



Informe 784

Política

25/01/2010

¿Qué tipo de oposición será la Concertación? Notas para un debate que viene

Sergio Micco A.

25/01/2010

Política

¿Qué tipo de oposición será la Concertación? Notas para un debate que viene

25/01/2010

Sociedad

Una nueva juventud

25/01/2010

Economía

La última milla

22/01/2010

Política

Eduardo Frei Montalva: La verdad tiene su hora

20/01/2010

Política

Camera obscura

20/01/2010

Economía

Reorganización de las Empresas Públicas

18/01/2010

Política

Por la renovación del pacto socialdemócrata-socialcristiano

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Introducción

Tomo el diario "El Mercurio" del lunes 25 de enero del presente año. Leo a Rodrigo Hinzpeter y Juan Antonio Coloma. Ambos reclaman en contra de una Concertación de partidos por la Democracia que ha comenzado desde ya a declararse opositora. En efecto, en sendos eventos partidarios realizados este fin de semana, los partidos Demócrata Cristiano, Socialista y Por la Democracia así se han declarado: opositores. Para Hinzpeter ello es malo para los acuerdos que el desarrollo del país requiere. Para Coloma el "negar la sal y el agua" será sancionado por la ciudadanía.

El debate está abierto.

Para ayudar en este discernimiento, el presente informe echará mano a lo que la ciencia política de los países desarrollados nos enseña acerca de la oposición y del papel que cumple en las democracias. Partiré por definirla; luego argumentaré que los gobiernos democráticos deben temer más a la ausencia de una oposición constitucional y responsable, que a su existencia. Hecho lo anterior, describiré los distintos tipos de oposición que podrían existir en Chile. Introduciré este debate en una reflexión mayor acerca de los tipos de democracia que tenemos y que queremos. Finalmente, haré algunas breves reflexiones acerca de la oposición que se viene.

I.- ¿Qué es la oposición? Oposición función y oposición organización

Partamos por decir que la democracia es aquel régimen político que acepta la oposición. En efecto, Robert Dahl ha señalado que el respeto al principio de la liberalización, es decir, el resguardo de los derechos civiles y políticos de la oposición, es uno de los dos requisitos fundamentales para la existencia de la poliarquía, el gobierno de los muchos. El otro es la participación del mayor número posible de adultos.

Sin embargo, este respeto es un fenómeno reciente en la historia occidental y sólo se ha afianzado en ciertas extensiones del globo terráqueo. Cuando no hay firmes convicciones democráticas, pareciera ser que los gobiernos prefieren no entenderse con ella salvo cuando los costos de reprimirla son muy altos. Un descarnado Dahl lo expresa

así: "La oposición debe probablemente ser permitida en un sistema político si (1) El Gobierno considera posible que una tentativa de coartar a la oposición esté destinada al fracaso, o (2) aunque la tentativa tuviese éxito, los costos de coerción excediesen a los beneficios".

¿Qué es la oposición? La oposición es la actividad dirigida a controlar lo actuado por el Gobierno, condicionando e influenciando su rumbo, sobre la base de una diferente orientación programática y en vista de una futura sustitución del conjunto del gobierno (oposición-función), desarrollada por los grupos parlamentarios minoritarios externos a la mayoría gubernamental (oposición-organización)".

Anotemos que la oposición como función puede ser desarrollada también por sujetos o institutos diferentes de los grupos parlamentarios. Pensamos en la Corte Suprema en tiempos de F.D.Roosevelt; gobiernos federales fuertes como Baviera en la RFA de los años setenta; sindicatos y gremios aguerridos en los tiempos de Margaret Thatcher. Pero excluyendo mecanismos de dudosa calidad democrática, en los regímenes pluralistas contemporáneos se consagran –Montesquieu mediante – mecanismos propios de la separación de poderes y garantía de derechos fundamentales que causan más de un dolor de cabeza a un gobierno mayoritariamente elegido. Por los efectos benéficos para el respeto de las minorías y por la mejoría de la gobernabilidad de las democracias se tiende, últimamente, a institucionalizar la función de la oposición parlamentaria en el ordenamiento democrático.

La oposición como organización en cambio, se da sólo en el Parlamento y expresa a las fuerzas políticas minoritarias respecto de las de la mayoría. Es decir, el Congreso es la asamblea pluralista, permanente y representativa de la nación toda. Pero dentro de él existe una minoría que cumple una función vital para el ejercicio sano de la democracia que es la oposición.

II.- ¿Es bueno tener una oposición?

Como vimos, Robert Dahl ha señalado que la poliarquía supone participación y liberalización. Particularmente, en las democracias la oposición constituye la orientación alternativa de Gobierno y la garantía del recambio regular de sus gobernantes. Es ella la que debe promover el control y la crítica de la coalición en el poder.

Sin embargo, existe una marcada hostilidad a la oposición. Para algunos ella es sinónimo de violencia, hostilidad y conflicto egoísta. Para otros rompería la unidad y armonía del todo social. Otros la desprecian porque ser opositor es ser un perdedor. No es raro que ella haya sido legitimada sólo recientemente en el marco de la historia de la democracia más bien Occidental.

Por cierto la bondad de la oposición depende de sus características estructurales. Pues, es muy distinto, y siguiendo a Sartori, una oposición responsable y constitucional; de otra que es constitucional pero no responsable; y, peor aún, una que no es ni responsable ni constitucional. Por otro lado, si el gobierno asume características extra-constitucionales y antidemocráticas, a la oposición democrática y constitucional no lo quedará otra que ser "estructural" o "de principio".

Pero cuando estamos frente a una oposición constitucional y responsable, Pasquino lleva la razón. "Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y orientación, de propuesta y de crítica". Tener los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos.

Por lo tanto, surge la necesidad de oposición leal con la democracia y constitucional en su proceder. "En cualquiera parte del mundo, en este momento", para parafrasear la sugestiva apertura del estudio comparado dirigido por Robert Dahl, hay un grupo de personas que se organiza, lucha, sufre por ofrecer una alternativa al Gobierno en funciones. El problema en los regímenes democráticos es, por el contrario, que hay probablemente demasiado poca oposición.

En primer lugar, demasiada poca oposición puede referirse a la pura y simple cantidad de la oposición. A los demasiados pocos opositores, entre otras cosas, es posible negarles cualquier reconocimiento oficial, mantenerlos totalmente al margen del sistema (marginación) o incluso fuera del sistema (exclusión), sin excesivas dificultades y sin protestas incontrolables. Una marginación suave, una exclusión aterciopelada de vastos grupos sociales está en marcha en las democracias occidentales. La definición de "sociedades de los dos tercios". Los primeros gozan de recursos económicos, sociales y culturales naturalmente traducibles en recursos políticos de representación, de Gobierno y también eventualmente, de oposición.

Demasiada poca oposición puede ser también un problema de calidad. Vale decir que, aún cuando exista una oposición formal, identificable, políticamente distinguible e institucionalizada, es el tipo de alternativa que ella ofrece el que resulta "demasiada poca". Es decir, si las diferencias entre gobernantes y opositores es casi imperceptible y los segmentos significativos de la ciudadanía comienzan a percibir que nadie defiende sus derechos, intereses y valores, entonces estamos ante un segundo problema de falta de oposición que arrastrará la legitimidad de la democracia.

Queda todavía una tercera interpretación posible de "demasiada poca oposición". Esta interpretación se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos y su real papel de crítica, control y alternativa. Si bien, en distinta medida, la oposición habría sido encerrada en los regímenes democráticos, convertida en copártcipe y corresponsable tanto del funcionamiento del sistema como de la administración del Gobierno, ello la incapacita para ejercer su oposición disciplinada, fuerte, representativa de la ciudadanía descontenta. Si eso no lo hace la oposición en el Congreso, pueden surgir mil micro oposiciones sociales que harían tendencialmente ingobernable a la democracia.

III.- La situación el Chile de hoy

Este fin de semana, en sendos encuentros nacionales, el Partido Demócrata Cristiano Socialista y el Partido por la Democracia se han declarado opositores a un gobierno que aún no asume pero cuya elección quiso evitar. Por otro lado, Sebastián Piñera ha insistido en un gobierno de unidad nacional y en una democracia de los acuerdos.

Por cierto las relaciones entre el futuro gobierno y la futura oposición son cruciales. No porque la transición democrática esté pendiente, como ocurría en 1989, sino que por la naturaleza del sistema político chileno y dada la actual configuración social de fuerzas en el Congreso. En efecto, si Sebastián Piñera quiere hacer transformaciones constitucionales o legales significativas requerirá del consenso con la oposición. En efecto, el sistema electoral chileno, más el sistema constitucional que establece super mayorías para reformar aspectos claves de la institucionalidad política y social chilena imponen dicho acuerdo. Agreguemos que las fracturas sociales en Chile, el recuerdo traumático del pasado más la presencia social, cultural y mediática de la oposición, la hacen un actor político ineludible. En suma, la estructura constitucional y el sistema electoral chileno; la presencia de subculturas políticas fuertes; el recuerdo de los agravios pasados; las fracturas sociales y económicas presentes en la sociedad y la polarización hacen de la oposición a Piñera un actor relevante. Por otro lado, la cultura democrática y la vocación de entendimiento de nuestra

clase política, destacadas por los comentaristas extranjeros desde los albores de la Independencia, constituyen fuerzas centrípetas proclives al acuerdo.

Sin embargo, desde los inicios del gobierno de la Presidenta Bachelet se produjo la aparición de parlamentarios que buscando perfilamientos políticos y mediáticos propios, terminaron por destruir la mayoría parlamentaria oficialista. Ello sumado a los enormes poderes del Ejecutivo para controlar el trabajo legislativo y promover políticas públicas localmente situadas, muy valoradas por cierto tipo de parlamentarios, hacen prever que el gobierno podría apostar a lograr la aprobación de leyes simples por el solo expediente de la cooptación. Lo ocurrido en la cámara de diputados la semana pasada da pie a esta especulación. Don Jorge Alessandri gobernó con los radicales y Andrés Allamand ha hecho claros llamados a la Democracia Cristiana a cooperar. En este caso, estaríamos frente a una oposición llamada "declinante", propia de "carteles" políticos que han surgido en el ámbito de determinados regimenes parlamentarios europeos contemporáneos, y en los que gobierno y oposición se reparten con generosidad prebendas estatales y no dejan entrar al juego a otros actores. Esto nos podría llevar a una situación de demasiada poca oposición, cualitativa e institucionalmente hablando: Ello sería malo para la democracia.

Por otro lado, no es claro que el gobierno aspire a reformas constitucionales o legales que lo obliguen a buscar supermayorías. Si el gobierno de Piñera consistirá en hacer lo mismo que la Concertación, pero sin despilfarros ni corrupción, levantándose temprano y "sin perder un minuto", no requerirá tales apoyos parlamentarios. Por el contrario, si quiere poner plazos fatales a los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos; hacer cambios significativos en el mercado laboral; abrir Codelco a capitales privados o disminuir el salario mínimo para los jóvenes, ahí requerirá de mayorías parlamentarias que no tiene.

Los partidos de la Concertación deben tomar decisiones. Si la Derecha realiza un gobierno de administración que no plantea grandes cambios, su papel en el Congreso Nacional se verá muy mermado. Sabe además que si quiere perfilarse como una real alternativa de gobierno, no debe convertirse en una verdadera instancia que "mejora y perfecciona los proyectos del gobierno". Pero la confusión aumenta si se mantiene una cierta intolerancia ciudadana a los conflictos y la incapacidad de los políticos de ponerse de acuerdo. Sabe además, como lo temen los futuros gobernantes, que las expectativas son muchas y la posibilidad de una oposición social, desde afuera y desde abajo, puede precipitar las cosas. Sobre todo si consideramos que la oposición no sólo reside en el Congreso, sino que también puede ser social.

Finalmente, la propia existencia de una "oposición" dentro de la futura coalición de gobierno nos debe hacer reflexionar. En efecto, la tesis de la "democracia de los acuerdos" producirá en el gobierno los mismos debates que se dieron en la Concertación. Es claro que también los que estén en La Moneda deben preguntarse cuáles son los costos de una estrategia de acuerdos sistemáticos o puntuales, en materias controvertidas o accesorias, con los antiguos gobernantes. Hay quienes sostienen que la Derecha es la Derecha. Ella es representativa de intereses empresariales y no aceptará dilaciones en materia de reformas sociales, laborales o medioambientales. La Derecha más autoritaria puede pedir poner fin a los juicios por derechos humanos o imponer el orden público a raja tabla. La Derecha más conservadora puede impulsar medidas en materia de libertades públicas o derechos individuales que no serán de gusto de los más moderados o liberales, en fin. Esta oposición interna puede arrastrar al gobierno futuro a endurecerse y precipitar a la oposición de ser "estructural" o "de principio". El debate podrá ser entonces en torno a principios fundamentales – derechos humanos y libertades públicas –; o principios secundarios – tipos de democracia o capitalismo social. Pero será una lucha por el poder y no sólo intercambio de opiniones y compromisos entre intereses. En este caso, la Concertación deberá definir si sigue en un modelo de

democracia de consenso o pasa a aceptar las reglas de la democracia de mayoría. En este último caso, la oposición fiscaliza y busca la alternancia en el poder en cada momento y lugar.

Lo dicho en el párrafo anterior dependerá de lo que haga el presidente electo entre dos momentos claves. A la hora de presentar su Gabinete y en su primer proyecto de ley de presupuesto. Ahí quedarán bien definidas las reales prioridades del nuevo gobierno.

IV.- El dilema de las fuerzas democráticas: ¿democracias de mayoría o de consenso?

Creo que detrás del debate que se inicia dentro del gobierno y de la oposición no sólo se esconde una reflexión acerca de políticas públicas determinadas o posicionamientos estratégicos. Hay dos concepciones de la democracia en juego.

Kelsen, pensador liberal-democrático, acepta y defiende tanto al parlamentarismo como a los partidos. Sólo que en su visión democrática no hay espacio para la institucionalización del conflicto político, dado que la dialéctica democrática no debe dar lugar a la contraposición mayoría-oposición, sino simplemente a la integración de las minorías, por medio de la búsqueda constante del compromiso, en la orientación política de la mayoría. La discusión pública que tiene lugar en el Parlamento tiene como fin no la clara distinción de alternativas, según el modelo anglosajón, sino la búsqueda del acuerdo entre todas las fuerzas políticas. Es con respecto a esta idea de democracia, fundada sobre el compromiso, que Kelsen justifica y valoriza el sistema electoral proporcional.

Este debate se encuentra en la base de la distinción entre democracias de mayoría y de democracias de consenso. Arend Lijphart ha indicado, en su obra "Las democracias contemporáneas", que entre más dividida política, social o étnicamente se encuentre una sociedad, mayor será la necesidad que su democracia sea consensual y no de mayoría. La primera enfatiza como ideal democrático el hecho que el mayor número de actores políticos posibles participe en el gobierno; la democracia mayoritaria se conforma con que gobiernen los que son apoyados por la mayoría. La democracia consensual, al dar mayores garantías a las minorías, promueve en mejor forma la estabilidad democrática; toda vez que la democracia de consenso impone ocho elementos limitadores al principio de mayoría, estableciendo mecanismos institucionales que "obligan" al consenso más amplio posible.

Salgamos inmediatamente de un equívoco. Una cosa es esta vocación consociativa, que puede expresarse en compromisos institucionales y/o sobre los fundamentos del pacto político y social de una democracia (reglas del juego, principios, valores, etc.); vocación que es necesaria en cualquier comunidad política. Otra cosa es que deba resolverse todo conflicto en un compromiso político determinado (1). En efecto, hay democracias muy competitivas que también cuentan con compromisos muy asentados acerca de las características fundamentales del sistema político e incluso acerca de políticas concretas acordadas con la oposición.

Sin embargo, más allá del debate institucional convengamos en una cosa, una de las dificultades que se observa en el gobierno y en la oposición es que no se deciden a determinar en qué tipo de democracia quieren vivir.

En efecto, quienes desde la Derecha alegaron a favor del "desalojo" hacían ver la inconveniencia de seguir en una "democracia de los acuerdos". Argumentos no les faltaron. Lo que era bueno para consolidar una naciente democracia, no necesariamente era bueno para profundizarla. De hecho, se podría sostener, la

búsqueda de consensos desperfila a la oposición, arrastrando al país a una tragedia: mantener un gobierno mediocre y corrupto, o peor aún antidemocrático y contrario al progreso social.

Recordemos que el mismo debate se observó en el gobierno de la Concertación. Hay quienes reclamaron por los acuerdos con la Derecha para sentar políticas públicas con amplia legitimidad y eficacia en el tiempo. Argumentaron que educación, salud, defensa, política exterior, hacienda pública, etc. no podían ser objeto de oscilaciones al ritmo de los estados de la opinión pública, coyunturas pasajeras o mezquinos juegos político-partidistas. Pero por otro lado, hay quienes sostuvieron que esta democracia consociativa a la chilena, en el fondo escondía un feo veto de una minoría de privilegiados por sobre las grandes mayorías nacionales. Ello le restaba legitimidad a la democracia, eficacia a sus políticas públicas democratizadoras, desgastaba al gobierno y confundía a la opinión pública arrastrada por una agenda de banalidades.

V.- Reflexiones finales

En Chile podrían existir distintas oposiciones.

a) Una externa y parlamentaria que estará configurada por los partidos políticos que formaron parte de la Concertación. Ellos estarán crecientemente involucrados en una lógica de alternancia en el poder de carácter bipolar que la semeja a la oposición en el bipartidismo inglés. La intensidad de esta oposición dependerá más de lo que haga el gobierno que de los procesos internos de los partidos políticos opositores y del tipo de liderazgo que los dirija a partir del abril del 2010;

b) Una interna y parlamentaria constituida por partidarios de Sebastián Piñera pero que podrían verse desencantados ya sea por el carácter moderado o radical de sus medidas. La existencia de esta oposición es más difícil de prever por el carácter excepcional que supone el triunfo de la Derecha tras más de cincuenta años de no llegar a La Moneda mediante el escrutinio popular.

c) Una oposición externa, social, extraparlamentaria, no constitucional y no responsable pues no está orientada al gobierno. En efecto, si se produce una dispersión total de la oposición parlamentaria y constitucional, muchos actores sociales buscarán fuera del Congreso Nacional manifestar su veto a medidas legales o constitucionales de un gobierno que no apoyaron en su gestación:

La democracia consociativa que tenemos es una imposición institucional e histórica más que una decisión libremente aceptada por el pueblo chileno. Ella ha significado diluir la responsabilidad del gobierno a la hora de cumplir sus promesas programáticas de campaña y hacer extremadamente difícil la accountability respecto de gobierno y oposición. Eso sumado a una cierta parálisis decisoria en temas centrales para el desarrollo nacional son preocupantes.

Finalmente, si el gobierno de Sebastián Piñera opta por profundizar la democracia política y extender la red de protección social a las clases medias, una oposición constitucional y responsable deberá asumir un papel fiscalizador y propositivo en el marco de los acuerdos. Por el contrario, si el gobierno asume medidas más radicales, en la línea de la Derecha radical de Reagan y Thatcher, otro será su papel.

Sin embargo, siempre esa oposición deberá ser constitucional y responsable. Colaborará en las políticas de Estado y fiscalizará toda regresión social, concentración económica y peligro a las libertades públicas.

Como se puede apreciar, qué tipo de gobierno tendremos y qué tipo de oposición habrá es cosa abierta. Centrales serán el momento en que Sebastián Piñera presente su gabinete y su primera ley de presupuesto. Entre esos dos acontecimientos se definirá el carácter del gobierno.

Sin embargo, que habrá oposición, la habrá. Ello es bueno para la democracia y también para el nuevo gobierno.

(1) Lijphart señala ocho elementos de consociativismo: a) participación en el poder ejecutivo, grandes coaliciones; b) separación formal e informal de poderes; c) bicameralismo equilibrado y representación de la minoría; d) multipartidismo; e) sistema de partidos multidimensional; f) representación proporcional; g) descentralización y federalismo; h) constitución escrita y veto de la minoría