

## DE LA TRANSICIÓN A LOS PROBLEMAS DE CALIDAD EN LA DEMOCRACIA CHILENA \*

Manuel Antonio Garretón M.

### RESUMEN

Este ensayo no busca una nueva descripción o análisis sistemáticos de la democratización política chilena, sino una reflexión sobre algunos de los problemas principales que presenta la democracia chilena desde su instalación en 1990. Se comienza definiendo la problemática actual de la democracia latinoamericana como marco general en el cual insertar la reflexión sobre el caso chileno. Luego se aborda la caracterización más general de la democratización chilena y sus déficit fundamentales, para referirse enseguida a tres problemas específicos: las bases morales de la democracia, vinculadas a la cuestión de los Derechos Humanos y la reconciliación y a los consensos básicos en torno al orden social común y la convivencia; las relaciones entre la democratización y el modelo socio-económico; la situación de la sociedad civil o la ciudadanía y los actores sociales. Finalmente, en forma de conclusión se aborda la evaluación más amplia de la calidad de la democracia chilena.

### ABSTRACT

This essay does not attempt to make another general description and analysis of the Chilean democratic transition, but to elaborate some general reflections on Chilean democracy in the context of the current Latin American democracies. After a characterization of the Latin American context and a assesment of the main deficit of Chilean democracy, the paper address three specific problemas: the moral basis of Chilean democracy, the relations between the socio-economic model and democratization and the question of civil society and citizenship. Finally, a more general evaluation is made on the quality of Chilean democracy.

### SOBRE EL AUTOR

Manuel Antonio Garretón es Doctor en Sociología por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de París y actualmente es el Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, luego de haberse desempeñado en la época de la dictadura como Profesor-Investigador de FLACSO y con posterioridad como Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, del que fue su Director entre 1994 y 1996. Ha sido profesor invitado en universidades de Europa y América y ha publicado más de cuarenta libros, entre autoría, co-autoría y ediciones. Entre los últimos, Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo (Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2000); La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo (Ediciones LOM, Santiago, 2000). Latin America in the 21<sup>st</sup> century. Toward a new socio-political matrix (Co-autor. The North South Center Press, 2003); El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración (Coordinador y co-autor. Convenio Andrés Bello, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2003; The incomplete democracy. Studies on politics and society in Latin America and Chile (North Carolina University Press, 2003).

\* Tratándose de un trabajo más cercano al ensayo que al *paper* tradicional, hemos omitido las notas y las referencias bibliográficas. Ellas podrán encontrarse en otros trabajos del

### Presentación

El presente trabajo no intenta una nueva descripción y análisis sistemático de lo que ha sido la democratización política chilena, lo que hemos hecho en diversas otras ocasiones, sino hacer una reflexión sobre algunos de los problemas principales que presenta la democracia chilena desde su instalación en 1990 luego de diecisiete años de dictadura. Comenzaremos por establecer lo que llamamos la problemática actual de la democracia latinoamericana como marco general en el cual insertar la reflexión sobre el caso chileno, para luego abordar la caracterización más general de la democratización chilena y sus déficit fundamentales. Luego abordaremos tres problemas específicos: las bases morales de la democracia, lo que tiene que ver con la cuestión de los Derechos Humanos y la reconciliación y los consensos básicos en torno al orden social común y la convivencia; las relaciones entre la democratización y el modelo socio-económico y la situación de la sociedad civil o los actores sociales. Finalmente en forma de conclusión abordaremos la evaluación más amplia de la calidad de la democracia chilena.

### La doble problemática de la democracia en América Latina hoy

Ya es una obviedad recordar que por primera vez en el continente, luego de guerras civiles, ciclos de democracia y autoritarismo, regímenes militares brutalmente represivos, y procesos de fundación democrática como en América Central, transiciones como las del Cono Sur y reformas como México, parecen consolidarse regímenes con impronta democrática e institucionalizarse procesos políticos que permiten la solución de conflictos y la constitución de coaliciones partidarias que superen la clásica polarización centrífuga de las fuerzas políticas. Pero la paradoja estriba en que tales democracias, aunque estén consolidadas, es decir, sin riesgo de vuelta al pasado de las dictaduras militares, en muchos casos están demasiado impregnadas de herencias institucionales y éticas de tales dictaduras (las violaciones de derechos humanos y crímenes que quedaron sin verdad y justicia). Y en todos los casos no logran enraizarse en el

---

autor que han servido como base para estas reflexiones, especialmente, Reconstrucción de la política y proyecto de país (En Tomás Moulian, Coord. Construir el futuro. Vol 1. Aproximaciones a proyectos de país. Ediciones, Santiago, LOM 2002); "Chile: la democratización incompleta y los desafíos del futuro" (Vanguardia, Dossier, N° 4, Barcelona, Enero-Marzo 2003); Una mesa de tres patas cojas: Estado, partidos y sociedad civil en Chile. (Prólogo a Vicky Quevedo M. Una agenda política de la sociedad civil: Foro Ciudadano II, Lom Ediciones, Santiago, 2003); "La calidad de la política en Chile. Problemas y perspectivas" (Revista Foro Chile 21. Santiago, Año 3, N° 31, Diciembre 2003); "Memoria y Proyecto de País" (En Revista de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica, vol XXIII, N° 2 2003); "Los desafíos de la polis y los déficit de la democracia en América Latina". (En Robinson Salazar, Eduardo Andrés Sandoval y Dorangelica de la Rocha, coords. Democracias en riesgo en América Latina. Insumisos Latinoamericanos. Libros en red, Argentina, 2003).

conjunto de una vida social que las transformaciones económicas han desarticulado hasta el punto de imposibilitar una acción efectiva del Estado, aumentar la pobreza y las desigualdades, limitar seriamente los derechos mínimos a la vida digna, aunque ya no haya represión del aparato estatal y prácticamente liquidar las posibilidades de acciones colectivas estructuradas. Pero también en todos los casos, el predominio de poderes fácticos globalizados muestra la erosión de la única condición básica de cualquier régimen político y, especialmente, de la democracia: la existencia de una sociedad política o sociedad-polis.

Existen, así, dos tipos de déficit en las democracias latinoamericanas actuales. Se trata de problemas diferentes pero que se han entremezclado y combinado para agravar la crisis de la política en la última década. El primero de ellos proviene propiamente de las llamadas transiciones democráticas, sean éstas desde regímenes oligárquicos, autoritarismos civiles, dictaduras militares tradicionales, regímenes militares modernos o situaciones de guerras civiles. Este déficit habla de las imperfecciones y perversiones heredadas de la institucionalidad y estilos predominantes en los regímenes autoritarios, y a veces en las transiciones mismas, las que a su vez también reproducen problemas de política pre-autoritaria propias de las democracias imperfectas o populismos o dictaduras tradicionales vigentes hasta los sesenta. En este sentido, forman parte de este déficit, los enclaves autoritarios heredados de los regímenes militares y de ciertas negociaciones cupulares entre los actores involucrados en las transiciones, ejemplificadas principalmente en el caso chileno, debilidades clásicas en el sistema presidencialista o de partidos agravadas en la post-transición, como en Argentina o Perú, remanencias del clientelismo como Brasil o corrupción como México, por citar algunos de los ejemplos más llamativos aunque no excluyentes, y la ausencia generalizada de renovación de la clase política y de mecanismos adecuados de representación y participación reemplazados por el predominio de poderes fácticos corporativos y mediáticos,

Este tipo de déficit establece un juicio ambivalente sobre el resultado de las democratizaciones. Por un lado es innegable que estamos por primera vez en la historia de América Latina frente a un panorama casi completo de regímenes democráticos, aunque algunos países no hayan aún terminado sus transiciones, y que las crisis ocurridas hasta ahora afortunadamente no han sido resueltas con regresiones a militarismos o regímenes autoritarios. Desde este punto de vista, la política, comparada con épocas anteriores y aunque parezca una paradoja en la situación actual de enormes y gravísimas crisis, se ha revalorizado, fortalecido y legitimado. Por otro lado, los déficit o problemas señalados contribuyen a una creciente insatisfacción con el resultado de las democratizaciones y de ahí a una desvalorización, más que de la democracia, de la política misma y de sus agentes y actores.

## POLÍTICA

El segundo déficit tiene como origen las transformaciones socio-económicas, políticas y culturales en la sociedad contemporánea que han transformado profundamente el carácter de la política y han dejado trastocada la base clásica de la teoría y la práctica democrática, cual era la sociedad-polis. Así, los déficit políticos de las transiciones no son los culpables únicos de la crisis de la política en América Latina y de los problemas que enfrentan las democracias. No hay que olvidarse que paralelamente a los regímenes militares en algunos casos o a los procesos de transición o al establecimiento de las nuevas democracias imperfectas, en otros, estas sociedades vivieron transformaciones estructurales y culturales profundas, algunas de ellas semejantes a las ocurridas en otras partes del mundo y otras de cuño original. Los procesos de globalización segmentada y hegemonizada por los Estados Unidos a través del modelo neo-liberal (que no es lo mismo que la globalización, sino un modo de realizarla), los nuevos modelos productivos a base de información y de redes, la interpenetración de mercados y la expansión de las comunicaciones, el surgimiento de respuestas identitarias infra o supra-nacionales, el papel avallasador de los poderes fácticos transnacionales, todo ello ha desarticulado la base societal de los fenómenos políticos modernos y de la democracia como forma principal de gobierno, que fue la sociedad industrial de Estado nacional. El debilitamiento de este último tiene una especial significación en países como los nuestros en que fue el artífice y constituyente de la sociedad, el agente principal de desarrollo y el referente privilegiado de toda acción colectiva, lo que le daba a la política un rol central. Si como han señalado algunos, tanto el Estado nacional como la democracia nunca se enraizaron extensivamente en nuestras sociedades y dejaron zonas ajenas a su acción, al debilitarse o desaparecer estos únicos y precarios referentes, la sociedad queda aún más desarticulada. Lo que está en juego, entonces, es la viabilidad de estas sociedades como países.

Si la política fue el principal medio de acceso a los bienes y servicios que el Estado proveía para vastos sectores de clases medias y populares y la principal fuente de sentido para los proyectos y la acción colectiva, con todas sus imperfecciones y desigualdades, hoy día estas dos funciones pierden su relevancia, por lo que la pregunta por el sentido de la política se hace dominante. En torno a este vacío las ideologías neo-liberales y las banalizaciones mediáticas, así como los actores políticos ligados a ella plantean su nuevo proyecto político: reemplacemos el Estado por los mercados, es decir, por las fuerzas que operan en ellos y la política como forma de organizar la sociedad por la promesa de solucionar los "problemas más concretos de la gente" que no es otra cosa que una suma de necesidades individuales.

Y en el nuevo espacio democrático abierto afortunadamente por las transiciones, se instala, en vez de los proyectos y actores políticos y

tergiversando la clásica tradición de la opción ciudadana, el mercado electoral donde compiten, mediáticamente y con enormes sumas de dinero que llevan fácilmente a la corrupción, ofertas inorgánicas de solución imposible de los “problemas de la gente”. El conjunto de la clase política se ve obligada entonces a competir en este nuevo mercado y a abandonar su función esencial, única e indispensable de la deliberación y decisión políticas en torno a proyectos por la mejor sociedad. Y obviamente esto es una pendiente para el papel decisivo del dinero en la política y para la corrupción. La sociedad ya no es necesaria. La política se disocia en este esquema de la idea de la sociedad buena y del cambio orientado hacia ella. Es decir, la política tradicional o clásica y la actividad política se han desprendido de su relación con “lo político” como el campo en que la gente decide los grandes temas del país, con lo que la clase política aparece girando sobre sí misma.

Muchos de los problemas de la política actual, distintos a, pero combinados con los provenientes de las democratizaciones o transiciones políticas arrancan del modo como esta situación ha penetrado a los diversos países. Entre tales problemas, la marketización y mediatización excesiva de las campañas electorales, el utilitarismo y la des-ideologización radical de la clase política, la falta de *accountability*, el retraimiento de la población ante la casi seguridad que no pueden controlar las fuerzas que rigen sus destinos y el refugio o en el individualismo exacerbado o en la apatía en un nuevo tipo de movimientismo, las nuevas y masivas formas de corrupción, el poder desmesurado de los poderes fácticos nacionales e internacionales.

Si el primero es un déficit de las transiciones, el segundo es un déficit de la polis. De modo que cualquier superación tanto de los defectos como de la irrelevancia actual de la política, cualquier reforma necesaria de la política, pasa sobre todo por el reforzamiento de la polis, es decir, del espacio de debate, conflicto, consenso y toma de decisiones sobre los asuntos generales por parte de la gente, mejor, de los ciudadanos. Sólo restituyendo el papel dirigente de los Estados, el papel representativo de los partidos o agentes de representación y la participación efectiva en la vida social de los actores sociales autónomos se puede superar el déficit de la política hoy día. Y ello implica regular y controlar la economía y los poderes que dominan en ella.

Si América Latina se caracterizó históricamente por un predominio ahogante de lo político sobre la economía y el cambio de modelo de desarrollo autonomizó esta última, hoy la situación es inversa y, sin volver a fórmulas superadas, cabe sí volver al principio fundamental de toda democracia: la política debe dirigir la vida social del espacio que llamamos sociedad o país.

## POLÍTICA

De modo que la problemática fundamental de nuestras sociedades ya no es construir un régimen democrático a partir de la situación de guerra civil, autoritarismos o regímenes militares como lo era en los ochenta, sino reconstruir la base social en que la democracia tenga sentido y relevancia. De lo que se trata es de reconstruir nuestras polis, nuestras comunidades políticas. Y eso es lo que significa hoy en día un proyecto de país o un proyecto nacional

La reconstrucción de las sociedades-polis implica su ampliación “hacia abajo” y “hacia arriba”. Dicho de otra manera, la incorporación de grandes sectores excluidos no sólo de la comunidad nacional-estatal, sino también del espacio local, llámese municipio o región. Pero, ampliación también del espacio supra-estatal-nacional, lo que en nuestro caso significa la construcción y fortalecimiento de la comunidad política latinoamericana, tal como lo han comprendido los europeos que han fortalecido a la vez sus propios Estados nacionales y la Unión Europea. Y esta construcción de la polis latinoamericana, de algún modo en ciernes a través de cuestiones como la cláusula democrática del Mercosur, por citar sólo un ejemplo, es una tarea de hoy y no de mañana.

Examinaremos a continuación cómo este conjunto de problemas se han presentado en la democratización política chilena.

### **Transición terminada y democracia incompleta**

El plebiscito de octubre de 1988 significó el desencadenamiento de un proceso de transición desde una dictadura a un régimen que se aspiraba fuera democrático. Sin embargo, esa transición que terminó el 11 de marzo de 1990, cuando fueron elegidas las primeras autoridades democráticas desde 1973, dio origen a un régimen post-dictatorial con plena vigencia de libertades, gobiernos elegidos democráticamente, pero parlamentos que expresaban parcialmente la voluntad popular –debido a la arbitrariedad del sistema electoral impuesto por la dictadura en la que la minoría de derecha puede tener el mismo número de diputados y senadores que la mayoría expresada en la Concertación– y presencia de instituciones autoritarias y poderes fácticos que limitaban y reducían severamente la expresión de la voluntad popular. Es decir, lo que el país ha tenido en estos catorce años son gobiernos democráticos, Estado de Derecho, libertades públicas, pero no puede afirmarse que se trata de un régimen democrático propiamente tal. Podrá decirse que es un régimen democrático con enclaves autoritarios heredados o un régimen autoritario (en ningún caso una dictadura) con enclaves democráticos. No importa la denominación. La realidad es que ya no hay más transición propiamente tal, que ésta duró un año y medio, que terminó hace catorce años y que dejó como tarea para el país y los gobiernos democráticos la reforma del sistema heredado por la Constitución del ochenta de modo de transformar

una democracia de mala calidad, poco representativa, dominada por los poderes fácticos, en una verdadera democracia política, lo que significa básica, aunque no exclusivamente, una nueva Constitución.

Más allá de la discusión absurda sobre si la transición terminó o estamos aún e indefinidamente en ella, de modo que sería casi tan larga como la propia dictadura y casi la mitad de lo que fue la democracia chilena hasta 1973 y que terminaría cuando cualquiera decida arbitrariamente que ya ha terminado, sirviendo esto de pretexto para impedir o no realizar otras transformaciones de fondo, las dos cuestiones básicas que se plantean son las siguientes: ¿era posible otra forma de terminar con la dictadura? y ¿por qué no se ha completado la transición con la reforma política y con otros cambios en la sociedad?

Respecto de la primera pregunta, hay quienes afirman que por haber elegido esta forma de transición, en que no se tocaba el modelo socio-económico, quedamos presa definitivamente del sistema neo-liberal con su democracia restringida y predominio de los poderes fácticos. Por ello, argumentan, no había que haber participado en el Plebiscito, como ellos mismos lo advirtieron porque ello era una trampa mortal. No tiene sentido volver a explicar por qué el Plebiscito era la única manera que tenía la oposición de terminar con la dictadura, después que sus diversos sectores habían usado los más diversos modos de lucha y que los sectores autoritarios tenían todo el poder y disponían de una Constitución impuesta que aseguraba su férrea cohesión para impedir cualquier cambio. No haber participado era asegurar la dictadura indefinidamente. Se dirá que el contenido de la lucha anti-pinochetista para el Plebiscito olvidó otros aspectos como el modelo socio-económico neo-liberal. Ello, por un lado no es cierto, porque hasta el momento de asumir el primer gobierno de la Concertación se mantenía el discurso anti-dictatorial y anti-neo-liberal, como parte de las movilizaciones y mensajes comunicacionales, solo que el énfasis era necesariamente anti-dictatorial, pro-libertades y derechos humanos, porque ese era el contexto y la definición básica en torno a lo que giraban tanto el Plebiscito como la transición que este desencadena.

De modo que podrá criticarse mucho de la oposición a la dictadura, en sus diversas y variadas formas hasta el momento en que decide ir al Plebiscito y con posterioridad a éste, pero en ningún caso su participación en él. Y, de paso, no atribuyamos su éxito a la franja televisiva, que sólo reforzó lo que ya estaba en los ánimos y pensamiento de la gente que votó masivamente contra Pinochet, y que no logró convencer a ninguno del 44% de sus partidarios.

La verdadera cuestión, entonces, es por qué durante los gobiernos democráticos no se han hecho las reformas político-constitucionales, ex-

## POLÍTICA

cepto en lo que se refiere a las elecciones municipales (y ello también se hizo de manera insuficiente), lo que ha impedido también ir más allá de los temas puramente políticos-institucionales, y enfrentar los aspectos neo-liberales del modelo económico.

Antes de contestar esta cuestión, es preciso hacer dos aclaraciones.

La primera es que nada de lo malo que tiene el país se debe a los gobiernos de la Concertación, sino que, por un lado, son herencias de la dictadura que la institucionalidad y los poderes fácticos heredados de ella se empeñan en mantener y, por otro, lo que puede criticarse a la Concertación es no haber sido aún capaz de superar tales herencias. Esto último tampoco significa desconocer los enormes avances de estos once años en cuanto a expansión de libertades, crecimiento económico y manejo de las crisis económicas, superación de parte importante de la pobreza, solución parcial, especialmente importante en lo simbólico, de la cuestión de la violación de los Derechos Humanos bajo la dictadura. Sin duda que ello ha sido lento, insuficiente, a veces plagado de concesiones, pero que el país en todos los planos está esencialmente mejor que al terminar la dictadura, no debiera merecer dudas.

La segunda es que terminar con el neo-liberalismo y superarlo no significa terminar con el actual modelo de desarrollo imperante en el mundo que ha reemplazado al clásico modelo hacia adentro, sino superar la forma como éste se ha realizado. No hay por el momento modelo económico sustitutivo al actual, pero sí hay alternativas al neo-liberalismo, lo que significa que ambas dimensiones no están esencialmente identificadas. Por ejemplo, la mayor presencia de los mercados o el carácter informático de la producción y la economía o los cambios en los sistemas de trabajo, no son esencialmente neo-liberales, aunque el neo-liberalismo se haya impuesto como el modo predominante de vehiculizar este nuevo modelo de desarrollo. Dicho de otra manera, tal como la sociedad o el modelo de desarrollo industriales no se identifican con el capitalismo, tampoco el nuevo modelo de desarrollo post-industrial globalizado se identifica con el capitalismo salvaje del neo-liberalismo..

Así que cabe preguntarse ahora, por qué los gobiernos de la Concertación no han podido superar la democracia de enclaves autoritarios y los aspectos neo-liberales del modelo de desarrollo que heredamos de la dictadura, pese a haber planteado la idea de la democracia plena y del crecimiento con equidad.

Sin perjuicio de un análisis más en profundidad del modelo socio-económico que haremos más adelante, hay que recordar que la oposición a los gobiernos democráticos, formada por los poderes fácticos empresariales, comunicacionales y militares, así como por su expresión en la derecha, principalmente en la UDI, han definido como puntos básicos de

esa oposición la mantención de la institucionalidad política, la intangibilidad del modelo neo-liberal y la impunidad en materia de violaciones a los Derechos Humanos. De modo que en esos puntos cruciales ha habido una oposición cerrada que cuenta además con los recursos institucionales, de poder y económicos para tratar de impedir cualquier cambio. Si bien ese es un dato de la causa que no debe ser olvidado, ello no lo explica todo.

Porque ha habido cuatro momentos en que la Concertación ha tenido la opción si no de superar totalmente el modelo político y socio-económico heredado, al menos de avanzar en su transformación. El primero es durante la transición propiamente tal, entre el Plebiscito y las elecciones de diciembre de 1989, donde sólo estaba en juego la cuestión de modelo político, en que el equipo negociador de la Concertación, demasiado atemorizado y falto de perspectiva, transó unas reformas constitucionales absolutamente insuficientes en la esperanza que los resultados electorales le darían la mayoría para ahondar en ellas. El segundo momento, donde están en juego cuestiones del modelo político y socio-económico y también de Derechos Humanos, al inaugurarse el primer gobierno democrático, en que las negociaciones de reformas tributarias y laborales así como las referidas a comunicaciones, elecciones municipales, etc., dirigidas por los Ministros Boeninger, Correa y Foxley, crearon nuevos amarres y enclaves institucionales, por malos cálculos políticos y temor reverencial a unos empresarios y militares que estaban totalmente a la defensiva y sin recursos para oponerse a medidas más profundas. En ese momento, si bien se avanzó muy significativamente en la dimensión simbólica de los Derechos Humanos (Comisión Rettig), se hipotecaron definitivamente los aspectos institucionales-políticos y de reforma socio-económica. La tercera oportunidad frustrada es al ser elegido el segundo gobierno de la Concertación con un apoyo inédito en toda la historia de Chile. La absoluta ceguera en materia política, la insensibilidad en materia de Derechos Humanos y la extrema dependencia psico-ideológica respecto del empresariado, impidieron cualquier avance tanto en el sistema político-institucional como en el modelo socio-económico como de Derechos Humanos, excepto en la sucesión del Comandante en Jefe del Ejército, la reforma educacional y el clima de opinión, opuesto a las posiciones de gobierno, desatado por la detención de Pinochet en Londres, que forzó a un importante avance parcial con la Mesa de Diálogo. Está aún abierta la cuarta y quizás última oportunidad, que es la generada por las expectativas creadas en torno al gobierno del Presidente Lagos, quien se ha manifestado por querer ser un gobierno de reformas, ha planteado la meta de ser un país desarrollado al llegar al segundo centenario de nuestra independencia y se ha pronunciado por una nueva Constitución. Han pasado cuatro años y, sin duda, hay algunos avances, como la propuesta del Presidente en materia de Derechos Humanos de 2003 que incorpora el tema de la tortura, algunas reformas

## POLÍTICA

laborales, negociaciones parciales en torno a algunos puntos de reformas constitucionales, soluciones aún insuficientes en materia de la relación entre política y dinero, como la ley de financiamiento de campañas, mejoramientos en la institucionalidad del Estado, todo ello con retrasos y concesiones. Es cierto que las fuerzas conservadoras y de derecha al interior de la Concertación, mal llamadas liberales, y las tendencias pragmáticas que buscan evitar conflictos y sólo administrar la situación de poder con cálculos inmediatistas, son fuertes y buscan evitar o limitar el contenido de las reformas que el Presidente ha dicho que quiere impulsar. Pero, precisamente, esta voluntad presidencial y el hecho que de frustrarse esta nueva oportunidad la Concertación dejará de ser gobierno por no aparecer como alternativa real al modelo político y socio-económico heredado de la dictadura, es lo que permite abrigar esperanzas no de terminar una transición que ya quedó en el pasado sino de hacer de nuestro país una democracia verdadera y una sociedad más igualitaria y justa en todas sus dimensiones.

Así, es probable que en la ausencia de una reforma coherente a la institucionalidad heredada, juegue no sólo la radical oposición de una derecha sin convicción ni estilo democráticos porque aprendió a hacer política como el brazo civil de la dictadura militar, sino el propio éxito político electoral y de los gobiernos de la Concertación en materia socio-económica, que les hace minimizar la importancia de los cambios políticos que podrían afectar este éxito conseguido en el marco de una institucionalidad creada para impedirlo.

### **La base moral de la democracia y la reconciliación**

Un país no existe como tal si está marcado día a día por la proyección de un sistema criminal que asesinó, torturó, hizo desaparecer, detuvo arbitrariamente, exilió, persiguió, expulsó de sus trabajos y destruyó las vidas de una parte significativa de su población. Si no hay un reconocimiento de ello por parte del conjunto de la población y de sus instituciones, si un amplio sector de él ve a otro minoritario como asesinos o como cómplices de los peores crímenes de la historia de Chile y que se acercan, en grados y cantidades menores, a la esencia de los horrores perpetrados por los nazis, y los otros piensan que hubo un contexto, o una crisis que lo explica y de la que todos somos culpables, no hay una base ética en que se sustente la democracia. Las secuelas de crímenes y violaciones marcan definitivamente una sociedad y respecto de eso ninguna propuesta de Derechos Humanos que no sea la radical verdad, la absoluta justicia y la más amplia reparación, podrá “cerrar” el pasado o curar heridas. Para que unos puedan aceptar convivir con otros, para que haya una amistad cívica base de la convivencia democrática, sólo cabe el reconocimiento colectivo e institucional del mal y la verdad, justicia y reparación radicales como horizonte ético aunque no puedan

realizarse prácticamente en su integridad. No habrá un “Nunca Más” mientras no impere este horizonte ético en todos.

Ha habido diversos hitos en cuanto a la reconciliación en materia de Derechos Humanos. El primero fue el plebiscito de 1988, que desencadenó el término de la dictadura y la inauguración del primer gobierno democrático en marzo de 1990, luego de las elecciones de diciembre de 1989. Un segundo hito está constituido por las demandas e iniciativas de verdad y justicia que incluyen la Comisión Rettig sobre Verdad y Reconciliación, el juicio y condena a los cabecillas de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional, servicio secreto directamente ligado a Pinochet), o la reinterpretación de la ley de amnistía por el Poder Judicial, que ha llevado no sólo a buscar la verdad, sino a abrir procesos en los casos más emblemáticos de crímenes y violaciones cometidos desde el Estado y sus aparatos armados. Luego, el desencadenamiento de los procesos a Pinochet a raíz de su detención en Londres en 1998, que lleva al desafuero del ex dictador por parte de la Corte Suprema a su regreso a Chile, y la Mesa de Diálogo. Esta última llega a un reconocimiento implícito de la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en los crímenes cometidos, las cuales, al cabo de un determinado período, entregaron un informe sobre desaparecidos absolutamente insuficiente y lleno de inexactitudes. Finalmente, la propuesta del Presidente Lagos “No hay mañana sin ayer” para agilizar los juicios, rebajar penas a cambio de información sobre los detenidos desaparecidos e incorporar el tema de la tortura a través de una comisión especial. Asimismo hay que reconocer que, sobre todo, con el General Cheyre, los militares han dado pasos importantes en el reconocimiento, aun cuando falte un reconocimiento propiamente institucional y, por supuesto, en materia de Derechos Humanos y crímenes, un juicio institucional al régimen militar, que signifique una total desolidarización con todo militar que haya participado directa o indirectamente en las violaciones. En todo caso, a través del General Cheyre, el Ejército y también otros sectores militares han avanzado, sin realizarlo totalmente, hacia un reconocimiento de culpas, condición sine qua non de un verdadero nunca más, lo que parece mucho más difícil en el caso de la derecha, donde sólo en el último tiempo hay una aceptación obligada de un tema que desconocieron o negaron sistemáticamente estos años, sin que, sin embargo, hagan un reconocimiento del hecho fundamental que ellos fueron partícipes fundamentales en el régimen que implantó el terror y colaboraron con él y tuvieron una responsabilidad directa e indirecta en los crímenes cometidos.

Quedan pendientes, así, tres grandes cuestiones en materia de Derechos Humanos, las que deben verse como un horizonte que, aunque nunca pueda materializarse, sirve como criterio y guía para plantearse permanentemente las tareas que la memoria ética de la sociedad, la justicia y la convivencia democrática exigen. La primera es la verdad

## POLÍTICA

completa, con la información y paradero de los detenidos-desaparecidos. La segunda es la justicia, reparación y castigo de todos los crímenes y violaciones cometidos. Este castigo sólo podría eventualmente atenuarse mediando el reconocimiento y solicitud de perdón público institucional y personal de los involucrados en los crímenes. La tercera cuestión, estrictamente vinculada al punto anterior, se refiere a una dimensión simbólica que tiene que ver tanto con la calidad de la democracia y la convivencia futuras, como con lo que se denomina la reconciliación: el reconocimiento, de parte de un sector de la población civil y de los militares, de los crímenes cometidos. La pretensión de estos grupos de que no hay diferencia entre los errores que cometió la clase política, que originaron la crisis de la democracia en los setenta, y los crímenes cometidos por la dictadura, será un obstáculo permanente a toda reconciliación, un símbolo de impunidad y un instrumento de deliberación e intervención en política por parte de las Fuerzas Armadas. No habrá, mientras esta visión se mantenga, posibilidad de superación de la herencia de la moral de la dictadura. A lo más, habrá soluciones parciales que expresan, sobre todo, la presión de los militares y de sus representantes políticos.

La cuestión de la reconciliación nacional se refiere a la reconstrucción de la unidad elemental y básica de una sociedad, cuyos desgarros la convirtieron en una suma de enemigos o de individuos y grupos que no se reconocen efectivamente como parte de un mismo país. No es posible reconstruir esta unidad mínima, cuestión no del pasado sino del futuro, sin el término de la impunidad y de la ley del más fuerte, sea este individuo o poder fáctico. Por eso, la cuestión de la justicia, castigo y reparación por los crímenes y las violaciones de derechos humanos cometidos por la dictadura militar con el apoyo de civiles, es decir, el acto institucional por el que se reconozca que ciertas cosas nunca debieron pasar y no volverán a ocurrir, es una condición sine qua non para que el país pueda tener futuro como tal y para que la democracia no sea una pura estrategia de co-existencia sino un principio ético en que se basa la convivencia de una sociedad.

Pero esta reconciliación elemental tiene otro componente ético político que determina la calidad de la democracia y, como insistiremos más adelante, ha estado ausente hasta ahora. Se trata de la existencia de un orden social consensuado o de un consenso básico sobre los fundamentos de la convivencia nacional, cuyo punto crucial es una Constitución, pero que abarca también el consenso sobre el conjunto de la institucionalidad o reglas del juego que definen cada ámbito de la vida social. En los comienzos de la democracia post-dictatorial, la retórica de una "democracia de consensos", ocultó una situación en que solo se daban acuerdos adaptativos y pragmáticos y donde todos los grandes temas estaban empantanados o no eran objeto de debate, como 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 ausencia 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. Pero a partir de 1997 se hace evidente que los consensos aparentes que se le habían imputado a la transición chilena no eran tales y que el tan alabado modelo chileno de “doble transición a la economía de mercado y a la democracia” mostraba sus debilidades e inconsistencias. Desde entonces, los esfuerzos en esta materia han sido, como hemos indicado, muy parciales.

Hasta hoy la reconstrucción de la base ética consensual de la democracia, más allá de las puras reglas del juego, es una tarea pendiente, como lo es, por consiguiente, la reconstrucción de la comunidad ético-histórica, política y socio-económica, sin lo cual no hay polis, condición sine qua non de una democracia.

### **Democratización política y modelo socio-económico**

El contenido principal del proyecto civil-militar bajo la dictadura de Pinochet era, por un lado, revertir las relaciones entre economía y Estado, reduciendo éste al máximo posible en sus tareas integrativas, y redistributivas y en su papel de referente de la acción colectiva, sin dejar de usarlo para las tareas coercitivas y para la implantación del modelo mismo. Como dato comparativo, el gasto público en relación al PIB pasó de 50% en 1972 a 30% en 1988. La modificación del rol del Estado en la economía bajo la fórmula neo-liberal impuesta por el régimen de Pinochet, se movió en tres vectores principales. El primero de ellos fue el de las privatizaciones, tanto de empresas como de servicios sociales. El segundo, una política de apertura al comercio exterior, con incentivos y facilidades para la diversificación de las exportaciones y un facilitamiento para la inversión extranjera, que otorgó franquicias para los flujos de capital. El tercero, la desregulación estatal de precios y de las actividades económicas en general, así como también de la fuerza de trabajo, tanto en lo que se refiere a los mercados laborales como a los salarios. Por otro lado, se trataba de impulsar un conjunto de transformaciones sociales e institucionales, que fueron conocidas como “modernizaciones”, cuyo significado principal era la atomización de las relaciones sociales, reduciéndolas a mecanismos de mercado y cortando su vinculación con la acción política.

La fórmula autoritaria-neo-liberal se planteó como una superación radical de las fórmulas precedentes, la capitalista tradicional, la fórmula mixta de los sesenta y la de orientación socialista de la Unidad Popular. Con la supresión de la política, el régimen militar pudo realizar las trans-

## POLÍTICA

formaciones que el núcleo tecnocrático estimó necesarias, las que se impusieron desde el Estado, sin contrapesos sociales. Los costos sociales del ajuste han sido largamente analizados y los efectos sobre la sociedad actual y futura enormes. Para señalar sólo un aspecto, si se mira el plazo largo de la historia económica, es posible afirmar que la redistribución regresiva del ingreso acaecida bajo el régimen militar significó para la población chilena la pérdida no sólo de una década como se afirma en los diagnósticos de América Latina en los ochenta, sino la pérdida de cuatro décadas. En los cincuenta el porcentaje de familias en estado de pobreza era de alrededor de 40%, la misma proporción que exhibía el país a comienzos de los noventa.

Pero el modelo neo-liberal produjo no solo una reestructuración económica, sino también una intervención en la política, que significó un modelo institucional de régimen, plasmado en la Constitución del 80; un reordenamiento social que significó la emergencia del actor empresarial y la disolución de los actores sociales populares; y cambios en las orientaciones culturales de los actores sociales y políticos.

En 1981/1982 se produce una crisis del modelo económico, provocada por su elemento más débil, cual era el descontrol del sistema financiero. Chile vivió una crisis de su economía tan grande como la argentina o mayor y sin duda mayor que la de todos los otros países que adoptaron este modelo a mediados de los ochenta con tasas de crecimiento negativas igual o superiores a la argentina, con un desempleo de más de 30%, con el colapso total del sistema financiero asumido por el Estado a través de una deuda que afectaría por décadas el desarrollo del país, con tasas de pobreza superiores al 40%, lo que permitió la irrupción de protestas populares y de la oposición en el espacio público. Es a partir de 1986 que el régimen logra recomponer en parte su modelo económico y preparar el escenario del plebiscito de 1988, en el que la oposición aceptó participar para transformarlo de mecanismo de proyección del régimen en mecanismo de desencadenamiento de un proceso de término de la dictadura y paso a un régimen democrático, lo que ha sido analizado muchas veces.

No tiene sentido, entonces, hablar de un milagro económico chileno. Es cierto que el régimen militar logró imponer un nuevo modelo de desarrollo, pero ello fue después de un estruendoso fracaso en los años 1981-1982, que significó crecimiento regresivo durante un período, logrando una obvia y mínima recuperación a partir del año 1986. Sin embargo, no existió tal recuperación respecto de ningún indicador social si se compara con los años setenta. En promedio el crecimiento económico bajo la dictadura militar fue levemente más bajo que en el período democrático post-dictatorial y, por supuesto, mucho más bajo que el crecimiento promedio en el período democrático post-dictatorial. De modo que afirmar, como se hace frecuentemente, que Pinochet creó las bases del desarrollo económico o de la modernización de Chile, es simplemente una fala-

cia ideológica que no tiene ningún asidero empírico. Todos los rasgos positivos del modelo socio-económico actual y el crecimiento de Chile en los noventa se debe exclusivamente a los gobiernos democráticos y a su corrección, insuficiente por cierto de sus rasgos negativos, todos debidos a la dictadura militar.

Una de las características de la democratización política chilena fue la ausencia de una crisis económica original. La existencia de ésta en muchos otros casos de transiciones, alteró la correlación de fuerzas pro-democráticas y abrió espacios de desestabilización o deslegitimación, por parte de poderes fácticos o por distanciamiento de sectores medios y populares. En el caso chileno se heredó un modelo económico, lo que también tiene efectos importantes para el proyecto socio-político

Así, el bloque democrático en el gobierno desde comienzos de la década del noventa, la Concertación de Partidos por la Democracia (conformado por los partidos Demócrata Cristiano, Radical, Partido por la Democracia y Socialista y que ha elegido Presidente en 1989 a Patricio Aylwin, demócratacristiano, en 1993 a Eduardo Frei, demócratacristiano y en 1999/2000 a Ricardo Lagos, socialista y Partido por la Democracia), en los primeros seis o siete años de gobierno post-dictatorial, no estaba obligado a políticas que tuvieran efectos anti-populares o regresivas para resolver una crisis coyuntural heredada. Sin embargo, la consecuente oportunidad de concentrarse en los aspectos propiamente políticos para completar la transición superando los enclaves autoritarios, desgraciadamente no fue aprovechada. Por otro lado, la prioridad absoluta dada a la estabilidad económica, desincentivó la constitución y acción de movimientos y actores sociales y dañó su relación con la política y los partidos.

El primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, 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”. Lo cierto es que ya no se estaba en ninguna transición ni tampoco hubo, como hemos dicho, verdaderos consensos. 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. Al contrario, cabe recordar que durante el segundo gobierno de la Concertación –pese a una muy buena performance económica hasta 1997 y a los importantes avances en términos de obras públicas y de reforma a la justicia y a la educación, en materia de proyectos y orientaciones, de metas que movilicen energías sociales y culturales– el país fue a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo

## POLÍTICA

tanto, sin conducción política. En el gobierno de Ricardo Lagos se ha recuperado el liderazgo presidencial. La meta ha sido planteada en términos de ser un país desarrollado en el segundo centenario de la existencia como nación independiente. Sin embargo, tal meta, que se ha plasmado dificultosa y parcialmente en un conjunto de políticas públicas, donde lo principal ha sido la reinserción de Chile en la economía globalizada a través de los tratados económicos con diversos países y regiones del mundo, no ha significado el cambio de la institucionalidad heredada ni tampoco pareciera que el conjunto de los actores sociales y políticos se encaminaran con claridad en la misma dirección.

Más allá de los evidentes logros obtenidos en materia socio-económica por los gobiernos de la Concertación, hay al menos tres grandes problemas en esta dimensión que afectan la calidad de la democracia como régimen político y como forma de convivencia y de organización del poder en la sociedad.

El primero de estos problemas se refiere al ritmo, tipo y metas del desarrollo económico. Se ha planteado la meta de ser un país desarrollado en el 2010. Pero no está claro si con el ritmo de crecimiento previsto, el que tampoco es seguro debido a cuestiones no siempre manejables de la economía mundial, que hicieron bajar las expectativas para los primeros años de la década, se podrá alcanzar esa meta. Más aún, ser un país desarrollado sería tener un nivel de vida como el de España en el 2000. Pero nada asegura que ese nivel de vida al cabo de diez años sea suficiente para considerarse desarrollado.

Y es aquí, entonces, donde se plantea el problema de fondo. El modelo de crecimiento del mundo sobre la base del papel principal de las fuerzas transnacionales de mercado y de lo que se ha llamado la nueva economía, ha dejado de ser un modelo de desarrollo. Crecimiento y desarrollo ya no van de la mano y el problema estructural del empleo es la mejor ilustración al respecto, lo que exige intervenciones directas del Estado y la sociedad en la economía.

El debate abierto por el Presidente Lagos en su Mensaje del 21 de mayo del 2000 sobre el tipo de economía y de sociedad del futuro no tuvo continuidad y no se fijaron en términos operativos los grandes temas de la agenda económica que no fueran los de la coyuntura inmediata. Asimismo, la discusión en torno a la naturaleza misma del modelo de crecimiento basado en exportaciones sin alto valor agregado y con una tasa de desempleo que parece estructural, apenas ha tenido esbozos que muy luego son apagados, por cuanto en todos los ámbitos parece que las únicas voces que influyen y que fijan incluso la agenda de los organismos públicos son las de los grandes grupos y organismos empresariales, sus organizaciones gremiales y sus medios de comunicación.

Y este es precisamente el segundo gran problema no resuelto por el modelo socio-económico chileno y que afecta la vida democrática: el de los actores del desarrollo. Dados el nivel de ideologización y los intereses desatados de ganancia a toda costa tan generalizados, Chile no puede contar con uno de los motores necesarios del desarrollo económico en el actual modelo de economía vigente en el mundo, como es una clase empresarial con responsabilidades, no frente ganancias a cualquier costo o a sus caprichos extra-económicos, sino frente al país, para lo cual necesita pensarse en términos de este y del papel propio como agente de desarrollo en permanente cooperación y relación con el Estado. Asimismo, subsiste una cierta timidez respecto del papel más activo del Estado en su capacidad dirigente y movilizadora. Es cierto que en una economía altamente globalizada como la chilena, en comparación, por ejemplo, a los socios principales del Mercosur, se hace muy difícil la formulación de políticas económicas activas. Pero también es cierto que en lo referente al rol regulador e incentivador en la economía, protector en lo social, y promotor de áreas indispensables como la investigación o el medio ambiente, el Estado está aún atrasado y presa de las auto-limitaciones que la ideología neo-liberal ha impuesto como sentido común, así como de la institucionalidad heredada.. La misma modernización del Estado, aunque ha producido avances interesantes en la informatización y en los niveles de atención al usuario, no ha escapado a la perspectiva de medirse con los indicadores propios del mundo privado o del mercado. Reinstalar el papel dirigente, regulador y protector del Estado sigue siendo una tarea prioritaria, sin la cual no podrá resolverse el problema de las desigualdades a que haremos mención.

El tercer problema se refiere a las desigualdades socio-económicas y el debilitamiento de la capacidad de acción de los grupos y sectores sociales más afectados.

En el plano de las desigualdades socio-económicas, hay que recordar que este es el principal talón de Aquiles de la sociedad chilena, en la medida que la pobreza, al menos en la dimensión estadística, se ha reducido significativamente en gran parte debido al crecimiento y a políticas sociales eficaces del Estado, pero en ningún caso debido propiamente a un proceso redistributivo. Si los pobres son hoy menos pobres, lo cierto es que los ricos son más ricos. Pese a la conciencia que este es el principal problema que afecta al país como comunidad social, el debate dirigido por los sectores empresariales y por centros de investigación afines, divulgaron la tesis que "la pobreza no puede esperar y la igualdad sí" y que todo debía concentrarse en el crecimiento, que éste proveería igualdad y que no hay nada que hacer en esta materia porque perjudicaría la confianza. Este argumento también penetró en ciertos sectores de gobierno que veían el tema de la igualdad como consecuencia del crecimiento y como un lujo que sólo puede darse cuando se

## POLÍTICA

tengan altas tasas de crecimiento sostenido, es decir, probablemente nunca. Lo curioso es que desde ambos lados, quizás por razones distintas, se cae en argumentos totalmente reñidos con la realidad histórica, como lo es afirmar una relación positiva entre desigualdad económica inicial y crecimiento económico, en el entendido que obtenido el segundo, viene el chorreo y se revierte la tendencia negativa original. Economistas no propiamente estadistas ni izquierdistas, han llamado la atención sobre este punto, haciendo ver que la relación es inversa a la que se predica: para que haya crecimiento debe haber mayores tasas de igualdad desde el comienzo. Negando o postergando la necesidad imperiosa de igualdad tanto para el desarrollo económico como para la subsistencia de un país como comunidad, se ha ido desplazando el eje central que distinguía la campaña y el proyecto del Presidente Lagos de todos los demás. No sólo del debate propiamente tal, sino de las medidas urgentes y necesarias en esta materia, como lo es principalmente la reforma tributaria.

El otro argumento que se ha avanzado para superar las desigualdades ha sido el del esfuerzo nacional en materia de educación. Los datos más recientes prueban, por el contrario, que pese al realmente enorme esfuerzo y gran inversión en el sector, la brecha entre ricos y pobres ha aumentado y los informes de expertos de la OECD hablan de un sistema educacional construido para estratificar.

Uno de los rasgos intrínsecos al modelo socio-económico de crecimiento es su capacidad de desestructurar toda forma de acción colectiva que no sea la de los poderes fácticos o corporativos empresariales. En efecto, el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el Estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas. Al desestructurar la acción colectiva, se privilegia sólo la dimensión corporativa ligada al poder económico y se generan acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar, una vez más, la ausencia de una institucionalidad adecuada tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del Estado para procesar los conflictos y demandas, lo que se demostró en los escándalos por denuncias de coimas y fraudes en el sector público durante 2002 y 2003.

El descontrapeso entre organizaciones sociales, especialmente de los sectores más vulnerables, y los actores más poderosos que actúan en la economía, los poderes fácticos, no sólo parece no haber disminuido sino que se ha agudizado. Esto hace que los actores sociales debilitados, se vean obligados a poner como única tarea de su acción sus propios problemas particulares, con lo que disminuye su preocupación por las grandes cuestiones nacionales y aumenta su demanda puramente cor-

porativa, lo que se refuerza al no contar con un sistema partidario en el que los sectores sociales se sientan escuchados e incorporados por la clase política.

Los elementos señalados tienen evidentes efectos no tanto en la vigencia formal de un régimen democrático, pero sí en su calidad y relevancia para resolver los problemas que todo régimen político debe resolver: quién y cómo se manda, las relaciones entre Estado y personas y la canalización de conflictos y demandas sociales.

De modo más general, hay algo mucho más profundo y que tiene que ver con que el fundamento de la teoría democrática está siendo negado por el actual tipo de modelo económico globalizado. La teoría democrática, al menos la clásica y la que se desarrolló en países capitalistas, sostenía que la existencia del mercado y de individuos libres actuando en ellos era condición para la democracia, es decir, para que los ciudadanos decidieran sobre las cosas relevantes de su polis. Lo que hoy parece hacerse evidente es que hay una radical incompatibilidad entre mercados globalizados y democracias en el ámbito nacional-estatal, precisamente porque la capacidad de la sociedad de controlar su economía desaparece, es decir, desaparece la capacidad de tomar decisiones relevantes sobre los reales problemas que aquejan a la población.

Y volvemos al tema de siempre. 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 desarrollado. Esta debilidad del sistema económico, planteaba la cuestión de autonomizar la economía de sus amarres políticos. Hoy día el problema es exactamente el inverso: una economía en despegue pero también despegada del país y la sociedad. Frente a ello, un sistema político, institucional y cultural atrofiado. Y un debilitamiento y dificultad de reconstrucción de la capacidad de acción estatal. Ello, especialmente, en lo que se refiere al control de las fuerzas económicas. Hablamos aquí de un aspecto que hace a la esencia del régimen democrático: la sujeción de todos los actores o fuerzas a la regla de la mayoría y la minoría, la representación, los partidos políticos y la ciudadanía. Ello no ocurre ni con la economía ni con la concentración de los medios de comunicación en un par de grupos económicos.

Lo que está en juego es la reconstrucción de la relación entre economía y política. Porque si no, el régimen político es una ilusión. La reconstrucción de un sistema político con un Estado dirigente que reemplace tanto a los ideologismos del pasado como a las versiones neo-liberales recientes, es el problema crucial del futuro democrático. Sin volver a la antigua subordinación de la economía a la política, lo que es prácticamente imposible, cabe pensar en fórmulas alternativas a las actuales

## POLÍTICA

que pasan por 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 los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados.

### IV. Democracia y ciudadanía

La realidad del Chile actual no es sólo la de una institucionalidad petrificada, una sociedad fragmentada, una apatía política generalizada que sólo se conmueve con la farándula o los escándalos y una economía en plena dinámica de reactivación retomando su impulso de principios de los noventa. Todo esto tiene algo de cierto, pero la realidad es mucho más compleja y presenta, aunque a veces oculta, también una cara de diversas experiencias de participación y movilización en ámbitos que van desde la sexualidad, conflictos entre vecinos, debates medioambientales, experiencias organizativas, luchas por la justicia y contra la discriminación, expresiones comunitarias, innovaciones educativas, protección de derechos y justicia internacional, por nombrar solo algunos

Y entonces, acostumbrados a oír que la globalización y los mercados, a los que se le sumó una dictadura cuyas herencias no han sido superadas por la democratización incompleta, habían desestructurado y desarticulado completamente nuestra sociedad y que el problema es que los actores sociales habían sido avasallados y desaparecido, y que ello no era solo debido a la falta de vías de expresión, nos sorprendemos cuando se nos presentan ejemplos de la diversidad, riqueza y fortaleza de la sociedad civil y de la robustez de la ciudadanía. Por lo que el problema efectivamente solo sería el de la falta de presencia de esta sociedad en el Estado y la vida política y en los medios de comunicación, los que en conjunto tenderían una conspiración de silencio sobre las voces y organizaciones ciudadanas. La auto-satisfacción por nuestra transición ejemplar y nuestro modelo económico "excepcional" cedería paso a la admiración por nuestra sociedad civil pujante y portadora de todas las virtudes, además correctora de todos los defectos que acarrearán los otros dos procesos, llevando a muchos a reafirmar una lectura narcisista y mesiánica de la sociedad civil en contraposición a los males de la política y el Estado y también de los mercados.

Paradójicamente, esta última posición reproduciría, como la otra cara de la moneda, la crítica que desde la política o el Estado se le hace al "basismo" o "movimientismo" que impiden la coherencia de un proyecto y la gobernabilidad democrática. El debate en torno a las luchas del movimiento mapuche ilustra las dos caras de la moneda. Por su parte desde

una visión neo-liberal, la reacción se bifurca. Desde un ángulo, se hará ver que esta sociedad civil fortalecida es irresponsable frente a los mercados, y que debe ser disciplinada a través de los mecanismos económicos o controlada policialmente, como lo ilustran los conflictos en torno cuestiones medioambientales o el caso Ralco. Desde otro ángulo se exaltará el vigor de esta sociedad para mostrar lo innecesario de la intervención estatal y el papel divisorio que la política juega frente a ella, una réplica del *free to choose* de Friedman.

Si examinamos el conjunto de diversas movilizaciones y demandas, hay que reconocer el carácter fragmentario y particularista de la visión ante cada problema que expresa una situación muy precisa, abarcando a una determinada categoría social, actor u organización. Ello es extraordinariamente positivo: cada grupo alza la voz por los problemas que le preocupan y genera formas propias de lucha, comunicación interna y con la sociedad. Pero no considera ni puede considerar los problemas, intereses y visiones de otros sectores ni los pone en un contexto o campo más global. Esto es propio de la sociedad civil: es el lugar de las diversidades pero también de las desigualdades, carece de visión de país, o de proyecto general, salvo en los casos de utopías que pueden llevar a la intolerancia e integrismo. No es el espacio de negociación del interés general sino una suma de intereses particulares legítimos, pero muchas veces contradictorios entre sí y que sólo la política y el Estado pueden conciliar. Pensemos, por ejemplo, en los recientes conflictos en julio del 2003 entre los pobladores de la toma de Peñalolén y los habitantes de una comunidad ecológica: ambos son "sociedad civil" pero no pueden resolver el conflicto entre ellos. Desconocer la validez de estos intereses y conflictos es tan equivocado como creer que un proyecto nacional es sólo la solución de ellos. Se dirá que nadie piensa así, pero lo cierto es que muchos de los actores "de base" se identifican a sí mismos con "la" sociedad civil y a ésta con el conjunto de la sociedad o del país.

Ello se expresa, por un lado, en una visión básicamente reactiva frente a los problemas, con propuestas sí, pero carentes de un proyecto más amplio. Por otro lado, no solo hay una crítica a la política o al Estado, sino que en general hay una negación de ella o la percepción que la sociedad civil la reemplaza o puede saltársela. Ello se aprecia en la ausencia de los temas políticos, como si ésta no existiera o perteneciera a otros. Por ejemplo, las reformas constitucionales y del Estado incluida la judicial, el tema de los partidos políticos y su financiamiento, el sistema electoral, la descentralización, el sistema educacional (no la demanda particular frente a él sino el análisis de su funcionamiento), la crucial cuestión de los impuestos, por citar algunos son todos temas ausentes, en que falta la perspectiva variada y heterogénea de la sociedad civil. Es como si estos temas no le correspondieran. Se critica al Estado y a la política que no toman en cuenta a la sociedad civil y a la ciudadanía.

## POLÍTICA

Pero la crítica inversa es también válida: ¿por qué la sociedad civil y todo lo que la integra no toma estos temas y se los deja sólo a los políticos? La llamada sociedad civil sólo habla de sí misma y no del conjunto de la sociedad y de la política como el único espacio común en que toda su diversidad se encuentra para dialogar, conflictuar y cooperar. Hay que aceptar la radical autonomía de los planos, pero también reconocer que una sociedad, un país, es una interacción permanente entre sociedad civil, política y Estado y que cada uno de estas instancias, en toda su variedad, tiene que tener una propuesta o visión del otro, reconociendo su autonomía y campo de responsabilidad propia. Si el Estado y la política deben dar cuenta y escuchar a la sociedad civil, ésta debe también tener respuestas frente a los problemas y cuestiones básicas de la política y el Estado. Y volvamos a insistir que no hay “la” sociedad civil como un actor homogéneo, sino que este es el campo de la diversidad y la heterogeneidad, donde ningún sector representa a otro y donde no hay mecanismos –como las elecciones en la política– para resolver las contradicciones y conflictos.

Se reproduce así un círculo vicioso al no enfrentar la sociedad civil las cuestiones del Estado y la política. Como los temas de la política “no interesan a la gente”, la sociedad civil se dedica a resolver sus propios problemas, los que obviamente la sobrepasan y entonces le reclama a los políticos y al Estado, éstos hacen de “resolver los problemas de la gente” la cuestión central y se transforman en gestores de recursos que no tienen debido a la institucionalidad del Estado, como hemos dicho en gran parte heredada de la dictadura, y de la política, en gran parte entrabada por los enclaves autoritarios y los mismos acuerdos de transición. Entonces, hay que resolver los problemas de la política, pero éstos no atraen a la gente, con lo que vuelve a distanciarse la política en un ciclo interminable.

Y es que probablemente estemos en una situación en que, a diferencia de otros países de nuestro continente, tenemos algo de Estado, tenemos algo de política y algo de sociedad civil. Por ello no ha habido crisis catastróficas como la de Perú, Venezuela, Argentina, Colombia, Ecuador u otros. Por ello aquí nadie sale a decir “que se vayan todos” ni tampoco van a haber salidas autoritarias desde el Estado. El problema en cambio es que ese poco o algo de Estado, política y sociedad civil funciona cada uno por su cuenta sin negarse, pero sin reconocerse el uno al otro, en tensión, no en autonomía sino en independencia sin complementariedad mutua.

Y en esto consiste una de las debilidades de nuestra democracia. No es de implantación o legitimidad del Estado, tampoco de gobernabilidad o estabilidad institucional, sino de distanciamiento y separación que se ha producido entre Estado, política como sistema de representación o actores político partidarios, por un lado, y sociedad civil y ciudadanía, por

otro. Y por ello la crisis no estalla, sino que es una especie de erosión progresiva y desencuentro permanente y no dramático. Uno de los mejores ejemplos de ello es que si tomamos la opinión pública como expresión de la sociedad civil, en dos temas de los llamados “valóricos”, como son el de la violación de derechos humanos bajo la dictadura y el del divorcio, existe un amplio consenso, en un caso para verdad y justicia o castigo a los culpables y en el otro para que exista una auténtica ley de divorcio, y, sin embargo, las propuestas políticas frente a cada uno de estos temas han sido insuficientes, se arrastran por largo tiempo y se entrampan en negociaciones y concesiones a los poderes fácticos.

Y este proceso de distanciamiento entre los segmentos de Estado, actores políticos y sociedad civil que existen en nuestra sociedad, se agrava cuando desde la llamada sociedad civil o ciertos sectores de ella, tiende a imponerse una visión unilateral de la ciudadanía, que le quita la dimensión política. En la tradición democrática, la ciudadanía es un cuerpo o sujeto cuyos miembros están dotados de derechos que ejercen frente a un determinado poder que es el Estado. Los dos componentes son, por un lado, los derechos, obligaciones y libertades –iguales para todos– de que gozan todos los ciudadanos. Pero, por otro lado, éstos no existen como suma o agregado de individuos sino, también, como un sujeto político. Una visión extremadamente liberal e individualista tiende a olvidar este componente fundamental de pertenencia a una comunidad política, sin lo cual no hay ciudadanía y se queda solo con los derechos ciudadanos. A esto se agrega la nueva visión proveniente de la expansión de nuevas problemáticas de las modernidades como la expansión de la subjetividad, las identidades y la diversificación de poderes a otras esferas no siempre dentro del ámbito del Estado. Esta expansión de la ciudadanía a través de los derechos identitarios (étnicos, género, etarios, etc.) que rompe el concepto tradicional de derechos iguales para todos e introduce la idea de derechos propios a diversas categorías sociales, revoluciona la dimensión institucional y universal de la ciudadanía y le agrega una dimensión comunitaria a la dimensión individualista liberal ya mencionada. Pero queda fuera la dimensión de pertenencia a la comunidad política llamada país, el demos existe sin polis, precisamente, por esta percepción relativamente depreciada del Estado y la política a que nos hemos referido.

Tanto la sociedad civil como la ciudadanía no existen en sí mismas sino siempre en relación al Estado y la política. Y ello es especialmente cierto en sociedades o países como los latinoamericanos, donde la sociedad, la nación si se quiere, es una creación del Estado y por lo tanto de la política que es la relación entre Estado y la gente y que ha sido, con diversas expresiones en cada país, el verdadero cemento de la sociedad. Y en Chile al menos desde los años veinte del siglo pasado, la política fue política partidaria. Lo que quiere decir que en nuestro país

## POLÍTICA

no hubo sociedad civil separada de los partidos políticos, sino que ella se construyó a través de éstos y viceversa, como imbricación entre liderazgo partidario y organización social en relación permanente hacia el Estado como principal referente de la acción colectiva y en un marco de democracia restringida hasta los sesenta pero siempre pluralista. De aquí provinieron todas las identidades sociales. Es solo con la dictadura militar y la represión que desencadenó contra toda la vida y organización política y con las transformaciones estructurales que desarticularon las formas clásicas de acción colectiva y su relación con la política y le quitaron al Estado su rol dirigente y protector, que esta columna vertebral partido-sociedad civil se quebró, recuperándose solo parcialmente con los procesos de democratización y solo para los aspectos estrictamente políticos. Tanto los movimientos sociales, los clásicos y los nuevos, como la clase política quedaron referidos sólo a sí mismos en un marco formal democrático.

De modo que la tarea básica es la tarea de reconstrucción de la comunidad política, de la polis, base de cualquier democracia, lo que significa reforzar a la vez el Estado, los partidos y el sistema de representación, y los actores sociales autónomos, lo que supone crear una institucionalidad que permita la interacción entre ellos y rompa su aislamiento y auto-referencia. Lo que, se quiera o no, pone a la reforma política como la prioridad central. La construcción de una auténtica ciudadanía y sociedad civil pasa hoy necesariamente por la política. Reforzar y dar voz a la sociedad civil, sí, pero en el entendido que ello depende tanto de un papel dirigente del Estado como del fortalecimiento de los partidos políticos, porque la debilidad de uno es necesariamente la debilidad de los otros dos.

### VI. La calidad de la política democrática

La crítica a la política, las denuncias de su baja calidad, de la cantidad de recursos dedicados a ella, de la corrupción que le rodea, de la ineptitud de la clase política, de su alejamiento de la gente y los problemas cotidianos, o de los principios éticos e ideológicos, de la falta de confianza que generan sus arreglos y negociaciones, hacen parte del sentido común en las encuestas de la opinión pública en prácticamente todas partes del mundo. Es casi de buen tono hacer siempre una afirmación crítica de la política o los políticos, se tenga o no fundamento para ello, se considere o no otras actividades de la vida social que lo hacen bastante peor que la política. Estamos obligados a ir más allá de estos estados de ánimos respecto de la política y de entender si verdaderamente existe un problema respecto de ella, y si existe de qué se trata y cómo puede buscar resolverse. Porque lo cierto es que también la política suele ser el reflejo, no siempre, no simple, de lo que es la sociedad misma y uno llega a

preguntarse por la calidad de una sociedad en que todos admitan que la calidad de la política es muy baja.

En el mundo de hoy parecen haber dos fuentes entrelazadas del malestar, la baja calidad o la crisis de la política democrática, como quiera llamársele. La primera tiene que ver con las transformaciones estructurales y culturales que han debilitado los lazos políticos y estatales de la sociedad contemporánea. La segunda corresponde a los rasgos propios de las democracias nacionales.

En el caso de la democracia chilena que nos ocupa, quizás el rasgo principal específico de la política, y, por lo tanto de su crisis, y de su baja calidad, y a lo que nos hemos referido constantemente en este trabajo, sea que en lo grueso ella está conformada por la institucionalidad, los actores y las problemáticas heredadas de la dictadura militar –apenas corregidos por los procesos de democratización y los gobiernos democráticos– y que se revelan totalmente inadecuados al tipo de país y sociedad que los chilenos quisieran poder construir y que el país mismo necesita para insertarse autónomamente en el mundo globalizado. Y como esto no ha querido enfrentarse de raíz, el resultado es una mezcla de política de arreglos, mal llamados consensos, de enfrentamientos entre actores sin proyecto por cuotas de poder, de soluciones parches que dejan arrastrarse los problemas hasta que se presenten otros.

Porque, más allá de comportamientos y prácticas individuales que existirán siempre, no hay ningún problema serio con la política en Chile que no derive del fenómeno anterior ni ninguna solución a ellos ha tenido éxito debido precisamente a que se enreda en dispositivos, mecanismos, bloqueos, orientaciones y cálculos que tienen como origen la política legada por la dictadura.

Si hay problemas con la calidad de la representación de las instituciones, elemento clave de la política democrática, ello se explica porque el sistema electoral no permite la presencia de la diversidad ni la expresión adecuada de mayorías y minorías.

Si hay problemas con la oferta política, ello se explica porque la rigidez del sistema competitivo, que a su vez tiene raíz en el primer problema, impide la aparición de nuevos actores y propuestas y porque los que están en el escenario tienen asegurado al menos un 50% de los puestos electivos, y desde ahí, si no son gobierno pueden construir la leve mayoría que les falta, y si son gobierno deben administrarlo para mantenerlo. De modo que para cada actor político de lo que se trata es de obtener posiciones al interior de la propia coalición, lo que convierte a los socios de ésta en sus peores enemigos electorales y lo que transforma la lucha

## POLÍTICA

por el poder en el elemento central dejando de lado el debate de ideas y propuestas que vayan más allá de lo electoral.

Si se trata de relaciones malsanas o simplemente irregulares entre el dinero y la política, como fueron los casos de coimas, sobresueldos u otros en los últimos dos años, todos ellos tienen su origen en una pésima institucionalidad heredada de la dictadura y no transformada por los gobiernos democráticos, que colapsó con algunos escándalos. La reacción fue un parche, de buena fe, pero un parche que tocó sólo parcialmente el problema esencial del financiamiento de la política y dejó sin tocar el tema de la delimitación de los ámbitos de la política y el mercado y de las influencias indebidas entre dinero y política.

Si se trata de la calidad de los actores políticos, lo que se llama la clase política, su falta de renovación, sus tentaciones mediáticas, ello se explica, en parte, por la naturaleza del sistema electoral ya mencionado que genera una pequeña elite que tiene su porvenir político asegurado, por la existencia de una institucionalidad inadecuada tanto de los partidos que no permite su democratización y modernización, como de todo el sistema que mantiene indefinidamente a las personas en los cargos electos y privilegia a los que los detentan por encima de quienes aspiran por primera vez, en parte también por la ausencia de una regulación sobre política y medios y por la concentración de éstos en grupos económico-ideológicos, todo lo cual es herencia política de la dictadura.

En fin, si se trata del alejamiento de la gente de la política, lo que conduciría a su irrelevancia, el problema radica en que estamos en presencia de un orden institucional ajeno, impuesto, del que muchos se sintieron parte cuando hubo que terminar con la dictadura y aun todavía en los momentos de elecciones (en el caso de los jóvenes donde esta participación no se da, el problema es estrictamente de una institucionalidad heredada que les obliga a inscribirse previamente), pero cuyas reglas y mecanismos se aceptaron sólo para poder cambiarlos después de acuerdo a nuevas alternativas y ello no se dio. Y además este sistema político que no les pertenece a los chilenos, que no los deja dar su opinión sobre sus fundamentos y reglas básicas, además es extremadamente conservador respecto de formas de participación a nivel tanto de las democracias locales y regionales como del sistema político central.

Así, en el caso chileno, el origen de la crisis de la política o de los problemas de calidad de la democracia, radica básicamente en un orden constitucional impuesto y ajeno a los chilenos, que no pueden sino aceptar, pero que no se identifican con él. Y la clase política de gobierno y oposición ha sido incapaz, por razones diferentes, de modificar ese orden político, con lo que se consolida un círculo vicioso. Y las políticas y medidas correctivas que se han aplicado, algunas de mucha importan-

cia, en el fondo lo que hacen es consolidar este sistema, puesto que dificultan a la larga su transformación verdadera. El mejor ejemplo de ello es la ley de financiamiento de campañas electorales: ella fue sin duda un avance, pero cerró el debate en la materia, sin que puedan superarse sus insuficiencias y deficiencias por largo tiempo. Y lo mismo ocurriría con las reformas parciales a la Constitución, que harían imposible su cambio integral necesario, como veremos.

Es cierto que hay muchos problemas o temas que no se explican en su totalidad por las razones que hemos señalado, pero la solución de ellos también depende de enfrentar con éxito la cuestión central a que hemos aludido.

El mejoramiento de la calidad política de la democracia de la política tiene en Chile tres ejes que se entrelazan constantemente y que han sido de alguna manera mencionados a lo largo de este ensayo.

El primero es la reforma institucional o reforma política que parte por la generación democrática de una Constitución que tiene como referente la de 1980. Un orden constitucional es el acuerdo sobre los fundamentos de la convivencia, es lo que constituye a un país como tal, mientras no se funde todo acuerdo previo es precario y frágil desde un punto de vista ético y ello tiene caras consecuencias a la larga. Pero tan importante, en un régimen democrático, como la existencia de una Constitución legítima generada por la voluntad ciudadana, es el modo como ella se hace. Hay muchas maneras de consensuar un nuevo orden constitucional y no cabe entrar en esos detalles. Pero sí cabe señalar dos cosas. Una, hoy por hoy, Chile es el único país del mundo democrático que tiene una Constitución heredada de una dictadura y es el único país del mundo en que una Constitución se intenta modificar en aspectos sustantivos por los mismos que luego serán candidatos a los puestos que ellos determinen. Dos, alguna forma de ratificación ciudadana debe existir en la generación de una nueva Constitución.

Y es partir de este cambio institucional fundamental que pueden realizarse todos los otros que el país necesita en materia de política, como los referidos, entre otros, al sistema electoral que debiera ser proporcional y asegurar la representación de minorías significativas o de la diversidad política del país, a los partidos, al financiamiento, a la regulación de las mutuas influencias entre política y dinero, a la regulación del papel de los medios en política.

El segundo eje concierne a la llamada clase política o los partidos políticos. Hay aquí sin duda un aspecto institucional que se refiere a una legislación que, entre otras cosas, respecto de los partidos los dignifique, democratice, financie sus actividades básicas especialmente las

## POLÍTICA

referidas a investigación y educación cívica y que respecto de la representación asegure la paridad entre hombres y mujeres, limite los periodos de re-electibilidad de los cargos, etc. Pero hay, sobre todo, un problema de orden moral-político que concierne a los actores. Por un lado, no existe un actor democrático de derecha. La coalición de oposición, sin excepciones, reproduce los comportamientos autoritarios o patronales que están en su origen, aun cuando hoy no obedezca el mandato de los militares y, tampoco como hemos indicado, no ha hecho, con algunas excepciones, el corte con su pasado de apoyo a los crímenes cometidos por el régimen militar, por lo que una parte significativa del país los seguirá considerando como responsables de sus crímenes y ello no permite lo que algunos llaman la "amistad cívica". Por otro lado, si en la Concertación las posiciones de poder siguen predominando por sobre las ideas y propuestas para el país, su propia política irá decayendo. En ambos casos, y de naturaleza totalmente diferente, hay un desafío de calidad de la política para los actores que hasta ahora han monopolizado el juego político en Chile.

El tercer eje se refiere a la participación ciudadana en política. Hay también aquí una dimensión institucional que tiene que ver con los espacios que pueden y deben abrirse a nivel de la democracia local, regional, cuyos sistemas de gobierno debieran ser enteramente transformados. A nivel nacional, además de estos espacios, debiera abrirse un registro de organizaciones sociales que permita la realización de debates nacionales, de comisiones representativas, etc. Es cierto que en esta materia el desafío no es solo para la clase política, sino para la misma sociedad civil, la que, como hemos indicado más arriba, muchas veces se desentiende de los temas nacionales y políticos. En este tercer eje cabe también la discusión sobre el papel de los medios, especialmente de los públicos, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y la participación ciudadana

De modo que una de las exigencias de la democracia de hoy es un debate nacional sobre la política y su calidad, en torno a estos tres ejes, cuyo entrelazamiento es evidente, con la disposición a cambiar todo lo necesario, incluso lo que afecta a los titulares de los puestos de poder. Es cierto que ello supone como punto de partida un acto de renovación del conjunto de la clase política al aceptar este debate y sus consecuencias. Pero también de las organizaciones de la sociedad y de la ciudadanía que tiende más bien a retirarse de los debates políticos aunque, en el fondo, los reclame.