

**ESTABILIDAD, CRISIS y
ORGANIZACIÓN DE LA
POLÍTICA: LECCIONES DE
MEDIO SIGLO DE
HISTORIA CHILENA**

Paz V. Milet
(compiladora)

FLACSO-Chile

Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.9 Milet, Paz V. comp.
M643 Estabilidad, crisis y organización de la
política: lecciones de medio siglo de historia
chilena. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.
263p. Libros FLACSO
ISBN: 956-205-155-2

ANALISIS HISTORICO / PROCESO POLITICO /
PROCESO SOCIAL / PROCESO ECONOMICO /
DEMOCRATIZACION / INDUSTRIALIZACION /
INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EX-
TERIOR / CRISIS ASIATICA / RELACIONES EX-
TERIORES / RELACIONES CIVICO MILITARES /
GOBIERNO MILITAR / 1950-2000 / CHILE

© 2001, FLACSO-Chile. Inscripción N° 119.983. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,
Leopoldo Urrutia 1950, Nuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Flacso: A.Dos Diseñadores
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

INDICE

Presentación	7
Introducción	9
Chile contemporáneo 1950-1970 <i>Isabel Torres Dujisin</i>	13
News from nowhere o la vía chilena al olvido <i>Alfredo Jocelyn-Holt Letelier</i>	31
Balance y perspectivas de la democratización política chilena <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	43
La nueva democracia en Chile <i>Hernán Cuevas Valenzuela</i>	85
Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	111
Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional <i>Verónica Silva</i>	145
Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000 <i>Francisco Rojas Aravena</i>	165
La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea <i>Manfred Wilhelmy v. W.</i>	207
Historia del régimen militar o la refundación capitalista del General Pinochet <i>José Luis Díaz</i>	217
Chile: la relación civil-militar durante una década de transición <i>Gabriel Gaspar</i>	231

Balance y perspectivas de la democratización política chilena

Manuel Antonio Garretón M.¹

Más que una descripción de la evolución de los hitos y acontecimientos que marcan la llamada "transición" chilena y que redefiniremos en términos de "denocratización" política, este trabajo intenta una discusión de las principales cuestiones en juego, tanto desde el punto de vista del debate y la lucha política como de la discusión técnica y analítica². En primer lugar, haremos una discusión conceptual en torno a los términos de transición y democratización políticas. Luego haremos el balance general del proceso en Chile que calificamos de "democratización incompleta". En un tercer momento analizaremos los principales problemas que se han presentado en los dos últimos años en relación a este carácter incompleto de la democratización. Finalmente, examinamos las perspectivas de la democratización política en el contexto de las elecciones presidenciales de diciembre de 1999³.

1. Sociólogo formado en la Universidad Católica de Santiago y Doctorado en l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales Paris. Ha sido Profesor Invitado en Oxford, Universidad Notre Dame, Universidad California San Diego, Universidad de Chicago, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, UNAM-México, Universidad Católica de Perú, Wilson Center, Universidad Hebrea de Jerusalem, Cátedra Simón Bolívar del Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, FLACSO México. Coordinador Comisión Política y Estado de CLACSO y Presidente Comité de Investigación Clases y Movimientos Sociales Asociación Internacional de Sociología.

2. Existe una abundante literatura descriptiva y analítica de la denominada "transición chilena". Nos remitimos para ella a la exhaustiva revisión de A. Wilde "Irruptions of memory: expressive politics in Chile's transition to democracy" (Journal of Latin American Studies, vol 31, 1999). Mi propia versión en M.A. Garretón, "Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones" (Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1995).

3. Versiones parciales de algunos capítulos este trabajo, ampliadas y revisadas aquí, han aparecido en Revista Mensaje Enero-Febrero 1999; FLACSO-Chile "Chile 98. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet" (FLACSO, Santiago, 1999) y Revista Rocinante, Abril 1999.

I. Validez de un enfoque

Sobre la autonomía de los procesos políticos

Luego del enorme auge que tuvo la literatura sobre las transiciones democráticas, asistimos desde hace algunos años al cuestionamiento de este enfoque⁴. Si el primero coincidió con lo que se llamó erróneamente la "nueva ola" de democratizaciones en el mundo, denominación que escondía la polivalencia de estos procesos en diversos contextos, el segundo parece corresponderse con el desencanto por el resultado de las transiciones o democratizaciones.

Detrás de este auge y decadencia de la temática de las transiciones o democratizaciones hay dos visiones contrapuestas en las que se mezclan tanto cuestiones técnicas y académicas como posiciones propiamente políticas. Una de ellas veía en las transiciones o democratizaciones políticas "la" nueva problemática latinoamericana, como lo fueron el desarrollo, la dependencia, la revolución, las reformas estructurales cada uno en su momento. La otra cuestionaba que pueda analizarse un fenómeno político, como la democratización y su resultado la democracia, sin analizar o enfrentar al mismo tiempo el sistema de dominación, al carácter del Estado o al modo de producción, de los que forma parte⁵.

Sin entrar a la discusión detallada de estas visiones, sus puntos fuertes y débiles, hay que reconocer que ambas parten de una concepción de democracia que totaliza una de las dos dimensiones de este concepto y desconoce o minimiza la otra. En efecto, el enfoque de las transiciones enfatiza la dimensión institucional de la democracia, principalmente

4. Entre lo más conocido de la literatura sobre transiciones, ver G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead, "Transitions from authoritarian rule" (4 vols, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986); J. Linz y A. Stepan, "Problems of democratic transition and consolidation" (Johns Hopkins University Press, 1996); C. Barba, J.L. Barros y J. Hurtado, "Transiciones a la democracia en Europa y América Latina" (Miguel Angel Porrua 1991). Sobre los límites y el cuestionamiento de este campo de estudio, especialmente para América Latina, C. Franco, "Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina", (Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 1998). Excelentes muestras de uno y otro enfoque los encontramos en la recopilación de los trabajos de G. O'Donnell, "Contrapuntos" (Buenos Aires, Paidós, 1997). Mi propia visión de este campo de estudio en "Democracia y Democratización" (Conceptos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y humanidades, UNAM, México, 1999). El conjunto de proposiciones analíticas de este capítulo se basa en este trabajo, por lo que ahorrará las referencias a él.

5. Un buen ejemplo de esta posición se encuentra para el caso chileno en T. Moulián, "Chile actual: anatomía de un mito" (Ediciones LOM, Santiago 1997).

aunque no únicamente, la existencia de elecciones libres y las condiciones socio-políticas y jurídicas que las aseguran, lo que constituye una definición llamada "minimalista" de la "democracia procedimental". En la medida que este núcleo básico está asegurado, estamos en presencia de democracias y la transición ha terminado, por cuanto ella es el paso de un régimen autoritario a uno democrático. En cambio, en la visión que evalúa las transiciones democráticas como parte de una transformación social, hay una concepción normativa de la democracia que la ve como el tipo de sociedad ideal y no sólo como un régimen político, es decir, lo que se ha definido como "democracia sustantiva". Si no cambia un determinado tipo de Estado o modo de dominación, es imposible la existencia de una democracia plena, luego el objeto de lucha política y de análisis social, las transiciones democráticas, es una ilusión y carece de contenido y sentido.

Si bien estamos llevando ambas visiones a un extremo, ello nos permite entender el núcleo de la cuestión en debate. Los transitólogos se quedan sin objeto de estudio una vez que se ha terminado la transición, es decir, inaugurado la democracia. Los normativistas o idealistas no ven ninguna diferencia "esencial" entre una dictadura o una democracia si el sistema de dominación, por ejemplo, lo que se llama el neo-liberalismo, no ha sido reemplazado. En un caso se extrema la autonomía de los procesos políticos y se totaliza la sociedad en ellos. En el otro, se les niega tal autonomía y se les absorbe en la sociedad.

45

Hemos dicho más arriba que ambos enfoques totalizan para sí una de las dos dimensiones propias de la democracia. Esta es, por un lado, un régimen político, es decir, un sistema de instituciones mediadoras entre Estado y sociedad que resuelven los problemas de quién y cómo se gobierna, cómo se relacionan las personas con el Estado y como se canalizan los conflictos y demandas sociales. En el régimen democrático estas tres cuestiones se resuelven a partir de ciertos principios como son la soberanía popular, el Estado de derecho y las libertades públicas, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la solución institucional y pacífica de los conflictos y la regulación y control legítimo de la violencia. Ellos se expresan en instituciones y mecanismos destinados a asegurar los principios de mayoría y respeto de minorías y el pluralismo político, la alternancia en el poder, el imperio de la ley, tales como el sufragio universal y las elecciones libres y periódicas, la existencia de partidos políticos, la separación de poderes del Estado, etc.

Pero, por otro lado, precisamente, la existencia de ciertos principios éticos como los nombrados y relacionados con el ideal de la "sociedad buena" por volver a los clásicos, le da a la democracia un carácter valórico y normativo que no se agota en ninguna institución. Así, la democracia es un régimen específico que puede distinguirse tanto de otros regímenes políticos como de otras dimensiones o niveles de la sociedad y puede darse en coexistencia con múltiples formas de estos otros niveles o dimensiones, es decir, en múltiples contextos socio-económicos y culturales. Pero es también un ideal, un principio ético de organización política de la sociedad. En otras palabras, la democracia es siempre una tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valórica y ética que sobrepasa las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad. Por ello, no tiene sentido la discusión en torno a la definición "minimalista" o "procedural" de la democracia versus una dimensión "sustantiva", sea ésta participativa, socio-económica o deliberativa⁶.

Esta definición rescata a la vez la autonomía del sistema y régimen político y su imbricación o articulación problemática con las otras dimensiones de la sociedad. Pero busca apartarse del determinismo que establece que a una determinada configuración de estos otros niveles o dimensiones, por ejemplo, la economía o la estructura de clases o el sistema simbólico o de valores, le "corresponde" un determinado sistema político y que sólo existirá "verdadera" o "plena" democracia, por ejemplo, si se da un determinado sistema económico, social o cultural.

En el caso chileno, la visión determinista de la democracia ha tenido dos direcciones, opuestas entre sí pero que parten ambas de la vinculación de ésta con la economía de mercado.

Para otros, desde la perspectiva más ortodoxa de la izquierda al margen de la Concertación, es precisamente la inmersión del proceso de transición de transición en lo que denominan "el sistema neo-liberal" lo que hace ilusoria la transición y hará imposible una "democracia plena", no habiendo diferencia "esencial" entre la dictadura militar y el régimen post autoritario.

6. Ver la discusión de estas materia en G. O'Donnell, "Democratic Theory and Comparative Politics" (mimeo, Notre Dame, Julio, 1999)

Para algunos, especialmente en la derecha y en parte en la coalición gobernante de partidos de centro e izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, la democracia sólo es posible en el marco de esa economía, lo que obliga a subordinar el proceso de democratización a las exigencias y ritmos de ese esquema económico, lo que equivale a definir la transición a la democracia como parte de un proceso de doble transición, a la economía de mercado y a la democracia. El llamado "modelo chileno" ha sido celebrado en los círculos de la economía internacional precisamente por haber cumplido con la doble transición y es eso lo que lo hace "ejemplar".

En ambos casos se identifica la democracia política con algún sistema socio-económico. Paradojalmente para la izquierda más ortodoxa o clásica, sólo se ha dado este tipo de régimen político en sociedades de economías capitalistas, con lo que ambas posiciones afirmarían la compatibilidad esencial entre capitalismo y democracia o entre economía de mercado y capitalismo y sólo diferirían respecto de qué tipo de capitalismo permite la existencia de un régimen democrático. Para los primeros, la economía de mercado es condición necesaria, aunque no para todos ellos suficiente, para la existencia de democracia. Para los segundos, la economía de mercado llamada neo liberal sería incompatible con la democracia y otros tipos de capitalismo la permitirían, por lo que, si interesa el régimen democrático en sí mismo, habría que luchar por hacer triunfar estos capitalismos por sobre el neo-liberal. Es fácil apreciar el carácter reaccionario, determinista e inútilmente ideologizada de esta discusión. Sobre todo, parece un retroceso de lo que hemos avanzado en las ciencias sociales y en la práctica política y de la vida social de la gente, donde la democracia aparece como un valor y conquista autónoma, propia de la voluntad histórica colectiva y no expresión única de sistemas económicas o de tipos de dominación, aunque estas dimensiones existan.

47

Si he partido con este planteamiento es sólo para marcar mi diferencia teórica tanto con un análisis institucionalista que ve en las transiciones y consolidaciones la culminación de la historia de una sociedad, como un análisis dialéctico totalizante que ve en ellas una simple ilusión o fantasía que oculta los "reales" problemas de la sociedad.

Es cierto que entre el régimen político y las otras esferas de la sociedad, hay condicionantes, determinantes, regularidades estructurales, y en este sentido no cabe el indeterminismo total ni la reducción de la socie-

dad a puros flujos y casualidades. Pero, tales determinantes son históricas y válidos sólo para ciertos momentos y ciertas sociedades. Descubrir las e interpretarlas sin convertirlas en leyes inmutables que harían de las situaciones históricas sólo ilustraciones, es la tarea del análisis social y política. Ello implica evitar la idea del principio de determinación única y esencial de una esfera, dimensión o ámbito de la sociedad sobre los otros, donde la historia ya estaría explicada de una vez para siempre.

La perspectiva analítica de este trabajo parte del supuesto, entonces, de que la democracia política debe ser analizada a partir precisamente de factores políticos, entendiendo que hay factores de otras esferas como el cultural, el económico y el social que facilitan o dificultan democracias políticas pero que no determinan por sí mismos su existencia, permanencia y naturaleza. En otras palabras, no hay un tipo de familia, o un tipo de cultura, o un tipo de economía que le "corresponda" a la democracia política. Puede haber democracias políticas en muy distintos tipos de cultura, en muy distintos tipos de formas de organización social, en muy distintos tipos de economía, sólo que algunos de estos elementos pueden favorecer más o menos a la democracia política.

En el mundo de hoy, por decirlo de manera gráfica, se "disparan" cada una por su lado, las esferas cultural, social, económica y política, es decir, vivimos en sociedades en que no se corresponden exactamente una con otra en un determinado espacio territorial⁷. En una época podríamos hablar, por ejemplo, de la sociedad industrial y ahí encontrábamos que había un tipo de estructura de clases o un tipo de organización familiar, un tipo de ética y un tipo de sistema político. Lo propio de la sociedad contemporánea es esta disrupción, esta separación, esta autodinamización de cada una de las esferas que no se determinan automáticamente entre sí, pero que tampoco se autorregulan cada una ni como conjunto tampoco.

Así, si hay una instancia de "totalidad", por usar los viejos términos, ella es la política, no como el lugar en que se determina el contenido de las otras esferas, sino el lugar donde se encuentran, donde es posible

7. M.A. Garretón, "En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo". (En H. González y H. Schmidt, eds. "Democracia para una nueva sociedad. Modelo para armar" Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1997).

de algún modo articularlas. Y para que haya política, la única exigencia es que haya "sociedad", en este caso sociedad estatal-nacional, lo que clásicamente se llamó la polis, es decir, el lugar donde la gente, el pueblo, los actores sociales, los ciudadanos, las clases, como se les quiera llamar, toman las decisiones.

Lo que hemos afirmado hasta ahora es una perspectiva que permite estudiar y analizar, en el plano intelectual, y plantearse como meta y tarea, en el plano político, la cuestión del régimen político como un objeto de validez propia. Y por lo tanto, también el cambio de régimen como un tipo de cambio autónomo de otras transformaciones de la sociedad. En esto consiste el estudio de las democratizaciones, inadecuadamente llamadas transiciones, por lo que veremos enseguida.

Pero esta validez del cambio de régimen político como objeto de estudio, supone, al menos, tres condiciones igualmente aplicables a todo estudio de cambios, pasos o transiciones en otras dimensiones o esferas de la sociedad. La primera es definir adecuada y rigurosamente los puntos de referencia de partida y de llegada. La segunda es evitar todo tipo de análisis teleológico de procesos en desarrollo o de explicaciones que predeterminan los resultados; es decir, evitar el pensamiento de tipo evolucionista en que los libretos están escritos de antemano y todas las acciones son explicadas a partir de ese libreto que lleva a un objetivo determinado y cuyo alejamiento constituiría una "desviación". La tercera es evitar hacer del proceso de democratización política, el único proceso fundamental que afecta a la sociedad y hacer depender de él todos los otros sin reconocérseles su autonomía, como en otra época se desconoció la autonomía a los procesos o cambios de régimen.

Sobre democratizaciones y transiciones políticas

Si hasta el momento hemos utilizado indistintamente los conceptos "democratización" y "transición", corresponde ahora una mayor precisión, porque de esta confusión han surgido muchas de las erradas visiones teóricas y políticas que circulan en nuestro ambiente. Sin entrar en una discusión teórica detallada, digamos que las transiciones son sólo un tipo determinado de democratización política posible. Por esta última entendemos el proceso de construcción de una base de instituciones democráticas, a partir de una situación o régimen básicamente

no democrático, cualquiera sea el tipo de régimen de origen. En este sentido, la democratización política parece ser un proceso permanente, precisamente por esta tensión entre el concepto normativo y el concepto institucional de democracia. Pero aquí nos referimos a la democratización política como paso de un tipo de régimen no democrático a uno democrático y no como evolución al interior de un régimen democrático.

Es en este sentido, entonces, de democratización como cambio de régimen, y no como profundización de una democracia establecida, que puede afirmarse que en las últimas décadas en diversas partes del mundo, especialmente en América Latina, hemos asistido a tres tipos o vías de democratización. La primera está constituida por las fundaciones, cuando se establece por primera vez una democracia en una determinada sociedad, después de guerras civiles o enfrentamientos o al final de una dictadura oligárquica (Centroamérica). La segunda, son las transiciones, cuando se parte de un régimen dictatorial o autoritario institucionalizado moderno formalmente constituido como tal, sea civil o militar (Cono Sur), muchas veces adquiriendo el carácter de recuperación de un sistema democrático destruido por tal régimen autoritario (Chile). La tercera son las reformas democráticas, en las que a partir de un régimen semi-democrático o semi-autoritario, se inicia desde el régimen mismo un proceso de cambios institucionales destinados a eliminar los núcleos y componentes autoritarios y extender los principios y mecanismos democráticos (México)⁸. Si bien en las transiciones no hay derrota o empate militar, ni siquiera propiamente derrocamiento de los titulares del poder como suele ocurrir con las fundaciones, en ellas se trata de desplazar o cambiar a dichos titulares con el fin de generar instituciones democráticas, y eso las diferencia de la vía de la reforma.

Por cierto que un proceso histórico de democratización política, aunque corresponda principalmente a una de estas tres vías, siempre tiende a incorporar elementos de las otras. Así, como veremos, el caso chileno es un caso típico de transición que, en sentido estricto, terminó hace tiempo. En cambio, el problema de la reconciliación pendiente es un rasgo propio de las fundaciones y la eliminación o superación de las instituciones heredadas del régimen lo acerca hoy a las situaciones de reforma.

8. Aclaremos que el concepto de reforma no se refiere aquí a cualquier cambio en un determinado régimen sino a una forma particular de acceder a un régimen democrático.

En los casos de transiciones, no hay derrota militar interna, aunque sí hay algún tipo de derrota política para el núcleo militar en el poder. Todos ellos se caracterizan por complejos procesos de negociación y por la definición de una arena institucional de término de las dictaduras, ya sea ésta una Asamblea Constituyente, un plebiscito o elecciones o una combinación de estos elementos. De la seriedad de la derrota política del núcleo militar en el poder y de la existencia o no de un marco institucional para el futuro régimen democrático gestado por el régimen autoritario (lo que hemos denominado los enclaves autoritarios⁹, dependen la capacidad de maniobra y la influencia de la institución militar en el primer momento de democracia. Se trata para esta institución de mantener sus prerrogativas con el fin tanto de operar como factor de poder, al menos de veto, como de defender lo que estiman su "obra", y cubrirse con la impunidad por los crímenes cometidos durante el período dictatorial.

La democratización política vía transición, que supone procesos previos de oposición y movilización contra la dictadura, puede ser descompuesta en diversos sub-procesos que incluyen la transición propiamente tal, que se inicia en el momento en que el conjunto de actores significativos orientan sus acciones al cambio de régimen y termina con la instalación de instituciones y gobiernos democráticos, la inauguración o instalación del primer gobierno democrático, la superación de los enclaves autoritarios y lo que se ha denominado consolidación democrática.

51

El concepto de consolidación democrática tiene, al menos, dos significaciones diferentes¹⁰: por un lado, la consolidación "hacia atrás", que significa la creación de condiciones que impidan la regresión autoritaria. Por otro lado, la consolidación "hacia adelante" que implica la profundización democrática para evitar situaciones que hagan irrelevante la democracia frente a los poderes fácticos o crisis que lleven a nuevas rupturas o quiebres del régimen. En este último sentido, a diferencia del anterior, puede decirse que la consolidación es un proceso permanente y siempre inacabado de toda democracia.

9. M.A. Garretón, "Hacia una nueva era política..." op. cit.

10. No hay que confundir las dos significaciones de consolidación "hacia adelante" y "hacia atrás" con las menciones que hace Di Palma a dos tipos de legitimación con la misma denominación "hacia atrás" o "hacia adelante". Citado por Linz y Stepan, op. cit.

El resultado de una democratización política, como cambio o paso de un régimen político a otro, especialmente, en el caso de las transiciones que son procesos en general de diseños explícitos, puede ser muy diverso en cuanto a las características y calidad del régimen democrático resultante. Que haya terminado un proceso de democratización política o una transición, no significa que su resultado sea necesariamente una democracia completa. En otras palabras, un proceso de democratización y transición tiene un comienzo y un término, independientemente de sus resultados. Si así no fuera y la instalación de un verdadero y completo régimen democrático fuera el parámetro para definir el término de un proceso, podría ocurrir que una transición o democratización política se arrastrara por décadas, con lo que el concepto perdería todo sentido.

En lo que sigue, intentaremos aplicar esta perspectiva al caso chileno, no para realizar una descripción detallada del proceso de democratización, sino para realizar un balance y examinar las perspectivas futuras.

II. La democratización incompleta en Chile

Transición y democratización política en Chile

Partamos afirmando lo obvio. En Chile hubo un proceso de transición a la democracia, es decir, de paso de un régimen de un tipo dictatorial a otro de tipo democrático.

Y tiene sentido afirmar lo obvio porque, si bien nadie podría sostener que estamos en dictadura, hay quienes sostienen que el régimen vigente no es "esencialmente" distinto a aquélla y no aceptan que estamos en otro tipo de régimen, por lo que no habría habido nunca propiamente transición. A nuestro juicio estamos frente a un régimen de naturaleza distinta de la dictadura, aunque no se trate de una democracia completa, y todo el sentido del cambio de dictadura a este régimen fue dado por la idea de establecer una democracia. Por ello, estamos frente a un proceso de transición propiamente tal, es decir, de cambio entre dos regímenes políticos, que debe ser evaluado en cuanto tal.

A algunos les molesta el concepto de transición, porque siguen soñando en la transición entre modos de producción (del feudalismo al capitalismo, de éste al socialismo) y quedaron pegados a un uso nostálgico

y dogmático de las palabras. Y así caen en el error de llamar "transformismo" a este fenómeno de cambio o paso de un régimen a otro¹¹. El concepto de "transformismo" está sacado de otro tipo de procesos de naturaleza totalmente diferente y al que sólo cabe oponerle el término de revolución y sin duda que quienes lo usan, ni esperaban que con el término de la dictadura desapareciera automáticamente el capitalismo actual ni tampoco han pensado ni siquiera deseado una revolución para el Chile de fines de los ochenta.

A nuestro juicio, hace tiempo que esta transición terminó y lo que ocurre es que estamos en presencia de un régimen consolidado en sus componentes democráticos y en sus componentes autoritarios, es decir, gobiernos y parlamentos democráticos en el marco de un régimen de democracia incompleta y pobre de calidad. Pero ella es sustantivamente distinta a la dictadura militar y no conviene confundirse la cabeza con términos tales como "transformismo" que nadie entiende aplicado a este tipo de procesos.

Nuestra afirmación básica en esta materia es que la transición política en Chile se desencadenó con el resultado del Plebiscito de 1988, cancelándose ahí definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar. Y ella terminó con el ascenso del primer gobierno democrático en Marzo de 1990. Pero el término de la transición no significó que, junto a gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado la democracia propiamente tal. Se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida, de baja calidad y llena de enclaves autoritarios. La tarea no era ni continuar con la transición, ya terminada, ni consolidar el nuevo régimen post-autoritario que ya estaba consolidado en la medida que no había regresión autoritaria posible. Era reformar profundamente ese régimen y generar una auténtica democracia política donde no fueran los poderes fácticos o las minorías políticas las que fijan los límites de la voluntad y soberanía populares. Es decir, había que resolver los problemas dejados por la transición y que ésta no había resuelto.

11. T. Moulián, op. cit.

Así, nos apartamos tanto de las visiones que afirman que no hubo transición ninguna, como de aquéllas que afirman aun estamos en transición y que ella terminará sólo cuando terminen los enclaves autoritarios y también de las que afirman que la transición terminó en algún momento de algunos de los dos gobiernos democráticos. Lo que significa que no puede definirse el primer gobierno democrático como "gobierno de transición", como hicieron muchos que luego proclamaron que la transición había terminado y poco después, a raíz del "boinazo" y presiones militares, reconocieron que en realidad no había terminado. ¿En qué quedamos?, y ¿por qué los gobiernos que siguen no son de transición... porque duran seis y no cuatro años?

En lo que sigue intentamos desarrollar la hipótesis que democratización política chilena fue exitosa en la medida que desplazó a la dictadura, impidió la descomposición de la sociedad al controlar las variables económicas y aseguró un gobierno formado por la coalición democrática mayoritaria. Pero que no puede en ningún caso hablarse de "transición ejemplar" o exitosa si se consideran el resultado de este proceso y la calidad de este régimen democrático: debilidad institucional por presencia de poderes fácticos, debilidad de representación por las tensiones entre actores políticos y sociedad, debilidad cultural por ausencia de consensos básicos y debilidad de la cohesión, unidad y dirección societal por el resquebrajamiento del poder estatal.

Los problemas resueltos por la democratización política chilena

A nuestro juicio, en Chile la transición o el paso de un régimen de dictadura a un régimen democrático, aunque incompleto, resolvió tres problemas y pagó un determinado costo, es decir dejó sin resolver y generó otros.

El primer problema que la transición política resolvió fue el término de la dictadura. Y no sólo hubo transición propiamente tal, también ha habido también consolidación. Es decir, es muy poco probable una regresión autoritaria, por lo que estamos hablando de la existencia de un régimen político relativamente consolidada. Pero aquí radica la paradoja. Porque la pregunta es qué es lo que se consolidó, y lo que constatamos es que se consolidaron a la vez los elementos democráticos de la nueva situación (libertades públicas, Estado de derecho, elecciones libres) pero también los elementos autoritarios a los que nos referiremos más adelante, es decir, tanto los aspectos positivos o exitosos como los negativos o fracasos.

Una segunda cuestión en que la transición chilena, a diferencia de prácticamente todas las otras de nuestro continente, fue exitosa a la constitución a nivel de gobierno de una coalición mayoritaria, formada básicamente por los ejes centrales, con una excepción en el caso de la izquierda comunista, de lo que fue el bloque antidictatorial. Es decir, en ningún otro país la transición dio por resultado un gobierno democrático mayoritario formado por los componentes mayoritarios del bloque anti-dictatorial. Pero esto tiene otra connotación y es que dicho bloque, con la salvedad ya indicada, había sido la expresión política de los sectores medios y populares y de la demanda del cambio social durante casi todo este siglo. Y precisamente la distancia y enfrentamiento entre estos componentes, el centro y la izquierda, al polarizar la sociedad permitió el aprovechamiento por parte de la derecha y los militares para desencadenar el derrumbe democrático de 1973.

Así, el elemento más positivo de la transición a la democracia en Chile ha sido un gobierno mayoritario, formado por la mayoría de las fuerzas democráticas y progresistas. Por supuesto que se trata de un gobierno mayoritario en lo social, lo político y lo electoral, no así en lo institucional por la presencia de los enclaves autoritarios. Y por supuesto también, que los equilibrios internos de este bloque y sus exclusiones generan problemas en el régimen democrático o post-autoritario, a los que nos referiremos más adelante. Pero todo ello no quita la importancia de este segundo aspecto exitoso de la democratización.

55

El tercer elemento positivo, el tercer problema resuelto, se refiere a la ausencia de una crisis económica coyuntural que alterara la correlación de fuerzas pro-democráticas o que implicara espacios de desestabilización o deslegitimación por parte de poderes fácticos o distanciamiento de sectores medios y populares. Este fue el caso de la mayoría de las transiciones en el continente, con la hiper-inflación como elemento paradigmático de alteración de la vida cotidiana de las mayorías, y la respuesta radical de los ajustes neo-liberales, con gravísimas consecuencias de desarticulación de los actores sociales y con fisuras importantes en el bloque democrático. No estamos diciendo que en el caso chileno no haya problemas serios con el modelo económico de crecimiento y su imposibilidad de convertirse en modelo de desarrollo autosustentable. Tampoco estamos desconociendo que, si bien el ritmo de crecimiento ha sido alto y la superación relativa de la pobreza significativa, no se han resuelto y en ciertas dimensiones se han agravado los problemas de equidad e igualdad. Simplemente, estamos diciendo

que el bloque democrático, social y político, en los primeros seis o siete años no ha tenido que pagar el costo de políticas económicas masivamente regresivas para enfrentar una coyuntura de crisis grave que fuera heredada de la dictadura. Sin embargo, la consecuente oportunidad de concentrarse en los aspectos propiamente políticos de completar la transición superando los enclaves autoritarios, desgraciadamente no fue aprovechada. Asimismo, el otro lado oscuro de este aspecto positivo, es que la prioridad absoluta dada a la estabilidad económica, desincentivó la constitución y acción de movimientos y actores sociales.

La dimensión crítica de la democratización política

Cualquier balance honesto de la denominada transición o democratización política chilena muestra que no son menores los éxitos de la transición chilena. Sin embargo, todos ellos pagaron un costo que puede apreciarse en cuatro grandes aspectos o problemas no resueltos. Y si hablamos de éxitos, podemos ahora hablar de fracasos que no niegan los primeros pero que obligan a un balance ponderado. Obviamente, no estamos refiriéndonos a problemas más generales de la sociedad, sino a aspectos específicos que tienen que ver con la transición o democratización misma, es decir, con el cambio de régimen militar por uno democrático.

Algunos de estos problemas no resueltos, o algunos de sus aspectos, son parte de la naturaleza de la transición y no podían dejar de hacerse presentes. Dicho de un modo más general, cuando hablamos de democratizaciones políticas que no implican revoluciones o fundaciones democráticas, sino paso de un régimen a otro dentro de determinados marcos institucionales y sin que haya derrocamiento ni derrota de las fuerzas dictatoriales, siempre habrá algún tipo de herencia, de presencia del régimen militar o autoritario en el nuevo régimen democrático y será tarea de éste el superarla. Esto es de la "esencia" de las transiciones. Y cuando no hay otra alternativa de cambio de régimen, es decir, cuando el derrocamiento, la revolución, la fundación democrática no son posibles o no existe consenso para ello entre las fuerzas democráticas, o cuando la oposición democrática no ha logrado negociar una propuesta institucional de salida favorable imponiéndose la del régimen militar, no puede criticarse el recurso a las transiciones con su secuela de costos intrínsecos.

Pero ello es diferente de aquellos costos o problemas no resueltos que no dependen de la naturaleza de un cambio de régimen en marcos institucionales negociados, sino de la calidad de tales negociaciones y de la conducción política de las fuerzas democráticas. Echarle la culpa de todo a la transición es tan errado como echarle la culpa de todo a la conducción política. El análisis político debe distinguir ambas dimensiones, las que de una u otra manera están presentes en todos los problemas que indicaremos a continuación.

El primero de los problemas no resueltos o de los fracasos de la democratización política chilena, es la cuestión de los enclaves autoritarios que hacen a la calidad y extensión del nuevo régimen democrático. Su presencia inicial era inevitable, como hemos indicado, pero su no superación bajo los gobiernos democráticos, es también en parte, y no exclusivamente, responsabilidad de la conducción política de los gobiernos y los fuerzas políticas que los constituyen¹². Estos enclaves se refieren al poder de las Fuerzas Armadas, el tipo de Justicia y Tribunales heredados, el sistema electoral, los Senadores designados y todas las amarras constitucionales y legales no democráticas, así como al problema ético-simbólico de la violación de derechos humanos bajo la dictadura militar que deja sin resolver la cuestión de la "reconciliación nacional".

57

Los enclaves autoritarios existen aún y si existen hay que responder políticamente por qué no se han superado. La respuesta no puede ser exclusivamente que no se han superado porque su existencia impide hacerlo. En esta materia es donde la crítica a la conducción política de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se hace más evidente. En otros trabajos hemos mostrado cómo en el gobierno de Aylwin, por un error de cálculo político, al poner como prioridades únicas la estabilidad económica con la corrección social al modelo económico y evitar la regresión autoritaria que, a nuestro juicio, ya estaba cancelada como posibilidad, se desperdició la oportunidad de enfrentar y superar en el momento adecuado los enclaves institucionales. Asimismo, hemos hecho ver que el gobierno de Frei simplemente se enredó en una primera discusión sobre la transición terminada y la nueva fase de la modernización y luego dio por cancelada la posibilidad de superar los enclaves heredados, enviando proyectos de reforma consti-

12. Ver el debate al respecto en Revista de Ciencia Política Vol. XVI, N°s 1-2, 1994. Ver también "Hacia una nueva era política..." op. cit. y O. Godoy, "La transición chilena a la democracia: pactada". Revista Estudios Públicos, Santiago, N° 74, Otoño 1999.

tucional más para resolver un problema de imagen en el seno de la coalición gobernante que por convicción de su necesidad y viabilidad¹³.

Pero, desde mediados de los noventa se hace patente que no sólo los enclaves heredados de la dictadura entraban la expresión de la voluntad y soberanía populares. También lo hacen muchas de las fórmulas e instituciones que fueron establecidas como resultado de negociaciones entre la oposición democrática y la dictadura en 1989 y los gobiernos democráticos y la oposición de derecha con posterioridad. Sin entrar a discutir su mayor o menor adecuación en los momentos en que se llevaron a cabo, tales acuerdos no respondían a consensos reales sino a imposiciones de los sectores ligados a la dictadura militar y a cálculos equivocados por parte de la dirigencia de la Concertación. Ellas son hoy, si no un enclave, al menos un lastre¹⁴.

Que exista el veto estructural de una minoría y de poderes fácticos y que la voluntad de la mayoría social, política y electoral no logre expresarse institucionalmente, no significa que no haya democracia política, sino que ella es pobre o mediocre, es decir, incompleta. Y esta situación tiene un efecto muy importante, sobre el que volveremos, cual es que ningún otro problema pueda enfrentarse directamente sin tener que enredarse, sin estar contaminado con la presencia de estos enclaves y del pasado. Ni la política de defensa que el país necesita ni la reforma profunda del poder judicial, ni la cuestión del modelo redistributivo, por citar sólo algunos ejemplos, pueden plantearse como tales sin que se cuestione la dimensión "ajuste de cuentas" o se pretexto "revancha". Y ello impide la verdadera deliberación, sin la cual toda democracia se resiente pues ella es de su esencia¹⁵.

13. M.A. Garretón, "El segundo gobierno democrático en Chile. De la transición y consolidación a la profundización democrática?". (Revista Mexicana de Sociología. vol. 58 N° 1, Enero-Marzo, 1996)

14. Cabe indicar como ejemplos de este tipo de traba o amarre, tanto aquellos aspectos que se negociaron mal con ocasión de la reforma constitucional de 1989 (autoridades municipales, períodos presidenciales, sistema electoral, etc), como ciertas normativas bajo los gobiernos democráticos (televisión, municipalización y regionalización, leyes laborales, marcos regulatorios de las empresas de servicio público privatizadas, política de defensa y el gasto militar, etc.)

15. Entre otros, el senador Carlos Ominami ha presentado una lista muy precisa de proyectos de ley sustantivos que no han podido materializarse por la presencia de senadores designados.

El segundo problema no resuelto por nuestra democratización política, corresponde a la contraparte de lo que hemos evaluado como su mayor éxito, cual es la continuidad de una coalición mayoritaria de gobierno formada por la mayoría del bloque opositor a la dictadura y de los ejes de centro e izquierda de la sociedad chilena. Si esto ha sido posible, es porque en Chile el sistema partidario, cualquiera sea la crítica que se le haga, es un sistema enteramente legitimado y donde la participación política y el voto extra o anti-partidarios son minoritarios y decrecientes, a diferencia de prácticamente la mayoría de los países latinoamericanos. Ahora bien, ocurre que este sistema partidario legitimado está basado en fraccionamientos, antagonismo y proyectos sociales de larga data, que, por supuesto, no han desaparecido, pero no dan cuenta plenamente de las nuevas problemáticas y visiones de la sociedad. A esto hay que agregar que la coalición de gobierno está formada por partidos que expresaron históricamente los principales conflictos de la sociedad chilena y a los sectores sociales que encarnaban el cambio social. Su responsabilidad de administración del proceso de transición y consolidación, deja a los actores sociales huérfanos de representación en aquello que no se refiere directamente a la transición o les exige subordinar su dinámica a los requerimientos de ésta. Es decir, el rol fundamental jugado por los partidos en la democratización política, y sin el cual ésta no se habría realizado en Chile, tiene como contraparte la dificultad de representación de la sociedad bajo el régimen democrático. Y quienes puede asumir esta representación de la conflictualidad son más bien actores políticos de ruptura que no poseen la capacidad política de respuesta que no sea la pura expresión del descontento, como ocurre con el Partido Comunista o los agrupamientos políticos alternativistas, en general de corta vida.

El tercer problema no resuelto, en parte vinculado al anterior, es la ausencia de debate sobre los grandes temas que definen la sociedad y las bases fundacionales de la democracia, y la consiguiente ilusión del consenso. Este sólo existió, en realidad, para terminar con la dictadura. Lo que hubo después fueron acuerdos circunstanciales o puntuales entre gobierno y oposición. Pero nadie en ninguna parte del mundo habría osado llamar a estos últimos "democracia de consensos"¹⁶. La ausencia de tal consenso se explica, por un lado, por el veto de la mino-

16. Probablemente quienes generalizaron ingenua y equivocadamente el concepto de "democracia de consensos" para Chile, tanto en la derecha más democrática como, sobre todo en sectores de la Concertación ligados a la conducción gubernamental, adaptaron ligeramente esta idea de la literatura sobre "democracia consociacional o consensual", desarrollada principalmente por A. Lijphart. Ella intenta distinguir la democracia mayoritaria de la que resuelve ciertos aspectos fundamentales por la vía del consenso. Pero se trata de "acuerdos sobre fundamentos" y no arreglos políticos puntuales sobre aspectos específicos en que sí debe decidir la mayoría. Es decir, hubo una lectura ingenua y equivocada de teorías desarrolladas para otro tipo de situaciones.

ría y los poderes fácticos. Por otro, porque no ha habido debate sobre los temas cruciales o este debate ha sido ahogado por las exigencias de estabilidad económica o política. Por último, porque sigue existiendo un trauma del disenso, el conflicto y la confrontación, a los que se demoniza o patologiza. Y para que haya consenso societal básico, debe haber habido conflicto y debate.

El cuarto problema tiene que ver con el debilitamiento y la dificultad de reconstrucción de la capacidad de acción estatal. Ello, especialmente, en lo que se refiere al control de las fuerzas económicas. No hablamos aquí de problemas que no tienen que ver estrictamente con la cuestión central de la democratización política, sino de un aspecto que hace a la esencia del régimen democrático. Se supone que en democracia política todos los distintos actores o fuerzas, se constituyen en ciudadanos y que por lo tanto están sometidos a las reglas del juego de la mayoría y la minoría, de la representación de los partidos, etc. La economía no lo está. Y ello plantea, como hemos dicho más arriba, más allá de la necesaria autonomización de una economía que en un momento puede haber estado demasiado sometida a la política y al Estado, la necesidad de reconstrucción de la relación entre economía y política. Porque si no, no hay sociedad, y sin sociedad el régimen político es una ilusión. La reconstrucción de un sistema político con un Estado dirigente que reemplacen tanto a los ideologismos del pasado como a las versiones neo-liberales recientes, es el problema crucial del futuro democrático.

De modo que el Chile de la post-transición presenta el revés de la tesis clásica de Aníbal Pinto que definía una contradicción básica entre una economía atrofiada y un sistema político institucional y cultural desarrollado¹⁷. Esta debilidad del sistema económico obligaba en algún momento a autonomizar la economía de sus amarres políticos. Hoy día el problema es exactamente el inverso: se hizo esta autonomización de manera salvaje y no por la inteligencia o capacidad emprendedora de una clase dirigente, sino por la adaptación acrítica, brutal y por la fuerza a los cambios de la economía mundial.

17. Ver A. Pinto, "Tres ensayos sobre Chile y América Latina". (Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires, 1971).

Una economía en despegue, al menos hasta mediados de los noventa, sí, pero sobre todo despegada del país y la sociedad. Frente a ello, un sistema político, institucional y cultural atrofiado. Baste recordar los enclaves autoritarios, la debilidad del sistema de descentralización y regionalización la crisis del sistema educacional y el colapso de la educación superior, la enorme debilidad de los actores sociales y de su capacidad para negociar con el poder económico, el retraso abismante de la institucionalidad sobre la organización familiar, las dificultades para redefinir un nuevo rol dirigente y protector del Estado. Es decir, en todos los planos que se tomen, el nuevo régimen democrático se encuentra con un congelamiento y erosión del sistema político institucional y cultural. Pero, a su vez, la naturaleza del modelo socio-económico ha impedido que en momentos de crisis económica, como en 1998 y 1999 se cuente con los recursos institucionales que permitan afrontarla.

Es decir, los problemas fundamentales del país post-transición tienen que ver con la organización de la polis, de la capacidad de conducción, de hacer que en la política se expresen los problemas culturales y sociales. Ello quiere decir que no hay propiamente una crisis de lo político y su legitimidad, ni siquiera en los jóvenes¹⁸. Lo que hay es una crisis de la capacidad y de la actividad políticas para dar cuenta de lo político y no girar en torno a sí misma. A la larga, el riesgo es que ello lleve a una crisis de legitimidad.

61

III. Las revanchas de la democratización incompleta

Del falso consenso al debate crítico

Ya desde 1997, se hizo evidente que los consensos aparentes que se le habían imputado a la transición chilena llegaban a su término y que el tan alabado modelo chileno de "doble transición a la economía de mercado y a la democracia" acusaba puntos débiles. Para unos se trataba de un impasse y para otros de un fracaso. Los intelectuales de izquierda opuestos a la Concertación habían mantenido hasta entonces un silencio perplejo. Las observaciones críticas de los intelectuales afines a la Concertación, entre las cuales las del autor de este trabajo, eran acalladas por la clase política oficial, incluyendo gobierno y oposición de derecha.

18. M.A. Garretón y T. Villanueva, "Política y jóvenes en Chile. Una reformulación" (Participa y Fundación F. Ebert, Santiago, 1999).

Entre los elementos críticos que se señalaban mucho antes que aparecieran los best-sellers y las cartas abiertas sobre el Chile actual¹⁹, había al menos dos a los que ya hemos hecho mención.

Por un lado, el cuestionamiento de que hubiera realmente una democracia de consenso ahí donde sólo había acuerdos adaptativos y pragmáticos y donde todos los grandes temas estaban empantanados o no eran objeto de debate: la cuestión constitucional, el tema de los derechos humanos, la política frente a las Fuerzas Armadas, los llamados enclaves autoritarios, el modelo socio económico y redistributivo, la reducción del rol dirigente del Estado y la debilidad de los procesos de descentralización, regionalización y democratización local, las relaciones laborales, la sustentabilidad del modelo de desarrollo. Por ello, malamente podía hablarse de consenso.

Hemos indicado que en todos estos años sólo ha habido debate y consenso aparente en cuanto al término de la dictadura, aún cuando no lo hubiera respecto de las reformas políticas que permitan una verdadera democracia. Podría también añadirse que tal consenso y debate ha existido en cuanto a la necesidad y contenidos de la reforma educacional básica y media y en cuanto a la prioridad formal en la lucha contra la pobreza, aunque sin acuerdo en la implementación de políticas ni en el aspecto redistributivo.

Por otro lado, el cuestionamiento a la idea que aún estábamos en transición, idea que desde la oposición y el gobierno servían para impedir un debate de fondo sobre cualquier tema, con el pretexto de que se podía alterar la "estabilidad" o "governabilidad" de una transición que ni retrocedía ni avanzaba un solo paso desde la elección del primer gobierno democrático y la reforma que permitió elecciones municipales. Se trataba de una curiosa transición que, al paso que se iba, podía llegar a durar más que la propia dictadura a la que reemplazó. A la oposición de izquierda esta idea de una transición inmutable y sin horizonte de término, le permitía negar la diferencia entre dictadura y democracia y rechazar toda la estrategia de término de ésta, partiendo por el plebiscito de 1988 que nunca les gustó.

Desde principios de los noventa se hizo ver por parte de algunos que si no se resolvían los problemas pendientes, éstos impedirían encarar el futuro y tomarían su revancha haciéndose presentes permanentemen-

19. Una completa revisión de esta literatura en A. Wilde, op. cit.

te. Primaron el silencio de los críticos de la izquierda radical y el clima de autosatisfacción en la oposición de derecha y, sobre todo y aunque por razones diferentes, en la Concertación. Y así, los cuestionamientos mencionados elaborados y publicados desde muy temprano, no pudieron instalar un debate nacional, el que vino a generalizarse sólo en los tres últimos años.

Los climas políticos y las "sensaciones térmicas"

Así, es como si los años 1997 y 1998 significaran para la política chilena la transposición de los fenómenos climáticos reales que tanto han afectado al país: se produjo una creciente transformación de la sensación térmica, más allá de los indicadores de la temperatura propiamente tal.

Tres principales "sensaciones térmicas" dividieron o polarizaron a los actores políticos y a la opinión pública.

Por un lado, la oposición de derecha, que atribuía el éxito del "modelo chileno" a las herencias, tanto económicas como políticas del régimen militar, denunciaba la incapacidad de conducción y liderazgo del gobierno y su desviación de los "problemas que aquejan a la gente" por no respetar la ortodoxia del modelo económico y por intentar introducir reformas políticas que alteraran dichas herencias institucionales (las referidas a los denominados "enclaves autoritarios", especialmente senadores designados, sistema electoral, composición del Tribunal Constitucional, inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, Consejo de Seguridad Nacional, etc). Las elecciones parlamentarias de Diciembre de 1997 significaron reforzar esta sensación térmica, sin ninguna conexión con los datos reales, como veremos, y fortalecieron las aspiraciones presidenciales a través de una precandidatura de los sectores más ligados al pinochetismo y a la visión de la política como el "hacer cosas". Ya entrado el segundo semestre de 1998 se oficializaba la precandidatura de Joaquín Lavín, exitoso alcalde de Las Condes, por la UDI, más cercana al pinochetismo, mientras Renovación Nacional, muy disminuida en su proyección simbólica y en su liderazgo nacional, promovía desesperanzadamente al ex-Senador Sebastián Piñera como precandidato, quien posteriormente se retiró en favor de Lavín.

Por otro, estaban sectores de gobierno "satisfechos", tanto con el modelo económico como con la marcha de la democratización política. Estos afirman que casi todo va bien, aunque se reconoce un déficit en lo social y un cierto malestar. Para este sector estaríamos en una especie de "post-política", en la que hay sólo que introducir alguna corrección mínima, pero lo mejor es que las cosas se autorregulen, dado que lo deseable es la menor intervención de gobierno y discusión política posibles. La variante a esta sensación la representa otro sector de gobierno que cree que alguna intervención es posible a través de "operadores políticos" y negociaciones cupulares, generalmente fracasadas, en cada una de las operaciones intentadas.

Es desde estos sectores de gobierno y de la Concertación de Partidos por la Democracia que se hace un primer planteamiento escrito a mediados de 1998, firmado y promovido por algunos ministros, que se centra en los éxitos obtenidos y señala que los problemas existentes se deberían a rasgos propios de toda modernización. El documento critica el desencantamiento de muchos sectores de la Concertación y llama a cerrar filas en torno al gobierno y el futuro de la Concertación²⁰.

La otra gran sensación térmica, que se hizo predominante en términos políticos en 1997, es la del descontento. Ella fue recogida a través de un best seller de un intelectual de izquierda que combinaba metáforas, imágenes y discursos filosóficos y sociológicos a la moda y del Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile, que mezclaba datos empíricos interesantes con una muy confusa y ambigua interpretación teórica²¹. Ella está presente en sectores de gobierno desilusionados y, sobre todo, en la oposición de izquierda.

Hay aquí también al menos dos vertientes. En su versión moderada, de grupos pertenecientes a la Concertación, se afirma que los resultados electorales de Diciembre 1997, muestran una lejanía y descontento de la gente respecto de la política; que hay que hacer un juicio a la transición porque ella no ha superado los enclaves autoritarios y ha permitido impunidad de los militares, cuyo símbolo es la llegada de Pinochet al Parlamento como Senador vitalicio, y ha prolongado un modelo económico cuyos resultados sociales no guardan relación con los éxitos de

20. "La fuerza de nuestras ideas". El Mercurio, 17 Mayo 1998.

21. T. Moulián, op. cit.; PNUD: "Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización" (PNUD, Santiago, 1998).

ciertos indicadores macro-económicos. Los sectores progubernamentales que se ubican en esta posición salieron al paso al documento más "oficialista" mencionado anteriormente, con otro en que se expresa una visión más crítica, señalando que esos problemas provienen en parte de la propia conducción de la Concertación²². Siempre dentro del mundo de la Concertación, hubo un tercer grupo que emitió un documento que se plantea mucho más duramente frente al modelo socio-económico heredado de la dictadura y la incapacidad de superar los enclaves autoritarios.

En la versión radical, proveniente de sectores de oposición de izquierda, la transición democrática no ha sido tal y no hay diferencia "esencial" entre la dictadura y la actual democracia, por lo que estaríamos en presencia de un simple "transformismo", concepto confuso al que ya nos hemos referido, destinado a mantener un modelo económico neoliberal que es producto de la "cúpula" formada por los militares, las transnacionales y los tecnócratas²³. Algo así como la nueva versión en este mundo globalizado de "la oligarquía y el imperialismo".

Todo este clima impidió un análisis y una solución adecuada de los diversos conflictos sociales que se desataron a partir de 1996 y que en 1997 tuvieron su principal expresión en el movimiento estudiantil desencadenado en la Universidad de Chile.

Pero, sobre todo, este clima ha impedido entender la naturaleza de los fenómenos políticos más importantes ocurridos en los dos últimos años, llevando a una verdadera confusión y desconcierto tanto de la clase política, como de los analistas e intelectuales en este ámbito, afectando esta situación especialmente a la Concertación de partidos gobernantes.

Las elecciones parlamentarias de Diciembre de 1997

Las elecciones parlamentarias de diciembre de 1997 fueron las primeras desde la reinauguración democrática que no se hacen en conjunto con las presidenciales. Pretender ver en ellas un rechazo a la política, debido a la disminución del universo electoral por la baja inscripción de jóvenes, la abstención y el aumento significativo de los votos nulos y blancos, parece un error extensamente instalado en el país. De hecho,

22. "La gente tiene razón", Santiago, Junio 1998. (mimeo).

23. T. Moulián, op.cit.

el fenómeno de inscripción puede arreglarse simplemente con la inscripción automática que baje los costos actuales de la participación, pues se les exige a los jóvenes un acto abstracto de inscripción sin que aún comiencen las campañas y motivaciones electorales. El fenómeno de la abstención propiamente tal sigue siendo muy bajo (entre 11 y 13%). Su leve aumento de los últimos años corresponde a la regularización de una situación anómala, en que la abstención había sido extremadamente baja en relación a la tasa histórica, en los momentos del plebiscito y en las siguientes elecciones debido a la inauguración democrática post dictatorial. Por otra parte, es un error serio sumar las no inscripciones, abstenciones, votos blancos y nulos para así señalar un rechazo global a la clase política y más aún al gobierno. Aún así, la participación electoral sería del 60%, lo que en términos comparativos es alta. En cuanto a los votos nulos, éstos aumentaron significativamente a un 17%, lo que obliga a analizar el sentido de ellos. No teniendo investigaciones ni acceso a los datos directos, sólo es posible hacer hipótesis sobre el significado del acto de votar nulo que, insistimos, no tiene nada que ver con la abstención o no inscripción y sólo en una de sus significaciones coincide con el voto blanco. El rechazo a todas las opciones que se presentan por no coincidir con la propia o por no tener ninguna, la convicción que aunque se tenga una opción y ella está presente en alguna de las candidaturas el sistema electoral e institucional vigente no le permitirá ser elegida, el rechazo a algunas políticas concretas (lo que es muy minoritario y no podrían sumarse entre sí), además de la anulación clásica por ignorancia sobre como votar, son algunos de los significados posibles de los votos nulos. Estos no pueden sumarse en un sólo significado y cada uno de ellos abarca un porcentaje muy bajo de votos.

Tampoco los resultados políticos mismos de 1997 permiten hablar de un malestar o voto de castigo al gobierno o a la clase política en su conjunto, porque supuestamente se habría privilegiado el voto no político, favoreciendo a los candidatos que "hacen cosas" y están "cerca de la gente". Sin duda que tal malestar existe y mucho más extendido de lo que pueda suponerse: pero ello no puede deducirse de los resultados electorales, más aún si consideramos la enorme votación voluntaria alcanzada en las primarias de la Concertación para elegir candidato presidencial en 1999. Más bien se deduce de la enorme distancia entre la clase política y la opinión pública en relación a ciertos eventos o problemas claves, como por ejemplo, el tema de los derechos humanos y la detención de Pinochet en Londres en 1998, a lo que nos referire-

mos más adelante. Por el contrario, las elecciones fueron claramente políticas y en términos generales y de los grandes números, salvo excepciones puntuales significativas, se castigó el independentismo, la pura presencia mediática, el pragmatismo o "cosismo" y las líneas políticas ambiguas. Detrás de ello puede verse un profundo anhelo de ideas y de debate político verdadero, lo que la clase política parece no percibir.

Los resultados políticos más significativos fueron, el que la oposición de derecha se mantuvo en torno al 35% y se mantuvo la ventaja del sector Renovación Nacional respecto de la Unión Demócrata Independiente (UDI), pero la derrota de los liderazgos simbólicos de aquella frente a sus aliados de la UDI (más ligada al pinochetismo) muestra la escasa claridad y proyección de la opción de derecha democrática. Tanto las elecciones de Diciembre de 1997, como los desarrollos políticos que culminan con la proclamación final del candidato presidencial de la UDI en 1999, serán una clara demostración que fue derrotado por tiempo indefinido un proyecto de derecha democrático y que la derecha afirmó su carácter constitutivo y su núcleo esencial: el pinochetismo.

67

Los partidos de la Concertación, que apoyan al gobierno, mantuvieron su porcentaje, excepto la Democracia Cristiana (DC), que bajó cuatro puntos, los mismos que bajó la Concertación, y que por primera vez quedó por debajo de sus aliados PS-PPD, Esto no puede ser interpretado, entonces, como un voto de castigo al gobierno, sino sólo a la línea política de la Democracia Cristiana que era vista como demasiado hegemónica al interior del bloque de gobierno. En este sentido, la verdadera derrota de la DC fue en estas elecciones y el resultado de las primarias de la Concertación de 1999 en que su pre-candidato presidencial fuera derrotado por el candidato socialista-PPD-radical, Ricardo Lagos, no hizo sino confirmar la demanda por un cambio de timón al interior de la Concertación. En 1997 en el seno del bloque PS-PPD, hubo una muy escasa distancia a favor de los segundos, pese a la importante disminución de parlamentarios socialistas debido a la errada opción táctica en cuanto a las candidaturas. Este permanente empate no hace sino mostrar que se trata, a juicio de la gente, de un solo conglomerado político que debiera unificarse con el fin de solidificar el polo de centro-izquierda en la Concertación, aunque sus dirigentes se niegan a reconocerlo.

Como era de preverlo, los porcentajes alcanzados por la Concertación, no le permitieron aumentar su número de parlamentarios de modo de alcanzar los quórum para realizar las reformas políticas y constitucionales que le permitieran terminar con los enclaves autoritarios, especialmente los senadores designados. Ello se vio agravado por la incorporación de Pinochet al Senado en calidad vitalicia según la Constitución vigente. La Concertación quedó sin estrategia para superar dichos enclaves y la sensación predominante fue que la "transición", como se denomina equivocadamente al proceso actual, estaba bloqueada para algunos, o había fracasado para otros.

Cambio en el Ejército y Pinochet Senador Vitalicio

La salida de Pinochet de su cargo de Comandante en Jefe del Ejército después de casi veinticinco años, tuvo un doble significado, el segundo de los cuales opacó al primero. Este consistía en las exitosas operaciones realizadas por el gobierno para que al término del mandato establecido por la Constitución, Pinochet fuera reemplazado por un general no ligado estrechamente al núcleo pinochetista ni a quienes estaban más duramente identificados con el régimen militar, es decir, a alguien más independiente respecto de esos puntos, como parece serlo el General Ricardo Izurieta. Tardará en saberse con exactitud el costo político que esto tuvo para el gobierno y qué concesiones hubo que hacer frente al pinochetismo. Al menos las concesiones simbólicas, probablemente nunca estipuladas o explicitadas, fueron evidentes. Ello se ilustra tanto con el rechazo del Gobierno a la acusación constitucional contra Pinochet presentada en Chile por diputados del partido Demócrata Cristiano, como en la defensa de una supuesta inmunidad diplomática otorgada a Pinochet para su viaje a Londres y la tenaz oposición a que sea juzgado por crímenes contra la humanidad fuera de Chile con ocasión de la detención del ex dictador en Londres en Octubre de 1998.

El segundo significado fue que Pinochet, por mandato constitucional pasaba a asumir la función de Senador Vitalicio, lo que era un símbolo de la mayor violencia a un proceso de democratización aún incompleto. Que ello fuera una cuestión sabida y que estaba en la Constitución no quita este aspecto de violencia, cuya inevitabilidad era muy discutible como hemos indicado más arriba. Lo que es imposible de soslayar es que, de todos modos, la clase política chilena debía dar una señal de su desaprobación de una situación a la que había sido obligada. Y ello se hizo a través de manifestaciones en el momento que el ex-dictador

asumía su cargo y, sobre todo, a través de la acusación constitucional presentada por algunos diputados de la Democracia Cristiana, luego de la oposición del gobierno y con intenso debate polarizado en el seno de ese partido dada la oposición de su directiva a esta iniciativa. El Partido Socialista (PS) apoyó siempre la acusación y el Partido por la Democracia (PPD) lo hizo con cierto retardo. El bloque gubernamental sufrió una profunda división frente al principio fundamental de oposición que había permitido su constitución: Pinochet. Ello se repetiría a fines de año con ocasión de la detención de este último en Londres.

Quienes dentro de la Concertación y el gobierno se opusieron a la acusación constitucional, que por razones legales sólo podía hacerse por la actuación de Pinochet durante el período democrático, adujeron dos tipos de razones. La primera de tipo jurídico y la segunda política, en el sentido que esto era hacer un juicio a toda la transición y a los dos gobiernos democráticos. Cayeron exactamente en la misma argumentación de la derecha y no entendieron que la cuestión central era una demostración simbólica y política sobre algo en lo que no cabe perderse: el repudio a Pinochet tanto por parte del país como de la opinión pública mundial. El gobierno cometió el error de intervenir para que no se presentara la acusación y luego para que no fuera aprobada, cuando el más mínimo sentido común obligaba a permanecer al margen de una cuestión en la que no le cabía institucionalmente ni aprobar ni rechazar, sino guardarse como instancia política arbitral para más adelante si fuera necesario.

Luego de la derrota de la iniciativa, se acentuó la incertidumbre de cómo se sale de una situación institucional que bloquea la democratización y retrotrae permanentemente al país a un pasado que permea todas las cuestiones del presente y futuro. El gobierno ha anunciado respecto de los senadores designados una reforma constitucional encaminada a permitir ampliar las funciones del plebiscito o referéndum, de modo que sea la ciudadanía la que resuelva la cuestión de los enclaves autoritarios. Si se tratara de una reforma constitucional permanente, parecería una iniciativa poco madurada, en la medida que introduce necesarios componentes de democracia directa pero reforzando el presidencialismo y sin cambiar el conjunto del ordenamiento constitucional, lo que puede generar incoherencias y problemas de gobernabilidad futuras. En cambio, sí parece ser la única solución para un conflicto preciso que no tiene ninguna otra solución posible y que permanece latente como una prolongación de la dictadura. Esto implicaría presentarlo como una reforma transitoria destinada explícitamente

te a resolver el conflicto que quedó pendiente luego del plebiscito de 1998. Pero al igual que aquel plebiscito que puso término a la dictadura de Pinochet, esta iniciativa requeriría de un enorme y concertado esfuerzo de movilización pacífica de masas para obligar a sus opositores a aceptar el desafío.

El error del gobierno en esta coyuntura tendrá profundos efectos en lo que fue el acontecimiento político que puso al desnudo definitivamente los problemas pendientes de la democratización política chilena: el arresto de Pinochet en Londres.

Los 25 años y la "reconciliación nacional"

De algún modo, la cuestión anterior, que llena el primer semestre de 1998, se liga a otra que se tiene su culminación en el mes de Septiembre, en que se cumplieron los simbólicos veinticinco años del golpe militar de Septiembre de 1973 que puso fin al gobierno socialista de la Unidad Popular y a la vida del Presidente Allende, destruyó la democracia chilena e impuso una dictadura militar dirigida por Pinochet durante diecisiete años.

El gran tema, más allá del debate ideológico en torno a la Unidad Popular, el golpe de Estado de 1973 y la dictadura militar de Pinochet, es si el país ha logrado o no su reconciliación o permanece dividido y escindido como lo estuvo en relación a esos tres hitos²⁴. Lo cierto es que los sectores de centro e izquierda, enfrentados en 1973, han establecido una sólida alianza social y política que se expresa, entre otras cosas, en dos gobiernos sucesivos. Por lo que el problema real es la reconciliación entre las Fuerzas Armadas y la minoría política de derecha, por un lado, y el conjunto de la sociedad, por otro.

En esta materia los datos nuevos en 1998 fueron: por un lado, el cambio en el liderazgo del Ejército que significó que una nueva generación asume el mando, más ligada a cuestiones institucionales y profesionales que a una postura política, aunque ésta es siempre de respaldo al golpe y gobierno militares y, en particular a Pinochet. Por otro lado, posiciones

24. Sobre la cuestión de la reconciliación, ver entre otros, Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, "Encuentro Académico sobre reconciliación y democracia" (Santiago, 1995). M.A. Garretón, "Crucial but limited. Reflections on the Chilean Truth Commission and the (im)possible reconciliation". (Presentado al International Seminar on Justice, Truth and Reconciliation. The role of Truth Commissions in Transitional Societies. Ginebra, Suiza, 9-12 Diciembre 1998).

muy definidas de la nueva autoridad de la Iglesia en materia de Derechos Humanos, especialmente en torno a la información necesaria del destino de los detenidos desaparecidos. En tercer lugar, algunas definiciones novedosas de los Tribunales respecto de ciertos casos de violaciones de derechos humanos bajo la dictadura, que llevarían a completar las investigaciones, incluso más allá de la ley de amnistía. Finalmente, la discusión en torno al proyecto de ley de terminar con el feriado del 11 de septiembre, que después de un empate en el Senado, culminó con un acuerdo promovido por el mismo Pinochet junto al presidente del Senado, para reemplazar en el futuro esa celebración, en una fecha distinta de septiembre, por una destinada a la unidad nacional. Todos estos elementos invocan de una u otra manera la cuestión de la reconciliación nacional, concepto sobre el cual cada uno tiene su propia interpretación.

Los dos problemas básicos, sin cuya resolución el tema no tiene destino, son, primero, la información por parte de las instituciones y personas responsables respecto del destino de las víctimas de las violaciones de derechos humanos bajo la dictadura y algún tipo de sanción que consagre el término de la impunidad. Segundo, el reconocimiento de las Fuerzas Armadas de su responsabilidad institucional en los crímenes y violaciones a los derechos humanos, partiendo por lo ocurrido el mismo día 11 de septiembre. Ambas cosas están muy lejos aún de producirse. Quizás, en algún momento futuro, una vez definitivamente separados todos los militares que estuvieron implicados en tales crímenes y violaciones, pueda haber algún gesto de las Fuerzas Armadas como lo ha habido en otros países. Parece más difícil que este paso sea dado por la derecha pinochetista que ve en la dictadura militar y en la preservación de sus símbolos, de su institucionalidad heredada y de su modelo socio-económico y político, su único fundamento histórico y sello de identidad.

En 1999, como consecuencia del arresto de Pinochet en Londres y en medio de nuevos juicios y procesos abiertos contra los militares por parte de los Tribunales que involucraban también a Pinochet y que significaron el arresto de varios altos oficiales de la época, y luego de un cambio ministerial sorpresivo, el Ministro de Defensa propuso una mesa de diálogo para discutir la cuestión pendiente de los Derechos Humanos. Ella fue rechazada por los familiares de las víctimas, pero contó con la participación de abogados de Derechos Humanos además de representantes de las Fuerzas Armadas y de otros sectores de la vida

nacional. Más allá de la estrategia e intenciones detrás de esta iniciativa y siendo incierto su desenlace y resultados, ella ha significado un clima general de reconocimiento de un problema no superado y en que se hace indiscutible la existencia de crímenes contra la humanidad perpetrados por el Estado a través de una política sistemática. Aunque las Fuerzas Armadas no han hecho un reconocimiento de sus propias responsabilidades, hay un cambio discursivo en sus representantes. Pero el principal riesgo de este mesa de diálogo es que pueda dar señal una equívoca a los Tribunales que sólo recién empiezan a cumplir con deberes de justicia que despreciaron durante décadas.

La detención de Pinochet en Londres

El arresto de Pinochet en Londres por la acusación de la Justicia española de crímenes por genocidio, tortura y terrorismo de Estado, es una expresión y catalizador de todos los problemas señalados²⁵.

Por un lado, mostró hasta qué punto no había consenso ni sobre las cuestiones vitales de violaciones a los Derechos humanos bajo la dictadura, reparación, justicia, impunidad, reconciliación, ni sobre el modo en que han sido tratadas o pueden serlo en el futuro. Es decir, se puso en evidencia hasta qué punto los problemas del pasado son problemas del presente y del futuro por la incapacidad para haberlos resuelto. La frase definitoria de esta situación fue la primera reacción del Arzobispo de Santiago: estas cosas ocurren porque no se ha hecho justicia en Chile.

En segundo lugar, el pinochetismo mostró que la derecha política no es otra cosa que su expresión fidedigna y que en ella toda idea, proyecto o posición queda subordinada a esta verdad esencial. Su visión de una soberanía nacional aplastada o violentada por aquello que la casi unanimidad de la humanidad celebraba como una oportunidad de justicia y de civilización, fue apoyada por los poderes fácticos económicos y mas mediáticos, así como los poderes fácticos de jure, como es el Poder Judicial.

25. Sobre este tema, ver los trabajos incluidos en FLACSO, "Chile 1998. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet", FLACSO, Santiago, 1999. También en *International Affairs*, Vol. 75, Nº 2, April 1999.

En tercer lugar, el gobierno cometió todos los errores posibles, desde el otorgamiento de una misión especial tardía a Pinochet que no daba ninguna inmunidad, pasando por la contradicción al afirmar inicialmente que la cuestión no era asunto de Estado ni afectaba la transición o la estabilidad democrática ni era política, para terminar organizando operaciones políticas para que "Pinochet vuelva a Chile", afirmando que había una cuestión de soberanía nacional y enemistándose con países tradicionalmente amigos. Con ello se legitimó el discurso desestabilizador de la derecha y se aceptó en esta materia la presión militar, lo que permitió, por supuesto que sólo en lo referente al asunto Pinochet, un virtual co-gobierno con las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional. Su planteo inicial de la posibilidad de avanzar en la reconciliación a través de la justicia se diluyó enteramente al no diferenciarse, sino en el discurso, de la posición central de la derecha y el pinochetismo civil y militar: que vuelva Pinochet a Chile sin condiciones. Perdió así toda autonomía política y quedó sin conducta frente a las alternativas futuras de esta situación. Al igual que en el caso de la acusación constitucional, y no se ha insistido suficientemente que de haber actuado adecuadamente en esa circunstancia se habría evitado el episodio del arresto y sus efectos, el gobierno no supo dar conducción política, se separó de la opinión pública y presionó y tensionó a la Concertación haciendo de su posición una doctrina obligada y la única línea correcta, no permitiendo el debate de alternativas.

En cuarto lugar, se produjo la mayor distancia y un profundo alejamiento entre la clase política que respondía en forma autorreferente y provinciana a la situación, y una opinión pública que veía perpleja como aquella se enredaba con los temas de soberanía nacional, hacía un doble discurso y era incapaz de representar la demanda de justicia de la gran mayoría de los chilenos y, por supuesto, de toda la humanidad. Será difícil explicar a esa opinión pública, es decir, a la sociedad chilena, por qué razón, cuando un problema crucial no ha sido ni podrá ser resuelto en Chile y cuando la mayoría del país y la humanidad toda expresan su voluntad de resolverlo para hacer avanzar la civilización, la justicia y la dignidad de este país, su clase política esgrime falsa y orgullosamente el argumento "que nosotros resolvemos nuestros problemas".

En quinto lugar, no puede dejar de hacerse un balance extremadamente positivo de los efectos que la detención de Pinochet tuvo para hacer avanzar temas pendientes de la transición. Señalemos entre ellos, el ya

mencionado cambio en las posiciones del Poder Judicial que continuó con los juicios respecto de varios procesos de violación de derecho humanos que estaban estancados y que empezó a investigar aquéllos en que estaba comprometido el propio Pinochet. Igualmente, nos hemos referido ya al establecimiento de una mesa de diálogo promovida por el gobierno y apoyada por los militares, probablemente con el ánimo de poner fin a los juicios contra ellos que se estaban activando en el Poder Judicial. Ella ha significado de hecho un cambio discursivo en las Fuerzas Armadas que aceptan ahora al menos la existencia de un problema en materia de Derechos Humanos y, sobre todo, la generalización de la idea que no hay reconciliación ni resolución del problema sin verdad sobre las violaciones ocurridas bajo la dictadura y sin justicia respecto de tales crímenes.

IV. Democratización política y elecciones presidenciales de 1999

El futuro de la Concertación y las candidaturas presidenciales

Tanto la interpretación de los resultados electorales de 1997, como la discusión y tensión internas con ocasión de la acusación constitucional, como el debate más general en torno a los documentos programáticos mencionados y otros típicos, como, sobre todo el arresto de Pinochet y la cuestión de la democratización y reconciliación bloqueadas, han generado un debate en torno al futuro de la Concertación.

La cuestión de fondo está en que, pese a los indudables éxitos políticos y socio-económicos de los dos gobiernos de la Concertación y a que no existe otra alternativa política de futuro, hay una sensación de frustración debido a la persistencia de los enclaves autoritarios, la exacerbación de las desigualdades sociales aunque haya menos pobreza estadística, la falta de una redefinición del papel dirigente del Estado y de instituciones que fortalezcan actores sociales, ciudadanía y sociedad civil, así como la banalidad del debate público y la ausencia de visiones que movilicen las energías sociales. Ello no puede achacarse sólo a la acción de la derecha opositora y del pinochetismo ni tampoco, como hacen los voceros y sectores cercanos al gobierno, a la naturaleza y éxitos del mismo proceso de modernización, por lo que serían "normales e inevitables". Hay problemas de conducción política y de contenido de los proyectos y programas gubernamentales y de la Concertación.

Por ejemplo, la reforma judicial recién aprobada, la política de descentralización y de seguridad ciudadana, la reforma del Estado, la política cultural, de educación superior, medio ambiental y de salud, para citar sólo algunas ilustraciones, que deben ser sometido a debate, para no caer en que aquello que se ha hecho era lo único que podía hacerse.

Pero el tema del futuro de la Concertación no ha sido puramente político-ideológico o teórico o de conducción política gubernamental, sino que se relaciona con el problema de su liderazgo político, especialmente, respecto de quién la encabezaría en las próximas elecciones presidenciales de 1999. Se trata de la competencia entre los dos polos principales, Democracia Cristiana y bloque PS-PPD, desde 1997 por primera vez en empate electoral virtual o con leve ventaja del segundo, todo lo cual dejaba al Partido Radical minoritario en posición de jugar un rol arbitral. Esta cuestión se precipitó después de los resultados electorales de diciembre de 1997 que acusaron una baja de la Democracia Cristiana, la que además no tenía una figura que oponer ni al eventual candidato de derecha, ni, sobre todo, al interior de la Concertación, a la figura del líder indiscutido del PS/PPD, ex-Ministro de Obras Públicas y número uno en todas las encuestas de opinión pública, Ricardo Lagos. Ello llevó a la DC a acelerar la nominación de su propio candidato presidencial para competir al interior de la Concertación, resultando designado el Presidente actual del Senado, Andrés Zaldívar.

75

Las elecciones primarias de mayo de 1999 contaron con una participación cercana a la mitad de los votos de la Concertación en 1997, lo que es un porcentaje extraordinariamente alto que va a contracorriente de la afirmación generalizada sobre crisis de participación y rechazo a la política. Ellas resolvieron la cuestión del liderazgo interno en la Concertación para el próximo período presidencial con una victoria espectacular del candidato Ricardo Lagos con porcentaje superior al 70%, lo que significa una nueva conducción en la alianza. Precisamente esta renovación de liderazgo es la que asegura no sólo la cohesión de la Concertación, habiéndose ya superado el shock que significa para la Democracia Cristiana no llevar candidato de sus filas por primera vez en cuarenta años. También ello permite llegar a un amplio sector de izquierda que, crítico de los gobiernos de la Concertación, no ve otra alternativa de gobierno ni quiere permanecer al margen de una victoria nacional de las posiciones más progresistas.

Todo lo cual hace pensar que el próximo Presidente será el candidato de la Concertación y en la primera vuelta. El problema no radica, entonces, solamente en ganar una elección lo que parece altamente probable, sino, a través de la campaña electoral, en generar las condiciones que permitan una verdadera transformación de la sociedad en democracia.

Las elecciones presidenciales: lo qué está en juego

Las elecciones presidenciales de diciembre de 1999 en Chile se realizan al finalizar una década de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de mayor estabilidad en este siglo.

En relación a las dos elecciones presidenciales previas desde la recuperación democrática, la de 1989 en que fue elegido Patricio Aylwin y la de 1993 en que fue elegido Eduardo Frei Ruiz-Tagle, hay tres novedades importantes. Por primera vez no se realizan estas elecciones en conjunto con elecciones parlamentarias, por primera vez el candidato de la Concertación, Ricardo Lagos, no pertenece a la Democracia Cristiana sino al bloque Socialista-Partido por la Democracia y Partido Radical y, por primera vez, éste se enfrentará a un candidato único de la Derecha, Joaquín Lavín²⁶.

En un momento en que se habla de nueva época, fin de siglo, nuevo milenio, no hay relación entre la conmoción intelectual o, por último, retórica, respecto del cambio de época que vivimos, simbolizado en las fechas míticas del 2.000 (cambio de siglo y milenio) y, para Chile, del 2010 (bicentenario nacional) y las relativamente bajas expectativas respecto de las elecciones presidenciales de 1999 en materia de proyectos posibles.

Algunos piensan que este país ya entró en "la nueva época". Para ellos, ésta estaría marcada por la democracia, la economía de mercado y la globalización. Pero consideran que esta entrada la hizo Chile en forma tardía y sin la fuerza suficiente, por lo que habría remover las trabas que aún lo atan a la sociedad del siglo XX y que impiden a la globalización y a la economía de mercado su plena realización.

26. A diferencia de las elecciones anteriores, no hay candidato significativo de derecha independiente como fueron F.J. Errázuriz en 1989 y J. Piñera en 1993. La candidatura de A. Frei B. que reivindica la representación del pinochetismo es marginal.

Muchos de ellos sostienen que la política debe estar al servicio de este proceso y que, por lo tanto, las elecciones presidenciales tienen sentido sólo para asegurar que Chile no se "quede atrás".

Otros no ven que los cambios de gobierno, las presidencias o la política puedan jugar ningún rol crucial como antes en las transformaciones sociales y que es mejor que los gobiernos se dediquen a administrar lo mínimo posible. Se basa esta afirmación en la supuesta irrelevancia de la política para la gente y la indiferencia de ésta frente a las diversas opciones.

Ambas visiones son compartidas, en grados diversos, por el mundo de la derecha y los empresarios.

Otra visión de esta cuestión proviene de sectores de izquierda fuera de la coalición gobernante, hoy girando en torno a las posiciones del Partido Comunista, que aunque creen deseable un cambio radical en lo que denominan el modelo neo-liberal administrado por la Concertación de Partidos por la Democracia, sienten que ésta es incapaz, en cualesquiera de sus versiones más centristas o más izquierdistas, de realizar tales cambios, con lo que sólo es posible aprovechar esta elección para constituir un sector de opinión pública que exprese el descontento frente a lo que consideran la administración concertacionista de la herencia de Pinochet.

77

Por último, en la atmósfera intelectual y de opinión de la Concertación se han dado, al menos hasta mediados de año, dos estados de ánimo principales. Por un lado, hay quienes comparten que no deben haber grandes programas de gobierno ni grandes ideas que signifiquen giros históricos. Ello no porque no crean en la importancia de la política, sino porque piensan que esto sería volver al pasado de los proyectos globales o de tipo fundacional que polarizan a las sociedades y que, precisamente en el caso chileno, causaron el derrumbe de la democracia: el trauma de los sesenta y setenta sigue presente. Esto se expresa para algunos también en un cierto temor al cambio de liderazgo en la Concertación desde la hegemonía demócrata cristiana durante los dos primeros gobierno al liderazgo del actual candidato presidencial Ricardo Lagos que expresa más a los sectores de izquierda dentro de la Concertación (Partido Socialista, Partido por la Democracia y sectores del Partido Radical). Finalmente, estos sectores de izquierda de la Concertación ven en el próximo gobierno de la Concertación la posibili-

dad de una transformación que, manteniendo los éxitos logrados por los dos primeros gobiernos de la Concertación, permitirán el giro para entrar en el próximo siglo. Con todo, el discurso predominante combina la continuidad económica con un cambio de clima socio-cultural y donde la gran interrogante es la permanencia de la institucionalidad política heredada de Pinochet.

De lo que se trata es de responder si es posible pensar en un proyecto o tarea nacionales, tal como lo fueron el desarrollo desde el segundo cuarto de siglo, las reformas estructurales de los sesenta y setenta o la recuperación de la democracia en los ochenta y principios de los noventa, independientemente de la evaluación que cada uno de esos proyectos y sus resultados nos merezcan. Como hemos dicho, el primer gobierno democrático, de tiempo muy breve, definió, la tarea nacional en términos de "transición a la democracia" y apuntó hacia la idea de un "crecimiento con equidad", manteniendo los equilibrios macro económicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó "democracia de consensos", a nuestro juicio equivocadamente como señaláramos más arriba. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que metas y orientaciones hubo y que, en términos de ellas, el gobierno avanzó relativamente. En cambio, hay que reconocer también que durante el segundo gobierno de la Concertación, y pese a una muy buena performance económica hasta 1997, en materia de proyectos y orientaciones, de metas que movilicen energías sociales y culturales, el país ha ido a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política.

En Chile, al igual que en otros países del continente, el simbolismo del fin de siglo se corresponde con el fin de un modelo socio-político. Si en América Latina en los ochenta y noventa existió algún modelo o proyecto o, al menos, sólo un imaginario o un mito al respecto, ello fue lo que se llamó "la doble transición a la democracia y a la economía de mercado", que reemplazaba a los proyectos nacional-populares o populistas, desarrollistas, revolucionarios o autoritarios de otras épocas. Precisamente lo que se ha agotado es este modelo o mito de "doble transición".

Por lo tanto, aquí, las elecciones presidenciales de este año pueden marcar un giro, es decir, ser una oportunidad para plantearse qué país

se está construyendo y puede construirse. Y la respuesta afectará en parte la vida, al menos, de dos o tres generaciones.

En efecto, ya hemos indicado que no puede sostenerse que aún se está en transición a la democracia, dado que el sistema institucional no se mueve ni para atrás ni para adelante (lo que sería propio de una transición) sino que está consolidado. Pero, como lo que está consolidado es una democracia incompleta o una semi-democracia, lo que cabe es una reforma política muy profunda que haga de este régimen una verdadera democracia política, es decir, que traduzca en instituciones legítimas, estables y dinámicas, los principios éticos de la democracia. Por otro lado, está agotado, como base de un desarrollo nacional integrado y auto sustentable aquí y en todas partes del mundo, el modelo de economía de mercado neo-liberal o "modelo privatizador". Si alguna duda había de esto a nivel mundial y para el caso chileno, la crisis asiática, en el primer caso, y la de la energía en Chile, muestran cómo el libre juego del mercado no sólo desintegra las sociedades sino que es también absolutamente ineficiente en términos de sus propias metas. Si es cierto que no se trata de volver a un resquemado de absoluta subordinación de la economía al Estado y la política, tampoco cabe seguir con la monserga que no hay modelo alternativo y que hay que continuar con más de lo mismo. El modelo alternativo, diferente para cada país, consiste en devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supra nacionales, un rol dirigente en el desarrollo, establecer marcos normativos regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurar el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, reconociendo que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir -obviamente con mecanismos e instituciones distintos a la política- los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados.

79

Esta imagen o mito que hemos construido de nosotros mismos, como viviendo, a la vez, una transición a la democracia y un acceso a la modernidad a través de la economía de mercado, ha sido el escenario que ha permeado todas las propuestas políticas aunque de manera distinta según el espectro ideológico.

Frente a su crisis, hay quienes creen que hay que proteger el modelo a toda costa y, por lo tanto, no introducir ninguna variación sino castigar toda idea o acción que se revele como poco ortodoxa y no tocar ni las instituciones políticas ni el modelo económico. De algún modo, esta

posición, con creciente predominio de la idea de "cambio para resolver los problemas de la gente" está presente en el candidato presidencial de la derecha chilena, hasta hace poco Alcalde de uno de los distritos más ricos del país, Joaquín Lavín. Hay en esta candidatura una doble paradoja. En primer lugar, se trata de la alianza, por primera vez en el período post autoritario, de todo el espectro de derecha, bajo el predominio irrestricto del sector más duro y pinochetista liderado por el partido Unión Democrática Independiente. Pero, por otro lado, el candidato busca a todo costa despolitizar la elección y separarse de su imagen de hombre de derecha y pinochetista, criticando la política tradicional y hablando mucho más del cambio, aunque sin clarificar su contenido, y mucho menos de preservar la obra del régimen militar, como lo había hecho hasta ahora su sector político. En segundo lugar, se trata de una postura que afirma, por un lado, la mantención y profundización del modelo de economía de mercado criticando la intervención estatal y política, y por otro promete "resolverle los problemas a la gente", una curiosa combinación de neo-liberalismo y neo-populismo. Ello en un enorme esfuerzo mediático en que se utilizan fórmulas plebiscitarias para elaborar el programa a través de consultas populares, como las que realizara el candidato cuando era alcalde para resolver los problemas de su comuna. Lo más probable es que el desarrollo de la campaña electoral ponga las cosas en su lugar, demostrando el carácter de representante de la derecha social y política del candidato. Lo cual plantea como techo máximo probable un 35% del electorado siendo muy difícil que llegue al techo alcanzado por Pinochet en el plebiscito de 1988 que fue de 44%, porcentaje nunca alcanzado por la Derecha en más de medio siglo.

Hay, sin embargo, en el país un sector social mayoritario consciente de las insuficiencias del doble modelo de transición a que nos hemos referido. Algunos, sin ideas para alterarlo o convencidos que ello no es posible, proponen simplemente su corrección, más o menos profunda según los casos. Pero existe una demanda muy extendida por un cambio de rumbo, por una transformación de fondo. Entre éstos hay un pequeño sector que cree que nada se ha avanzado desde la dictadura y, por lo tanto, no se preguntan por los costos o posibles retrocesos ni por la posibilidad real de generar nuevos consensos para implementar tales transformaciones. Así, la izquierda fuera de la Concertación tiene representación en dos candidaturas menores de tipo alternativista y, sobre todo, en un sector liderado por el Partido Comunista y su candidata Gladys Marín. Esta candidatura busca expresar a todos los sectores descontentos con lo que consideran la prolongación, en un marco

institucional levemente distinto, del modelo socio-económico pinochetista y plantean su transformación radical. Pero seguros que no pueden aspirar a más de un 7 u 8% del electorado, las elecciones son un espacio testimonial para consolidar un bloque anti Concertación.

Una gran mayoría que quiere cambios significativos, por el contrario, sabe que tales transformaciones no pueden arriesgar lo que se ha avanzado hasta ahora. Y, por eso, el único actor político posible para encabezar la opción transformadora es la Concertación. Si bien, en cualesquiera de sus variantes, ella asegura gobernabilidad, el verdadero problema no es la gobernabilidad, que no está en riesgo mientras gobierne la Concertación, sino que la calidad y amplitud de la convocatoria del proyecto y de su liderazgo e implementación.

De lo que se trata, entonces, en el próximo gobierno de la Concertación es de un nuevo pacto o de un verdadero consenso nacional para realizar la transformación y reconstrucción del país en el cambio de siglo. Si ello no se hace, quizás no sobrevenga ninguna catástrofe. Sólo que el país será cada vez más un puro espacio atravesado por el mundo globalizado y dominado por los poderes fácticos de dentro y de fuera, y donde vivir en él será indiferente, para muchos, o una realidad que se acepta como un mal necesario y de la que se sueña con escapar, para otros. Dicho de otra manera, lo que está en juego en los próximos años es la existencia del país como comunidad en la que tiene sentido vivir, más allá de ser un territorio y un espacio de consumo individual y familiar. Y si el proyecto de país, sus formas de convivencia, las identidades que lo constituyen y la proyección propia en el mundo globalizado, son el meollo de la política hoy día, las propuestas políticas son en definitiva propuestas culturales. Es en torno a esta centralidad de la cultura que deberá definirse la propuesta del próximo gobierno.

81

Sólo con fines de ilustración, pueden indicarse algunos campos en los que deberán definirse nuevos consensos en la perspectiva de un proyecto nacional que signifiquen a la vez completar la transición y asegurar la consolidación "hacia adelante" o profundización democrática.

El primero se refiere al problema de la reconciliación y la resolución de cuestiones que se arrastran desde la dictadura y que la transición y las negociaciones de los dos primeros gobiernos democráticos no resolvieron. Como hemos indicado, la experiencia de casi una década de democracia muestra que estos problemas del pasado son problemas del futuro, es decir, aunque no son los únicos, definen la forma de convi-

vencia y la herencia ética del futuro. Hay, aquí, al menos tres cuestiones. La primera se refiere a las tareas de completar la verdad, hacer justicia que termine con el gran clima de impunidad y mejorar los mecanismos de reparación. El Estado deberá encabezar la búsqueda de verdad, castigo y reparación, generando nuevas fórmulas, porque las usadas hasta ahora han sido insuficientes para avanzar en una efectiva reconciliación. La segunda se refiere a la superación de los enclaves autoritarios expresados sobre todo en la limitación de la voluntad popular en la Constitución, en el peso excesivo de los poderes fácticos y en los propias negociaciones o "consensos" en que incurrió la transición. No basta ahora decir que hay que superarlos y que debe haber un cambio constitucional, sino que hay proponer fórmulas sobre cómo puede llegarse a él, como parte de la campaña presidencial para movilizar energías sociales en torno a ello.

Un segundo campo tiene que ver con el modelo socio-económico, donde al menos hay otros tres problemas que requieren una drástica redefinición. El primero, es la desigualdad social y la necesidad de asegurar fórmulas redistributivas, más allá de la sola superación de la pobreza, en sí misma indispensable. El segundo es el término del predominio del modelo de mercado y la refundación del sistema institucional y del papel del Estado en ámbitos como las relaciones laborales, la educación superior, la comunicación pública, el medio ambiente, la seguridad social y la salud. El tercero es la reforma del Estado, más allá de las dimensiones de modernización y eficiencia, en términos de asegurar su rol dirigente, controlado por el sistema político y la ciudadanía²⁷.

Un tercer campo se refiere al modelo de convivencia y al desarrollo de libertades y solidaridades. Un primer aspecto tiene que ver con la expansión de espacios de participación, lo que requiere una revisión profunda de las actuales formas de gobierno local y regional para dotarlos de mayor autonomía y poder de decisión y mejores instancias de deliberación y participación. Ello es aún más imperativo en el caso de pueblos indígenas, donde cabe implementar el carácter pluri-nacional del Estado. Asimismo hay que buscar fórmulas que institucionalicen la paridad de los cargos de representación entre géneros y la participación juvenil a nivel de municipalidades, regiones y organismos nacionales. Un segundo aspecto, tiene que ver con la mayor secularización de instituciones como la familia, la eliminación de las diversas fórmulas de censura y la genera-

27. Entre las áreas que requieren un cambio radical en la institucionalidad estatal están, por lo menos, cultura, medio ambiente, comunicaciones e información.

ción de mecanismos que establezcan efectiva igualdad en la capacidad de creación e innovación respecto de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Un cuarto ámbito en que deben definirse nuevos consensos en la formulación de un proyecto nacional es el de la inserción del país en el proceso de globalización. Ello requiere una definición clara de su vocación latinoamericana acompañada de fórmulas de incorporación definitiva a los espacios de integración económica y de generación de instancias de gobierno supra nacionales.

En síntesis, estamos ante la posibilidad de un cambio de escenario, de dar una razonable "vuelta de tuerca" al modelo socio-económico, político y cultural que movilice y canalice las energías sociales de este país, sin lo cual la erosión, la banalidad y la irrelevancia de la política se harán inevitables, lo que afectaría indudablemente la legitimidad de la democracia.

