

## CHILE: EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION ACELERADA (\*)

por EDUARDO HAMUY, Director  
del Centro de Estudios Socio-Económicos  
de la Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad de Chile.

### CHILE: EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION ACELERADA.

I. La presión de las fuerzas de cambio ha creado en Chile un cuadro social que se caracteriza por la creciente contradicción entre las condiciones sociales "objetivas" y las condiciones sociales "subjetivas". (1).

La acción de las fuerzas internacionales (la Iglesia Católica; el bloque de los países capitalistas, en especial Estados Unidos; el Campo Socialista, principalmente la URSS., China y, sobre todo, Cuba) se ejerce más que nada al nivel de las condiciones subjetivas. Lo mismo acontece con los partidos políticos reformistas y otras instituciones nacionales (educacionales, etc.) cuya acción se orienta más bien al cambio de la conciencia del hombre. Fortalecen también, en su propia medida, las condiciones subjetivas, algunas instituciones de las Naciones Unidas como la Cepal, la FAO, la Unesco, etc.

En consecuencia, la acción de las fuerzas nacionales o internacionales tienen de común —a pesar de su heterogeneidad— su orientación hacia la creación de una conciencia de cambio en la masa del pueblo, y, en es-

pecial, en la población denominada "marginal".

Por otra parte, es conveniente poner de manifiesto —para los efectos de una comprensión más cabal del momento histórico por el que atraviesa Chile— que las condiciones objetivas, en general, se han mantenido constantes durante los últimos decenios. Las deformaciones de nuestra economía, la desigual distribución del ingreso, la miseria extrema, los abusos de la autoridad, la marginalidad de un amplio sector del pueblo, la escasez de empleos, de educación, de servicios sanitarios, y, en general, de oportunidades para la mayoría, etc., *no han variado esencialmente.*

Si las condiciones objetivas son constantes, podríamos afirmar que la crisis de Chile ha comenzado y continuará ahondándose a consecuencia del proceso de cambios en las condiciones subjetivas.

II. *La crisis histórica de Chile consiste en una progresiva y acelerada toma de conciencia de la posibilidad del cambio social.*

"Crisis", en este contexto, apunta a una circunstancia histórica concre-

(\*) Trabajo presentado a la IIª Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales.

ta que se caracteriza por la presencia de profundos conflictos derivados de la decisión más o menos generalizada del pueblo de cambiar la imperante estructura del poder.

Los rápidos cambios de las condiciones subjetivas dentro del marco de unas condiciones objetivas muy injustas para la mayoría del pueblo, están precipitando la crisis social.

Chile, en consecuencia, *está* en crisis: en una disposición histórica de pasar de una estructura de poder a otra, de una configuración de clases sociales oligárquica a un orden social más igualitario.

Chile *está en tránsito*, en la necesidad inmediata y urgente de dar un "salto" histórico a una etapa superior.

El signo más general de la existencia objetiva de una crisis social en Chile es el profundo trastorno del sistema de legitimidad por el franco debilitamiento de la aceptación de los tipos vigentes de dominación. Hemos llamado "crisis de la representatividad" a la rebeldía generalizada ante el sistema tradicional de las actuales instituciones.

Cabalmente, en estos momentos, se está produciendo ante nuestros ojos un proceso de creciente "participación" del pueblo en las decisiones que afectan el curso de la historia del país.

### III. *Participación Social.*

Es uno de los dos conceptos —claves de este período crítico. Se podría definir como la incorporación al sistema institucional del poder de sec-

tores marginados, los cuales buscan bases de seguridad más eficaces que las del pasado.

Llamamos "sistema de seguridad" a los puntos de apoyo institucionales a los que el individuo recurre en sus momentos de virtual o actual necesidad. Este sentimiento de necesidad es como una referencia virtual que está en el fondo de la personalidad y que se agudiza en épocas de crisis. El sistema de seguridad no se refiere exclusivamente a los bienes materiales sino que cubre también las necesidades de orden cultural y espiritual.

El proceso de creciente participación social conduce inevitablemente a una "desrepresentación" o "representación defectuosa" de los recién incorporados. Mientras más rápido es el proceso de participación, más aguda es la crisis de representación.

La "desrepresentación" abarca todos los niveles y comprende toda clase de instituciones: al Parlamento como los sindicatos, los Partidos como los Gremios, la estructura del ingreso como la distribución de la tierra, la educación como las expectativas de vida, etc.

La representatividad es el establecimiento en los *hechos*, en la realidad social, de los principios de la democracia. Es la primacía de la mayoría, la cual, en el pleno ejercicio de la libertad e igualdad, alcanza el nivel de "democratización fundamental". (1)

La representatividad es una situación de hecho, no de derecho (2); por ello es que cuando nos referimos a la "crisis de la representatividad" afir-

(1) Mannheim — Libertad y Planificación. Fondo de Cultura, México.

(2) No confundir con la Representación, institución de Derecho.

mamos que “debilita” el sistema de legitimidad *el hecho* de la “desrepresentación”. La legitimidad es la situación de derecho que corresponde al hecho de la representatividad. La *Legitimidad* tiene dos aspectos claramente discernibles: uno, objetivo o de principio, que generalmente está explícito en la Ley positiva (aún cuando no es necesario) y otro, de conciencia o subjetivo, que consiste en el grado de aceptación que se tiene acerca de la forma cómo este principio se realiza institucionalmente.

Cuando sólo hay rechazo de este segundo elemento, se dice que hay crisis de representatividad; pero cuando el rechazo comprende *también* al primer elemento, —el de los principios— la crisis es de legitimidad.

IV El contrapunto “representatividad-legitimidad” nace de la República misma. Hasta 1810, el fundamento de la legitimidad total era el Rey. El principio de autoridad está fuera de discusión hasta que, con la Independencia, se opone al Rey la idea y símbolo de Patria como la fuente suprema de legitimidad.

La idea de Patria fue integrada a la ideología burguesa de importación europea, aunque la sociedad chilena tenía una clara estructura aristocrática.

Los principios ideológicos burgueses se convirtieron en Constituciones, leyes y normas generales, es decir, en el sistema de legitimidad de una sociedad sin burguesía.

De allí en adelante, la Aristocracia criolla vestirá ese traje de falsa legitimidad para mantener sus privilegios, ya que, dentro de la lógica de la ideología igualitaria y nacionalista, hubiera sido absurda una defensa o una justificación de los privilegios de una minoría. Se manipula la ley y las

instituciones, se crea en la masa relaciones de dependencia, de paternalismo, de caridad (limosna), se cometen abusos de autoridad, se recurre al fraude electoral, al cohecho, a la presión, se impiden las organizaciones populares y cualquiera manifestación independiente. Se hace ésto y más durante el siglo 19 y parte del 20, con el objeto de mantener los privilegios y restringir la participación social del pueblo —la representatividad,— pero, al mismo tiempo, dando la apariencia de legitimidad.

Desde los orígenes de la República se mantiene este desdoblamiento entre legitimidad y representatividad. Pero ahora la ficción mantenida desde la Independencia está terminando con la presión incontenible hacia la participación social total de la masa del pueblo. La legitimidad plena se está realizando a través de la plena representatividad.

V. Chile está en reorganización. La denominación tradicional de una minoría (característica de toda la historia de Chile) está ahora seriamente amenazada.

La constante y rápida ampliación del movimiento popular que se va produciendo por la *participación* creciente de enormes sectores marginados del proceso político social, como los pobladores, los campesinos, las mujeres, etc., confiere un sello de inevitabilidad a los cambios sociales, y, a la vez, una complejidad que parece no amoldarse con facilidad a ningún esquema teórico pre-establecido.

La primera forma de participación, la electoral, es también la más significativa, la más preñada de presagios de cambio y trastornos en el orden establecido. Se trata de la brusca incorporación de la masa al sistema electoral de Chile, realizando así en un par de años, el Sufragio Universal

el cual demoró en los países avanzados un largo tiempo, a veces siglos, en establecerse.

Se podría decir que el primer monopolio que efectivamente se ha roto en Chile, es el del Sufragio.

La incorporación de la masa al proceso electoral apunta directamente al sistema político imperante para producir una redistribución de los bienes materiales y culturales. El sistema político es el medio por el cual la "elite del poder" distribuye los bienes y servicios que la sociedad produce.

El efecto principal del tránsito de un sistema electoral restringido a otro ampliamente representativo, es el de producir una aceleración de los cambios, al poner, por vez primera, en manos de la mayoría de la población, un poco de algo que jamás han poseído y experimentado: poder. *Poder para generar las autoridades políticas.*

La súbita ampliación de la ciudadanía ha desvalorizado el principio ideológico tradicional de la oligarquía de que el "juego político" consiste en "negociar" las diferencias entre las "elites", sin consideración de la voluntad popular.

La historia de Chile ha sido la de una "minoría" —sujeto actuando sobre una "mayoría-objeto" para su propio beneficio.

La sociedad chilena se está trans-

formando, no sólo en general en su estructura, sino específicamente en el grado de institucionalización de los cambios sociales, en la *dirección* en que se produce el cambio, en los *mecanismos* de cambio, en los *factores de presión* de los cambios y, por último, en lo más importante, en los *agentes del cambio social*, es decir, en los sujetos de la historia.

Sin embargo, la mayor parte de los dirigentes políticos siguen usando la doctrina de la soberanía popular como un mero instrumento ideológico de manipulación del pueblo, a pesar que los cambios que ya se han producido en la conciencia popular indican que existe una presión irresistible hacia un régimen democrático en el cual el pueblo participe ampliamente y genere, en verdad, las autoridades políticas del Estado.

*Existen claros signos de que el pueblo quiere ejercer efectivamente su soberanía.*

La mayor parte de las instituciones de nuestra sociedad no están preparadas para satisfacer estas demandas de participación. La condición ineludible es la transformación de la estructura social oligárquica en otra que corresponda a una sociedad de masas, a una sociedad democrática.

VI. La expresión cuantitativa de la participación electoral es la siguiente:

	Hombres	Mujeres
1958	100.0	100.0
1961	120.0	132.3
1963	146.3	216.0
1964	160.0	262.6
1965	160.0	263.4

Fuente: Dirección General del Registro Electoral.

Porcentaje de crecimiento entre intervalos:

	Hombres	Mujeres
Entre 1958/61	16.6%	24.4%
Entre 1961/63	18.0%	38.7%
Entre 1963/64	8.5%	17.6%
Entre 1961/64	25.0%	50.0%

Por lo menos dos hechos son evidentes por sí mismos:

- 1) El enorme aumento del electorado en un tiempo extraordinariamente breve; y
- 2) La decidida incorporación de la mujer al proceso electoral.

Sobre lo primero es preciso decir que el 89% del electoral "potencial" de Chile está actualmente inscrito en los Registros electorales. El electorado potencial de Chile, según la Constitución Política, está compuesto por los chilenos mayores de 21 años, que sepan leer y escribir. Para ampliar más que ahora el electorado potencial habría que rebajar la edad y/o permitir la inscripción electoral a los analfabetos.

No hay dudas, entonces, frente a un régimen auténtico de Sufragio Universal. La mayor parte de los "nuevos electores" son mujeres. Se podría afirmar entonces, que, en gran medida, el éxito de un modelo de desarrollo democrático depende del apoyo y la comprensión que encuentre en la mujer.

En 1952, la mujer representaba el 30% del electorado nacional; en 1958, el 34% y en 1965, prácticamente la mitad.

Si se hubiera dejado libertad al proceso de incorporación electoral, permitiendo su crecimiento orgánico sin forzamientos, la mujer hubiera alcanzado su actual cifra de inscripción en 1983 y el hombre en 1978, en el supuesto que se hubiera mantenido la tasa del aumento electoral del período 1952/1958.

El decisivo paso que tiene actualmente la mujer en las elecciones, cambia por completo el cuadro político porque se introducen nuevos factores que, para enfrentarlos con éxito, es preciso conocerlos y, luego, adoptar a ellos nuevas ideas, nuevas instituciones, nuevas técnicas.

*Los tiempos exigen originalidad y frescura en el enfoque político.*

Del nuevo cuadro político que surge con la incorporación electoral de la mujer, *el hecho más desconcertante y, por lo mismo difícil de percibir, es que la mujer introduce motivaciones no políticas al proceso político, las cuales determinan su comportamiento político.*

Durante varios años, desde 1958, hemos investigado la actitud de la población, hacia la participación política de la mujer.

Las mujeres deben participar en política.	1958	1961	1964
S I	47.0	47.0	62.6
N O	51.0	51.0	28.8
	98.0	98.0	91.4
No resp.	2.0	2.0	8.6
	100.0	100.0	100.0

Hasta 1961, la mayor parte de las opiniones negativas en lo relativo a la participación política de la mujer, provenía precisamente de las propias mujeres.

Se notará que en 1964 hay un tercio de la población (la mitad, mujeres) que no apoyan la participación política de la mujer. La mayor parte de este tercio pertenece a los estratos más pobres del Gran Santiago.

Sin embargo, independiente de su actitud hacia la participación política, la mujer votó el 4 de Septiembre y contribuyó con una cuota bastante mayor al triunfo de la Democracia Cristiana que el correspondiente a su porcentaje en el Registro Electoral.

VII. La ampliación de la base electoral de Chile no ha sido, al parecer, analizada con la profundidad que, a nuestro juicio, merece. *Este es el hecho político más trascendental que ha ocurrido en Chile estos últimos años.* La ampliación electoral a que nos referimos se produce por un forzamiento del elector potencial a virtud de una ley promulgada en 1962, que exigía un certificado de inscripción electoral como requisito previo

para muchos actos indispensables de la vida. En 1958, el 53% de la población del Gran Santiago no estaba inscrita; en 1964, el porcentaje descendió al 16%.

Para apreciar mejor la honda significación de este fenómeno hay que tener en cuenta que entre 1932 y 1946 la población electoral de Chile en relación a la población potencial apenas subió de 18% a 22% y que desde 1958 a 1964 los electores aumentaron de 42% al 71% de la población mayor de 21 años. Lo extraordinario de este proceso consiste en que, a pesar de los gobiernos populares de 1938, 1942 y 1946, la participación electoral de la población casi no sufrió modificación alguna.

El contraste entre la lentitud de la incorporación electoral en todo el período previo a 1962 y los dos años siguientes, expresa no sólo una diferencia cualitativa, sino que revela una contradicción de importantes efectos entre un proceso orgánico de ampliación del sistema electoral y un proceso inorgánico, provocado por las exigencias burocráticas pero que tuvo la virtud de provocar, relativamente, más inscripciones en los años 1963/

64 que en toda la historia electoral de Chile.

VIII. La diferencia que se produjo en el electorado de Chile en lo relativo a los grados de conciencia para incorporarse al Sistema es un hecho fundamental en el cuadro político del país.

En su inmensa mayoría, los "nuevos" electores no entran al proceso impulsados por algún tipo de motivación política ya que, hasta ese momento, la característica de ellos era la *apatía política*, la apercepción de alguna conexión entre el sufragio y su situación personal. Eran mujeres en su mayoría, de baja o ninguna educación, de ingresos miserables, que habitaban poblaciones "callampas", conventillos, barrios muy pobres o de el área rural.

La conciencia social más baja y, "a contrario sensu", la más alta irracionalidad, es como se sabe la característica más general de la *marginalidad*.

*Conciencia Social* es el concepto clave de esta época de Chile. En los modelos clásicos del desarrollo capitalista (en especial, Inglaterra) la conciencia social del pueblo sobre los fines históricos que se perseguían sencillamente no existía y, por razones obvias, no era necesaria; en los países subdesarrollados y en particular en Chile por una peculiar coyuntura internacional, la conciencia social del pueblo es un factor necesario, un pre-requisito del desarrollo.

Esta masa de baja conciencia social que se incorporó tan repentinamente al proceso electoral lo está transformando todo.

Trastornó a la vez el "establecimiento" ("the stablishment") y la solución a los problemas de desarrollo.

Un mecanismo de distribución del ingreso en favor de una minoría privilegiada —compuesta por la oligarquía y por algunos sectores de la clase media y de la clase obrera— requiere como condición básica la pasividad (marginalidad) de la mayoría de la masa del pueblo.

La incorporación de la tradicional masa pasiva al sistema electoral significa que, con el poder del voto y después con el de la organización social, entran también al proceso político un volumen colosal de demandas insatisfechas de tipo básico, que el Estado y, en general, el Sistema Institucional de Chile— que ha sido organizado por y para una minoría— no está en condiciones de satisfacer.

Aún cuando muchos no se dan cuenta, el tradicional "juego" entre las "élites del poder" que a menudo terminaban con el consabido ciclo "reajuste-inflación-reajuste" y que representaba la técnica política de satisfacer a las minorías organizadas en sus grupos de presión, está condenado a desaparecer a corto plazo, a medida que la condición básica del "juego"—la pasividad de la masa que absorbe las consecuencias— van también desapareciendo.

Este proceso nuevo y repentino muestra el principal signo de estos tiempos de Chile: la crisis del Estado y de sus Instituciones. La crisis de las asociaciones que forman parte de la estructura política del país como los Partidos, los Gremios y los Sindicatos.

Como se dijo, la entrada de la masa a la política no es el resultado de un proceso de modernización en el cual el pueblo hubiese adquirido las motivaciones adecuadas. Es más bien el producto de "la revolución de los certificados" que provocó la ley 14.853 de 1962 al exigir la inscripción electoral para muchos importantes actos no políticos, como suscribir

una escritura pública, postular a un empleo, etc.

Se podría clasificar a los electores en dos grupos: los que se inscribieron "con" motivaciones políticas (organizadamente) y los que lo hicieron "sin" ellas (por la necesidad del "certificado").

La diferencia entre ambos grupos consiste en que orientan su voto en direcciones distintas.

El grupo "con motivaciones" vota generalmente según sus intereses de clases o estamentales. Es decir, vota con más frecuencia de acuerdo con un cálculo racional de sus intereses.

El grupo de los "certificados" "sin motivaciones políticas", "vota en bloque", es decir, orienta su voto, en gran medida, con independencia de las clases sociales. A este grupo pertenecen la *población marginal* y, en especial, las mujeres.

*Este hecho nos lleva a un curioso fenómeno de transición: frente a varios partidos donde predominan los hombres (distribuidos según sus intereses) existe, por decirlo así, un sólo partido donde predominan electoralmente las mujeres.*

Este partido de predominio electoral femenino, el Partido Demócrata Cristiano, gracias justamente al apoyo que obtuvo de las mujeres de todas las clases sociales, puso fin a una larga etapa de "empate político", en el que los bandos políticos se neutralizaban recíproca y permanentemente, lo cual durante un largo período, produjo la inamovilidad política, económica y social del país.

El 4 de Septiembre de 1964, los electores se distribuyeron en la siguiente forma entre el candidato presidencial de la Democracia Cristiana, Eduardo Frei, y el del Frente de Acción Popular, FRAP, Salvador Allende.

	Frei	Allende	Diferencia a favor de Frei
Hombres	652.895	593.770	59.125
Mujeres	756.117	384.132	371.985
Totales	1.409.012	977.912	431.110

Solamente en una Provincia de Chile (Arauco), Allende derrotó a Frei en la votación femenina.

## IX

Por otra parte, uno de los más importantes efectos del hecho trascendental de la ampliación brusca de la base electoral de Chile y de la forma como se llevó a cabo, es la notoria asincronía entre el liderato que compone el gobierno del Presidente Frei y la masa que lo eligió.

El liderato del nuevo Gobierno es una parte importante del pequeño sector de alta racionalidad que posee Chile y en estos momentos como capital político, la mayor parte de la masa que votó por Frei representa el sector más irracional y de baja conciencia social que existe en el país.

Se produce así la unidad de los extremos en el continuo de la racionalidad.

La creciente expresión de una masa llena de necesidades elementales, y por lo tanto, urgentes, que está ad-



quiriendo conciencia, que está comenzando a participar y a movilizarse, que tiene el arma del voto y de la organización en la mano, hace imposible seguir con las viejas técnicas políticas que se utilizaban para el acomodo de las funciones, y obligan con urgencia a diseñar una gran política de desarrollo de claras metas nacionales cuyos medios y fines se caractericen por su originalidad.

La crisis del Estado y, en general, la crisis política actual, no puede resolverse sino adecuando las instituciones para que sirvan de instrumento de una política de desarrollo que persiga la transformación de Chile de una sociedad oligárquica a otra democrática en la que la población toda tenga acceso a los bienes materiales y culturales que produzca el país.

Se produciría así el retorno a los principios de legitimidad invocados durante la Independencia. Se pondría fin a la "esquizofrenia histórica" del desdoblamiento entre estructura social oligárquica y principios ideológicos igualitarios democráticos.

Hay que tener en cuenta que una inorgánica y curiosa mezcla de elementos racionales o irracionales llena este tiempo de Chile de una variada gama de potencialidades que pueden actualizarse en cualquiera dirección histórica. Se está generalizando la conciencia de los fines de lo que se desea, pero de ningún modo se podría decir que existe una decisión colectiva acerca del Sistema Social más eficaz para alcanzar tales fines.

La masa del pueblo mide en términos de "eficacia" la política de los gobiernos.

El problema complejo que enfrenta un gobierno que tiene una política nacional es que la "eficacia" se dá como un producto de la "planificación" —la forma más alta de racio-

nalidad política— la cual, para realizar sus fines, tiene un alto grado de irracionalidad.

Esto es —básicamente— la contradicción más profunda de un modelo de desarrollo de tipo democrático, o, como se acostumbra a decir, "en libertad".

Todos los países que *han llegado tarde* al proceso de desarrollo han recurrido a una estructura política autoritaria para el doble fin de "obligar" a la población a seguir un camino de desarrollo, por una parte, y por otra, de neutralizar las interferencias extranjeras en el desarrollo nacional.

Pero nunca todavía la historia ha entregado un ejemplo de país que se incorpore tarde al proceso de desarrollo ("latecomer") y que haya cumplido la finalidad de convertirse en un país moderno e industrial, sin recurrir al autoritarismo político.

La India trató de ser ese país, pero sus dirigentes se han frustrado.

Chile es el único caso que intenta su desarrollo contra una repetida experiencia histórica. Chile pretende desarrollarse dentro de los marcos de una estructuración política democrática (amplia participación y movilización de la masa, adquisición de una plena conciencia social, libre juego de los partidos políticos, incluyendo la oposición, etc.) y además, con el apoyo de la potencia dominante en la región, Estados Unidos.

Que nunca se haya dado un caso así y, por el contrario, que siempre se hayan producido los casos opuestos, no significa que se pueda postular la imposibilidad de tal modelo.

Lo que sí se podría decir inmediatamente es que un modelo tan poco usual, requerirá técnicas políticas o instituciones de diversos tipos que

reemplacen fundamentalmente la doble tarea que cumple con eficacia un gobierno autoritario, que es la producción de un consenso activo de

parte de la población y la redefinición de las relaciones con la potencia dominante (precios del intercambio, por ejemplo).