

Vicisitudes de la transición en Chile: entre la continuidad del modelo y los límites de la política

Darío Salinas Figueredo

Resumen

Prácticamente existe un consenso en el reconocimiento de que en Chile ha logrado imponerse un modelo de sociedad cuya consistencia en términos de su reproducción parece algo indiscutible. Sin embargo, hay interrogantes fundamentales que no han logrado ser despejados. En elecciones presidenciales, técnicamente una segunda vuelta dilucida el resultado aunque no resuelve la estrechez de las diferencias. Esto puede considerarse un índice de las dificultades incubadas en el itinerario de continuidad. Tampoco puede desconocerse el impacto político de las expectativas sociales acumuladas al comprobarse que el concepto de "equidad" no ha logrado domiciliarse en el desenvolvimiento general de la economía y la sociedad ni en el sentir de la población. Este modelo de sociedad, herencia del régimen militar, mucho más que el anterior, parece exigir, como fenómeno inherente a su funcionamiento, la profundización de las asimetrías sociales y políticas que siempre existieron. Todo esto no es deseable, se argumenta, al tiempo que se instrumentan propuestas y mecanismos resolutivos dentro de una misma matriz o modelo político que exige a su vez una economía cada vez más abierta, privatizada, desregulada y globalizada. Pero, por sobre la inercia del modelo, su mantenimiento requiere instrumentos de participación y consenso. ¿Cómo construir consensos cuando la economía polariza y segrega? ¿Hasta dónde es posible encauzar la política tal como se percibe en los inicios de la transición cuando el sistema electoral y el de partidos no garantizan la representatividad y participación del conjunto de la sociedad?

Abstract

Practically it exists a consensus in the recognition that in Chile has achieved be imposed a society model whose soundness in terms of its reproduction seems something unquestionable. However, there are fundamental questions that they have not been cleared. In presidential selections, technically a second return defines the result though it does not solve the narrowness of the differences; this can be considered an index of the difficulties incubated in the continuity itinerary. Either it can be disavowed the political impact of the social expectations accumulated to be proven that the concept of "equity" has not achieved be domiciled in the general development of the economy and the society neither in the feeling of the population. This society model, inheritance of the military regime much more than the previous one, seems to demand, as inherent phenomenon to its operation, the deepening of the social and political asymmetries that always existed. All this is not desirable, it is argued, to the time that orchestrates decisive proposals and resolutory mechanisms within a same matrix or political model that demands at the same time a increasingly opened economy, privatized, deregulated and globalized. But, by on the inertia of the model, its subsistence requires participation and consensus instruments. How to build consensus when the economy polarizes and segregates? Until where is possible to channel the policy such as is perceived in the beginnings of the transition when the electoral system and of parties does not achieve to guarantee the representation and participation of the whole society?

Los contornos problemáticos de un modelo

Más allá de las discrepancias, es casi un lugar común asumir en la historia política contemporánea de Chile la instalación de un modelo de sociedad cuyo proceso

acarrea no sólo cambios profundos sino también importantes quiebres en su trayectoria económica, política e institucional. Desde cierta perspectiva analítica esta experiencia ha sido interpretada en términos de una "revolución capitalista modernizadora". Sin ser la única, ni probablemente la más difundida, es en esta conceptualización donde la fisonomía del cambio operado enseña mejor su dimensión profundamente reordenadora (Moulian, 1993:286).

Por sobre las visiones exageradas, ya sea en su versión exitista o de rechazo radical, en el registro de este modelo de sociedad puede advertirse, junto con sus indicadores de modernización, una acumulación de problemas sociales que no encuentran cauces resolutivos satisfactorios. Aunque puede parecer demasiado genérico hablar de un "modelo", su significación no da lugar a equívocos. Su soporte aparece como el núcleo de la transición política. Es más, la transición es para que todo cambie a condición de que el modelo se reproduzca.

Lo que resulta del proceso de transición en Chile son negociaciones acotadas en el espacio de este modelo que no elimina el análisis de las condiciones en que transcurre. Todo sugiere más bien la exigencia de volver a pensar la realidad política desde sus condiciones. Porque estamos ante la continuidad de un sistema social cuya "reproducción ampliada" demanda de la existencia de mercados interconectados, de libre competencia global pero con condiciones laborales precarizadas por la fuerza que impone la dinámica de una competitividad generalizada.

Lejos de cualquier "mano invisible", esa competitividad es constitutiva del modelo y deliberadamente fomentada en cuya dinámica se forja la necesidad de una masa de pobres que opera como su soporte. Flexibilización de las relaciones laborales, disminución de las oportunidades de empleo, precarización e informalización del trabajo e incremento de la pobreza y las desigualdades son, en la historia reciente, escalones sociales descendentes convertidos en un verdadero itinerario de regularidad.¹

Este modelo de sociedad, más que el anterior vinculado a los llamados "Estados de bienestar" o de "desarrollo hacia adentro", parece exigir el ensanchamiento incesante de una franja de asalariados precarios y una cuota estructural de pobres que garantizan un sostén en última instancia de la competitividad.

Todo esto no es deseable, pero tiene, según algunos, la fuerza de los hechos: "en una economía abierta y global, la única opción para Chile es, al parecer, correr la misma suerte que el sistema internacional, para bien o para mal" (Drake, 2000:114). No hay, teóricamente, otro modelo posible. El proceso de modernización capitalista, entonces, adquiere un carácter imperativo. Cualquier visión alterna, en tal sentido, implicaría colocarse en la contracorriente de la historia, carente de realismo y que no pasaría de ser un *decours démodé*.

¹ Esta caracterización se apoya en referencias contenidas en CEPAL (1998) y PNUD (1998), especialmente los capítulos 1, "Paradojas de la modernización", y 8, "La realización de las oportunidades en educación, trabajo y consumo".

Pero su sustento requiere inevitablemente instrumentos de concertación que garanticen las condiciones políticas de gobernabilidad. ¿De qué gobernabilidad se trata? ¿Cómo hacer gobernable un modelo de sociedad cuya economía, al desplegarse por medio de sus políticas, más que integración produce una especie de segregación social? ¿Cómo construir consensos políticos, amplios y duraderos, cuando la economía polariza? ¿Cómo manejar el desenvolvimiento político cuando el sistema electoral y el de partidos no garantizan la representatividad y la proporcionalidad del conjunto de intereses de la sociedad? Las preguntas están conectadas por la hipótesis que pone en cuestión la gobernabilidad del modelo.

Aunque no tengamos nexos inmediatamente evidentes, la gobernabilidad puede ser encarada como un problema primordialmente político, pero con un trasfondo social. Es muy posible que en la revaloración de los problemas sociales y políticos podamos encontrar claves importantes para analizar los límites y los alcances de la gobernabilidad.² Y la lógica del modelo exige condiciones de estabilidad las cuales se vinculan con el cumplimiento de objetivos económicos cuya vigencia predetermina los espacios de la acción gubernamental. Por lo tanto, hay que preguntarse sobre la capacidad del modelo para absorber y resolver los conflictos. Aquí se asoma todo un nudo problemático que compromete los actuales procesos sociales y seguramente también su itinerario resolutivo.

La transición

La discusión que sobre la transición se ha venido desarrollando entre nosotros es en cierto sentido tranquilizadamente uniformizante. Las posibilidades de escudriñar analíticamente diversos caminos de democratización y los lineamientos interpretativos han incurrido en simplezas y esquematismos; otras veces la transición ha arrastrado a la reflexión por sendas notablemente limitadas, y por lo regular un conjunto de equívocos, restringiendo severamente los requerimientos de un mayor horizonte comprensivo. Y uno de esos equívocos probablemente encuentre un buen asidero en aquella visión que tiende a identificar transición política con profundización de la democracia.

En las ciencias sociales ya no constituye ninguna novedad reconocer la filiación teórica de las herramientas analíticas que se nuclean alrededor de la transición y la problemática de la democracia. Sin embargo, es necesario volver a mirar con un poco más de atención las teorías que reducen la visión de la política a un esquema de consenso procedimental. Cuando nos colocamos ante la evidencia de los procesos no resulta tan plausible que la democracia sea, como

² Deliberadamente utilizo la categoría de gobernabilidad en un sentido heterodoxo para tomar distancia de la matriz huntingtoniana (Huntington, 1990) y su expresión conceptual probablemente más nítida en la "Trilateral Comisión" (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Pensar hoy la política en Chile sólo desde el ángulo de la simple eficacia, legitimidad, "sobrecarga" de demandas, estabilidad política, capacidad de las instituciones, o limitarse a la acción gubernamental sin pensar en el tipo de sociedad puede resultar, a pesar de la perspectiva "realista", analíticamente muy limitado. Su continuidad en el uso de esta categoría con matices y variaciones desde luego se expresará un poco más tarde, entre otros, en algunos trabajos de Flisfisch (1987) y Alcántara (1994).

suponen algunas posturas democrático-liberales, un terreno político minado de incertidumbres. El desafío de la democracia consiste más bien en que lo que tiene por delante no es la incertidumbre, sino la certeza de un modelo, definido *a priori*, incluso en cuanto a sus marcos de competencia política.

Si a la noción de transición no le exigiéramos algo más de lo que es, una cierta fórmula descriptiva –de acuerdo con la conocida mirada de O'Donnell– que indica un movimiento de desplazamiento de un régimen político a otro, perfectamente acotado en el caso de Chile, tendríamos que admitir el estado de verificación que guarda el conjunto de elementos que dan cuenta de hacia dónde se encaminan los objetivos políticos en pugna, a partir de algunas señales que informan de las tendencias fundamentales.

Existe desde luego una distinción entre los ámbitos teóricos que conciernen a la transición y a la democracia. Pero el proceso político chileno, al cual remite la primera categoría, se desenvuelve en condiciones de grandes demandas en favor de la democracia que se nutrieron de aquel amplio movimiento dirigido a poner término al régimen autoritario pinochetista. No hay que olvidar que la transición surge precisamente de la contradicción en que se vio envuelto el conjunto de la sociedad, principalmente durante la década de los ochentas, cuyos polos fundamentales se nuclearon complejamente alrededor de la dictadura y la democracia.

Comencemos por evocar un hecho que con reiteración aparece en las percepciones que campean durante la transición: la política ha cambiado. Afirmación que oscila entre la verdad y el conformismo. La reiteración de que la política ha cambiado parece definir apriorísticamente un tajante estatuto auto comprensivo. Ciertamente, no es poca la diferencia que se puede advertir entre este periodo de transición y aquellos fatídicos años de dictadura. Pero tampoco es mucha. Y no estamos ante simples asuntos de expectativas desmesuradas o de meras visiones carentes de realismo. Entonces hay que volver a preguntarse: ¿qué puede significar un avance democrático a la luz de los antecedentes sociales y datos de referencia vinculados a la historia política reciente de la sociedad chilena? La pregunta no es inútil si tenemos presente que la dinámica que desde aquel entonces arranca, se proyecta y se desarrolla tendencialmente, todo lo cual ya sugiere que estamos probablemente ante un esquema de reiterabilidad que supera los espacios temporales típicos de un simple episodio de la política. Cualquier estrategia de respuesta diseñada hipotéticamente por la vía de movilizar ciertos recursos metodológicos buscaría poder analizar, finalmente, que la consistencia democrática de un régimen político, más allá de las definiciones de la transición, no es independiente de la modalidad adoptada para enfrentar los problemas de democratización no resueltos. Los registros disponibles en este terreno pueden constituirse en indicadores de gobernabilidad.

La democratización restringida

La Constitución que Augusto Pinochet hizo aprobar en 1980, el modo como lo hizo, es el marco institucional dentro del cual la "Concertación por la Democracia"

acepta impulsar el proceso de transición después del plebiscito de octubre de 1988. De allí que la transición que se configura en Chile sea el resultado de un acuerdo pactado entre la dictadura, habida cuenta de los intereses económicos y políticos a los cuales representa, y la Concertación de Partidos por la Democracia (Godoy, 1999). Resultaría inexacto, a la luz de estos antecedentes, hablar de "enclaves autoritarios", cuando en realidad lo que rige en el país es la herencia institucional de la dictadura.

Las reformas instrumentadas entre 1989 y el primer gobierno de la Concertación son tan menores que no alcanzaron a afectar los soportes del andamiaje institucional (Insunza, 2001). En el impulso de la transición ningún gobierno ha transgredido lo pactado. En este sentido la transición es exitosa. Es en la teoría del pacto donde hay que buscar la explicación: todo dentro de los acuerdos, nada fuera de ellos. Allí también hay que buscar las bases para la construcción del consenso requerido en materia de régimen político, sobre las metas y el funcionamiento del modelo económico y el asunto de los derechos humanos en un sentido preciso, es decir, como base de un Estado de derecho.

Probablemente el actual sistema electoral heredado sea uno de los mayores candados que impide la apertura para nuevos cauces políticos y sociales en favor de una dinámica que pudiera contribuir a la profundización de la democracia. No está de más recordar que el pilar básico de un sistema electoral democrático pasa por la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, lo que equivale electoralmente a decir que un ciudadano es un voto. De suyo se entiende que esto implica proporcionalidad entre votos obtenidos y número de representantes electos por cada fuerza política.

De acuerdo con la actual Constitución el sistema electoral descansa en el funcionamiento de tres mecanismos: el presidencial, el parlamentario y el municipal (Fernández, 2000). Sólo de modo tangencial nos referimos aquí al primero y al último para centrarnos más en el sistema electoral que rige para elegir la composición del parlamento.

El criterio deseable de un sistema electoral mayoritario y de representación proporcional que refleje la policromía de intereses y posiciones, y que evite la exclusión, no existe en el actual proceso político del país. El existente convierte a una minoría en mayoría dentro del parlamento, lo que hace que la derecha y el pinochetismo con menos de un tercio de votación puedan elegir más de cuarenta por ciento de las Cámaras. El binominalismo obliga a los partidos a la constitución de pactos electorales a nivel nacional bajo la amenaza de quedarse sin representación, no obstante haber obtenido porcentajes de votación relativamente significativos. La implicación directa de esto es la exclusión. Los partidos que no pueden pactar acuerdos electorales, tal como ocurre con aquellos que a pesar de su arraigo en la historia política del país, como el Partido Comunista, no obstante concentrar en promedio a cerca del 7 por ciento de las preferencias electorales, se enfrentan al impedimento de lograr representación.

A los alcances anteriores hay que añadir la existencia de senadores designados; obstáculos legales para reformar un Poder Judicial; los dificultosos *quorum*

exigidos para convalidar el tratamiento de cualquier legislación importante; las atribuciones del presidente con relación a una genuina subordinación de las Fuerzas Armadas al poder Ejecutivo y la consecuente imposibilidad de éste para remover, si las circunstancias políticas y el país lo reclaman, a los comandantes del Ejército y de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas.

La incidencia de los "poderes fácticos"

Las instituciones castrenses, por el reciente pasado, son un actor de primer orden en el proceso de generar el impulso y a su turno un acotamiento de la transición. En lenguaje de la política moderna podría hablarse de un actor importante, decisivo en términos estratégicos pero, en la inmediatez de la política, aparentemente de bajo perfil como si realmente se hubiera producido una *vuelta a los cuarteles*.

La pregunta que se plantea es: ¿cómo eso hoy se va a expresar y cuáles son sus perspectivas de resolución? En la lógica de la reproducción sistémica Chile puede ser visto como un país institucionalmente seguro. Las Fuerzas Armadas y Carabineros no tienen por qué suponer una intervención directa en la vida nacional. Sería innecesaria, dado que el sistema como totalidad no corre peligro, está muy bien administrado y controlado. En tales condiciones, cualquier intento por tensionar el dispositivo más sensible de la coacción física estatal saldría simplemente sobrando.

Aunque a veces se piense que la presencia militar no debe ser magnificada, porque no parece tener injerencia directa en la gestión de gobierno, su estructura y funcionamiento intactos tienen que ver con la índole de la institucionalidad dentro de la cual ocurre la transición chilena. Y esto constituye un dato central en la política real y en las decisiones. No es poca cosa para un gobierno tener que admitir que ante la petición de renuncia que le formula el Presidente de la República a un comandante, ante las pruebas que involucran e inculpan al alto mando de Carabineros en relación con flagrantes violaciones a los derechos humanos, el inculpado responde con un desacato abierto y sin mayores apremios. Fue aquel episodio protagonizado por el general Stange que, cabe recordarlo, habiendo sido sobreseído por los tribunales luego de la investigación sobre el caso de tres comunistas degollados, seguía en su cargo; no obstante el mérito inicial de Eduardo Frei, presidente entonces, que logró mostrar los límites de la institucionalidad vigente. Aquel hecho, que no ha sido el único, puso en evidencia la manera como se reagrupan y se atrincheran los sectores antidemocráticos en la actual institucionalidad junto con la derecha pinochetista, reafirmando su margen de autonomía respecto del Ejecutivo, o lo que es lo mismo, la idea de la no-subordinación de la institución armada al gobierno.

El alcance anterior, que no debe extrapolarse mecánicamente, es el reconocimiento de que las Fuerzas Armadas y del Orden, de hecho, disponen de la capacidad de tutela sobre el poder civil. Es la fuerza que garantiza el orden estatal a través de funciones políticas como en el Senado, en su cuota de designados por

influencia de las instituciones castrenses, y el Consejo de Seguridad Nacional. El presidente, en materia de ascensos y retiros, puede ejercer su decisión en términos de aprobar o rechazar de acuerdo con el escalafón cuya jurisdicción corresponde a las Fuerzas Armadas. Y en el caso de los Comandantes en Jefe y del Director de Carabineros puede llamarlos a retiro siempre que logre acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional.³ Estos instrumentos institucionales, consagrados en la Constitución vigente, expresan toda una concepción de democracia que fundamenta a su turno una posición en la política nacional y contingente. Se trata de un concepto convertido en práctica que se refiere a la democracia protegida por un guardián constitucional: las Fuerzas Armadas. Y el hecho no es gratuito. Tiene una factura para el país, toda vez que no ha surgido una fuerza capaz de colocar en entredicho y volver las cosas a su lugar modificando, para empezar, ese 10 por ciento de los ingresos de la venta del cobre, cuyos fondos se asignan a las ramas de las instituciones armadas. Ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden rebajar y menos reasignar tales fondos, a no ser que se cambie la legislación que los rige, misma que por cierto no fue el resultado de ninguna consulta soberana sino impuesta como legislación por las propias Fuerzas Armadas. A lo anterior bien puede añadirse lo que con base en estimaciones, que en un estudio más pormenorizado tendría que precisarse estadísticamente, se conoce en el sentido de que el monto de ingresos y gastos de las instituciones armadas sigue siendo un asunto polémico. A este respecto, no obstante las variaciones en los registros, el gasto de defensa en la década de los noventa, aunque ha disminuido con relación al producto, sigue siendo, en comparación por ejemplo al de salud, porcentualmente todavía muy elevado.

¿De dónde provienen estas atribuciones y por qué aparecen como expresiones de "normalidad social" dentro de un proyecto de gobierno post-dictatorial? Aunque parezca ingenua la pregunta, la respuesta probablemente está lejos de serlo. Y es que la explicación tiene una matriz estatal que resulta, en el contexto de la transición, un asunto absolutamente fuera de discusión y que tiene su custodia legal en la propia Constitución. Lejos del "paradigma de la abstención", lo que le otorga preponderancia sobre el poder civil es "la naturaleza transaccional de la transición" (García, 1998:164). La Constitución expresamente encomienda a las instituciones armadas este ejercicio del poder político por encima de los poderes civiles elegidos y que se expresa en el rol de garante del orden institucional de la República.⁴ La extensión de sus facultades alcanza a trastocar lo que habrá de entenderse por *seguridad nacional*. Los Comandantes en Jefe poseen inamovilidad por cuatro años y la cobertura de sus atribuciones en materia de ascensos y

³ El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor General, el Comandante en Jefe del Ejército, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, el Comandante en Jefe de la Armada y el Director General de Carabineros. Los demás, que sólo tienen derecho a voz, son los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda. Funge en calidad de Secretario del Consejo el Jefe del Estado Mayor Presidencial.

⁴ Artículo 90, inciso 2 de la Constitución Política de la República.

nombramientos prohíbe al Ejecutivo llamar a retiro a cualquier oficial. Para la designación de los cuatro miembros del Senado (que forman parte del conjunto de senadores designados) los Comandantes juegan un papel decisivo, además de que sus facultades se extienden hasta el nombramiento de dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional cuya decisión puede, como es sabido, situarse por encima de la voluntad del Presidente. De acuerdo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, los tribunales castrenses tienen atribuciones prácticamente ilimitadas por su grado de autonomía, que carece de contrapeso democrático. En virtud de esto, son enteramente razonables las valoraciones políticas de que en tales condiciones habrá muchas dificultades para colaborar en el esclarecimiento de delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura. Esto es, entre otros factores, lo que avala el razonamiento de que en Chile hay más limitaciones que condiciones para llevar el tema de los derechos humanos hasta las últimas consecuencias en materia de justicia (Lira, 2001). Y para reformar la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de acuerdo con la Constitución se requiere el voto de 57 por ciento de diputados y senadores en ejercicio.

Dentro de este encuadre institucional, el peso del poder militar sobre los poderes civiles habla de las limitadas posibilidades de que se impulse una profunda reforma política e institucional. Y pocas dudas quedan de la erosión que estas figuras institucionales, propias del periodo dictatorial, causan a la soberanía popular. Que la dinámica política de la transición no logre eliminar estas trabas, colocando en entredicho las propias invocaciones democráticas en que se inspiran, parece un flagrante contrasentido. Sin embargo, la explicación a esto hay que buscarla en los reacomodos y articulaciones de los núcleos políticos que deciden el curso real de los acontecimientos, cuyo modo de accionar dentro de los limitados márgenes institucionales no hace más que opacar la visibilidad de los soportes del sistema de dominación.

Transcurrido ya un tramo considerable en la experiencia post-dictatorial, parece lógico que el componente autoritario debe replegarse completamente, es decir, desaparecer del escenario político. Consecuentemente, y de manera correlativa con aquel proceso de indispensable retraimiento, el elemento democrático debería expandirse social y políticamente para ejercer una genuina hegemonía en la sociedad chilena.

Política de clase de la "clase política"

Más allá de las normas mismas por las que se rige el binominalismo, al no haber reforma electoral tampoco se pueden cambiar las correlaciones dentro de ambas cámaras como para impulsar cambios sustanciales a la Constitución y, en consecuencia, tampoco hay posibilidad de aprobar una reforma electoral. Intentos, planteamientos y polémicas al respecto ha habido, desde luego, por parte de los gobiernos de la Concertación pero sin mayores éxitos transformadores. La expectativa de lograr primero una mayoría parlamentaria consistente, para luego introducir reformas importantes es prácticamente una ilusión. Las leyes electorales y

el sistema de partidos conformados bajo la dictadura son un verdadero dique de contención para introducir cualquier reforma significativa.⁵ Círculo de hierro y a la vez caldo de cultivo que asegura la vigencia de la llamada "democracia de los acuerdos", es decir, una política de cúpulas que retroalimenta el inmovilismo y el protagonismo de intereses que, a pesar de invocar los problemas de la política, muy poco tienen que ver con las expectativas del país cuyo voto, guste o no, le otorga cuota de solvencia a la política que se efectúa desde La Moneda y el Parlamento.

No tiene sentido insistir en las coincidencias entre las fuerzas que impulsan la transición en cuanto al diagnóstico sobre las limitaciones de la política. Abonar más datos a lo que ya se conoce sólo alimenta la simplicidad y sería tanto como seguir diagnosticando la existencia de la desigualdad o las "insuficiencias" del sistema político. Por sobre estos hechos, siempre hay un terreno no evidenciado que contiene los supuestos con cuyo contenido se vinculan las concepciones de democracia o de transición a la democracia. La Concertación asume el sentido de las exigencias sociales y políticas de la transición más como expresión de responsabilidad con el sistema político que como una estrategia de transformación democrática. Esta es la tendencia predominante que explica la índole de los acuerdos entre la derecha y la Concertación. Hay también contratendencias con limitadas estrategias de articulación en donde pesa, aunque poco, la voluntad de quienes, ya sea desde dentro o fuera del gobierno, buscan impulsar reformas institucionales cuyos soportes son al fin y al cabo el punto que vincula al régimen anterior con el de la Concertación.

No es exagerado afirmar que la llamada "política de los acuerdos" es una característica distintiva de esta transición. Es a la vez la prosecución del tipo de salida negociada entre el régimen militar y los sectores que conformaron la Concertación que a la postre se impuso, con el auspicio —no está de más recordarlo— de la jerarquía de la Iglesia Católica y el Departamento de Estado norteamericano que advirtieron anticipadamente, ante la profundización de la crisis de la dictadura, el riesgo de una solución política que se perfilaba diferente debido a la posible preponderancia de la izquierda.

Dentro de este juego político que prevalece hoy, hay cabida de sobra para las justificaciones sobre por qué la Concertación no cumple su promesa de avanzar en las reformas, dando de nueva cuenta la ya muy consabida respuesta circular: porque "no hay mayoría en el parlamento", porque la "derecha las bloquea".

En un comienzo esa respuesta política pudo haberse aceptado, condicionada a la expectativa de que vendrían tiempos de encarar con verdadera decisión política los obstáculos para hacer avanzar la transición hacia la democracia. Sin embargo, después de diez años de esta experiencia política ya resulta inverosímil y es enteramente lógico advertir señales inequívocas de desencanto. En este sentido,

⁵ Véase Ley 18.700, "Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios", en *Diario Oficial*, Santiago de Chile, Editorial Textos Jurídicos, 6 de mayo de 1988, edición 2000, p. 46.

es un grave error seguir intentando una sola vía para introducir reformas sustantivas a la Constitución. Y un alcance de todo ello, que adquiere perfiles aberrantes en alguna esfera del discurso gubernamental, se encuentra en la imagen de "moderación política", no pedirle demasiado al sistema para resguardarlo de cualquier tendencia desestabilizadora. A modo de amarre esto también limita un posible accionar de izquierda desde la propia Concertación. He aquí una base empírica de la teoría de la gobernabilidad en su versión conservadora (Stolowicz, 1999). Su proyección es sinónimo de "conducta democrática". Por esa senda, de la "democracia de lo posible", no habrá seguramente mayoría parlamentaria, y el orden institucional heredado de la dictadura seguirá operando como estructura de imposición en el itinerario de seguir pautando los ritmos y los contenidos fundamentales de la transición.

En 1996 se llevaron a cabo elecciones de concejales; en 1997 se eligió la mitad del senado y la totalidad de la cámara de diputados, con la variante de que en este año cesaron en sus funciones los senadores que fueron directamente designados por Pinochet. Por lo anterior, y porque sigue vigente la figura de "senador designado" de acuerdo a la legalidad vigente, correspondió al Presidente, a la Corte Suprema y al Consejo de Seguridad Nacional realizar las designaciones; en diciembre de 1999 se realizaron elecciones presidenciales, y en diciembre del 2001 elecciones parlamentarias. Dentro de esta ruta electoral, con una frágil política de articulación social y una poderosa derechización del espectro político, no existe mucha posibilidad de adelantar un escenario diferente al conocido y probablemente la transición siga su misma tónica.

La derechización de la política

El saldo después de una década de experiencia de transición no es satisfactorio. Es posible argumentar que no se ha podido avanzar más. Pero queda la duda de si se ha venido haciendo todo lo posible para profundizar la democracia. Cuando se ha diluido o perdido aquella jerarquización opositora a la dictadura, ratificada y sustituida por el peso del encuadre institucional, parece lícito pensar que el modelo heredado, después de todo, no parece tan malo como se percibía. Sus fallas definen el margen para las invocaciones sociales de la política. Pero el modelo entronizado por la dictadura no se discute.

En el Chile de la transición post-pinochetista ha germinado, sin que ninguna fuerza alterna haya logrado impedirlo, la semilla de una nueva derecha. Su irradiación permea de un modo transversal muchas tiendas partidarias y secreta por doquier una atmósfera ideológica de conservadurismo. Se cometería un error de perspectiva si la indagación se realizara sólo en los anclajes "naturales" de la derecha partidaria, es decir, sus organizaciones expresamente construidas y operantes: la Unión Democrática Independiente y Renovación Nacional. Estas fuerzas poseen, desde luego, poderosos soportes ideológicos coadyuvantes y pueden ser —sin que sean idénticos— responsables en importante medida del estilo pragmático de hacer política.

Pero el terreno más fértil está abonado por las articulaciones más extendidas con impactos diferenciados dentro de la propia Concertación. Habrá que analizar con mayor detenimiento las formaciones y reagrupamientos partidarios, especialmente la nueva dinámica del socialismo chileno. Una hipótesis de dos ángulos analíticos al respecto es que, por un lado, sin ella no habría podido impulsarse la renovación de la izquierda, en el sentido de su relocalización con vistas a un domicilio más funcional, es decir, hacia el centro de la política, que significa una cuota significativa de derechización; y, por otro lado, hoy el orden post-pinochetista probablemente no tendría los argumentos para construir el equilibrio requerido para la transición.⁶ La política y el juego de discrepancias, incluyendo las electorales, dentro de los estrictos parámetros institucionales custodiados por los poderes fácticos, no son más que señales de la existencia de esta reconfiguración del sistema de fuerzas políticas.

Cuando el núcleo gobernante prioriza el juego de equilibrios que el modelo de sociedad requiere sólo hay política en un sentido administrativo. El modelo de sociedad y su sistema de dominación quedan totalmente expuestos. De allí que las elecciones presidenciales dejan el saldo, entre la derecha y la Concertación, de un virtual empate. Y una segunda vuelta define técnicamente la diferencia, pero no modifica su estrechez.

En las parlamentarias se advierte también un corrimiento hacia la derecha. Aquí no nos referimos tanto al número de escaños ganados o perdidos, asunto al que no le restamos importancia, sino a la pervivencia del formato de dos coaliciones, o polos de agrupamientos políticos, mismos que no han podido impulsar propuestas democráticamente transformadoras. Aquí subyace una problemática política de fondo que tiene que ver con la consolidación de un esquema en las relaciones de fuerza en la historia política reciente del país y cuyos límites todavía están en discusión (Tironi y Agüero, 1999). Ante este cuadro, no parece, desde el punto de vista de las transformaciones democráticas que el conjunto de la sociedad requiere, que pueda considerarse una fortaleza política la manutención de los mismos esquemas pautados para la lucha electoral y el gobierno del país.

Equidad dentro del modelo o la "cuadratura del círculo"

Armonizar democracia política con crecimiento económico y equidad social es tal vez la mejor forma de sintetizar el propósito central del gobierno de la Concertación en la perspectiva de la transición que se inicia formalmente el 11 de marzo

⁶ A manera de nota para una reflexión puede ser de utilidad la siguiente transcripción tomada de un artículo firmado por Ricardo Lagos: "A quienes somos socialdemócratas nos interesa, en las palabras de Felipe González, compatibilizar la profundización de una economía global con el progreso global. Tanto ayer como hoy nos interesan valores cuya vigencia es ajena al paso del tiempo como la solidaridad, la equidad, la libertad. Pero, sin duda, también nos interesa la estabilidad, el crecimiento económico, la eficiencia y los equilibrios macroeconómicos. De manera principal, preocupa la tensión que se observa en diversos lugares del mundo entre, por un lado, los avances de la economía de mercado y, por otro, la persistencia de un estancamiento social" (Lagos, 1999: 22).

de 1990. Después de casi 17 años de dictadura militar, al asumir el gobierno la Concertación se propuso, manteniendo una economía de libre mercado, el crecimiento dentro del equilibrio macroeconómico, una política simultánea de mejoramiento de las condiciones distributivas y de erradicación de la pobreza.

El problema, como es fácil suponer, dista bastante de ser un asunto trivial. Su instrumentación requiere de una fuerte validación social para responder a las expectativas democratizadoras que, en contraste con el periodo previo, la población ha venido alimentando legítimamente.

La estrategia de desarrollo dentro de la cual se inscribe la política social, en efecto, afirma la necesidad del Estado de responder a los principales desafíos, toda vez que los problemas no se resuelven "por la sola acción del mercado y de paliativos temporales" (MIDEPLAN, 1999). En este sentido, se asume la crítica de las políticas compensatorias o asistencialistas, pero no hay una renuncia a programas focalizados que se formulan junto con los universales que aparecen ligeramente recuperados. Se revalora la acción del Estado, pero no hay renuncia al principio privatizador.

Transcurrida la década de 1990, el saldo de los registros disponibles muestra que la tendencia de distribución del ingreso no se ha modificado. En 1990 el quintil de mayores ingresos de la población obtenía 14 veces más que el quintil más pobre. En 2000 esa diferencia creció 15.3 veces (MIDEPLAN, 2001). Con relación a la pobreza hay, estadísticamente, una disminución durante la década, aunque su ritmo se desacelera en el segundo quinquenio. Al llegar al año 2000 la extrema pobreza vuelve a registrar un ligero incremento porcentual (CASEN 2000, 2001). Esto puede estar sugiriendo que, pese a la aplicación puntual de medidas correctoras, persiste una tendencia estructural no revertida, y probablemente irreversible, con las mismas políticas hasta ahora instrumentadas.

¿Cómo puede encararse la comprensión de esta sociedad que en sus registros exhibe menos pobreza y a la vez mayor desigualdad? Aquí no interesa seguir avanzando en el análisis de la estructura económica del modelo y su desarrollo; tampoco intentar otra evaluación de las políticas sociales (Ruiz-Tagle, 2001), idea con la cual ni de lejos se pretende rebajar su acrecentada importancia (Franco, 1999). Interesa explorar el juego de posiciones que se están movilizándose detrás de las cifras y los diagnósticos. Entre las que son posibles de advertir en el campo de las ideas y la política hay una implicación que, más allá de las singularidades de la coyuntura en que ocurre, puede ser abordada desde el punto de vista de la articulación del juego de intereses que pugnan por el control de la orientación de la economía y la política (Salinas, 2000).

El Mercurio, tradicional termómetro político de la derecha, externó en una nota editorial la idea de que la disminución de los índices de pobreza y miseria "se puede lograr en forma acelerada, aunque el ingreso no esté igualmente distribuido". Y agrega con notable agudeza que la redistribución del ingreso "desalienta el crecimiento económico y conspira contra la erradicación de la pobreza." (*El Mercurio*, 15 de julio de 1995). Esa visión, además de reforzar una posición política, alimenta la idea de que el crecimiento económico tarde o temprano

derramará sus beneficios. Mientras tanto, según esa lógica, hay que evitar cualquier política que pudiera desalentar su ritmo de crecimiento.

El Centro de Estudios Públicos difundió un artículo en el cual se concluye, después de un análisis de la relación entre crecimiento y distribución, que el primer impulso del gobierno de la Concertación en materia de disminución de la pobreza es debido al "rol fundamental del crecimiento económico" (Beyer e Irrazábal, 1995:2). Y más adelante cierra la línea de su argumentación formulando la pregunta: ¿"hasta qué punto el tema de la desigualdad es una preocupación global de la población, o se trata de una inquietud de la elite política o de un argumento estratégico para justificar acciones de política social no focalizada?" (*Ibid*:4).

Esta idea que alimenta la ideología del crecimiento se ha fortalecido:

En el corto plazo la prioridad debe ponerse en el crecimiento (...) más crecimiento para poder incrementar el gasto social focalizado en los que más importan. Los pobres no pueden esperar. Esto significa tolerar la desigualdad en el corto plazo, teniendo en mente un futuro en el que el sacrificio de esta opción hoy redundará en el mediano plazo en una mayor igualdad (Lehmann y Hinzpeter, 2000:12).

La visión que anticipa la cita anterior posee el mérito de la claridad. La derecha, y la franja del empresariado comprometida directamente con el modelo, no está dispuesta a concertar nada que afecte el rumbo fundamental de la organización de la economía de libre mercado. Importan las políticas a condición de mantener los fundamentos del sistema de la producción, es decir, el modelo: "el libre mercado reduce la pobreza al generar riqueza, mucho más allá de cualquier otra forma de organización de la producción" (*El Mercurio*, 2001:A-3). Y las políticas sociales no admiten erogaciones presupuestarias, ni ampliación de la participación del Estado, ni menos volver a criterios predominantemente universalistas. Si esto es así, la preocupación por la pobreza, y en general la tónica de la política social, corresponde básicamente a la responsabilidad de las acciones focalizadas. En esta perspectiva la gestión pública –frente a la ensanchada franja donde se reconoce la pobreza– se torna selectiva, puntual, simplista, de exiguo costo y, por lo mismo, sin ninguna posibilidad de reencauzar tendencias (Tetelboin, 1995:77).

Frente a la fuerza de los posicionamientos del poder, que inclina a su favor la balanza política de las ideas y las decisiones, resulta inocua cualquier evaluación realizada desde el centro de la política porque cae fácilmente en la incoherencia. Tal es el caso, por ejemplo, cuando en un mismo texto encontramos afirmaciones rotundas como "Chile en los noventas: un caso claro de éxito económico" (Vial, 1998:183) y que, a poco andar, naufragan frente al peso de los registros al reconocer que "los datos efectivamente muestran que la distribución del ingreso en Chile es muy desigual y que ha cambiado muy poco en el último tiempo" (*Ibid*:187). Este "desfase" que se produce entre la política y el desenvolvimiento

de la sociedad tipifica muy bien aquellas posturas de acatamiento frente al modelo. Toda proyección de cambio en lo social no resulta convincente mientras se mantengan las condiciones fundamentales del modelo económico. Las formulaciones sobre la "lucha contra la pobreza" y la inequitativa distribución pueden, a la larga, perder consistencia cuando al mismo tiempo se ratifica la política de privatizaciones que constituye uno de los pilares del modelo de libre mercado.

Si la idea de un genuino consenso nos pone en el camino de solidificar la transición a la democracia, no vemos por ningún lado la manera en que la política armonice economía de mercado con un proyecto de equidad social. ¿Hasta qué punto es posible garantizar las metas del crecimiento y la distribución manteniendo incólumes los fundamentos organizativos del modelo? El modelo tiene más aptitudes concentradoras que distributivas. Pretender argumentar algo diferente equivale a buscar la cuadratura del círculo.

A manera de conclusión

El modelo capitalista de libre mercado en Chile, al igual que en otras partes, ha sembrado muchas expectativas sociales. La ideología de la competencia y el consumo se ha diseminado y tiene una considerable cuota de avance en el campo de los comportamientos sociales. Su arraigo, sin embargo, choca con una cultura influida por la idea de la solidaridad coadyuvada por largas experiencias sociales fundadas en una fuerte presencia de lo estatal en el desarrollo de los diferentes aspectos comprometidos con el bienestar de la población. Pero también choca con los sentimientos de insatisfacción social. Pero así como se acumulan problemas no resueltos, hay también en la inmensa mayoría social una acumulación de desconfianza política, saturación ideológica y falta de credibilidad cuyas múltiples señales son datos con los cuales debemos trabajar.

Sea como fuere, no podríamos concluir este apartado sin preguntarnos hacia dónde probablemente se dirige la transición en Chile.

El diagnóstico socialmente deficitario, que se deriva de la experiencia de la transición en Chile y que profundiza las históricas asimetrías, no será un obstáculo para la incorporación de la economía al mercado mundial. Y la pregunta inevitable que de allí surge tiene que ver con la modalidad bajo la cual esa inserción ha venido ocurriendo. En efecto, (sólo) ciertos sectores han logrado ponerse a tono con las exigencias de la tecnología, los requerimientos de la eficiencia, el aprovechamiento de la llamada *ventaja comparativa* y consecuentemente con el tipo de modernización que el sistema ha logrado imponer en este periodo. Son los sectores que han sabido *competir con agresividad* y responder —se dice— a las *exigencias de la globalización*.

Hay empresas y sectores que tienen funcionamientos propios de economía global y moderna: alta productividad, trabajadores protegidos, salarios adecuados vinculados al desempeño (...) Pero en Chile hay también otro mundo laboral: más de 900 mil trabajadores están en la informalidad, sin ningún tipo

de protección de salud, seguridad social, desempleo u otros [sic]. Un millón y medio de trabajadores percibe rentas mensuales inferiores a 300 dólares (...), empleo de niños en labores productivas, altas tasas de riesgos en sus actividades laborales y deplorables condiciones de empleo (Lagos, 2001:230).

Diagnóstico correcto. Sólo que el problema de esta forma de modernización neoliberal no garantiza la extensión de sus beneficios sobre el conjunto societal, y si lo hace no será más que en una mínima proporción convirtiéndose más bien en una especie de "enclave" cuya dinámica real sólo habrá de incrementar el desbalance económico que estructuralmente existe. Se sabe que los sectores de la estructura económica más dinámicos de este modelo de modernización no son los mejores generadores de empleo.

El correlato político de esta modernización capitalista es una forma de democracia restringida que efectúa sus ajustes de cuenta con el debilitamiento de los márgenes de participación y movilización. Tales ajustes van de la mano con las condiciones de reproducción de este modelo de sociedad que exige mercados abiertos, desregulados y nuevos requerimientos de explotación de la fuerza de trabajo, condiciones que no son más compatibles con una estructura de poder sindical coherente ni con normas contractuales rígidas.

El proceso de transición, que en tal contexto se ha impulsado en Chile, no ha podido ni ha sabido construir la voluntad necesaria para abordar los contenidos sociales de la democracia. Su correlato político es que no hay profundización democrática. Porque, por sobre las demandas que favorecen el cambio democrático, predomina el compromiso político con el modelo de sociedad.

El modelo de sociedad y la dinámica que le es inherente producen gérmenes de ingobernabilidad, incluso en el terreno mismo de la eficacia gubernamental. Tales condiciones remiten a un contexto de divorcio creciente entre una democracia, restringida a ciertas formas de hacer política que no refleja al conjunto diverso de la sociedad, una arquitectura estatal impermeable a las necesidades de cambios institucionales y una economía –más allá de sus episódicas compensaciones distributivas– socialmente polarizante. Y el análisis de la transición va planteando cada vez más la necesidad de hacerse cargo del modelo de sociedad vigente, cuyo funcionamiento constituye una camisa de fuerza para la profundización de la democracia.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel (1994), *De la gobernabilidad*, IX Congreso Latinoamericano de Sociología, San Salvador, El Salvador.
- Beyer, Harold e Ignacio Irrazábal (1995), "Logros en pobreza. ¿Frustración en la igualdad?", en *Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- CASEN 2000 (2001), *Encuesta de caracterización socioeconómica*, Ministerio de Planificación Nacional y Cooperación, Santiago de Chile, julio.

- CEPAL (1998), *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago de Chile.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press.
- Drake, Paul W. (2000), "El nuevo escenario político", en *Nuevo gobierno: desafíos de la reconciliación, Chile 1999-2000*, Santiago, FLACSO.
- El Mercurio*, "Mercado: más desarrollo, menos pobreza, más libertad", Santiago de Chile, 12 de marzo de 2001.
- Fernández Baeza, Mario (2000), "El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas", en A. Squella y O. Sunkel, *Democratizar la democracia: reformas pendientes*, Santiago de Chile, LOM/Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Flisfisch, Ángel (1987), "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, núm. 3.
- Franco, Rolando (1999), "La agenda social de América Latina al comienzo del tercer milenio y el papel de las políticas sociales", en revista *Contribuciones*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano/Konrad-Adenauer Stiftung, año XVI, núm. 4, octubre-diciembre.
- García, Gonzalo (1998), "La defensa nacional y las Fuerzas Armadas", en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (editores), *Chile en los noventa*, Santiago de Chile, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.
- Godoy Arcaya, Oscar (1999), "La transición chilena a la democracia pactada", en *Estudios Públicos*, Chile, núm. 74.
- Huntington, Samuel (1990), *El orden político en las sociedades de cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Insunza, Alfonso (2001), "La Constitución Política de 1980 y el Derecho a la Justicia", en *Encuentro XXI*, Santiago de Chile, año 6, núm. 18.
- Lagos, Ricardo (1999), "Latinoamérica. Otra tercera vía", en revista *Nexos*, México, año 22, vol. XXII, núm. 260.
- (2001), *Mensaje Presidencial*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Secretaría de Comunicación y Cultura, 21 de mayo de 2001.
- Lehmann S.-B., Carla y Ximena Hinzpeter K. (2000), "Los pobres no pueden esperar..., la desigualdad, sí", en *Puntos de Referencia*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Lira, Elizabeth (2001), "La mesa de diálogo de derechos humanos. ¿Una iniciativa de reconciliación política?, Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washingtton D. C., september 6-8.
- MIDEPLAN (1999), *Balance Económico y Social, 1990-1999*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación Nacional y Cooperación.
- (2001), *Impacto distributivo del gasto social 2000*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación Nacional y Cooperación, Informe Ejecutivo.
- Moulian, Tomás (1993), *La forja de ilusiones: el sistema de partidos 1932-1973*, Santiago de Chile, ARCIS/FLACSO.

- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile 1998*, Santiago de Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ruiz-Tagle, Jaime (2001), "¿Para dónde van las políticas sociales?", en revista *Mensaje*, Santiago de Chile, núm. 496, enero-febrero.
- Salinas Figueredo, Darío (2000), "Lo social desde la política", en *Papeles de Población*, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, año 6, núm. 24, abril-junio.
- Stolowicz, Beatriz (1999), "Gobernabilidad como dominación conservadora", en Darío Salinas Figueredo (coordinador), *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, México, Editorial Triana/Universidad Iberoamericana.
- Tetelboin, Carolina (1995), "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en Carlos M. Vilas (coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Tironi, Eugenio y Felipe Agüero (1999). "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?", en *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, núm. 74.
- Vial, Joaquín (1998), "La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad", en Cristian Toloza y Eugenio Lahera (editores), *Chile en los noventa*, Santiago de Chile, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.