

LA IDEA CORPORATISTA Y SU PERSISTENCIA EN LA TRADICIÓN POLÍTICA CHILENA

JUAN A. BARRIENTOS VIDAURRE*

Para iniciar este artículo recurriremos a Juan Martínez Alier (1) que dice: "Para un politicólogo, el corporativismo (2) consiste en un sistema extra parlamentario de representación e intermediación de intereses organizados. En el 'viejo' corporativismo, el propio Parlamento quedaba sustituido por una Cámara Corporativa, mientras que en el 'nuevo' corporativismo una de las cuestiones más debatidas es la relación entre el sistema de representación política a través de los partidos y el sistema de intereses organizados. Para un economista, corporativismo significa, sobre todo, determinación de precios e ingresos 'fuera del mercado'. Si 'extraparlamentario' resulta insultante en un régimen parlamentario 'extramercado' es casi un insulto en una economía de mercado generalizado y sigue: 'Por estas razones, nos encontramos con que el corporativismo, con sus connotaciones extraparlamentarias y extramercantiles, no es la ideología explícita de casi nadie. Es una realidad sin ideología'".

Para ilustrar, con mayor claridad, extensión y fuerza, el contenido de esta "realidad" sin ideología, me remitiré a transcribir sendos párrafos de Salvador Giner y Manuel Pérez Iruela (3) quienes refiriéndose a las necesidades de revisión de los modelos y teorías sobre las sociedades industriales avanzadas, manifiestan: "Son muchos los aspectos que politicólogos, sociólogos

* Administrador Público, Universidad de Chile. Coordinador del Programa de Administración Pública de este Instituto.

- (1) Martínez, Alier Juan. "Viejas Ideologías y Nuevas Modalidades Corporativistas" en el "Corporativismo en España". Ed. Ariel Sociología. Madrid, 1988.
- (2) N. del A. La idea de la Ciencia Política y Sociología Política española es usar la voz corporativismo, en vez de corporativismo para borrar las connotaciones autoritarias del vocablo.
- (3) Pérez Iruela, Manuel y Giner, Salvador. Editores o Compiladores. "El Corporativismo en España, S.A.". Madrid, 1980.

y economistas vienen señalando desde hace tiempo que contribuyen a hacer razonablemente verosímil la afirmación anterior. El modelo liberal original se asienta sobre la idea de una sociedad civil formada por ciudadanos que persiguen individualmente la maximización de sus intereses en un ámbito de amplias libertades escasamente interferido por el Estado, donde no es necesario que nada ni nadie tenga que mediar para que los individuos alcancen sus objetivos. La evolución histórica, sin embargo, ha ido por derroteros distintos. Empresarios, trabajadores, mujeres, artistas, creyentes de distintas religiones, "afectados" por diferentes obras públicas, decisiones estatales o acciones de organizaciones privadas; vecinos de pueblos, barrios o suburbios con problemas; estudiantes, profesionales, agricultores y toda suerte de grupos y categorías sociales se ha organizado en formas variadas para defender mejor colectivamente, que no individualmente, los que consideran sus intereses o, por lo menos, para hacerse oír. Todos estos colectivos han llamado a las puertas del Estado pidiendo audiencia, reconocimiento, protección, apoyo o subvenciones. Unos, como el movimiento obrero, lo han hecho con más anticipación, razones y persistencia que otros que han tenido actuaciones más efímeras o intermitentes. También todos ellos se han relacionados entre sí mediante alianzas, enfrentamientos e ignorancias mutuas según el caso.

Como consecuencia, del originario modelo liberal se ha ido pasando paulatinamente a lo que se ha denominado modelo pluralista, que reconoce la presencia de esta multiplicidad de grupos que pugnan por satisfacer sus intereses en competencia los unos con los otros e invocando al Estado como árbitro, cuando no como cómplice o aliado, en tales disputas.

A su vez el modelo pluralista se está transformando mediante la reducción del número de grupos que participan en esta liza y la actuación del Estado, que ha tenido que ampliar su ámbito de intervención para regular, proteger, estimular, satisfacer y mediar ante las demandas que han gravitado sobre él y frente a las que no podía permanecer pasivo o meramente vigilante. El análisis y la perspectiva corporatista han entrado en escena como consecuencia de todas estas transformaciones.

La democracia como sistema político se ha visto inevitablemente afectada por esos cambios. Los partidos políticos como órganos de representación de los intereses de los ciudadanos se han enfrentado a la enorme dificultad de incluir en sus programas demandas tan variadas y en muchas ocasiones contrapuestas. Por ello han seguido el camino de ir reduciendo sus programas a aspectos cada vez más generales, dejando para la labor cotidiana de gobierno las decisiones sobre problemas específicos con soluciones que nunca antici-

paron con detalle y que, cuando las toman, hasta pueden contradecirse con sus líneas programáticas generales. Muchos intereses de grupos sociales no pueden, en suma, ser adecuadamente asumidos por el sistema de partidos. Los parlamentos mantienen jurídica y formalmente el poder de decisión normativo, pero es evidente el mayor peso que alcanza hoy el poder ejecutivo. Éste no sólo condiciona al legislativo a través del grupo político que le respalda, especialmente en el caso de gobiernos con apoyo parlamentario mayoritario, sino que dispone de una esfera muy amplia de decisión a través de los distintos órganos de las administraciones públicas que difícilmente pueden someterse de forma continuada y eficaz al control parlamentario, aunque sólo sea por las diferencias en el nivel de información —información de tantos asuntos de enorme complejidad técnica, difícil de recabar, procesar y analizar— que ambos pueden manejar de acuerdo con los recursos humanos y materiales de que disponen.

Existen, en definitiva, circuitos paralelos al Parlamento para la toma de decisiones, en los que intervienen organizaciones de intereses de diverso tipo y órganos de las administraciones públicas, que inciden en asuntos tan importantes como la política económica gubernamental o las relaciones laborales a través de los pactos sociales, la reforma de sectores industriales o de la administración o la promoción de actividades económicas y culturales.

La proliferación de organizaciones de intereses colectivos o sectoriales y las marcadas tendencias monopolistas y oligopolísticas dentro de ellas, las tendencias a la reducción y hasta anquilosamiento del pluralismo dentro del sistema de partidos y las exigencias que tienen las organizaciones dentro del sistema de partidos y las exigencias que tienen las organizaciones de mantener su capacidad de actuación a través de la coordinación imperativa, mantienen vivo el dilema burocracia democracia. Una de las observaciones más frecuente sobre las debilidades de las democracias occidentales se refiere a las limitaciones que los ciudadanos encuentran para poder participar activamente en los asuntos públicos más allá de la emisión del voto cada cierto tiempo.

Las organizaciones que median entre los ciudadanos y los centros de poder, junto a la ausencia de innovaciones para abrir nuevas vías de participación, hacen que la tensión entre burocracia y democracia continúe siendo un problema que contribuye poco a la realización de la utopía liberal y arroja dudas razonables sobre la adecuación de los actuales mecanismos de formación de la voluntad general.

Desde esa perspectiva individual, los ciudadanos pueden encontrar en

estos problemas motivos de queja y decepción sobre los funcionamientos de las democracias liberales. Pero desde el punto de vista de los intereses generales, la proliferación de organizaciones que defienden intereses particulares de determinados grupos, plantea también no pocos problemas. La distinta influencia que existe entre ellas, el acceso también distinto que tienen a los centros de toma de decisiones y distribución de recursos, la posibilidad que algunas tienen por su posición estratégica de afectar con sus decisiones a partes numerosas de la población (controladores aéreos, médicos, maestros) hacen que cuando actúan persiguiendo sus intereses gremiales o sectoriales puedan perder de vista los de la colectividad o abusar de su posición para aumentar sus privilegios agravando comparativamente a otros. Se generan así nuevas desigualdades y conflictos en torno a los mecanismos que se supone debe imperar para que los intereses particulares no primen sobre los generales. "Todo ello puede, puede en definitiva, conducir a una crisis de legitimidad de la que ya se habla con cierta insistencia". Perdónese me la extensión de las citas que preceden, pero creo que ellas ilustran el problema con meridiana claridad.

En el caso chileno, la Constitución 1980 y sus leyes orgánicas constitucionales crearon para los niveles de gobierno o cogobierno regional y comunal, una forma de "corporatismo cerrado" que podría asimilarse a la definición de Schmitter, citado por Giner y Pérez que expresa: "El corporatismo (cerrado) puede definirse como un sistema de representación e intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se les garantiza un determinado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de practicar ciertos controles en la elección de sus dirigentes y en la articulación de sus peticiones y ayudas". Confirmando esta definición pero agregando que en el caso del gobierno regional y comunal establecido en la constitución política y en la legislación orgánica constitucional, en proceso de revisión, estos grupos no sólo representaban intereses, sino que participaban en la adopción de decisiones públicas; o sea gobiernan al definir algunas especies del "interés público", que es la forma más relevante de la participación. Esto estaba meridionalmente claro en las leyes orgánicas constitucionales de COREDES N° 18.605 y de Municipalidades N° 18.695.

Por otra parte, y en honor a la verdad histórica, si nos atenemos a los proyectos de reforma al Capítulo 14 y al artículo 87° de la Constitución de 1925; desde los tiempos del Senador don Salvador Allende (sesión legislativa

del 10 de junio de 1947); del Presidente de la República, don Gabriel González Videla (sesión legislativa del 9 de noviembre de 1948) y del Senador don Guillermo Izquierdo Araya (Sesión legislativa del 1 de febrero de 1961); estas legislaciones coincidieron en dar una estructura corporativa a las Asambleas Provinciales y en crear grandes regiones o zonas geográficas para el gobierno y administración del país. Se debe dejar constancia de las extraordinarias diferencias en las ideologías políticas que detentaban dichos legisladores.

En la concepción de los estadistas citados sobre las asambleas regionales o zonales (no hubo pronunciamiento sobre este nombre en los referidos proyectos), se consideraba su integración por los alcaldes comunales y representantes funcionales de la agricultura, la minería, las industrias, el comercio, las actividades educacionales —públicas y privadas, las organizaciones de empleados y obreros-trabajadores— y otras actividades vitales para el desarrollo regional o zonal.

No quiero dejar de citar las frases con que el Senador don Salvador Allende fundamenta sus proposiciones de reforma constitucional, el día 10 de junio de 1947; "en el país existe una sensación de cansancio y de escepticismo con respecto a las acciones de los partidos políticos, del gobierno y del propio parlamento y advierte que, la opinión pública de todas las provincias, desde Arica a Magallanes se manifiesta en contra del centralismo santiaguino y condena la indiferencia de los poderes públicos antes sus más apremiantes necesidades".

Lo expresado avala la pertinacia de la realidad que demuestra la insuficiencia de la acción político-partidista en la solución de los problemas territoriales y que el anhelo ciudadano por profundizar la acción de las organizaciones sociales, en la región y en la comuna, traspasa las fronteras ideológicas.

La idea de algunos asesores del gobierno militar, en sus primeros años, fue la de subrogar la acción de los partidos políticos por los gremios. En cierto modo y parafraseando a D.E. Apter (4) y otros autores se pretendía lo siguiente:

1. Evitar la politización e ideologización excesiva de los niveles regionales y locales y, por ende, de toda la comunidad nacional.

(4) J. Blondel, *et al.* "El gobierno: 'Estudios Comparados'" D.E. Apter "El futuro en la Sociedad democrática". Alianza Editorial S.A. Madrid 1981, págs. 283 y siguientes.

2. Transformar, en esos niveles, los conflictos ideológicos en conflictos de intereses.
3. Ejercitar un control colegiado responsable sobre los ejecutivos superiores (Intendente y Alcalde) en sus acciones de gobierno y de administración, limitando su poder.
4. Establecer un proceso eleccionario, regulado por tribunales independientes, que asegure la imparcialidad y el imperio del derecho en la selección de sus representantes.
5. Lograr una adecuada descentralización de las decisiones, en materias regionales y locales, que posibilite la participación pública en la solución de problemas que son vitales para sus intereses y aminorar los efectos perversos de una tendencia centralista, estatista, burocratista y no participativa.
6. Desarrollar una tradición de responsabilidad cívica.
7. Modificar la composición de la clase política chilena y su orientación tradicional.
8. Constituir un interlocutor competente, para plantear el poder político sus demandas y proponer soluciones que consideren los intereses de las comunidades territoriales.

En términos generales el proyecto fue desprestigiado y fracasó.

Obviamente el corporatismo no tiene sólo una expresión territorial, si no más aún una expresión sectorial e institucional. En un lúcido artículo Eugenio Tironi (5) clasifica y extiende su pensamiento y distingue entre los "macro conflictos" y los "micro conflictos". Ahora bien los "micro conflictos" son la esencia de la política de los grupos y ésta, en algunas ocasiones, puede sobrepasar, desconcertar y anular a las "elites políticas" y a los mismos partidos políticos.

La época presencia el triunfo del signo de la democracia, como sistema político y, del capitalismo, como sistema económico; y la necesidad de atacar problemas como la extrema pobreza, la delincuencia, el aborto, la contaminación, las drogas, el divorcio, la salud, el empleo y otros temas de gran relevancia y la pregunta es ¿cuál es la respuesta concreta de los partidos políticos? o ¿sólo aspiran al poder por el poder? ¿incluyen los programas de

(5) Tironi, Eugenio. "La Nueva Época". El Mercurio, 29 de octubre de 1991.

los partidos políticos la solución franca y real de los problemas de los variados sectores o segmentos de la sociedad.

No conocemos las respuestas pero si tenemos algunas ideas al respecto. Los partidos políticos en el poder, tienden a proteger a sus políticas y a su burocracia, sectorial o municipal. Los partidos políticos, en la oposición estimulan el reivindicacionismo o defienden los intereses de grupos amenazados real o aparentemente. En todo caso, los partidos políticos no tienen por su naturaleza la respuesta hacia los problemas puntuales y concretos que se plantean a nivel nacional, regional y comunal o por lo menos se muestran en inferioridad ante quienes mejor conocen sus realidades, los habitantes de la comuna o región.

Por ejemplo ¿qué puede decir la directiva nacional o regional de un partido político con respecto al plano regulador de una comuna; o al plan comunal de desarrollo; o a la definición de tributos, etc.?, salvo establecer un programa nacional y centralizado sobre estas materias y por serlo, a lo mejor no satisfaría las expectativas o necesidades de las comunidades afectadas. El interés público local no es el interés público nacional y su confusión es típica en la burocracia centralizadora.

Es efectivo que el proyecto regional aún no inicia su tramitación y el proyecto sobre el régimen municipal está en vías de convertirse en ley. Lamentablemente y como lo ha expresado el Alcalde Ravinet (6) la discusión de este importantísimo tema se ha centrado en aspectos electorales y no en su funcionalidad; por estas razones y no otras creemos que el problema de la solución de los conflictos de intereses regionales y locales, y el mismo desarrollo regional o comunal pasa en un grado importante por la consulta e intermediación de los grupos corporatistas, sin dejar de preservar la legitimidad del proceso democrático de elecciones periódicas para autoridades superiores (competencia y legitimidad).

(6) El Diario del 19 de diciembre de 1991, pág. 11.