplemente catastróficos.

La única modalidad concebible, que permitiría armonizar la exigencia de semejantes restricciones con una posibilidad efectiva de alternancia, es un sistema de pactos políticos y sociales que redujeran la desincronización y la incertidumbre inherentes al proceso democrático, acotándolas dentro de una franja definida como adecuada.

Obviamente, el problema que surge de inmediato es cuáles son los incentivos para que esos pactos se cumplan, y ello lleva de nuevo al tema recién esbozado. En última instancia, la viabilidad de un orden progresista está fundada en la intensidad y difusión que pueda alcanzar el temor a la implantación de un orden conservador, o a una descomposición radical de la sociedad nacional. Si este temor goza de escaso favor, aparte de plantear un interesante problema a la investigación, el orden progresista no es viable.