



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Concertación de Partidos por la Democracia: Coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010

Yopo Herrera, M.D.

Citation

Yopo Herrera, M. D. (2013, October 2). *Concertación de Partidos por la Democracia: Coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21849>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21849>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/21849> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Yopo Herrera, Mladen Daslav

Title: Concertación de partidos por la democracia : coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010

Issue Date: 2013-10-02

Capítulo 3

Los aprendizajes en el marco del plebiscito y la transición

En este capítulo hago particular referencia al contexto crítico que se vivía (critical juncture) en la segunda mitad de los ochenta; a la virtud de los aprendizajes y decisiones positivas que hicieron los partidos de oposición democrática en los ámbitos ideológicos, coalicional y políticos (institucionalismo histórico basado en los actores); al proceso de transición y los condicionamientos institucionales y culturales que enmarcaron su devenir (veto players, nichos autoritarios y leyes de amarre); y, al empate político que implicó el triunfo en el plebiscito de 1988 y los retornos crecientes en términos societales, políticos y coalicionales que implicaron las políticas seguidas por los primeros gobiernos democráticos de los presidentes Aylwin y Frei.

3.1 Las imposiciones de una coyuntura crítica

Chile, como se expresó, enfrentaba una coyuntura política muy delicada (critical juncture) caracterizada por el desgaste y la deslegitimación del régimen militar que había sido incapaz de cumplir con los prometido en términos económicos y un cierto cansancio con las arbitrariedades y la falta de libertad.

En este escenario irrumpe con fuerza en la escena política un creciente movimiento popular opositor (trabajadores, estudiantes, colegios profesionales, pobladores), como se percibe ya el 18 de noviembre de 1983; la opositora Alianza Democrática había patrocinado un acto en el Parque O'Higgins, considerado el más masivos desde el golpe de 1973 (se estimó que asistieron unas 500 mil personas) y luego el 1 de mayo de 1984 en el acto celebrado en el mismo parque para celebrar el Día Internacional del Trabajo, asistieron unas 250 mil personas.¹

También se había producido una rearticulación de los partidos políticos y un acercamiento de la oposición a partir de dos procesos. Primero, la renovación ideológica que había vivido parte del socialismo que rompe con el proyecto histórico de la Unidad Popular (particularmente el eje de la alianza comunista-socialista). Así, en particular, tras los congresos de La Habana en 1975 y de Argel en 1978 (en realidad se realizó en

¹ Ver Enrique Palet, "1983-1986: El auge de la movilización social", Memorias Para Construir la Paz (Cronología), Arzobispado de Santiago - Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, en <http://www.archivovicaria.cl/archivos/1983-1986.pdf>

Berlín), la dirección del PS dirigida por Carlos Altamirano hizo una renovación ideológica donde se revaloró la democracia y se planteó una convergencia con la Democracia Cristiana. Esto provocó una respuesta de la sección interna del PS en 1979 y una contrarrespuesta del exterior, que culminó con la fragmentación del PS. Esta situación empieza a revertirse en 1982 con la creación de la Secretaría para Convergencia Socialista, la creación del Bloque Socialista en 1983, y la unidad final alcanzada el 27 de diciembre de 1989.² El segundo, es el tránsito de la Democracia Cristiana desde un apoyo no entusiasta al régimen militar en espera de un traspaso de poder a sus manos hasta fines de 1974 (ello sin considerar los 13 dirigentes de ese partido que condenaron el golpe desde un inicio), pasando por un bajo perfil en espera de una salida pactada y pacífica hasta 1978, hasta optar por la movilización popular pacífica bajo la dirección de Gabriel Valdés.³

Por último, la conflictividad del escenario se complejiza con la presencia de organizaciones armadas como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y en menor medida del grupo Lautaro y del MIR.

El FPMR fue un grupo armado de izquierda con instrucción en diversos países socialistas y con prácticas de combate en Centroamérica y África. Inicia sus actividades en diciembre de 1983 causando un apagón a nivel nacional. Ya para octubre de 1984 había ejecutado 1.889 acciones. Recién a mediados de 1985 el FPMR estuvo en condiciones de operar en un 100 por ciento. El año 1986 fue fijado por el FPMR como decisivo y hacen una masiva internación de armas, pero el 90 por ciento de ellas fueran descubiertas por las fuerzas de seguridad del régimen de Pinochet. Este fracaso fue un fuerte golpe para el FPMR, pero a pesar de ello atentaron en contra de la vida del propio dictador el 7 de septiembre de ese año (“La Operación Siglo XX”), pero Pinochet sobrevivió. El fracaso de matar a Pinochet detonó una crisis que acabó con la unidad del FPMR, el distanciamiento con el PC y la muerte de connotados opositores.⁴

² Ver, entre otros, Ignacio Walker (1988), *Un nuevo socialismo democráticos en Chile*, Colección Estudios CIEPLAN 24: 5-36.

³ En marzo de 1977 (Decreto Ley 1.697) el PDC fue disuelto, sus bienes fueron confiscados, sus medios de comunicación silenciados y algunos de sus dirigentes relegados y después exiliados. Este hecho evidencia el tránsito desde el apoyo a la oposición. Cristián Gazmuri (1999-2001), *op cit.*

⁴ Con la llegada de la democracia, el FPMR redujo sus acciones. Luego del asesinato del senador de derecha e ideólogo del régimen militar, Jaime Guzmán Errázuriz, en abril de 1991, y del secuestro de Cristián Edward Del Río, hijo del dueño de *El Mercurio*, en ese mismo año, cesó sus operaciones hasta 1996 cuando logró el rescate de varios frentistas de la Cárcel del Alta Seguridad de Santiago. Actualmente, el FPMR se encuentra desmovilizado y busca su inserción como actor político participando informalmente en el bloque ‘Junto Podemos Más’.

Ante la intransigencia del régimen de abrir espacios de participación, entonces, uno de los escenarios que se planteó como posible salida fue la “centroamericanización” del proceso político: es decir, una salida violenta con la presencia del componente militar y con un resultado incierto y desastroso. Existían organizaciones políticas y sociales fuertes y movilizadas, y un dispositivo militar liderado por el FPMR que incluso en 1986 había sido capaz de atentar en contra del general Pinochet. Este atentado al agudizar la represión, por otro lado, cerró cualquier tipo de instancia de negociación.

Ya en 1986 la oposición al régimen se da cuenta de que mientras existiera cohesión en las FF.AA. y sin una avasalladora presión social, tendrían que ajustarse a los plazos entregados por el régimen en la Constitución de 1980. Por ello se pensó con un criterio realista en la estrategia de una salida moderada que consistía en ir democratizando la sociedad desde abajo y aprovechar esta pequeña luz institucional que proveía la propia Constitución de 1980 (disposiciones transitorias 27 a 29), esa Carta Magna que había sido aprobada sin las mínimas garantías: esta era la realización de un plebiscito que tenía por propósito, en el contexto ideal pensado, perpetuar el régimen militar y prolongar la continuidad de Pinochet por ocho años más hasta 1997 [Arrate, 2004: 3-4]. Para ello, en marzo de 1986, en un acto de la Federación de Colegios Profesionales se propone crear la “*Asamblea Nacional de la Civilidad*”, la cual crearía la “*Demanda de Chile*”. Una vez creada y entregado al gobierno el documento, este lo desestima y la oposición llama a nuevas protestas y manifestaciones pacíficas.

Para 1988, Pinochet había nombrado por segunda vez a Sergio Fernández como ministro del Interior (ocupó ese cargo entre 1978-1982) con el propósito de preparar el plebiscito y cumplir el objetivo de proyectar al régimen y su figura central más allá del 2000, pero sin el consenso de la Junta Militar como lo declara el general Matthei, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea:⁵

“El gobierno inició su campaña electoral incluso antes de que los comandantes en jefe entráramos a definir el procedimiento para elegir al candidato, o el nombre de éste. Y en abril de 1988, el general Pinochet se autoproclamó candidato, cosa que por lo demás ya habían anunciado desde antes el ministro de Defensa y el general Serré. El hecho nos molestó, naturalmente. El almirante Merino fue el primero en saltar al ruedo, señalando ante la prensa que el candidato debería ser un civil de unos cincuenta y tantos años de edad, adornando de tal forma su descripción -en su estilo-, que resultó fácil adivinar que se refería a Hernán Cubillos. Conversando después con él, le dije que pensaba en forma parecida, aunque no me habría atrevido a decirlo en público. Sin embargo, como él ya

⁵ *La Tercera*, “Reportajes”, 17 de agosto de 2003, p.5.

había dado el primer paso, le manifesté que yo también daría mi opinión en igual sentido. Y el general Stange también coincidió con nosotros en que el candidato debería ser un civil o un general de Ejército retirado. Barajamos varios nombres (...)”.

Agrega que incluso se manejaron los nombres del ex ministro de Hacienda Hernán Büchi y de Ernesto Videla, pieza vital en la mediación del Vaticano en la disputa con Argentina, ya que se pensaba que “lo más probable era que perdiera el plebiscito, sea por cansancio de la gente, la falta de una organización política poderosa que lo respaldara o, lo que es más probable, por ambas causas”.⁶

El general Matthei también percibió esta coyuntura como una posibilidad de sacar a las FF.AA. de la política, al menos de la contingente, a partir de los efectos negativos que su participación en la contingencia estaba teniendo en la disciplina y en las capacidades profesionales de las mismas (los militares están formados para la defensa y no el orden público). Sin embargo, Pinochet y los más allegados del gobierno lo percibieron como un mero trámite legitimador a partir de un supuesto control sociedad y del proceso electoral y de la creencia de que el chorreo económico del modelo tendería a inhibir las expectativas políticas de democratización en pro de un eje más individualista de bienestar (base de la ideología neoliberal y de democracia protegida). La dinámica del escenario político conspiraba para consagrar la hipótesis central de continuidad que manejaba Pinochet y sus más cercanos, por razones muy diversas. Entre ellas, cabe destacar la maduración política opositora expresada en la consolidación de referentes políticos y sociales amplios con expresividad pública.

Claramente el régimen fue incapaz de eliminar el sistema de partidos, fundamentalmente por tres razones (Valenzuela, 1998: 46-51). La primera, es que los militares asumieron equivocadamente que la identificación partidista, particularmente en la izquierda, podía explicarse simplemente por la pobreza (privación material) y que dado el crecimiento económico y la mejora del nivel de vida se socavarían dichos vínculos.⁷

Segundo, asumieron que una intensa represión y la desaparición de la política electoral y de partidos durante dieciséis años provocarían el fin de los partidos políticos. Sin embargo, los partidos no desaparecieron, sino que se expresaron externamente en

⁶ *Ibid.*

⁷ Por el contrario, la identificación con los partidos de izquierda es el resultado de una organización y socialización políticas, reforzada por grupos de referencia claves como los sindicatos, las asociaciones profesionales y grupos sociales y culturales. De hecho, la izquierda chilena es respaldada por grupos tanto de ingresos bajos como altos.

otras esferas (asociaciones gremiales y de vecinos, sindicatos obreros, grupos estudiantiles, agrupaciones culturales y religiosas, etc.).

Por último, también percibieron erróneamente que podían transformar el sistema de partidos sirviéndose de la ingeniería legal y constitucional. En una primera instancia, la Constitución de 1980 proscribía a los partidos de izquierda, sin embargo, tras la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, esta disposición fue eliminada (reformas de 1989) y reemplazada por un texto más moderado que prohíbe solo las conductas o acciones antidemocráticas. Incluso la propia la ley electoral diseñada por el gobierno militar en retirada, no fue capaz de transformar radicalmente el sistema de partidos. En palabras de Valenzuela (1998: 44-51) “La ley electoral no condujo a la eliminación del sistema multipartidista chileno, ni alteró en lo fundamental las tendencias políticas tripartitas del país, ni desplazó partidos importantes. Tan solo forzó a los partidos a organizar coaliciones (...)”.

La tradición democrático-legalista que prima en el ADN de la cultura estratégica chilena, llevó a la propia derecha política a buscar la unidad⁸ y prepararse para este evento con un protagonismo propio que la alejaba y, por lo mismo, afectaba al propio candidato del régimen.⁹

Otro factor que atentó a la continuidad de Pinochet fue el propio Tribunal Constitucional que tomó medidas controvertidas para ello (en particular para un plebiscito manejado) como la del 25 de septiembre de 1985 que resolvió que el plebiscito del 88 debería verificarse bajo la supervisión del Tribunal Calificador de Elecciones y otra, tomada el mismo 1988, donde, al revisar la ley enviada por el gobierno que regulaba las votaciones y escrutinios, agregó, entre otros, dos complementos significativos: la campaña debía durar 30 días y los medios de comunicación debían estar a disposición de los partidarios del gobierno, pero también de la oposición” (Otano, 1995:44).

⁸ El 8 de enero de 1987, el presidente del Movimiento Unión Nacional (MUN), Andrés Allamand, dio a conocer una declaración titulada “El Imperativo de la Unidad Nacional”, donde llamaba a los otros partidos y movimientos a formar una organización de unidad. A pesar de desconfianzas que nunca se superarían, el 5 de febrero se anunciaba la fusión oficial del MUN con la Unión Demócrata Independiente (UDI) y el Frente Nacional de Trabajadores (FNT).

⁹ El MUN y el PN tomaron una ruta autónoma a partir del no apoyo de Pinochet a las iniciativas de Jarpa y al acentuarse las discrepancias con la política económica. El MUN y PN se colocaron en una posición de “apoyo crítico al régimen” e impulsaron cambios democratizadores. Ya en 1984 el MUN había firmado el Acuerdo Nacional con los partidos de oposición.

En esta dirección, también resaltaron las declaraciones en 1987 de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica animando a la población a inscribirse en los registros electorales, colocando un broche moral al evento, “santificando” la participación para unos y limitando las acciones restrictivas para otros. Este hecho fue complementado con el anuncio de la Iglesia de cuatro condiciones básicas para que el plebiscito gozara de legitimidad: que hubiese suficientes inscritos, que todos los sectores de oposición tuvieran acceso a los medios de comunicación, que se excluyera toda presión en la emisión del voto, y que la recepción del voto y los escrutinios se efectuaran con la debidas garantías para la oposición.

El modelo económico, que mostraba algunos signos de recuperación al año 1988, no había logrado chorrear para alrededor del 40 por ciento de la población que vivía bajo la línea de la pobreza a pesar del enorme gasto público.

Por último, el contexto mostraba un aumento de la presión internacional a partir de la redemocratización de la región (tercera ola) y de un contexto mundial donde se percibía el fin de la Guerra Fría con el proceso de reformas iniciado por Gorbachov en la Unión Soviética en 1985. Para el plebiscito llegaron al país cientos de observadores de gobiernos, instituciones internacionales, ONG y de medios de comunicación.

Estos y otros factores terminaron conspiraron en contra de las creencias de Pinochet y sus cercanos de que el plebiscito sería un mero trámite. También sirvieron para inhibir las propuestas más radicalizadas de la oposición de entonces (izquierda más extrema) de una salida por las armas. Por último, reanclaron en el imaginario nacional la tradicional “vía institucional” como factor de cambio, en este caso de democratización.

De todas formas, fue vital y legitimador para la derecha iniciar su proceso de rearticulación relativamente temprana (1983) para apoyar el SÍ a Pinochet en el plebiscito de 1988, defender la Constitución autoritaria de 1980, fortalecer el modelo económico neoliberal, blindar a las Fuerzas Armadas y Carabineros, reforzar su aparato ideológico/comunicacional y ayudar a contener exigencias sociales de transformaciones de fondo.

La oposición y la ciudadanía para hacer frente a la disyuntiva político-electoral del plebiscito, se organiza a través de casos como el MIEL o “*Mujeres Integradas por las Elecciones Libres*” y el “*Movimiento por la Democracia y las Elecciones Libres*”, integrado por las juventudes de distintos partidos políticos. En 1987 Ricardo Lagos entrega la idea de crear una coalición de partidos para enfrentar el plebiscito. Si bien la

idea no prospera inmediatamente, esta es tomada con fuerza más tarde por otros dirigentes de la oposición del momento.

El 15 de diciembre de 1987, aprovechando la oportunidad que representaba, Ricardo Lagos junto a otros dirigentes opositores funda el Partido por la Democracia (PPD) como una organización política instrumental, cuyo objetivo fundamental era terminar con la dictadura y alcanzar nuevamente la democracia en Chile por medios políticos y pacíficos, en este caso movilizándolo a los chilenos para rechazar el plebiscito. Esto queda refrendado en la declaración de principios del PPD:¹⁰

“(…) reconoce como elemento básico de todo su accionar político, la búsqueda de la plena democracia, fundada en el ejercicio de la soberanía popular. Por tanto, sostiene que todo poder político sólo tiene legitimidad cuando se origina en la voluntad del pueblo, plenamente expresada en elecciones libres, directas, secretas, competitivas e informadas, tanto de Presidente de la República, como de Congreso Nacional y de autoridades municipales”.

La enorme diversidad política de sus fundadores, puesto que muchos de estos provenían desde militancias tan diversas como la comunista hasta nacionales de derecha, hizo difícil una definición política más allá de estos “grandes titulares”. Luego del triunfo del plebiscito de 1988, el PPD muestra una importante aceptación ciudadana debido a los triunfos electorales y su novedosa agenda (temas ambientales, de la mujer, la cultura, la diversidad, etc.) y se perpetúa en el tiempo bajo un sentido reformulador de la tradición de la izquierda (un progresismo que transita entre el socioliberalismo y la socialdemocracia en el mundo de hoy).

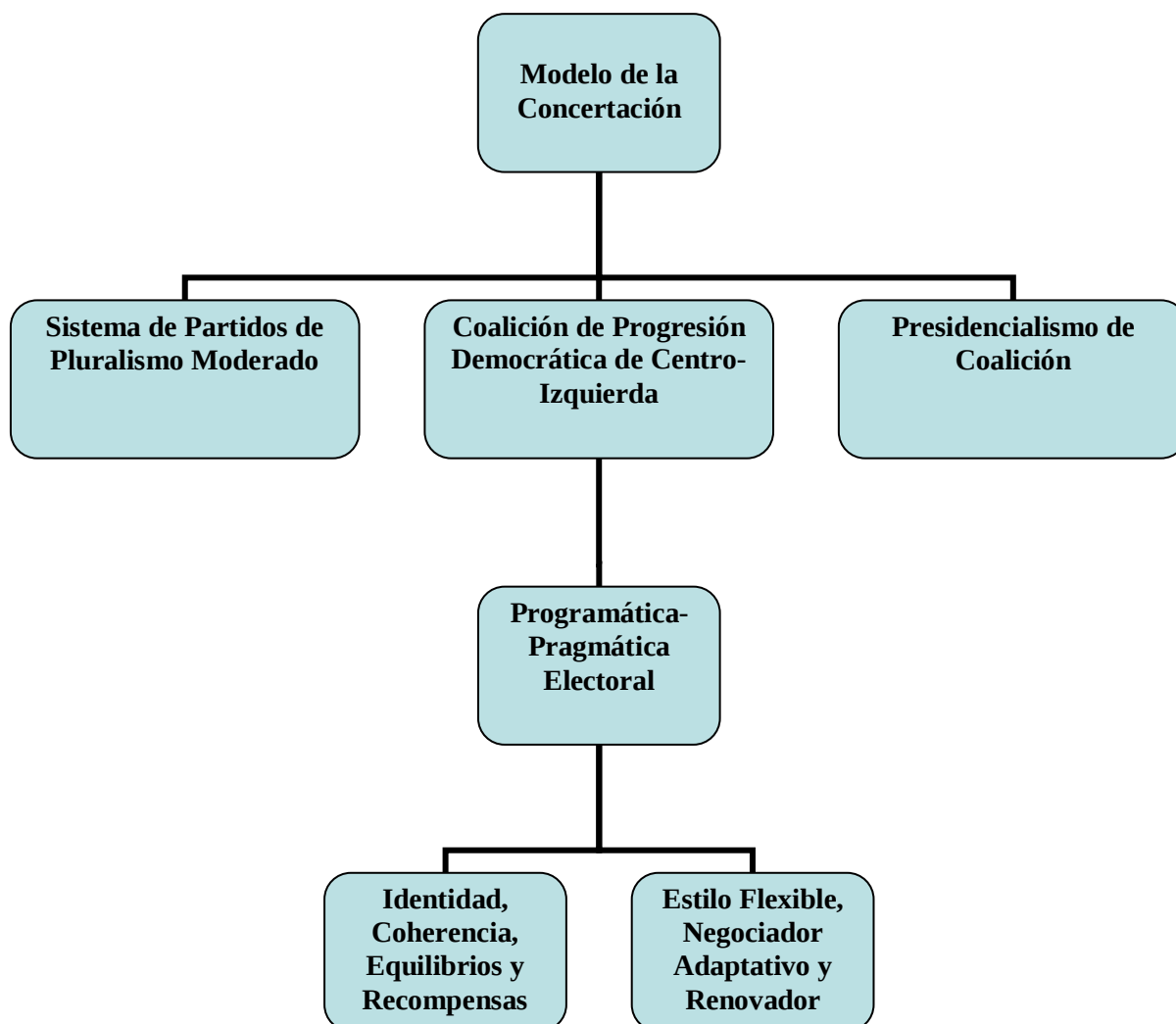
Puestos en la disyuntiva política en un escenario bipolar institucional entre el Sí o el No a Pinochet y ya creado el PPD y movilizándolo el país, 17 partidos opositores dispuestos a participar en este proceso tras un arduo proceso de negociaciones y de creación de lazos de confianzas, el 2 de enero de 1988 dan nacimiento a la Concertación de Partidos por el NO.¹¹

¹⁰ <http://www.bcn.cl/erecomen/pp/ppd>

¹¹ Los 17 partidos y dirigentes que conformaron el primer Consejo de Presidentes de Partidos fueron: Patricio Aylwin Azócar (PDC - vocero de la coalición), Clodomiro Almeyda (PS Almeyda), Juan Gutiérrez (PS Histórico), Manuel Mandujano (PS Mandujano), Ricardo Núñez (PS Núñez), Ramón Silva Ulloa (Unión Socialista Popular), Enrique Silva Cimma (Partido Radical), Aníbal Palma (Partido Radical Socialista Democrático), Eugenio Velasco (Social Democracia), Wolfgang Priour (Partido Democrático Nacional), Víctor Barrueto (MAPU), Fernando Ávila Illanes (MAPU-OC), Luis Maira (Izquierda Cristiana), José Tomás Sáenz (Partido Humanista), Hugo Zepeda (Partido Liberal), Ricardo Lagos (Partido Por la Democracia), Andrés Korizma (Los Verdes) y Genaro Arraigada (PDC- Secretario Ejecutivo).

Para cumplir con su misión, la Concertación adopta el siguiente modelo:

Gráfico 2
Paradigma Coalicional



En parte de su intervención en el acto de lanzamiento del referente, Gabriel Valdés hace un recuerdo de cómo se produjo el reencuentro entre las fuerzas democráticas, al sostener (Ortega, 1992: 232-233):

“Nuestra propuesta viene germinando desde hace varios años. Se inició con la aproximación humana de hombres políticos que se habían combatido por años sin dar ni pedir cuartel. Se cultivó en la solidaridad con los detenidos, los perseguidos y los exiliados. Se conquistó en la vida sindical amenazada constantemente por la represión y la cesantía. Se perfeccionó comparando experiencias de países que transitaban hacia la democracia o ya la habían conquistado. Nos alentó la rebeldía de los universitarios y los

jóvenes. El coraje de las mujeres de los desaparecidos. Nos cambió el orden de nuestra vida los testimonios frente al abuso, el engaño y la crueldad. Obispos, sacerdotes, artistas, dirigentes de sindicatos de las poblaciones y del campo, profesionales, hombres políticos, rostros conocidos o anónimos, fueron los afluentes de este río cuyo cauce se ‘ha hecho camino al andar’”.

Concuerdo con el análisis de Lopreite y Tula (1996: 315) cuando resaltan que la mayor proclividad a la formación de alianzas por parte de los partidos que constituyeran la oposición democrática al gobierno de facto, particularmente la DC, estaría muy relacionada con el aprendizaje extraído por los mismos de las lecciones del pasado y el temor a un retorno autoritario, en un contexto caracterizado por la existencia de una derecha electoralmente fuerte. La moderación ideológica de la izquierda sería, asimismo, consecuencia de la necesidad de readaptación de estos partidos a un marco político internacional, caracterizado por la caída de la Unión Soviética y un consenso nacional en torno a la democracia y el mantenimiento del modelo económico neoliberal. Esto, en todo caso, elimina el sentido de polaridad existente en el sistema de partidos hasta 1973.

Walker y Jouannet (2006: 94) ratifican este proceso diciendo que:

“Esta síntesis de acuerdos entre demócratacristianos y socialdemócratas o socialistas democráticos, que se inicia en 1966 con la Gran Coalición alemana, continúa con la Concertación chilena (1990-2006) y, más recientemente, con El Olivo italiano y la nueva versión de la Gran Coalición, son el resultado, en el caso europeo, de la evolución de la izquierda hacia el socialismo liberal, y en el caso chileno de la "social-democratización" de la izquierda. Por su parte, la DC, tanto en Europa como en Chile y sin perjuicio de las diferencias entre ellas, asume un ideario libertario-progresista...que permite una natural convergencia con esta nueva izquierda. Adicionalmente, en el caso de Europa, la convergencia...se ve facilitada, especialmente desde la perspectiva de la Unión Europea, por temas de la política internacional que son muy sensibles a los valores que históricamente representan ambas vertientes políticas, como la democracia, los derechos humanos, la paz y la seguridad”.

La derecha que apoyaba al régimen, entre tanto, se une por su parte a través de una declaración llamada “*El Imperativo de la Unidad Nacional*” para enfrentar el plebiscito, pero en lo profundo para ser una alternativa para los cambios que se avecinaban. En este sentido concuerdo con Darío Salinas Figueredo cuando dice que esa derecha de origen oligárquico, junto con la salida negociada de la dictadura, logra posicionarse dentro la institucionalidad forjada por ella misma y la dictadura pinochetista, dentro de un modelo de poder en el cual, al necesitar alejarse relativamente de la figura política

dictatorial, tuvo la necesidad de entrar en el juego de equilibrios junto con la Concertación. Algunos pasos tácticos explicitados en distintos momentos y ciertos tonos discursivos hablan en este sentido de “ampliarse hacia el centro y distanciarse del régimen militar”.¹²

Se da, entonces, en parte una relación dentro de lo que O'Donnell llama “coalición liberalizante”.¹³ Sin embargo y tal como lo plantea Moulian (2002: 215), también la derecha tenía una apuesta de plazo más largo; es decir buscaban las mejores condiciones para ganar tiempo político e intentaban ampliar el espacio de maniobra para llevar adelante, sin concesiones, las tareas pendientes de la modernización capitalista.

La hipótesis más atendible de esto último, tiene que ver con aquel pensamiento estratégico según el cual se puede afirmar que la visión política de equilibrar poderes y expectativas dentro de un proyecto de continuidad fue el punto de arranque de la nueva tendencia derechista, la que al constatar que la transición (ya formada la Concertación) no estaba hegemonizada por la izquierda, podía entonces cohabitar políticamente con la oposición que ya había comenzado a dirigir ciertos acontecimientos en cuyas dinámicas no había razón ni decisión para desarrollar mayores resistencias a los intereses del sistema. Ayudó también en esto el contexto del fin de los socialismos reales y el apogeo del Consenso de Washington, donde la mayoría de las fuerzas políticas, más allá de sus invocaciones o tiendas partidarias, aunque no todas, de algún modo u otro instrumentan un corrimiento hacia la derecha simbolizada en la legitimación del mercado como asignador eficiente de los recursos.¹⁴

En concreto, lo que se jugaba en este plebiscito era si ganaba la opción “SÍ”, es decir, se aprobaba el candidato propuesto (Pinochet), el Presidente así electo asumiría el cargo el mismo día en que debía cesar el anterior y por un período de ocho años más, entrando en plena vigencia las normas permanentes de la Constitución, salvo en lo siguiente: nueve meses después se debía convocar a elecciones generales de senadores y diputados y, en el intertanto, la Junta de Gobierno seguiría ejerciendo la función legislativa, hasta la instalación del Congreso Nacional (tres meses después de la convocatoria o sea un año en total). En caso de ganar el “NO” al candidato propuesto, el período presidencial de Augusto Pinochet se prorrogaría por un año más, al igual que

¹² Darío Salinas Figueredo, “La llamada nueva derecha y la transición a la democracia en Chile”, en www.archivochile.com/Poder_Dominante/doc_gen/PDdocgen0006.pdf

¹³ Ver Guillermo O'Donnell (1978), “Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritario y la cuestión de la democracia” en *Estudio Cedes* N°4, Buenos Aires.

¹⁴ Darío Salinas Figueredo, *op. cit.*

las funciones de la Junta de Gobierno, y vencido dicho plazo tendrían plena vigencia las normas permanentes de la Constitución. Para esos efectos, noventa días antes de la expiración de la prórroga del mandato presidencial, se debía convocar a elección de Presidente de la República y del Parlamento.

Para esta fecha Ricardo Lagos se había transformado en el principal líder de los opositores al régimen de Pinochet, cuando participa el 25 de abril de 1988 en el programa político “De Cara al País”, de Canal 13, el que realizó un ciclo con los principales dirigentes de los partidos políticos legalmente inscritos. Durante el capítulo correspondiente al Partido por la Democracia, al que asiste como su Presidente, en una actitud valiente para esos tiempos, señala¹⁵ que el triunfo del NO será:

"(...) el inicio del fin de la dictadura" e “impedirá que el general Pinochet esté 25 años en el poder”. Lagos mira a la cámara y levanta su índice para decirle directamente a todos los televidentes: "Usted, general Pinochet no ha sido claro con el país (...) Le voy a recordar, que el día del plebiscito de 1980 dijo que usted no sería candidato para 1989 (...) Y ahora, le promete al país ocho años más de tortura, con asesinato, con violación de los derechos humanos. Me parece inadmisibles que un chileno tenga tanta ambición de poder, de pretender estar 25 años en el poder".

Tras una ardua campaña, donde por el lado de la oposición primó la movilización, la creatividad y la promesa de alegría (“*La Alegría Ya Viene*”) y por el lado de la dictadura la de un país que progresaba pero que se veía amenazado (campaña del terror), el 5 de octubre de 1988 se produce el plebiscito. El corte de luz del día anterior, los rumores de un autogolpe y la lucha por los escrutinios (mesa a mesa y globalmente), espesaron la ya tensada atmósfera. Pasada las 20 horas y gracias al sistema de computo paralelo montado por la oposición de entonces y a la gran participación ciudadana, se sabía que el NO a Pinochet había ganado en las urnas (ver Cuadro 9). Sin embargo, Pinochet y sus cercanos se negaban a reconocer su derrota. Ya entrada la noche y tras haber sido disuadido por los Comandantes en Jefes de las otras ramas de las FF.AA. y de Carabineros de su primera intención de sacar el ejército a la calle (según relato del general Matthei, doce años después) y de la fuerte presión internacional (en particular expresada en la presencia de cientos de corresponsales y de las declaraciones como la del Departamento de Estado de Estados Unidos la noche anterior), el general Augusto Pinochet reconoció que había perdido y no tendría 8 años más como jefe de Estado.

¹⁵ Ver Ricardo Lagos (2012), *Así lo vivimos. La vía chilena a la democracia*, pp. 29-37. Santiago: Editorial Taurus.

Cuadro 9 Resultados nacionales plebiscito de 1988								
<i>Opción NO</i>		<i>Opción SI</i>		<i>Votos Nulos</i>		<i>Votos Blancos</i>		<i>Total</i>
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
3.967.579	54.71%	3.119.110	43.01%	94.594	1.31%	70,660	0.97%	7.251.943

Fuente: Political Data Base of Americas, Georgetown University – OAS.

A diferencia de Chile, en Paraguay la democracia se inició desde adentro, en febrero de 1989, con el golpe del general Rodríguez que desplazó a Stroessner del poder que sustentaba desde 1954. El saldo dejado por el régimen de Stroessner fue lamentable en un amplio sentido, pero principalmente reflejado en términos de cultura política. La dictadura había implantado con éxito un modelo de partido único (de Estado y corporativista), de un Ejército afiliado al Partido Colorado y de una administración de gobierno también colorada, todo envuelto en una gran corrupción institucionalizada. El poderío colorado sobrevivió al proceso de democratización a través de la sustitución de los métodos del miedo por los del populismo y clientelismo político (prebendas), lo que le valió ganar todas las elecciones presidenciales hasta abril de 2008 donde fue electo el ex obispo, Fernando Lugo.¹⁶

3.2 La opción racional por el presidente Aylwin

La transición a la democracia planteó una serie de interrogantes sobre la futura estructuración de las relaciones entre partidos y entre las ramas del gobierno. En lo que se refiere a los partidos, la principal pregunta fue si el nuevo sistema electoral de distritos binominales alteraría esencialmente el sistema de partidos. En general, el sistema de partidos chileno pos transición es diferente al período pre golpe de Estado por la estabilidad y cohesión de las dos principales coaliciones: la Concertación y la Alianza. Se ha producido lo que Tomás Moulian (2002: 247) llama la situación de copamiento coalicional al advertirse, desde 1989, la tendencia a un creciente copamiento del campo político por las dos grandes coaliciones.

¹⁶ Ver Mladen Yopo Herrera (1991), *Paraguay Stroessner: La política exterior del régimen autoritario (1954-1989)*. Santiago: PROSPEL-CERC.

Las coaliciones coexisten con las organizaciones de partido que vienen a ser sus componentes principales. En el caso chileno, y como se expresó, en parte son productos de aprendizajes y prácticas estratégicas así como consecuencia del entramado institucional, en particular de la característica excluyente del sistema binominal (Carey 1999: 365-369). El sistema de conversión de votos en escaños es binominal y, por lo mismo, exige agrupaciones en forma de dualidad: bipartidismo o de grandes formaciones políticas homogéneas o heterogéneas desde el punto de vista ideológico. Esta posibilidad coalicional, junto a la tendencia centripeta que caracteriza el espectro ideológico, permite la supervivencia de la relación presidencialismo y el clásico multipartidismo chileno, por ejemplo al evitar o mediatizar presidentes sin mayorías legislativas.

Comenzaba así la transición a la democracia, la normalización del país, ganada a través de la vía institucional tras 15 años de un régimen militar surgido del golpe de Estado dado al gobierno democrático del presidente Salvador Allende. De acuerdo a Alfredo Rehren,¹⁷ el futuro gobierno democrático quedaría frente a tres inminente desafíos pese a su triunfo electoral. Estos son: la distribución de las ganancias del modelo económico; el empoderamiento del poder civil sobre el militar; y, la violación de los DD.HH., en especial la Ley de Amnistía. En Chile se daba, en lo general, la transición continua de Lopreite y Tula (1996: 283). Es decir:

“En los países donde los regímenes militares han tenido éxito en el logro de sus objetivos, la transición a la democracia estuvo marcada por los tiempos y las reglas del gobierno saliente. Este tipo de transiciones en el que no existe un quiebre profundo entre un tipo y otro de régimen político y en las que, por el contrario, existe alguna forma de negociación entre el régimen autoritario y la oposición democrática para el traspaso del poder, son caracterizadas como transiciones continuas”.

Claramente la instauración democrática en el Chile de 1990 no fue un retorno al régimen democrático anterior a 1973, en lo fundamental debido a los enormes y profundos cambios experimentados por el país durante el gobierno militar. Era, usando un término de Carlos Hunneus, el inicio de la “disolución de la democracia protegida”.¹⁸

Comparto plenamente, entonces, la taxonomía dada por Hernán Cuevas de los cambios suscitados y las limitaciones que imponían al proceso de transición

¹⁷ Alfredo Rehren (2000), “La redemocratización de la política chilena. ¿Hacia una democracia capitalista?”, *Revista de Ciencia Política*, 20(2): 68-81.

¹⁸ Carlos Hunneus (1997), “La autodisolución de la ‘democracia protegida’ en Chile. Cambios institucionales y el fin del régimen del general Pinochet”, *Revista de Ciencia Política* 19(1): 63.

democrática que se inauguraba.¹⁹ Primero, resalta el paso de un modelo de desarrollo hacia adentro, centrado en el Estado, hacia un modelo de desarrollo hacia fuera, en el marco de una economía globalizada y centrado fuertemente en el dinamismo del sector privado (nueva clase política). Luego está el paso de un Estado interventor y empresarial, a un Estado técnicamente regulador y de limitada capacidad de intervención (subsidiario).

En la esfera económica, se da el paso de un esquema de interacciones entre economía, actores sociales y Estado con una posición privilegiada de la política como instancia integradora de la sociedad, a un esquema de esferas sociales más autónomas en que la política tiene una limitadísima capacidad de intervención sobre la economía (aquí se sitúa la fortaleza de la figura del ministro de Hacienda), escenario nuevo ante el cual los actores sociales tradicionales tienen dificultades para adaptarse.

Las políticas económicas y laborales redefinieron el sistema de partidos mediante la disminución de la clase trabajadora sindicalista de las zonas industriales y debilitaron la articulación política de la clase trabajadora en las zonas rurales.²⁰ El número de trabajadores industriales disminuyó en un 30 por ciento entre 1973 y 1983 [Schamis, 1991: 208]. Esto ha influido en la competición partidista, ya que en ausencia de sindicatos fuertes, ninguna organización puede aglutinar a los trabajadores como una clase unida frente a las otras, lo cual reduce sus posibilidades de convertirse en un grupo políticamente organizado.²¹ Los sindicatos en Chile, como en la mayoría de las democracias, han sido, históricamente, uno de los actores políticos principales en la articulación de cuestiones de clase, de justicia social y de reivindicaciones redistributivas. Su desmantelamiento parcial a través de la represión y de las políticas económicas liberales, que llevaron a la disminución del tamaño de la fuerza de trabajo industrial, debilitó la influencia organizativa de los actores que tenían un discurso de clase (Torcal y Mainwaring, 2003: 69).

En la sociedad se da el paso de una que se auto concebía fundamentalmente como mesocrática (preponderancia de la clase media) y solidaria, con una creciente valoración de la justicia social, a una sociedad más individualista, competitiva y que concibe el

¹⁹ Ver Hernán Cuevas Valenzuela (1999), “La nueva democracia en Chile”, en Paz Milet (ed.), *Estabilidad, crisis y organización de la política: Lecciones de medio siglo. Historia de Chile*, pp. 85-110. Santiago: FLACSO.

²⁰ Ver Paul W. Drake (2003), “El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación”, *Revista de Ciencia Política* 23(2): 148-158.

²¹ Un interesante artículo de la realidad sindical de Chile es el de Eduardo López Carvajal, “La crisis del sindicalismo y la urgencia de un cambio” en diario electrónico El Ciudadano, 1 de mayo de 2012.

progreso fundamentalmente como resultado de la capacidad de emprendimiento personal. Durante el régimen militar se produjo un importante cambio en las orientaciones valóricas de la población, una resocialización asociada a las reformas de la institucionalidad socio-económica, al nuevo rol subsidiario del Estado y a la extensión y mayor importancia otorgada al mercado. También se produce el paso de una sociedad movilizadora, politizada e ideologizada, y en un proceso de agudización de la lucha de clases, hacia una sociedad desmovilizada, despolitizada y privatizada, dominada por la lógica de la alianza, del pacto y la negociación entre élites.

Por último, destacan el paso de una institucionalidad política democrática altamente competitiva, con un sistema de partidos con tendencias centrífugas y tensionada por múltiples presiones sectoriales, hacia una nueva democracia “protegida”, con limitaciones institucionales a la soberanía popular, más inmune a las presiones sociales a partir de movimientos desestructurados y/o de capacidad limitada y con un sistema de partidos dominado por tendencias centripetas. Estos cambios y límites, entonces, impusieron que “el proceso de consolidación democrática dependiera, en gran medida, del mantenimiento de un delicado equilibrio entre la continuidad y el cambio” [Loprete y Tula 1996: 283].

Aceptado el camino institucional después del esforzado, categórico y épico triunfo del NO del 5 de octubre de 1988, la Constitución preveía la elección democrática de un nuevo presidente para Chile en diciembre de 1989. Como se aprecia, se producía un rechazo a la figura de Pinochet pero a la vez se hipotecaba el otro lado de la cara de la moneda del No y que era el rechazo a su institucionalidad, al seguir guiándose por los designios de esta Carta Magma para la elección del nuevo presidente.

La contemplación de este nuevo proceso electoral en un esquema de alianzas tripolar, pero de competencia bipolar,²² dio inicio a una soterrada pero intensa competencia al interior de la Democracia Cristiana y de ésta organización con los demás partidos de la coalición opositora de entonces, la Concertación de Partidos por la Democracia. De hecho, en la contienda del NO ya habían emergido con fuerza los liderazgos de Ricardo Lagos, entonces presidente del Partido por la Democracia, y del ex contralor y presidente del Partido Radical, Enrique Silva Cimma, quien aparecía como una alternativa de salida intermedia entre demócratacristianos y socialistas.

²² Conuerdo con Moulián (2002a: 243-244) cuando expresa que la existencia de partidos antisistema en Chile no alcanza a incidir sobre la dinámica del sistema, puesto que su influencia es mínima en la distribución del poder político.

Por entonces en las fuerzas democráticas que cristalizaron el triunfo del “No” primaban dos ideas-fuerza. Por un lado, estaba el supuesto de que la sociedad chilena estaba dominada todavía por resquemores ideológicos y miedos y, por lo mismo, se requería de un liderazgo que sentara fuerte la sensación de pacificación, reconciliación y unidad nacional (lograr la paz y la estabilidad como bien mayor). Y, por el otro, con el contundente triunfo logrado se ancló la creencia de cualquiera fuera el candidato de la Concertación, este sería apoyado por una sólida mayoría nacional (no se elegía a un candidato sino al próximo Presidente de la República).

En el proceso de nominación del candidato al interior de la DC primó, entonces, este diagnóstico y en un controvertido proceso interno (el famoso caso del “Carmengate” parafraseando el Watergate de Nixon) se impuso la designación de Patricio Aylwin frente a personajes históricos como Gabriel Valdés, Andrés Zaldívar y al apellido Frei, representado por el hijo del ex presidente que llevaba su mismo nombre, gracia a la experiencia de dirigentes y operadores de la talla de Gutenberg Martínez, Juan Hamilton y Adolfo Zaldívar.

En 1988 quienes tenían más aceptación al interior de la DC para ser el abanderado de la colectividad eran Patricio Aylwin y Gabriel Valdés. Sin embargo, el 27 de noviembre partidarios de Aylwin -Juan Osses y Claudio Soto- adulteraron la ficha de los militantes en desmedro de Valdés, luego de subir al octavo piso de la sede de la colectividad ubicada entonces en la calle Carmen, mientras Gutenberg Martínez, por esos días secretario nacional de la DC, encargado del proceso eleccionario y partidario de la postulación de Aylwin, se encontraba “coludidamente” en el primer piso del edificio. Pese a que cundió una gran molestia en Valdés y sus adherentes, el triunfo de Aylwin no fue desconocido y el conflicto no pasó a mayores, algo para lo cual, y de acuerdo con quienes recuerdan el episodio, fue vital el frágil momento político que se vivía y la intervención de la Iglesia a través del sacerdote Percibal Cowley cercano a la DC (Otano, 1995: 77-79).

En la Concertación, por otra parte, después de innumerables negociaciones, donde también afloraron diversos miedos y ambiciones (nueva intervención militar, el PS-Almeyda de quedarse fuera del futuro gobierno o de quedar poco representados en la nueva ecuación política nacional, etc.), primó una visión de realismo políticos en la cual Patricio Aylwin aparecía como la figura más sensata para el momento, hecho que culmina con el retiro de importantes nombres como Ricardo Lagos, Enrique Silva

Cimma, Eugenio Velasco, Laura Rodríguez y Alejandro Hales de la carrera presidencial de ese año.

Más allá del “fraude del Carmegate” (Otano, 1995: 77-79), el proceso de elección del candidato concertacionista imponía tres características básicas y positivas que perdurarían en el tiempo para la coexistencia de la coalición. Primero, y en concordancia con los aprendizajes y enunciados de la lucha en contra de la dictadura, se estableció un proceso de generación de candidaturas presidenciales de progresión democrática (de acuerdo a primarias). Segundo, se establece la fórmula de equilibrio en el gabinete y otras áreas del gobierno entre el mundo laico de la Concertación (PS, PPD y PR) y su cara más religiosa (la DC) satisfaciendo las recompensas intrínsecas del juego coalicional (Riker 1962). El principio de los equilibrios se mantiene para el caso de las elecciones parlamentarias y municipal, aunque complejizado bajo una ecuación que contempla los conceptos de fuerza y compensación. Y tercero, se inhiben las diferencias ideológico-valóricas, además de los procesos previos de secularización y autocríticas hechas por los partidos de la coalición, mediante la confección unitaria de un programa de gobierno que sirviese como hoja de ruta y límite para el imaginario concertacionista.

Con estos procesos se consolidaba por encima de una alianza electoral, entonces, la definición de coalición gobernante, al ser: 1) un conjunto de partidos políticos (condición numérica); que 2) acuerdan perseguir metas comunes (acuerdo programático); que 3) reúne recursos para concretarlas (estrategias); y que 4) distribuyen los beneficios en el cumplimiento de esas metas (repartición de cargos) (Strøm, 1994 citado en: Chasqueti, 2003: 328-329).

Tras perder el plebiscito la derecha no había quedado desprovista de poder. Hay factores que ayudaban. No es menor que el 44 por ciento de la población chilena votara SÍ en el plebiscito que, por cierto, tuvo un gran nivel de participación (era un 44 por ciento duro y representativo del pensamiento nacional). Tampoco podía pasarse por alto el hecho de que la “cultura neoliberal” y rasgos autoritarios impuestos por la dictadura habían calado en la cultura estratégica de grandes capas transversales de la sociedad. Sin embargo, defender el proyecto estratégico era complejo, contradictorio y paradójico a partir de las demandas y presiones democratizadoras nacionales e internacionales, y por el hecho objetivo que imponían en cuanto a que la derecha estaba exigida a mostrar que real y no solo formalmente, estaba comprometida con la democracia. Eso atrincheró al sector más duro representado en la UDI y, al mismo tiempo, le abrió un espacio a la

llamada “derecha liberal” que ya en esos años empezaba a acuñar los conceptos de centro derecha y “derecha moderna”, léase RN.

Eso, junto a las pugnas por la hegemonía del sector, disputas por candidaturas, tensiones con sectores económicos, discusiones del fondo y formales de la táctica a seguir, posición frente al tema de las violaciones a los derechos humanos, acuerdos con la emergente Concertación y posibles modificaciones maquilladoras de la institucionalidad autoritaria, generaron choques en esta alianza y a finales de los ochenta se dividieron. Desde allí se proyectaron por sí solos la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. Claro que eso no descomprometió a ningún sector de la derecha del proyecto institucional y estratégico autoritario.²³

Paralelamente al proceso de elección del candidato concertacionista, liderazgos más moderados del régimen militar como Carlos Cáceres y Andrés Allamand, entre otros, lograron imponerse a los sectores más duros en la necesidad de hacer retoques democráticos a la Constitución de 1980, teniendo en vista la democratización mundial y regional y procesos parecidos como lo fueron el Pacto de la Moncloa de 1978 (acuerdos pluripartidarios que culminaron exitosamente la difícil ingeniería de la transición española) o los del Club Naval de Uruguay.²⁴ Estas reformas, por cierto, no surgen de una mirada de construcción de futuro común, sino de un cálculo mutuo de mal menor ante las limitaciones que puso Pinochet²⁵ ante la propuesta del Acuerdo Nacional por la Democracia planteado por la Concertación y que apuntaba a una desestructuración de los aspectos protegidos de la democracia. La Concertación pensó este acuerdo como un paso de otros más (esperaban retornos crecientes del propio avance de la democracia),

²³ Ver Hugo Guzmán Rambaldi, “Dibujo de la derecha chilena”, en www.ical.cl, 3 de agosto de 2011.

²⁴ Se llamó Pacto del Club Naval al acuerdo firmado en agosto de 1984 que posibilitó el retorno democrático en Uruguay tras once años de dictadura cívico-militar. Se trató de una negociación secreta efectuada entre la dictadura militar y representantes del Frente Amplio y de los partidos Colorado y Unión Cívica. Si bien no se conoce el contenido del Pacto, hechos y declaraciones la resumen en 5 puntos: 1) Poderes de emergencia. Se implantará un estado de insurrección ante hechos violentos que revelen el riesgo de soberanía territorial y el orden público; 2) El Consejo de Seguridad Nacional será asesor y no comprometerá su opinión a la decisión del Presidente. Asesorará en temas tales como ataque a la soberanía y afectación territorial. Desarrollará programas a largo plazo de seguridad nacional; 3) Los mandos de las FF.AA. serán designados por el Presidente de la República con venia del Senado y a propuesta de las Fuerzas Armadas, las que enviarán una lista de candidatos con el doble de integrantes con relación a las vacantes a cubrir; 4) Nueva Constitución. La Asamblea Constituyente actuará como órgano propositivo y someterá a la ciudadanía las nuevas normas constitucionales. El 1º de marzo de 1986 regirá el nuevo texto constitucional. Mientras esto no ocurra, regirá la Constitución de 1967; y, 5) El gobierno convocará oficialmente a elecciones para el 25 de noviembre de 1984.

²⁵ Pinochet manifestó que el gobierno estaba dispuesto a discutir “cualquier proposición que, bien inspirada, tenga por objeto perfeccionar el orden institucional” (*El Mercurio*, 17 de noviembre de 1988) en Godoy (1999: 94).

mientras la derecha de entonces lo vio como un “gatopardismo” al dejar amarrados (no negociar) los elementos angulares del modelo.

Quien analiza detallada y correctamente esta situación es Siavelis (2001: 218), al decir que:

“(…) a diferencia de otras transiciones democráticas en América Latina, en Chile ninguno de los actores participantes podía imponer su voluntad sobre la de los otros. El general Augusto Pinochet no logró alcanzar la victoria en el plebiscito de 1988 para continuar como presidente. A su vez, los líderes de la oposición no pudieron sacarse el corsé constitucional impuesto por el régimen saliente, a pesar de las reformas constitucionales de 1989 y 1991 (...)”.

Al evaluar en su conjunto el proceso de negociación de ese período, concuerdo plenamente con lo planteado por Cuevas en cuanto a que era una “transición vía transacción”²⁶ al darse los siguientes elementos en la negociaciones para reformar la Constitución en 1989. Primero, se daban en el contexto del triunfo del “NO”, lo que imponía una situación desventajosa para el régimen militar y su bloque de apoyo y que se tradujo en varias concesiones. Luego y de un modo semejante, dado la fuerza que aún sustentaba el régimen militar (más de un 40 por ciento de adhesión ciudadana, el poder económico y las FF.AA. entre otros), también los líderes de la Concertación debieron realizar concesiones no menores (muchas veces se optó por “*the second best*” en términos de resultado).

Las aspiraciones de la oposición de reformar en los aspectos esenciales la Constitución claramente no fueron satisfechas. El resultado de dicho proceso no anuló el carácter tutelar de la FFAA, ni la comprensión corporativista de la representación política, entre otros. Esto limitó la solución del clivaje transicional (disolución de la llamada democracia protegida) y favoreció un alto grado de control y supervisión por parte del mismo bloque autoritario (*veto players*) y de autorrestricción del bloque entrante al poder. Se da, entonces, una suerte de democracia mínima en términos de conjunto de procedimientos para la toma de decisiones.

Esta realidad de transacción se vio temprana y claramente reflejada en el pragmatismo de las declaraciones del presidente Aylwin sobre la Constitución de 1980 (Aylwin, 1998: 260-269):

“(…) yo soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo. Ni yo puedo

²⁶ Hernán Cuevas Valenzuela (1999), *op.cit.*

pretender que el general Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima. La única ventaja que él tiene sobre mí, a este respecto, es que esa Constitución —me guste o no— está rigiendo. Éste es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impase sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad”.

Este marco transaccional, entonces, donde la propia Concertación calificó lo obtenido (las reformas) como mínimo,²⁷ además de fomentar continuidades con el régimen anterior y una limitación de las oportunidades de cambio y reforma social en el nuevo régimen, en la práctica impuso dos pactos en este proceso de “*transplacement*”: uno explícito y otro implícito (el del silencio).

Al primero, se le atribuyen las importantes reformas pactadas (54 en total) y que fueron aprobadas en un plebiscito nacional en julio de 1989, orientadas principalmente a establecer el pluralismo político, aumentar el número de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional, dar mayor relevancia a los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico del país, limitar el poder del Ejecutivo sobre algunas libertades personales y definir en cuatro años el período presidencial de quien resultara electo en los comicios de diciembre de 1989.²⁸

Si bien estas reformas fueron varias y algunas relevantes, concuerdo con Garretón (2012: 107) cuando dice que estas, en todos los gobiernos concertacionistas, “fueron siempre de menor alcance que las propuestas originales gubernamentales”. A la postre, la falta de denuncia de esta realidad limitadora provocaría en un núcleo no menor de gente la sensación de que la Concertación y la derecha eran los mismo.

Por el otro lado, en este período la Concertación también tuvo que pactar temas que serían silenciados (*enclaves autoritarios*) en pro de la estabilidad como la calidad de garantes de las instituciones armadas; inamovilidad de los funcionarios del Estado; medida transitoria y excepcional que se suspendía la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para investigar y fiscalizar los actos de todos los miembros y funcionarios del régimen militar; una ley del Poder Judicial para regular la carrera judicial y el funcionamiento y atribuciones de los tribunales; ley sobre el Banco Central

²⁷ Clodomiro Almeyda, por ejemplo, expresó que estos cambios “no podrán ser considerados como terminales del proceso de cambios institucionales imprescindibles para poder reconstruir la democracia en nuestro país”. *El Mercurio*, 19 de mayo de 1989, p. C-2.

²⁸ Ver “*Las reformas a la Constitución de 1980*”, Biblioteca del Congreso 9 de agosto del 2005, en www.bcn.cl

que especificó lo contenido en la Constitución sobre su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo. También se mantuvieron los nueve senadores designados, cuatro de ellos electos por el Consejo de Seguridad Nacional entre antiguos comandantes en jefe de los distintos cuerpos castrenses; un Consejo de Seguridad Nacional con autoridad en determinados aspectos por encima del mismo Presidente electo; la imposibilidad del Presidente para nombrar o cesar a los comandantes en jefe de las FF.AA.; la continuidad del propio general Pinochet al frente del Ejército hasta marzo de 1998 y luego como senador vitalicio; blindaje del modelo económico; etc.

Aunque distinto al caso de Francia, esto terminó generando una suerte de “cohabitación” en la política gubernamental con *veto players* que establecieron una serie de restricciones para la acción política, especialmente en el Parlamento, y donde era posible avanzar solo a partir de la transacción. Es lo que el presidente de RN, Andrés Allamand, entonces proclamaría como el nacimiento de la democracia de “los acuerdos o consensos”.

Valenzuela (1997: 35) describe estas limitaciones de la siguiente forma:

“La desconfianza de Pinochet y la Junta hacia la Concertación se manifestó en la aprobación de una serie de leyes a través de las cuales trataron de limitar lo más posible su representación parlamentaria y los poderes del Ejecutivo y del Congreso entrantes en áreas que consideraban críticas. Estas leyes, discutidas mayormente en secreto durante su preparación, popularmente fueron llamadas ‘*de amarre*’,” ya que dejaban ‘todo bien amarrado’ para que el nuevo gobierno no pudiera abrir ciertos aspectos de política o tuviera una autoridad limitada sobre ellos”.

Por otra parte y con fuerte interpelaciones internas en el propio conglomerado que ascendía al poder, el liderazgo de la Concertación apostando por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática (y los “*increasing returns*” que traería) posteriormente negoció la elección directa de alcaldes y consejos municipales, dejando de utilizar coyunturalmente la logística del poder local a través de la designación presidencial en favor de futuros procesos electorales (se optó por no utilizar un mecanismo autoritario que daría ventajas momentáneas por la meta de fortalecer la práctica, la institucionalidad y el simbolismo democrático). Era lo que algunos han denominado “democracia en cuotas”.

En todo caso y concordando con lo planteado por Boeninger (1997: 364),

“(…) el factor crucial en la aprobación unánime por la Concertación del paquete plebiscitado fue la convicción de que lo fundamental era asegurar la transferencia del gobierno, aunque no se lograra la simultánea y equivalente transferencia del poder”.

En este sentido, comparto plenamente la hipótesis de De la Maza [2010: 271] cuando dice que el liderazgo de la Concertación consideraba que el costo político y económico de introducir incertidumbre institucional a cambio de lograr mayor calidad y profundidad democrática, ponía en riesgo el acuerdo con las fuerzas de apoyo al régimen militar que sustentaba la transición y con ello la posibilidad misma de gobernar.

Boeninger (2007: 37) explicita bien esto último, al decir que:

“(…) una conducta populista del Gobierno no habría permitido una conducta constructiva del empresariado y de la oposición política, lo que habría provocado su fracaso en vez de las altas tasas de crecimiento del período”.

Esta decisión, al final, se transformaría en una opinión hegemónica (impuesta) al interior de la Concertación y una limitante para las demandas de la militancia, dando paso momentáneamente a una nueva cultura política distinta de la que abrazó el movimiento civil que derrotó en la calle y las urnas al régimen de Pinochet.²⁹

A partir de estas transacciones, algunos analistas resaltan que la transición en Chile se produjo más por una entrega del poder de parte de los militares y civiles que acompañaron a Pinochet que por una transacción o intercambio con la elite opositora, tesis que no comparto del todo a partir, primero, de las cuotas de poder que representaban la creciente movilización social y cuyo norte era la democracia y su capacidad de interpelación al sentido de gobernabilidad, por no mencionar la presión internacional e incluso la presión de algunos partidarios del propio régimen militar que se subieron al proceso de democratización, entre otros. Segundo, por la necesidad de hacer viable, apta para la democracia, la combinación de presidencialismo-multipartidismo en términos de eficacia y eficiencia en la relación Ejecutivo-Legislativo ([Chasqueti, 2001: 446]. Tercero, por la apuesta de los “retornos crecientes” que traería la transferencia del poder Ejecutivo en términos de institucionalización democrática y su impacto en la cultura

²⁹ Ver César Guzmán (2001), “El concepto de democracia en el pensamiento político de la Concertación: 1990-2000”, en serie *Debates y Reflexiones. Aportes para la Investigación Social*, Documento de Trabajo N° 8, pp. 2-33. Santiago: PREDES – Universidad de Chile.

estratégica. Y, por último, por lo expresado por Lopreite y Tula (1996: 316), quienes afirma que:

“(…) el retorno a la democracia en Chile ha significado el resurgimiento de las prácticas de negociación que poseían una larga tradición en la política de este país. En efecto, a fin de superar las restricciones impuestas por la supervivencia de limitaciones institucionales y una derecha fuerte, el gobierno de la Concertación ha asumido una estrategia cooperativa con vistas a evitar la confrontación, tanto en el plano político como en el socioeconómico”.

Junto a las limitaciones institucionales, el miedo al enfrentamiento fue uno de los elementos más importantes a la hora de entender la actitud de los principales actores involucrados en el proceso de cambio y en el propio diseño institucional que se cristalizó en esta etapa. Muchas decisiones del período de la transición fueron tomadas con una fuerte aversión al riesgo (límites a las movilizaciones callejeras, ausencia de represalias e incluso de investigaciones por DD.HH. o ilícitos económicos, predilección por fórmulas de estabilidad institucional)”. Esta “aversión al riesgo”, variable especialmente valorada en teoría de juegos,³⁰ en todo caso, no hipotecó la transición e institucionalización democrática.

Como se había previsto, en las primeras elecciones presidenciales triunfó contundentemente Patricio Aylwin con su lema “Gana la gente” sobre el ex ministro de Hacienda de Pinochet, Hernán Büchi Buc y por sobre el empresario de una derecha populista, Francisco Javier Errázuriz (ver Cuadro 10).

Cuadro 10 Elección presidencial de 1989		
Candidatos	Votos	Porcentaje
Hernán Büchi Buc	2,052,116	29.40%
Francisco Javier Errázuriz Talavera	1,077,172	15.43%
Patricio Aylwin Azócar	3,850,571	55.17%
Válidamente Emitidos	6,979,859	100%

Fuente: Political Data Base of Americas, Georgetown University – OAS.

Paralelamente a esta elección presidencial, se realizaron competencias parlamentarias para las dos cámaras (senadores y diputados), donde la Concertación ratificó su ascendencia política obteniendo el 56 por ciento de las preferencias y logrando elegir a

³⁰ Ver James D. Morrow (1994), *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press.

72 diputados y 22 senadores. Por su parte, la derecha ligada fuertemente al gobierno militar logró solo el 33,35 por ciento de los votos, eligiendo 48 diputados y 16 senadores. A pesar de ello, la Concertación no pudo tener la mayoría en el Senado, debido a la presencia de los nueve senadores institucionales o designados, lo que al final terminó limitando los cambios que se necesitaban a partir de leyes de quórum calificado y el rechazo de la derecha a realizarlos.

Como se aprecia desde esta elección, desde el colofón de la dictadura y hasta el 2010, surgieron otras expresiones dentro de la derecha para asentar intereses particulares o simplemente disputar las cuotas de poder. Así, agentes represivos crearon Avanzada Nacional; el cuestionado empresario Francisco Javier Errázuriz inventó la Unión de Centro Progresista que durante algunos años hizo alianza con RN y la UDI; nació el Partido del Sur para representar a segmentos empresariales y regionalistas; hace pocos años, ex militares y ultraderechistas crearon grupos como Nueva Fuerza Nacional y el Movimiento Unitario Nacional. Incluso hay indicio de la existencia del Partido por la Libertad y del Partido Nacional Pinochetista, ambos cercanos a la dictadura.

Caso curioso es el del grupo Chile Primero, dirigido por dos ex personeros de la Concertación, que hizo alianza con la UDI y RN en las elecciones del 2010, formando parte de la Coalición por el Cambio, donde también participó una parte del Movimiento Humanista.

Patricio Aylwin asumió como Presidente de la República el 11 de marzo de 1990, con lo que se dio inicio al denominado período de transición a la democracia en Chile. Partió su mandato con la ventaja de que los partidos que lo sustentaban habían negociado previamente a la formación del gobierno coalicional. Esto implicaba reducción de los costos de implementación de políticas, al presentar sus divergencias previas y convergencias finales y, por lo mismo, la acción del gobierno ganaría en efectividad y costos contractuales. Se evitaban, asimismo, horas de negociación y se explicitaba una política más previsible y “accountable” (Albala, 2009: 27).

De hecho, y como lo expresa Matas (2003: 12), las coaliciones preelectorales “suelen tener menos problemas en la discusión sobre las políticas que deben ser prioritarias en la acción de gobierno y en la distribución de parcelas de poder”. Ciertas experiencias empíricas incluso han mostrado que cuanto más precoz es el inicio de las negociaciones, más sólidos y duraderos han resultado los pactos, al menos en los sistemas presidenciales.

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) tuvo como marco la orientación pragmática y consensual de la política, como se percibe del hecho de no plantear reorientaciones a la estrategia de desarrollo ni la revisión de las privatizaciones de las empresas públicas (cambio en continuidad como lo denomina French-Davis 2001). Esto aseguró la gobernabilidad de la transición y la posibilidad de obtener algunas retribuciones como la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria basada en el aumento de los impuestos indirectos, con la cual se pudo financiar el incremento del gasto social. Esta reforma, a la vez, si bien permitió controlar la conflictividad y movilización social al satisfacer parcialmente la demanda,³¹ debilitó las instancias de la política democrática y se dejó sin espacio relevante (medido en términos de poder) a la participación social (De la Maza, 2010: 103-104).

El primer gobierno de la Concertación se basó en cuatro ejes fundamentales: continuidad del modelo económico con algunas reformas en el ámbito laboral; puesta en marcha de las instituciones democráticas (separación de poderes, elecciones periódicas; soberanía de la ciudadanía; etc.) promoción de la justicia social y logro de la reconciliación nacional.

Si bien el presidente Aylwin no enfrentó el problema de la doble legitimidad que afecta a los sistemas presidencialista (Linz, 1994:32) al ganar la elección presidencial y la parlamentaria, en esta época era claro que cualquier avance se haría sobre la base de los consensos (negociaciones) y la cooperación (situación similar encontramos en Brasil y Uruguay) dado las distorsiones legislativas que imponía el sistema binominal³² y los parlamentarios designados en el contexto de altos quorums legislativos, las desconfianzas que prevalecían en las FF.AA., la extrema ideologización de los partidos de derechas y los empresarios, y las condicionantes que imponían otros nichos autoritarios (entre ellos los vetos de organismos suprademocráticos como la Iglesia Católica y/o las ya citadas leyes de quórum calificado).

Como lo expresa con bastante claridad Hurtado:³³

³¹ Ver Waldo Chacón y Juan Miguel Jara, “Una mirada a la historia del progresismo del PDC”, en http://www.chascones.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=45:una-mirada-a-la-historia-del-progresismo-del-p-d-c&catid=37:analisis&Itemid=56

³² Dado que desde el plebiscito de 1988 era claro que las fuerzas de la derecha no contaba con más del 40 por ciento de los votos, y a pesar de que confiaban que la derecha sería capaz de formar una coalición fuerte y en que los partidos de la oposición de entonces seguirían divididos, las autoridades militares no quisieron arriesgarse a un escenario en el que la oposición ganara la mayoría en las dos cámaras del Congreso (Siavelis, 2000: 84).

³³ Osvaldo Hurtado (2005), “Elementos para una reforma política en América Latina”, en Sustainable Development Department, Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 12.

“Frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa”.

En este delicado escenario, entonces, se evitó “negociar permanentemente la decisión sobre qué políticas aplicar” y que es una de las reglas de gobernar en coalición (Matas, 2003: 19). Esto se reflejó clara y tempranamente en la instauración de un gobierno “*suprapartidario*” que asumía las decisiones cotidianas y estratégicas con poca consulta a los partidos y asumía relaciones directas con los *veto players* (por ejemplo, con Andrónico Luksic, Anacleto Angelini y Eleodoro Matte, los tres más importantes empresarios del país) de forma de inhibir las posibles contradicciones entre los partidos de la coalición y con el electorado, por cierto con la complacencia y pasividad de los ciudadanos (luna de miel o responsabilidad como la denominó Lagos)³⁴ y solicitada en su discurso de triunfo en el Estadio Nacional. El presidente Aylwin resaltó:³⁵

“Bien sé que son muchos los chilenos maltratados y postergados durante estos largos años, que están cansados de esperar y visualizan en el retorno a la democracia la pronta solución de sus problemas, muchas veces angustiados. Yo comprendo su urgencia y los invito a comprender también que -como lo dije insistentemente en la campaña electoral- necesitaremos tiempo y mucha colaboración. Si han soportado tantos años de espera forzada, les pido ahora un poco de paciencia voluntaria y racional”.

Sin concordar plenamente con el análisis que hace Eugenio Rivera, creo que describe bien parte de los episodios de suprapartidismo que asumieron los presidentes concertacionistas de Chile en diferentes momentos. Al hacer un análisis comparado con el caso del Frente Amplio de Uruguay, Rivera expresa que en el caso uruguayo la matriz que orientaba la gestión de gobierno era que, mediante mecanismos democráticos, correspondía a la coalición la definición del programa gubernamental. Sobre esa base, el

³⁴ CNN-Chile, 28 de junio de 2012.

³⁵ http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_paylwin/de/GOBdeaylwin0003.pdf

gobierno debe operar con independencia relativa. Esto significa que mientras el gobierno asume con independencia el manejo del día a día, corresponde a la fuerza política las decisiones estratégicas y el diseño de las propuestas de futuro.

En el caso chileno, Rivera critica que “el gobierno suprapartidario” parece haber operado con una matriz diferente al no existir un debate claro, tratar temas cruciales y mecanismos formales de aprobación del programa de gobierno, lo que hace que “el programa perdió la función de orientar la gestión gubernamental para constituirse, principalmente, en una herramienta electoral. Recalcaba que “elegido el nuevo Presidente (...) las decisiones programáticas quedaban radicadas en las autoridades gubernamentales”. Por último, señala que esto tuvo dos consecuencias: al no tener compromisos vinculantes con el programa las decisiones se tomaban en el día a día, se da la pérdida de relevancia de los partidos. Otra diferencia que fue la relación con la base social, que en el caso chileno “la apuesta fundamental parece haber sido todo para los ciudadanos, pero nada con ellos”.³⁶

Mis diferencias con Rivera radican, primero, en que son dos realidades distintas. Como dice Reniu y Abdala (2012: 106), “efectivamente, el contexto hace la diferencia”. En el caso de Chile se produce (como se dijo) una verdadera revolución conservadora y en Uruguay no, lo que explicaría en parte el triunfo del No a una nueva Constitución en este país del Atlántico, mientras que en Chile se institucionalizaron las relaciones de poder con la aprobación de la Constitución de 1980.

Segundo, la Concertación es una coalición de partidos de centro-izquierda mientras el Frente Amplio es un metapartido de izquierda, lo que facilita a este último un programa homogéneo fácilmente aceptado y operacionalizable en el gobierno.

Tercero, los movimientos sociales condicionadores de una agenda fueron desarticulados en Chile por la represión y diversas leyes (laborales, de colegios profesionales, etc.) y, por lo mismo, jugaron un rol menor en los partidos y en el contrapeso al poder empresarial-financiero.

En cuarto lugar, la desmovilización ciudadana en Chile también fue inducida por la Concertación en un momento de “critical juncture” de la transición por razones diversas (miedo, hegemonía ideológica neoliberal, etc.); es decir no hubo voluntad política de revertir el proceso de desarticulación impulsado por la dictadura, incluso más, a nivel

³⁶ Ver Eugenio Rivera, “La Concertación versus el Frente Amplio de Uruguay”, Weblog *La Tercera*, 28 de julio de 2010.

sindical se profundizó la dispersión. Esto, junto a lo elitista que ha caracterizado la historia de la política nacional, pueden servir en parte para explicar la ausencia de otros sectores en la toma de decisiones, y que al final es algo circunstancial de la transición y no parte de la esencia más profunda concertacionista como se percibirá del estilo cercano y políticas anclada en una democracia más inclusiva-participativa impulsadas posteriormente por el gobierno de la presidenta Bachelet.

Quinto, el “suprapartidismo” de los gobierno de la Concertación es una decisión de los partidos de la coalición de entregarle al Presidente (a) liderazgo y ordenamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo (estabilidad), pero no significa ausencia de los partidos, quienes sí estaban representados en los ministerios, en las relaciones cotidianas del Presidente (a), líder de la coalición, con los partidos y bancadas parlamentarios de la misma, y en la relación del Ejecutivo con los liderazgos partidarios en general.

Por último, como veremos más adelante, los programas de la Concertación si bien no se cumplieron cabalmente sirvieron de marco y norte del Ejecutivo y de la Concertación en su conjunto, a la vez de ejercicio unitario y, sobre todo, como inhibidor de las diferencias fundacionales que eran bastante agudas como lo demuestran los conflictos de fines del siglo XIX y los del siglo XX (podríamos decir sirvieron de cierta convergencia ideológica).³⁷

El gobierno del presidente Aylwin, también impulsó una propuesta de pacto social entre los empresarios (SOFOFA y CPC) y trabajadores (Central Unitaria de Trabajadores) mediado por el gobierno (Acuerdo Tripartito), fórmula que implicaba un reconocimiento mutuo en el contexto de una ecuación compleja donde se mantenía el modelo económico heredado pero se impulsarían cambios en la institucionalidad laboral para garantizar algunos derechos laborales, así como un programa social destinado a la lucha en contra de la pobreza financiado mediante la reforma tributaria que no perturbara el equilibrio fiscal (Muñoz G., 2007: 91). Los cambios propuestos al sistema de relaciones laborales pretendían responder a las demandas de los trabajadores por acceder a una mayor seguridad en el empleo y por recuperar derechos y beneficios que fueron debilitados o anulados durante la dictadura.

Las reformas laborales aprobadas en julio de 1990 como resultado del proceso de negociación tripartita, entre otros, implicaron la eliminación del desahucio sin expresión de causa (aunque se mantuvo la figura falaz del desahucio por necesidades de la

³⁷ Ver, entre otros, Sergio Micco (2009), “La División de la izquierda de la Concertación y la crisis de la Coalición”, en *Asuntos Públicos* 717: 1-5.

empresa), la elevación del monto de las indemnizaciones en caso de despido, y se otorgó protección (fuero) a los representantes sindicales de los trabajadores. Con anterioridad a la reforma laboral mencionada, se había logrado un acuerdo para aumentar el sueldo mínimo.

Los acuerdos tripartitos se sostuvieron hasta 1993, principalmente por el disgusto de los trabajadores que vieron resultados insuficientes en términos de justicia e igualdad, pero también de los propios empresarios al no ver sus intereses amenazados por las nuevas autoridades. En todo caso, ellos sí fueron valorados como un instrumento importante para la estabilidad de la nueva democracia.

Además, si bien las reformas laborales estuvieron lejos de significar una restauración del régimen laboral anterior a 1973 (que era la esperanza de los trabajadores), tuvieron un impacto social “interesante”, sobre todo en sus primeros años. El salario mínimo fue reajustado de manera importante, la sindicalización aumentó momentáneamente al igual que el número de sindicatos y empresas que negociaron colectivamente. Por otra parte, se puso mayor énfasis en la utilización de franquicias tributarias (disponibles pero subutilizadas) para capacitación laboral de los trabajadores; se creó un fondo público que permitió durante cuatro años la capacitación de dirigentes sindicales; y se creó en 1994 una nueva institucionalidad de concertación social (el Foro de Desarrollo Productivo).

La reforma laboral³⁸ y la reforma constitucional, sin embargo, fueron dos áreas que tuvieron un rechazo absoluto de parte de la derecha política y los cambios parciales logrados solo fueron producto de una transacción ante una creciente presión político-social.

La reforma tributaria era de vital relevancia para el primer gobierno democrático del presidente Patricio Aylwin en la perspectiva de enfrentar la llamada "deuda social" (aún pendiente en parte) y mediatizar con ello manifestaciones sociales que pudiesen poner en peligro la propia estabilidad democrática.

La Concertación sostenía que las políticas de ajuste económico y cambios en el régimen socioeconómico implementados por el gobierno autoritario habían afectado negativamente a los grupos más pobres de la sociedad y dicha reforma permitiría ayudarlos con programas responsablemente financiados. La reforma tributaria fue

³⁸ Ver, entre otros, Gonzalo Martner, “Chile y las Reformas Laborales Pendientes”, Weblog *La Tercera*, 30 de abril de 2011.

promulgada el 29 de junio de 1990³⁹ y si bien sus efectos muestran un reducido impacto sobre la distribución de la riqueza, su promulgación permitió el financiamiento de proyectos y políticas de especial impacto sobre los sectores sociales más marginados, lo que al final permitió reducir la pobreza.⁴⁰ Sin embargo y queda claro también que todo se hizo dentro del modelo y sin tocar los verdaderos impulsores de la acumulación como la repartición de ganancias (sueldos dignos, bonos reproducción y excedente, etc.), tributos (sobre el capital devengado), derechos laborales, etc.

Esta oferta de financiamiento de importantes políticas públicas, en todo caso, inhibió que se diera la contienda entre lo que se denomina (Stoke, 2001:5) security-oriented policy y efficiency-oriented policy, a la vez de evitar que el candidato cambiara su propuesta de campaña (security-oriented policy) por la segunda (efficiency-oriented policy) como sucedió en el caso argentino con De la Rúa y Menem o Fujimori en Perú aunque la evaluación de este cambio dependerá del resultado final (Stoke, 2001: 153). También aseguró importantes cuotas de poder de la elite tradicional tanto de la Concertación como de la derecha, lo que ralentizó el sentido de cambio al interior de la propia coalición gubernamental.⁴¹

Un papel no menor jugó en estas transacciones y en el desarrollo del proceso político en general, la positiva relación de la tecnocracia de derecha y su par concertacionista durante la transición como en los años de gobierno de la Concertación. Comparto plenamente, en este sentido, la tesis de Silva (2006: 13) en cuanto a que “los grupos tecnocráticos se constituyeron en voceros y mediadores en canalizar el diálogo entre sectores del gobierno militar y los sectores moderados de la oposición”. En esto, también coincido en que los institutos académicos privados (think tank) jugaron un rol de singular importancia al limar los recelos de políticos (se invitaban a sus actos, encuentros, elaboración de trabajos e incluso sirvieron de punto de encuentro de políticos adversarios) y tradujeron en un lenguaje técnico los puntos de encuentro y desencuentro, facilitando con ello la reducción de amenazas y miedos.

³⁹ Entre los cambios, están: a) el aumento de la tasa de impuesto a la Primera Categoría desde un 10 a un 15 por ciento, cuya base de cálculo se modificó de las utilidades retiradas a las utilidades devengadas; b) la modificación de los tramos de ingresos y las tasas que determinan los impuestos Único al Trabajo y Global Complementario; c) se limitó la posibilidad de tributar en base a renta presunta para empresarios agrícolas, minería y transporte terrestre; y, d) se aumentó, para fines específicos y por un período definido, el IVA del 16 al 18 por ciento.

⁴⁰ Ver Mario Marcel (1997), “Políticas públicas en democracia: El caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile”, *Colección de Estudios CIEPLAN* 45: 33-83.

⁴¹ Por ejemplo, desde 1997 en adelante se perdió el sentido de doblar a la derecha para lograr cambios significativos y se optó por conservar lo logrado a nivel parlamentario.

De esta manera, lo que vemos es que a partir de fines de los años ochenta y, principalmente, en los noventa, la ideología tecnocrática se fue mezclando con el ideal democrático (technopols) en Chile, pero también en países como Brasil con el ex presidente Fernando Henrique Cardoso. Estos sostuvieron, con cierto éxito, la visión de que la organización de los grupos subalternos generaba comportamientos corporativos que atentaban contra el interés general representado por la política de acuerdos y, por lo mismo, se “combatió” en distintos niveles la organización social. Así se fue generando una democracia creciente tecnocratizada en donde los problemas sociales son traducidos en términos técnicos, y en donde una cierta despolitización (expresada en el modelo del consumo y del alejamiento de los partidos) se convirtió en una característica central del modelo chileno.

La transición fue, entonces, el estereotipo de una salida militar pactada (Przeworski, 1991: 80) y operó como un marco pragmático de acuerdos entre actores políticos hegemónicos en sus respectivos sectores (élites), acuerdos que se inician con las negociaciones de las reformas constitucionales y que se prolongarían en el tiempo.⁴²

Esta sería la lógica que se privilegiaría en la transición, opción que, por miedos, condicionamientos causales y más de alguna identificación con los propios poderes fácticos, relegaría hacia el infinito algunas de las discusiones más profundas y la participación (algunos apostaron a una domesticación futura del modelo). Aquí funcionó lo que en psicoanálisis se ha llamado la identificación con el agresor, es decir, con su modelo de acumulación, con su marco valórico-cultural, con su conducta. Dicho de otra forma, solo cuando fue aceptada la vigencia de las condiciones de consolidación del régimen socio-económico establecido durante el gobierno militar, se volvió una posibilidad real la culminación de la transición hacia la democracia en Chile.⁴³

Al estar el ámbito político asegurado por la Constitución del 1980 e internalizado ideológica y culturalmente por la fuerza del esquema económico neo-liberal, entonces, el proceso político se desarrolla por una especie de reequilibrio dentro del modelo, muchas veces a “contra sensus” de las mayorías nacionales pero a favor de un concepto que estaba en boga en esos tiempos a nivel mundial y que medía el “éxito” de los gobiernos: la gobernabilidad.⁴⁴ De hecho, uno de los objetivos de los personeros del

⁴² Ver John Higley y Richard Gunther (1992) (eds.), *Elites and the Democratic Transition in Latin America and Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

⁴³ Hernán Cuevas *op cit.*, pp. 106-107.

⁴⁴ Viene del análisis preparado en el marco de la Comisión Trilateral por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki sobre las disfunciones de los regímenes democráticos de entonces y que los

régimen militar durante su último año de ejercicio en el poder fue asegurar (por medio de una serie de medidas legales de última hora, entre las que se cuenta el establecimiento de un Banco Central autónomo y la privatización de importantes empresas públicas) las condiciones que permitieran consolidar en Chile, como su principal herencia, una democracia capitalista en forma.

Esto último explica, por ejemplo, y más allá del tema de los derechos humanos, que los sucesivos gobiernos de la Concertación mantuvieran el modelo del Estado subsidiario y/o no revisaran la enajenación de una proporción importante del patrimonio del Estado en condiciones absurdamente desmedrada y que fue a parar a manos de personeros de derecha, creando un núcleo de empresarios que trascendieron el ámbito económico para instalarse en la esfera política (Monckeberg, 2001: 20-31) y que hoy se refleja en la gran discusión entre dinero y política.

También explica que no se investigaran los negocios de la llamada “familia militar” con las instituciones del Estado o que renegociaran la deuda de las dos principales cadenas de diarios de derecha y colaboradores con la dictadura, *El Mercurio* y *La Tercera*, por varios millones de dólares⁴⁵ en un contexto en que los medios alternativos (léase *Análisis*, *APSI*, *Cauce*, *La Época*, *Fortín Mapocho* y después otros) que lucharon por la libertad de expresión y la democracia desfallecían por falta de recursos e inversión del propio gobierno democrático.⁴⁶

Al final estas condicionantes terminaron produciendo una autonomización de la economía respecto de la política y una limitación de la propia política. Las fuerzas del antiguo régimen, por medio de un conjunto de políticas coordinadas, inauguraron un nuevo ciclo en donde la política ve disminuida su capacidad de intervenir en la vida económica. Cousiño y Valenzuela (1994:17) han afirmado, al respecto, que “una vez autonomizado el sistema económico, la política pierde la capacidad de observar e intervenir sobre la economía y, por ende, abandona su pretensión de situarse en el punto de vista de la totalidad”.

hacían difícilmente gobernables. Titulado “La crisis de la democracia” (Nueva York University Press, 1975) y con un enfoque conservador, este informe representa la capacidad del gobierno establecido para implementar, liderar las políticas públicas y hacer cumplir las leyes y objetivos programáticos, con rendición de cuentas. Era un enfoque de autoridad vertical que se diferencia de la horizontalidad representada en el de gobernanza que llama a una ampliación democrática con la participación ciudadana y consensos más amplios. Para el caso chileno ver a Boeninger [1997] y Moreno [2006].

⁴⁵ Ver Roberto Ortiz, “Como desvalijaron el Banco del Estado en Chile”, *Punto Final*, 10 al 23 de enero de 2003, pp. 14-15.

⁴⁶ Ver Juan Pablo Cárdenas (2009), *Un peligro para la sociedad*. Santiago: Editorial Debate.

Este patrón refleja un verdadero sentido del poder. Según Przeworski y Wallerstein (1986: 245), en una democracia capitalista:

“(El) pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo está limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital. La naturaleza de las fuerzas políticas que lleguen a las reparticiones no afecta esta dependencia, porque es estructural: una característica del sistema y no de los ocupantes de las posiciones del gobierno, los ganadores de las elecciones”.

La continuidad de la Concertación tras el triunfo de Aylwin, como la cara opuesta a la continuidad de la propia derecha (Unión por Chile, luego Alianza por Chile y hoy Coalición por el Cambio) y a pesar de las hipotecas planteadas, tenía una doble connotación. Por una parte, era una consecuencia del sistema electoral binominal introducido en 1980, donde un partido necesita más del 67 por ciento de los votos para ganar los dos puestos en disputa, y un 34 por ciento para garantizarse uno. Estas reglas, por cierto, no favorecen la competencia de terceros partidos (por ejemplo, el Junto Podemos Más) como se demuestra fehacientemente ya en la elección de 1989, y están pensadas no solo para favorecer el bipartidismo (o bialiancismo), sino sobre todo para estabilizar la relación de fuerzas en ambas cámaras del Parlamento y alejar el riesgo de transformaciones drásticas. Por la otra, era parte del virtuoso aprendizaje hecho por los partidos sobre la necesidad de superar los históricos tres tercios de la política chilena de la segunda mitad del siglo XX y conformar un gobierno de mayorías estable. En este sentido, además de una opción electoral, la Concertación también implicaba un proyecto de desarrollo político estratégico para Chile a partir de las lecciones dejadas por el trágico final de la experiencia de la Unidad Popular y del golpe de Estado de 1973 propiamente tal.

La necesidad de estabilidades estratégicas, y más allá de los repudios a la dictadura, había impuesto significativos debates en la izquierda y sectores democráticos sobre los posibles errores que no deberían repetirse, como la desvalorización de la democracia y/o la inestabilidad que significaba el multipartidismo extremo tipificado por Sartori del Chile preautoritario⁴⁷ y que se vivió en aquella época.

⁴⁷ Según Sartori [1980: 185-219], el Chile preautoritario puede situarse entre las naciones con uno de los sistemas de partidos más polarizados del mundo, debido a sus polos de derecha e izquierda claramente definidos, formados por partidos con objetivos políticos muy divergentes; es decir de altas distancias ideológicas.

Se consideraba, asimismo, que la propensión a llegar a un acuerdo vía la negociación disminuía con el aumento del número de negociadores (actores) participando. Como lo menciona Chasqueti (2001: 346), el margen para gobernar sin problemas se vuelve más estrecho en los multipartidismos extremos, pues los apoyos legislativos (y sociales en general) del presidente son generalmente menores que en los multipartidismos moderados, aunque en este caso había una coalición mayoritaria pero que sufría bloqueos o impasses gubernativos a partir de los legados institucionales de la dictadura.

Lo anteriormente expresado, unido al fin de maximizar la utilidad esperada de modo que la recompensa fuese lo más elevada posible (dentro del binomio eficiencia-legitimidad) como lo plantea tempranamente Gamson (1961: 376 y ss), explicaría el proceso de absorción negociada de los partidos chicos por parte de los más grandes durante este período: la Concertación así pasó de 17 a 4 partidos.

Comentando la virtud del sistema binominal para evitar la inestabilidad, además de minimizar el “walking away value” de los partidos de la coalición, Siavelis (2004: 219) ha expresado que “el modelo de competencia bipolar...ha sido una importante contribución a la transición como pauta de estructuración de la competencia entre el gobierno y una oposición leal”. Entre las virtudes resalta el evitar “el problema tradicional de los presidentes chilenos elegidos con una doble minoría (menos del 50 por ciento de la votación popular y sin mayoría en el Congreso)”.

Colaboró también a esta transformación de la izquierda chilena y del centro hegemónico (la DC), ciertas tendencias internacionales como las reflexiones que hizo entonces Secretario General del Partido Comunista Italiano (PCI), Enrico Berlinguer, quien había esbozado su visión del “compromiso histórico” donde un Gobierno no podía apoyarse en una mayoría simple para llevar a cabo reformas estructurales, sino que debía tratar de lograr el más amplio consenso para esas reformas. Berlinguer estaba lanzando la propuesta de un acuerdo histórico, más allá de las diferencias ideológicas entre el PCI y la DC, con vistas a una profunda reforma y modernización de la economía y de la sociedad italiana.⁴⁸ Este esfuerzo encuentra límite, sin embargo, con el asesinato del líder de la DC, Aldo Moro, a manos de las Brigadas Rojas.

En Chile, en todo caso y tal como lo explicité, ya habían existido experiencias de alianza transversales que desnaturalizaban en cierta medida (secularización) la

⁴⁸ Ver, entre otros, Enrico Berlinguer (1977), *Gobierno de unidad democrática y compromiso histórico*. Madrid: Editorial Ayuso.

propuesta ideológica originaria de los partidos en pro de un objetivo estratégico mayor. Así, por ejemplo, el PC de Chile había realizado enormes esfuerzos para constituir un bloque de partidos democráticos para detener el avance del fascismo en 1935 (política de Revolución Democrático-Burguesa y el acuerdo del VII Congreso de la Internacional Comunista). Esta propuesta se concretó el 26 de marzo de 1936 al nacer el Frente Popular formado por el Partido Radical, el Partido Socialista, el Partido Democrático y el Partido Comunista: era una alianza multclasista y pluriideológica. Similar caso fue el de la Unidad Popular de 1970, aunque en ambos casos enfrentaron un Congreso adverso.

En todo caso, autores como Scully y Valenzuela (1993: 196) destacan que en este período, aunque se mantenía la división de los tres tercios (derecha, centro e izquierda), el sistema partidario ya era bastante más centrista (reivindicación de las virtudes y posiciones del centro) que en el pasado, dado el alto grado de coincidencias (y temores) que mostraban las principales fuerzas políticas respecto de la validez de la democracia y ciertas orientaciones socioeconómicas básicas.⁴⁹

Esto último, unido a la moderación que privilegiaban los partidos políticos (algunos hablan de giro al centro y otros de una movilización hacia visiones menos radicales), facilitaron el acuerdo político para estar en coalición a pesar de los costos que implicaba (concesiones a la coalición, renunciadas a las individualidades, deuda contraída con los otros miembros que hacen concesiones mayores, etc.). La coherencia programática y el pragmatismo ideológico, a su vez, fueron factores inhibidores de chantajes o debilitamientos por el posible abandono de algunos de los partidos.

En el fondo esta moderación (léase consenso) se ancló en la idea de una especie de nuevo “contrato social”, expresado específicamente bajo las figuras de concertación social y democracia de consenso a pesar de que en Chile no se cumpliera con el principal objetivo de las instituciones consociativas o de concertación social, que es establecer mecanismos de regulación de los conflictos que pretenden proteger a todos los avasallados y no solo a las minorías poderosas: élites políticas y empresariales. De este modo, se establece un sistema de barrera al cambio que permite la mantención del statu quo, aunque con una creciente institucionalización de la democracia que a la postre terminaría produciendo cambios.

⁴⁹ En este ámbito, concuerdo con Garretón (2012: 82) cuando expresa que “los gobiernos de la Concertación se caracterizaron por una indefinición en materias de orden económico, generando una multiplicidad de opiniones y posturas individuales, muchas veces contradictorias entre sí”. Agregaría, sin embargo, que eso fue otro factor que facilitó el status quo en estas materias.

Boeninger (2007: 34) señala que al inicio de la transición,

“(...) el elemento simbólico principal e inicial era un mensaje de paz y unidad nacional, la voluntad del nuevo gobernante de ser un ‘*Presidente de todos los chilenos*’. Por una parte, resultaba evidente que una democracia no puede ser estable y de continuidad asegurada en un clima de polarización y confrontación...Resultaba indispensable superar tanto los deseos de venganza de los vencedores de 1989, como temores y desconfianzas de los perdedores, la derecha política, para que sus dos partidos, Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, pudieran integrarse sin recelos al juego político democrático y las Fuerzas Armadas, para que su retorno a los cuarteles fuera una realidad definitiva.”

La idea de este pacto o contrato social que ha dado estabilidad a la democracia, ha prevalecido en el discurso, la práctica y la cultura política de la élite hasta hoy (nuevo mapa cognitivo). No obstante ello, temas fundamentales para la redemocratización, como el tratamiento a los problemas de violaciones de los derechos humanos, las reformas constitucionales y la reforma de la legislación laboral, ni en este período ni después han sido objeto de un real consenso. Es decir, no ha sido posible impulsar estas reformas por importantes y mayoritario que fuera su apoyo público, pues no contaron con el apoyo del empresariado, los militares y sus aliados los partidos de derecha incrustados en el parlamento con capacidad de veto (ahí está, por ejemplo, la primera y deslavada Ley de Royalty a la minería impulsada por el presidente Lagos).⁵⁰

Concuerdo con Przeworski (1981: 249) en este sentido, cuando expresa que más que consenso, los conceptos claves para entender la democracia pos autoritaria en Chile son “compromiso” y “equilibrio”. Compromiso entre los actores sociopolíticos relevantes del sistema, sean estas clases sociales o fuerzas políticas, y equilibrio entre sus estrategias. De este modo, entra en la conceptualización de la democracia pos autoritaria la proposición fundamental de que los resultados del proceso democrático no pueden ser contrarios a los intereses vitales de las fuerzas políticas relevantes. Precisamente por esto mismo, Przeworski ([1992])⁵¹ indica que las transiciones exitosas han sido conservadoras; es decir cuando se consolidan los mecanismos de su propia limitación.

Sin embargo, es claro también que no hay compromisos y equilibrios que puedan durar para siempre, más aún cuando estos no favorecen a la gente y, por lo mismo, van a

⁵⁰ Un análisis interesante al respecto lo hace el Comité de Defensa del Cobre en www.defensadelcobre.info/modules.php?name=News&file=article&sid=9503

⁵¹ Citado en Hernán Cuevas, *op cit.*, pág. 104.

afectar la propia democracia⁵² y la esencia de la masa partidaria. En este sentido, si bien las tareas de término de la dictadura y la transición impidieron un debate más a fondo sobre lo económico-social, la instauración de la propia democracia se encargaría más tarde de abrirlo al generar retornos crecientes como la repolitización de la sociedad. Aquí concuerdo con Monedero (2012: 78) cuando dice que,

“No es posible la democracia sin la politización. En cuanto algo deja de estar politizado, es decir, en el momento en que queda fuera del conflicto al considerarse patrimonio común y compartido, se deja abierta la puerta para los que no creen en esa regla o prefieren beneficiarse de esa relajación la incumplan (así es como se ha vaciado el contenido de la democracia). En cambio, si la sociedad está politizada, siempre está ‘despierta’, en vigilia para evitar esos comportamientos. Una mayor politización, implica, por tanto, una mayor posibilidad de avanzar en una emancipación (...)”.

En este corolario, Walker y Jouannet (2006: 82-83) enfatizan que el sentido más profundo de la Concertación se encuentra, además de su quehacer en el plebiscito de 1988 y luego como opción y coalición de gobierno, en ideas como transformar la mayoría social en mayoría política, en particular para poder enfrentar los temas profundos y retardados por la idea de una política de consensos mal entendida o entendida en forma contingencia para la transición. En la necesidad de propiciar una estrategia de desarrollo basada en la idea de igualdad (crecimiento con equidad) como alternativa al neoliberalismo y al neopopulismo planteado por los extremos del arco político. En el hecho de la ruptura histórica del eje socialista-comunista que había prevalecido hasta fines de los años 60 (Aylwin 1990),⁵³ de modo de generar gobiernos estables y cambios de mayoría. Y la tendencia hacia la convergencia entre el humanismo laico y cristiano en la perspectiva de la búsqueda de un paradigma nacional y estratégico, tras la revalorización que hace el socialismo de la socialdemocracia durante el exilio.

En este escenario no concuerdo con Garretón (2012: 84) frente a posibilidades mayores de maniobra de la Concertación, cuando dice que “A nuestro juicio, tal visión de las cosas partía de un diagnóstico equivocado respecto de las posibilidades de

⁵² Este mismo autor, define la democracia como “el resultado de determinadas estrategias elegidas en el presente, en la medida que son ellas las que hoy prometen la mejor realización de los intereses. Si el compromiso perdura hasta el día siguiente, deberá ser recreado, y sólo podrá serlo si representa la solución óptima para el día subsiguiente” (Przeworski, 1981: 249).

⁵³ Las limitaciones de las alianzas entre la DC y la izquierda se ejemplifican bien, al destacar que a fines de la década del 50 el Partido Socialista planteó “asumir una postura de rechazo a la política tradicional de alianzas con el centro político, aceptando sólo aquellas con los partidos obreristas”. Ver, entre otros, Mariana Aylwin (1983), “Chile en el siglo XX”, p. 41. Santiago: Emisión.

transformaciones más profundas en la medida que veía posible una regresión autoritaria que, en realidad, había quedado excluida desde el momento del plebiscito realizado en octubre de 1988”. Primero la política no es una ciencia exacta y, por lo mismo, los resultados ante ciertas condiciones no son siempre iguales. Segundo, el miedo siempre ha sido un excelente inhibidor, más aún si se explicita a través de una serie de presiones militares y/o empresariales (más efectos de las crisis externas) como lo veremos más adelante. Por último, en este proceso de “*transplacement*” siempre cabe la posibilidad de retroceso aunque sea parcial. En esto, más allá de compartir anhelos, quedará siempre una duda razonable.

A pesar de estar en presencia de un presidencialismo exacerbado desde la Constitución de 1925 y su sucesora la de 1980, donde, por ejemplo, el Presidente tiene escasos contrapesos en la iniciativa de proposición de leyes hasta nominaciones a altos cargos del Estado o en palabras de Siavelis (2001: 205), la Constitución todavía brinda al Presidente la más amplia gama de poderes legislativos en la historia moderna de Chile, esta condición junto a un sistema de multipartidismo no aseguraba al gobierno una mayoría legislativa, realidad que podía conducir a una bloqueo recíproco entre el Ejecutivo y el Legislativo y que terminaría en un inmovilismo político con impredecibles consecuencias. Mainwaring (1993, citado en Chasqueti, 2003: 320-321) la considera una combinación fatídica para la democracia.

Este presidencialismo de plena competencia, entonces, favoreció en Chile lo que los brasileños Arranches (1988: 8-34) y Limongi y Figueiredo (1998: 81-106) llamaron la instauración de un “presidencialismo de coalición” al analizar el caso de su país en distintos artículos académicos, dado que ninguno de los partidos de la Concertación podía alcanzar sus fines por sí solos. La unidad era vital para avanzar y para soñar en cambiar aquellas materias vetadas en el pacto del silencio.

Asumiendo parte de la propuesta de Kitschelt (1992: 249; citado en Lagares, 1999: 50) según la cual todos los partidos políticos existentes pueden ubicarse en un continuo, cuyos extremos son los partidos que siguen una lógica de representación política y los partidos que siguen una lógica de competición electoral, la Concertación logró un equilibrio entre estas alternativas en apariencia dicotómicas (la competición política como factor connatural para alcanzar el poder y gobernar con un sentido estratégico) al fundir las propuestas ideológicas en un programa de gobierno, subordinar las actuaciones de los partidos al “cumplimiento” de esta plataforma (al menos como

imaginario coalicional) y delegar en la figura presidencial el liderazgo de la coalición (una transferencia del “autoritarismo institucional” de la que habla Nolhen).

Díaz-Tendero, quien también ancla esta fórmula en el concepto de presidencialismo de coalición, destaca que uno de los principales atributos de esta fórmula ha sido dotar de consistencia legislativa la voluntad del Ejecutivo a partir de acuerdos transversales para asumir las urgencias de la transición democrática y la consolidación de las instituciones.⁵⁴ Esto, entre otros, como lo plantea Nolhen (1998: 17), evita el pronosticado nuevo derrumbe de las democracias en la región “(...) observándose, por el contrario, una permanencia de la democracia en América Latina nunca antes vista en su historia, y con ello una relativización de la supuesta relación causal entre sistemas de sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia”.

Siavelis (2001: 217) grafica las buenas relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo diciendo que durante la administración de Aylwin hubo aproximadamente doscientos cincuenta días de trabajo en cada año legislativo. En los cuatro años de su gobierno (es decir, mil días), se presentaron y sancionaron 440 proyectos de ley (en promedio una ley sancionada cada dos o tres días). Sin embargo, estos datos solamente tienen en cuenta los mensajes presidenciales y las iniciativas del Congreso que se convirtieron en ley. En este período, el Congreso tuvo que considerar 1.166 propuestas, lo cual arroja un promedio de 1,2 propuestas por día. El presidente Aylwin vetó únicamente dieciséis proyectos y solamente uno de estos vetos fue levantado por el Congreso.⁵⁵

Sin embargo, también hay que indicar, y en esto concuerdo plenamente con Avendaño (2012: 21), que hasta el año 2006, y sobre todo frente a la presencia de senadores designados, la derecha se amparó frecuentemente en el poder de veto que le otorgaba dicha institución, asumiendo un poder mucho mayor del que le daban los votos. Para sortear esta situación y aprobar ciertos proyectos de ley, la Concertación tuvo que recurrir a otras alternativas como la negociación individual con parlamentarios de la UDI y RN (Toro 2006: 81).

Según el índice elaborado por John Carey (Chasquetti, 2003: 341-342), la disciplina de los partidos en Chile oscilan entre 0,68 y 0,78, en un máximo de uno y un mínimo de cero y, por lo tanto, muestra niveles adecuados como para que los acuerdos entre el

⁵⁴ Eolo Díaz-Tendero, “Nueva Gobernabilidad y Representación Ciudadana”, *La Segunda*, 4 de julio de 2007, p. 9.

⁵⁵ Explica esta buena relación a partir del contexto de la transición y el empate políticos, lo que forzó a la negociación y el compromiso (democracia de los consensos) más allá de la irrupción de posteriores conflictos (Siavelis 2001: 218).

Presidente y los líderes partidarios puedan ser cumplidos por los legisladores individuales.

La estrategia de presidencialismo de coalición se materializó en Chile durante el proceso de transición a la democracia como proyecto progresista de gobierno entre socialistas y demócratacristianos. La apuesta no era tanto abordar reformas drásticas de una sociedad congelada (los clivajes profundos), sino emprender, en forma mesurada y gradual, reformas que algunos llaman de segunda generación en una sociedad que había atravesado por una cirugía neoliberal radical, con consecuencias contradictorias. No hay que olvidar que en ese entonces Chile, por un lado, era considerado un modelo de “éxito” económico (estabilidad y crecimiento) en el contexto de una América Latina pseudo caótica, mientras que, por el otro, la sociedad mostraba un drástico crecimiento de la pobreza, de la desigualdad y la concentración de la riqueza, sumadas a las terribles heridas sociales creadas por la represión del régimen militar.

El sentido de este acuerdo, entonces, y más allá de la lógica de las reglas electorales, era doble: por una parte, evitar el riesgo de que las reformas de segunda generación se vieran interpeladas y deslegitimadas como insuficientes por los sectores más de izquierda del conglomerado (que las organizaciones sociales y de trabajadores quisieran avanzar más rápido) y, por el otro, crear una reputación de responsabilidad para el conjunto de la oposición democrática y la sociedad en su conjunto. Se trataba de demostrar que la Concertación podía asumir el modelo económico heredado, sin perder sus “ventajas” de eficiencia y competitividad y, a la vez, de corregir sus déficits (institucionales, sociales, culturales, etc.) y proseguir el proceso de modernización en la perspectiva de reducir la pobreza y crear una sociedad más democrática, más justa y más cohesionada.

El punto de partida de este proceso, y aunque suene paradójico, constituyó una ecuación polémica para la restaurada pero precaria democracia chilena, ya que debía asumir un modelo económico ordenado pero injusto, compensar los delitos contra los derechos humanos sin juzgarlos, y mantenerse en un marco jurídico y constitucional que condicionaba el funcionamiento de los propios mecanismos y procesos democráticos tanto en la representación como en la toma de decisiones soberanas. Esta situación llevó a muchos observadores nacionales e internacionales a hablar de “una democracia

tutelada” o parcial en Chile.⁵⁶ Algunos incluso con enojo como el sociólogo Felipe Portales, quien expresó frente a una de las reformas constitucionales que:

“Esta lamentable disposición subjetiva a preservar los rasgos fundamentales de la democracia tutelada y del modelo neoliberal podemos verla consagrada con la exultante aceptación de las últimas reformas constitucionales expresada por el Gobierno y el liderazgo de la Concertación, en conjunto con la derecha. De este modo, hemos visto proclamado por el propio Lagos y por connotados parlamentarios oficialistas el término de “todos los enclaves autoritarios” y el consiguiente “fin de la transición”. Es más, se ha anunciado que, en virtud de las últimas reformas, la Constitución del 80 ya no llevará la firma de Pinochet, sino que la de Lagos (...)”.⁵⁷

En este período yo hablaría de una “nueva” democracia en contraposición a la tipificación de “semi” democracia que le dan autores como Portales. Si bien ambas muestran características similares, la primera se refiere a un proceso de transición en marcha mientras que la segunda combina establemente elementos democráticos y autoritarios (Hague y Harrop, 2001: 23-28).

Inevitablemente al presidente Aylwin le correspondió asumir la herencia más dura de la dictadura y un tema vital para la gobernabilidad, las secuelas de la represión⁵⁸ al ser uno de los primeros peldaños de la transición. Reconociendo la importancia que revestía este tema para la Concertación (en particular para la izquierda de la coalición), para el reencuentro nacional y para su propio liderazgo, encargó al jurista Raúl Rettig, al frente de una Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, un informe sobre los hechos represivos realizados durante el régimen militar, y creó la Corporación de Reparación y Reconciliación y la Oficina Nacional del Retorno para tratar de “reparar”-compensar los daños causados por estos actos vejatorios.

No debemos olvidar que al presidente Aylwin, más allá de criticarlo por resurgir a última hora y controvertidamente como figura presidencial al interior de la DC (“Carmengate”), en más de una ocasión se le reprochó su intransigencia con el gobierno

⁵⁶ Ver, entre otros, Felipe Portales (2000), *Chile: Una democracia tutelada*. Santiago: Editorial Sudamericana; Hernando Franco Muñoz (2003), *La democracia tutelada: Sobre política nacional e internacional*. Santiago: Movimiento Editores.

⁵⁷ En diario electrónico *El Clarín*, 16 de agosto de 2005.

⁵⁸ Sobre el tema de los derechos humanos en el contexto de la transición, véase José Zalaquett, “*Procesos de transición a la democracia y políticas de derechos humanos en América Latina*”, disponible en www.cdh.uchile.cl/articulos/Zalaquett/IIDH_paper_final.pdf

del presidente Allende y el activo rol que le cupo en la generación (y apoyo) del golpe de Estado de 1973.⁵⁹

En marzo de 1991, sin embargo y demostrando su profundo compromiso con el estado de derecho y los derechos humanos, el Presidente Aylwin da a conocer una síntesis del informe y pide perdón en nombre del Estado en una emotiva emisión televisada a toda la nación. Sus palabras fueron:

“(…) Como Presidente de República, me atrevo a asumir la representación de la nación entera para, en su nombre, pedir perdón a los familiares de las víctimas (...) (revindicando) pública y solemnemente la dignidad personal de las víctimas, en cuanto hayan sido denigradas por acusaciones de delitos que nunca les fueron probados y de los cuales nunca tuvieron oportunidad ni medios adecuados para defenderse (...)”.⁶⁰

En general las FF.AA. fueron muy reacias a reconocer las violaciones a los derechos humanos. Solo tras la detención de Pinochet en Londres el año 1998 y la desvinculación paulatina de las cargas de su imagen, del juicio público de su régimen y los dictámenes de la justicia, se fue produciendo un lento proceso de reconocimiento, particularmente de las nuevas generaciones menos comprometidas con el régimen militar. Así, por ejemplo, el informe Rettig fue rechazado completamente por el Ejército, la Armada y Carabineros y aceptado de forma ambigua por la Fuerza Aérea.

Con el informe Rettig, entonces, se partía en el tratamiento de los DD.HH., sin embargo, desde una situación paradójica con la llamada Ley de Amnistía de 1978, la que impedía juzgar a los presuntos responsables de los crímenes contra los derechos humanos de los que el limitado Informe documentaba⁶¹ con claridad de lo que pasó. Aylwin, imposibilitado por los quórum legislativos y las presiones militares para cambiar la cuestionada Ley de Amnistía, buscó graficar con profundo realismo y sentimiento los límites que tenía para tratar este tema, al decir “Justicia en medida de lo posible” para dar cuenta de las cerca de 3 mil víctimas entre muertos y desaparecidos y de los cientos de miles de torturados, exiliados y perseguidos políticos.

⁵⁹ *La Tercera* en su artículo “Los dichos históricos de Patricio Aylwin sobre Allende y Pinochet” del 29 de mayo de 2012, refleja bien los aspectos cuestionados de la figura presidencial.

⁶⁰ En Silvia Dutrénit Bielous y Gonzálo Varela Petito (2010), “*Tramitando el pasado. Violación a los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*”, p. 174. Ciudad de México: FLACSO.

⁶¹ Muchísimos casos no fueron calificados por la comisión como crímenes de lesa humanidad cometidos por el Estado, pero que se comprobó su veracidad a través de diversos testimonios. La inexactitud del Informe Rettig suscitó la revisión exhaustiva del mismo por diversos organismos de Derechos Humanos y la edición de una corrección del mismo (1999): *Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada de Informe Rettig*. Santiago: Ediciones LOM.

El blindaje a los violadores a los derechos humanos fue una constante en toda la región. En Uruguay el Pacto del Club Naval (más la presión militar) fue el prelude para que el primer gobierno democrático de ese país, el de Julio María Sanguinetti, promulgara la Ley 15.848 o de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado que prescribía los delitos cometidos, durante la dictadura 1973-1985, incluyendo la violación a los derechos humanos. Sin embargo, desde 1989 a través de distintos mecanismos se está tratando de derogar dicha prescripción y hoy hay un proyecto en el Parlamento. En Brasil también se aprobó una ley de impunidad similar el 23 de agosto de 1979 y que sigue vigente.⁶²

Argentina, en cambio, comenzó juzgando tempranamente la violación de los derechos humanos por parte de las Juntas Militares que gobernaron ese país desde 1976 a 1983. El “Juicio a las Juntas” de 1985 durante el gobierno de Raúl Alfonsín terminó con sentencias condenatorias de los involucrados y si bien los inculcados fueron indultados por el presidente Carlos Menem en 1990, a partir del 2006 la justicia comenzó a declarar inconstitucionales los indultos decretados. En el caso argentino, además de la masiva condena ciudadana, favoreció enormemente el curso y condena judicial la debilidad de las FF.AA. tras la derrota en la Guerra de las Malvinas.

El máximo símbolo del miedo y de esa democracia tutelada fue, sin duda, la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército (la principal rama de las FF.AA.) hasta el 10 de marzo de 1998 (el día después asumió como senador vitalicio). El propio Pinochet se encargó de definir, en su discurso anual de conmemoración de su ascenso a la jefatura del Ejército, el lugar (espacio político y en la cultura estratégica) que tendrían los militares en el nuevo escenario democrático, dejando claro que éstos debían ejercer un rol tutelar sobre el conjunto del Estado.

Pinochet en este acto declaró (J.S. Valenzuela, 1997: 32-34), entre otros aspectos y reiterando las ideas fuerza detrás de la Constitución de 1980 en relación a las FF.AA., que los militares “nunca han mirado el desarrollo de la vida nacional como quien observa desde fuera un proceso ajeno y lejano”. Dijo también que es “¡un profundo error!” decir que las FF.AA tienen por “única misión la defensa de nuestro soberano territorio”. Recalcó que es por ello que en la nueva Constitución se reconoce

⁶² La presidenta brasileña, Dilma Rousseff, que fue torturada y detenida durante el régimen militar que gobernó entre 1964 y 1985, instaló una Comisión de la Verdad, que tendrá la responsabilidad de investigar violaciones de los derechos humanos durante la dictadura pero no de juzgar a los responsables. En <http://www.informador.com.mx/internacional/2012/376662/6/brasil-investigara-abusos-a-derechos-humanos-durante-dictadura.htm>

explícitamente “la natural función de la Fuerzas Armadas y de Carabineros en su condición de garantes del orden institucional de la República”. Enfatizó que la misión militar “no se confunde ni se agota en una acción o período gubernativo, porque las Fuerzas Armadas trascienden gobiernos, grupos y personas,” siendo “¡ellas (...) instituciones permanentes y esenciales de la nación chilena!”. Remarcó que “con justicia podemos exigir que quienes nos sucedan en el poder político actúen con estricta sujeción al espíritu de la Carta Fundamental y a sus valores trascendentes”. Sentenció que el nuevo gobierno debe “impulsar y desarrollar las acciones...necesarias para evitar la propagación de la 'lucha de clases,' en cualquiera de sus formas”; “aplicar las normas legales que impidan el desarrollo de conductas terroristas, así como sancionar su realización (...)”; “respetar las opiniones y solicitudes de informes que emanen del Consejo de Seguridad Nacional (...)”. Por último, también dejó en claro que las FF.AA. mismas e incluso la “definición y aplicación de la política de Defensa, en particular en lo que se refiere a materias de exclusiva competencia profesional de las FF.AA., son...un dominio reservado en el cual no debe intervenir el gobierno, hecho que se desprende también del respeto por la Constitución y las leyes”.

Este extenso discurso demuestra patentemente la enorme desconfianza que le tenía Pinochet a la Concertación (en el mismo discurso la acusó de querer volver a la UP con los efectos que se conocen) y a la propia democracia. Sin embargo, y a pesar de ello, los hechos mostrarían posteriormente que el gobierno de Aylwin y los líderes políticos de la Concertación (e incluso muchos altos dirigentes de la derecha) pasaron por alto gran parte de las prescripciones dadas (J.S. Valenzuela, 1997: 32-34) sin mayores consecuencias.

Distintos fueron los llamados temas controvertidos para las FF.AA. y que tenían la condición de ser tratados bajo la nueva institucionalidad democrática (derechos humanos, compra de material bélico, apropiaciones indebidas, etc.). A pesar de que estos se trataron con suma “delicadeza”, durante este período se produjeron varias señales de enojo de la cúpula militar operacionalizadas a través de diversas manifestaciones (mediciones de fuerza con el poder civil). Entre estas últimas, resaltan el caso de la investigación sobre los tres cheques por más de US\$ 3 millones de la época pagados por el Ejército al hijo del general Pinochet, Augusto Pinochet Hiriart, por diversos negocios relacionado a la venta de armas en el mercado internacional, incluso a países con embargo. La investigación del Parlamento y su procesamiento judicial llevaron al Ejército a manifestar su malestar a través del llamado “Ejercicio de Enlace”

(en diciembre de 1990), del “Boinazo” (en mayo de 1993) y, durante el gobierno siguiente, el “Picnic” de Punta Peuco (julio de 1995).

Si bien la razón esgrimida por los militares para estas demostraciones de fuerza era el tema de los derechos humanos y en particular la sentencia de prisión dictada (noviembre de 1993) por el juez Adolfo Bañados para el general (R) y ex jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA), Manuel Contreras, y el brigadier Pedro Espinoza como coautores del delito de homicidio calificado del ex canciller Orlando Letelier (decisión que fue ratificada por la Corte Suprema en mayo de 1995), los verdaderos motivos se relacionaban a los llamados “*pinocheques*” y al sentido intocable del general y su entorno,⁶³ además de asentar un precedente que podría llevar a la investigación de otros negocios de la llamada “familia militar”. El caso finaliza la noche del 20 de octubre de 1995, cuando el general Contreras fue trasladado de la base naval de Talcahuano a la prisión de Punta Peuco, pero el presidente Frei Ruiz Tagle detuvo la investigación del Consejo de Defensa del Estado en contra del hijo de Pinochet y le pidió al abogado Harasic que no apelara a la sentencia del juez Colvin.⁶⁴

Esta transacción le permitió al presidente Frei sortear las presiones militares y el malestar de los sectores más impetuosos del propio conglomerado. Lo irónico de todo esto es, sin embargo, que los duros del fenecido régimen atentaban en contra de la legalidad que ellos mismos habían fundado, teniendo como corolario de estos episodios (en particular tras la detención de Pinochet en Londres en 1998) un proceso de pérdida creciente de su capacidad de participación en el ámbito político y de veto de los propios militares frente a diversas iniciativas del gobierno democrático.

Otro objetivo central del gobierno del presidente Aylwin, además de la subordinación del poder militar al civil como objetivo central del proceso de consolidación democrática en su acepción más básica de las relaciones cívico-militares de hace más de 50 años (Huntington, 1957: 9-10), hoy fortalecida por la propuesta de Reforma del Sector de la Seguridad,⁶⁵ fue la democratización de las instituciones públicas y la descentralización del país, políticas que se empezaron cimentarse con la modificación de la Ley de Elecciones Municipales y la elección popular de alcaldes y

⁶³ El juez Jorge Colvin había sobreseído la causa contra Augusto Pinochet hijo por los “*pinocheques*” pero el abogado Davor Harasic, presidente subrogante del Consejo de Defensa del Estado, estaba determinado a apelar al dictamen.

⁶⁴ *La Nación*, 23 de abril de 2006, pp. 11-12.

⁶⁵ Ver Thomas Brunneau y Florina Cristiana (2008), “Toward a new conceptualization of democratization and civil-military relations”, en *Democratization* 15(5): 909-929.

concejales (no había elección separada de alcaldes y concejales, y estos últimos elegían la autoridad edilicia). Incluso a costa de lo que plantea Luna (2008: 76-78) en cuanto a que la presencia en municipios facilita toda clase de vínculos (formales e informales) y que posteriormente incidirán en otros eventos electorales.

La elección municipal se realizó en 1992 y nuevamente la Concertación obtuvo un contundente triunfo en un marco de disputa bipolar con asomos de otros actores como se percibe en el Cuadro 11.

Cuadro 11				
Elección municipal de 1992				
Pacto	Concejales	Porcentaje	Alcaldes	Porcentaje
Concertación	1.187	57,01	266	79,64
P. Comunista	35	1,68	1	0,3
P. Liberal	4	0,19	0	0
P y P (derecha)	756	36,32	62	18,56
Unión de Centro	78	3,74	4	1,2

Fuente: datos del Registro Electoral: www.servel.cl

En lo económico y con el retorno a la democracia, Chile recuperó con creces la confianza y voluntad internacional, incrementándose las exportaciones, aumentaron los créditos provenientes del exterior, se reestablecieron y/o mejoraron las relaciones diplomáticas con varias potencias y países de importancia y comenzaron una serie de negociaciones económicas con distintos países y bloques tendientes a facilitar la interacción comercial y en otros rubros. Por otra parte, se impulsó una novedosa política financiera que promovía el ahorro nacional del Estado (el 1 por ciento del superávit estructural), la reducción de tasas de desempleo y el alza del salario mínimo, políticas que tuvieron un resultado muy exitoso particularmente en el ámbito de la pobreza y marginalidad.⁶⁶

A pesar de estas mejoras en lo económico y social, siguió persistiendo una distribución muy desigual de los ingresos (y del poder). Por ello, el gobierno promovió con fuerza diversas iniciativas y políticas públicas compensatorias para impulsar lo que se llamó “crecimiento con equidad”. Para ello, por ejemplo, jerarquizó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) transformándola en el Ministerio de Planificación y Cooperación para poner en marcha las políticas sociales; creó el Fondo de Solidaridad

⁶⁶ Desde 1990 a 1994 la pobreza descendió en Chile desde un 38,6 a un 27,5 por ciento, lo que equivale a una cantidad bruta de menos 1.200.000 personas aproximadamente que salieron de ella. La indigencia, por su parte, descendió en el mismo período, desde un 12,9 por ciento a un 7,6, lo que correspondía a 620.000 personas aproximadamente que habían dejado este flagelo (Meller 1999: 47).

e Inversión Social (FOSIS) para financiar proyectos productivos de sectores pobres y microproductores; puso en marcha el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), que básicamente impulsaba el perfeccionamiento de profesores, ayudaba a los adultos a completar su educación e incrementaba las raciones alimenticias escolares; creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), que asumió la coordinación de las políticas del Estado en este ámbito (en septiembre de 1993 se aprobó Ley N° 19.253 de Pueblos Indígenas) y que posteriormente se transformó en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entre otras.

La intención de “domesticación” del modelo de desarrollo heredado (se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente y sus propuestas trascendieron a las políticas de varios ministerios), tuvo resultados germinales interesantes en términos de crecimiento, equidad y sustentabilidad. Al comienzo de la administración del presidente Aylwin la inflación alcanzaba a un 30 por ciento en tanto que al término del año 1993, esta cifra se redujo a un 12,2 por ciento. Del mismo modo, el crecimiento económico registró un aumento sostenido, alcanzando la cifra récord de 10,4 por ciento en 1992, el más alto en 27 años. Durante este período también se inicia un importante retroceso de la pobreza en el país. Sin embargo, las tendencias centrales de la acumulación no cambiaron, acentuándose brechas de desigualdad.⁶⁷

La cultura también constituyó un tema relevante desde el retorno a la democracia y estuvo marcada por un esfuerzo en dos grandes direcciones (Garretón, 2002: 6). La primera puede denominarse la democratización de la cultura y tiene, a su vez, dos dimensiones. Una, eliminar los residuos más destacados de lo que fue la política cultural de la dictadura y, la otra, responder a la naturaleza de un proceso de democratización política en el campo de la cultura. La segunda dirección es la valoración de lo específico y propio de la cultura y la intervención activa en el desarrollo cultural (fortalecer la identidad y la creación).

Esta evolución no fue fácil ni estuvo exenta de algunos problemas como la lentitud de algunas iniciativas, entre ellas, la de dotar a la cultura de su propia institucionalidad o la gradualidad en el aumento de recursos. Pero es evidente que la política cultural ha estado presente cada vez con mayor fuerza en todos los gobiernos de la Concertación. Así, al principio de los noventa, se establecía una Ley de Donaciones Culturales (Ley

⁶⁷ Ver Ricardo Ffrench-Davis (2001), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: Editorial Dolmen.

Nº 18. 985 o Ley Valdés)⁶⁸ y se creaba el Fondo Nacional de Desarrollo de las Artes y la Cultura (FONDART), bajo la modalidad de concursos en todas las áreas, el Centro Cultural Mapocho y el Centro Balmaceda para la Juventud. Asimismo se creaba la primera Comisión para la Cultura, encargada de revisar la institucionalidad cultural organizacional y normativa.

Junto a las propuestas más globales como las señaladas, se fueron desarrollando decenas de iniciativas tanto de financiamiento, desarrollo y legales para áreas específicas como la Ley de fomento del Libro y la Lectura, las modificaciones a la Ley de Propiedad Intelectual, dándole un papel mayor a los intereses de los creadores o las ligadas a la política de patrimonio, especialmente de Bibliotecas y Museos. El presidente Frei culminaba su labor con un Informe titulado “Chile está en deuda con la cultura” y proponía, nuevamente, una institucionalidad cultural organizacional, la cual logró su consolidación durante el gobierno del presidente Lagos: el Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura, cuyo director adquirió el rango de ministro de Estado. El presidente Lagos también promulgó una serie de leyes como las nuevas leyes de Calificación Cinematográfica, que significaron el término de la censura previa.⁶⁹

La presidenta Bachelet, fiel representante del impacto del cambio cultural acontecido en el país, en el discurso del 21 de mayo del 2009 anunciaba que en el proyecto de Presupuesto Anual se destinaría un 2 por ciento del total para la cultura. Esto implicó que “entre 2006 y 2010 se triplicó el presupuesto, se pasó de 22 mil a 63 mil millones de pesos” (cerca de US\$ 130 millones).⁷⁰

A pesar de este gran cambio, acompañaron a las políticas culturales de la Concertación un veto constante de la oposición y de la Iglesia en el llamado “ámbito valórico” (léase educación sexual en los colegios, divorcio, homosexualidad, aborto y otros temas). Igualmente, el principal medio de transmisión cultural, la televisión, no pudo escapar a las normas y lógica de un mercado que imponía una receta superficial (“farándula”) carente de contenidos más relacionados con el acontecer político del país.

⁶⁸ Es decir, cualquier donación en dinero o especies que una empresa realice para financiar un proyecto cultural, previamente aprobado por el Ministerio de Educación, podrá acogerse a los beneficios tributarios que la Ley de Donaciones Culturales otorga. La empresa podrá descontar del pago de sus impuestos la suma equivalente al 50 por ciento de la donación efectuada. Este descuento se hará efectivo en la declaración de impuestos correspondiente al año siguiente de la donación. Para tal efecto, la empresa necesita un certificado que acredite la donación y que deberá adjuntar en su declaración de impuestos. http://www.nuestro.cl/biblioteca/textos/ley_donaciones.htm

⁶⁹ Un buen análisis lo encontramos en Bernardo Subercaseaux S. (2006), “La Cultura en los Gobiernos de la Concertación”, en *Revista Universum*, 21(1): 190-203, Universidad de Talca, Chile.

⁷⁰ Ministra de Cultura, Paulina Urrutia en *La Nación*, 6 de enero de 2010, p. 28.

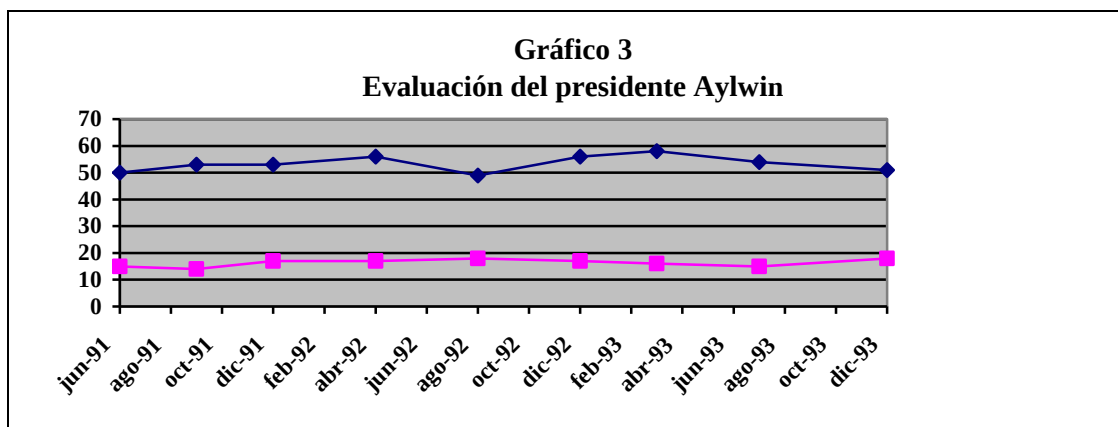
En todo caso y tal como lo menciona Hunneus (2005b: 40), “La gestión del primer jefe de gobierno, quien alcanzó altísimo grado de aprobación (...), establece los cimientos de la democracia y es recordado en la historia por eso”. En otras palabras, retomando la construcción conceptual de las siete instituciones que especifican la poliarquía (O’Donnell, 1996: 71-74), puede argumentarse que el presidente Aylwin consolidó e institucionalizó los procesos electorarios (funcionarios electos, elecciones libres y limpias, sufragio universal y, derecho a ser candidato), así como las libertades políticas y sociales circundantes (libertad de expresión, información alternativa y, libre asociación) y, por lo mismo, se podrían hablar de una consolidación de la poliarquía o consolidación y gobernabilidad como lo señaló Beoninger (1997: 433 y ss).

3.3 El gobierno de Frei y el punto de inflexión

En Chile y siguiendo la tendencia mundial, los procesos políticos más complejos son los de generación de candidaturas presidenciales, pues en general no corresponden a un partido político en particular sino que a coaliciones, lo que dificulta y complejiza bastante la aproximación de intereses en las negociaciones para un resultado final unitario y de largo plazo.

En 1993 las cosas habían cambiado significativamente luego de cuatro años de gobierno de la Concertación. El presidente Aylwin había terminado su gestión con un importante apoyo ciudadano (ver Gráfico 3), el fantasma del golpe de Estado se había mediatizado y la ciudadanía comenzaba a poner sus sueños (expectativas e intereses) por delante de los miedos; se empezaban a acabar las complacencias e inactividad propias de la “luna de miel” que se le concedió al Presidente Aylwin, reinstalando con esto el sentido más transformador en la masa de la coalición.

En este contexto, Ricardo Lagos, con su perfil de estadista anclado en el cambio y la igualdad, era señalado por todos los estudios de opinión pública como el principal líder de la Concertación. Sin embargo, cuando en la Democracia Cristiana se impuso la candidatura presidencial de Eduardo Frei Ruiz Tagle, éste rápidamente recibió la adhesión de cerca del 40 por ciento de los chilenos que entonces se identificaban con el apellido de su padre (el presidente Frei Montalva) y con este partido considerado el centro mismo del espectro político.



Fuente: Elaborado por Paulo Hidalgo en base a Datos de Centro de Estudios Públicos (CEP).

Esto produjo un importante impasse entre quienes reclamaban la justa alternancia en la coalición de gobierno versus aquellos que privilegiaban el derecho adquirido del partido mayoritario, contradicción que se diluyó con la inédita proposición de primarias.

Los analistas, más allá de anclar esta conclusión en un avance en la consolidación democrática al interior de la coalición, concuerdan que además hubo otros factores condicionantes que ayudaron a mantener unida a la Concertación. Entre estos, destacaban la traumática experiencia vivida en 1973, las aproximaciones ideológico-culturales forjada en la lucha en contra la dictadura y que se vieron reforzadas con el fin de la lucha mundial Este-Oeste y la conformación de un proyecto progresista estratégico de cambio para el país plasmado en un programa de gobierno y enquistado en el imaginario nacional. A esto se sumaban otras variables más paradójicas como el propio sistema binominal en cuanto forzaba a la conformación de alianzas políticas (no había mucho donde escoger) para mantenerse en los cargos de representación (gobierno, parlamento y municipios) y el presidencialismo en tanto factor de estabilidad.

Ante esto, los partidos de la Concertación reiteraron la propuesta de darle un carácter suprapartidario al Poder Ejecutivo para eximirlo de la sujeción de los “cuoteos políticos” y liberarlo del clientelismo, a la vez de empoderarlo con el liderazgo de la coalición y ante el imaginario público. El Presidente, de esta forma, se transformaba en el jefe y líder ante la opinión pública de la coalición sin abandonar tres factores básicos de la transición: el poder político de las élites, el poder político de los partidos y la llamada política de los consensos.

Esto llevó a una gran disciplina partidaria en tanto coherencia legislativa (especialmente en los primeros gobiernos), discursiva y de acción en la perspectiva de evitar situaciones desastrosas como las sucedidas en diversos períodos de la historia

nacional como las dos guerras civiles que padeció el presidente Montt (1851 y 1859), la Guerra Civil de 1891, la intervención militar de 1924 o el golpe de Estado de 1973, entre otras. En suma, se trataba de evitar y/o superar tres importantes desafíos del presidencialismo multipartidista: el conflicto entre las ramas del gobierno, la polarización del sistema y la conformación de una coalición inestable (Chasquetti, 2001: 326).

La Concertación, luego de un duro proceso de negociación, acordó realizar una convención para elegir al abanderado presidencial del conglomerado con delegados generados por elecciones primarias y otros designados según fuerza electoral previa de cada partido (número de militantes y votos logrados).

Más allá de la adhesión doctrinaria de la población y de la tendencia centrípeta que primaba, la fuerza partidaria era reflejo en gran medida también de la negociación electoral al interior de la propia coalición (más o menos eficiente) en el marco de la continuidad del clivaje transicional: dictadura o democracia. Así, la negociación para la elección parlamentaria de 1989 se dio a partir de equilibrios ideológicos entre el socialcristianismo y la socialdemocracia, lo que, junto a la figura presidencial de Patricio Aylwin, favoreció la adhesión a la Democracia Cristiana por encima de los otros partidos en esta y las elecciones futuras próximas, incluyendo las Municipales 1992 (hubo un empoderamiento electoral para el partido que presenta candidato cuando ya existe un representante del mismo electo en el ámbito parlamentario y municipal en el distrito, más aún si es el mismo del presidente).

Las primarias elegirían 1.800 delegados y 1.200 serían distribuidos entre los dos aspirantes según las votaciones de sus respectivos partidos en las elecciones Municipales de 1992: esto significaba 800 delegados para Eduardo Frei y 400 para Ricardo Lagos. Se trataba, además, de dos elecciones primarias, una en la que votarían los militantes de la Concertación (cada candidato tuvo derecho a aportar al padrón la misma cantidad, 100 mil personas) y la otra constituida por tantos adherentes como concurrieran a firmar su adhesión a la Concertación en oficinas especialmente habilitadas para ello. Independientemente del número de adherentes y de militantes que participaran, el resultado de ambas elecciones determinaría la designación de 900 delegados cada una.

El mecanismo protegía de tal forma al candidato de la Democracia Cristiana Eduardo Frei,⁷¹ que Ricardo Lagos debía obtener 72.3 por ciento de los votos entre los adherentes para obtener mayoría de delegados en la Convención Presidencial, en el supuesto razonable de que habría un empate en el padrón militante. En este sentido, se puede decir que las primarias de 1993 fueron en la realidad concebidas como mecanismo legitimador de un acuerdo político previo negociado por las élites partidarias para ser presentado ya legitimado ante las militancias de la coalición y, posteriormente, ante la ciudadanía en general. Sin embargo, y más allá de ello, este evento también tuvo la virtud de instalar un precedente de sello y resolución democrática de las competencias y/o controversias del conglomerado, a la vez de servir como factor movilizador de las militancias y comunicacional como propaganda temprana.⁷²

El mecanismo de primarias muestra, al menos, ocho virtudes en la competencia electoral: dirime competencias partidarias y entre los candidatos; es un mecanismo de legitimación democrática; demuestra transparencia; fomenta la participación partidaria y ciudadana; genera expectación en los medios de comunicación (copa amplios espacios mediáticos); permite asentar líneas discursivas y anclar conceptos; impulsa tempranamente el proceso de campaña (moviliza a los militantes); asienta el sentido de triunfo sobre el ganador de ellas.

A pesar de las exigencias impuestas a quienes deseaban inscribirse para votar (firma de un compromiso y patrocinio de militantes) y de tenerse bastante asentada la percepción de un resultado preestablecido, concurrieron en muy pocos días más de 350 mil personas a expresar su voluntad de participar en las primarias. Este fenómeno, entre otros, no solo hizo que se desbordara la precaria infraestructura desplegada por la Concertación, sino que reavivó una cierta incertidumbre respecto del resultado e hizo inviable elegir a un candidato presidencial distinto del que prefiriera los votantes. El suspenso se dirimió en la última semana de mayo de 1993 con el triunfo de Eduardo Frei Ruiz Tagle, quien obtuvo el 63,4 por ciento de los votos en contra del 36,6 por ciento de Ricardo Lagos. Esa misma tarde, Ricardo Lagos, fomentando las lealtades y unidad de la coalición, proclamó a Eduardo Frei como candidato presidencial de la Concertación.

⁷¹ Lagos (2012: 200-201).

⁷² Pepe Auth (2005), “*Las Primarias en la Concertación. Un Camino sin Retorno*”, revista electrónica Agenda Pública, Año IV: N° 7, septiembre de 2005, INAP-Universidad de Chile.

Más allá del resultado, el que reflejó de manera bastante próxima lo que pasaba en el imaginario concertacionista y que también era develado por las encuestas de opinión pública (por cierto, esto se unía a un miedo a una regresión autoritaria que hacía preponderar el centro), se evidenció la existencia de un universo ciudadano comprometido con la Concertación y con fuerte voluntad de participación. Este dato de participación en las primarias de 1993 sentaría una regla de la que sería muy difícil (por no decir un disparate) renegar en el futuro con un acuerdo entre elites para designar entre “cuatro paredes” la candidatura presidencial de la Concertación. Sin la participación, consulta y/o respeto de la decisión de dicho universo (violación), la posibilidad de sanciones adquiriría verosimilitud como se vería más tarde en la elección del 2010 y su limitada primaria.⁷³

No muy lejano del épico triunfo del NO y teniendo a su haber el anclaje del recordado apellido del presidente Frei Montalva, durante todo el proceso electoral las encuestas señalaron como ganador en el comicio presidencial a Eduardo Frei Ruiz Tagle. En medio de varias candidaturas marginales de izquierda y de derecha, su más cercano contendor, el derechista Arturo Alessandri Bessa no logró remontar y en las votaciones del 11 de diciembre de 1993 se ratificó las tendencias de las encuestas y Eduardo Frei Ruiz Tagle se consagró Presidente de Chile con la más alta votación vista en la historia republicana del país (ver Cuadro 12).

Cuadro 12 Elección presidencial de 1993	
Candidatos	Porcentajes
Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Concertación)	58
Arturo Alessandri Besa (Derecha)	24.4
José Echeñique (Derecha)	6.3
Manfred Max-Neef (Ecologista)	5.6
Eugenio Pizarro Poblete (Comunista)	4.7
Cristián Reitze (Verde)	1.2

Fuente: Political Data Base of Americas, Georgetown University-OAS.

⁷³ Ver Ana Karina Huircán y Daniela Tapia (2010), “Continuidades y cambios: El discurso de Eduardo Frei en las campañas presidenciales de 1993 y 2009”, Serie Indagación (Expansiva) 28: 1-3.

La dispersión de los votos con tres candidatos de izquierda y dos de derecha, además del de la Concertación, no pudo mermar la alta legitimidad que tenía el candidato y la propia alianza de gobierno en este momento.

Scully (1995: 111) describe bien este período político-coalicional, al decir que:

“Cuando el demócratacristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle, hijo del ex presidente, derrotó al socialista Ricardo Lagos en una elección primaria interna especial que no tenía precedentes entre los partidos de la Concertación, quedó removido un obstáculo importante para la sobrevivencia futura de la Concertación. Frei fue proclamado candidato único de los partidos de la Concertación el 31 de mayo de 1993, encabezando la lista victoriosa de candidatos de la Concertación para ambas Cámaras del Congreso en las elecciones de diciembre de 1993. Con la derecha profundamente dividida por discrepancias internas, y las maquinaciones políticas de Errázuriz complicando aún más a la oposición, quedó asegurada la reelección de un gobierno de la Concertación”.

Un dato no menor de esta elección y que reafirma con solvencia la supremacía política de la Concertación, fue la votación obtenida por el “desconocido” intelectual ecologista para la mayoría del país, Manfred Max Neef, en medio de un contexto que revelaba que la votación progresista y de izquierda extra Concertación estaba prácticamente secuestrada por los candidatos del PC (Eugenio Pizarro) y de la Alianza Humanista-Verde (Cristián Reitze). Con el tiempo se ha dilucidado que, ante el triunfo eminente de Eduardo Frei, la mayoría de los votos de Max Neef vinieron de sectores de la propia Concertación como una forma de protesta ante una política de consensos que, más allá de sus logros, secuestraba el proyecto concertacionista original y de sus mayorías e imponía una sensación de gatopardismo que se graficaba en proyectos de cambio deslavados y el empate político, verdad que nunca fue denuncia para develar a los genuinos limitadores del cambio, la derecha.

Era el inicio de lo que se transparentaría posteriormente en el debate interno del conglomerado entre los llamados autoflagelantes y autocomplacientes. Sin embargo, el “establishment” de la Concertación justificaba las diferencias, e implícitamente el partido transversal, aunque sin mayores resultados, diciendo que:⁷⁴

“Todos los intentos por buscar grandes diferencias programáticas o ideológicas entre los partidos de la Concertación han sido infructuosos. ¿Por qué? Porque la Concertación es una fuerza política que hasta el momento se ha ordenado en torno a un proyecto común estratégico de largo plazo, que se resume en democracia republicana, derechos ciudadanos, economía abierta e inclusión social...Ello no quiere decir que la

⁷⁴ Ver Enrique Correa, “La transversalidad de la Concertación”, *La Nación*, 24 de marzo de 2007, p. 18.

Concertación sea homogénea. Por el contrario, es heterogénea, pero sus diferencias son también transversales. Un ejemplo de ello fue la gran polémica entre los llamados autocomplacientes y los denominados autoflagelantes durante el Gobierno del Presidente Frei. En esa ocasión se constituyeron corrientes en la Concertación, pero compuestas cada una por integrantes de diversos partidos de la coalición... Esa naturaleza transversal ha sido la virtud que ha dado estabilidad a la coalición gobernante y le ha permitido ganar todas las elecciones en los últimos 17 años”.

Posteriormente y tras la baja electoral relativa que tuvo la Concertación en las elecciones parlamentarias de 1997, se explicitó el debate entre quienes, dentro de la coalición, se definían como autoflagelantes, es decir críticos al sistema económico implementado, a la política de los consensos (acuerdos) y a la lentitud en los avances democráticos que demandaba la “mayoría de Chile”, y los autocomplacientes que llamaban a profundizar el modelo neoliberal con retoques solidarios, en base a los buenos resultados económicos del país, a la disminución de la pobreza, a la situación de mejor bienestar de la población y la estabilidad lograda, en el marco de un discurso y sentido único “irreversible”.⁷⁵

Un texto que se transforma en best seller de esta discusión y que se empalma al revelador Informe del PNUD “Desarrollo Humano en Chile 1998”, es el ya citado libro del sociólogo Tomás Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un Mito* (1997), el que opera como paradigma ideológico de un sector de centro-izquierda que se siente descontento (y defraudado) frente a la situación del país y las políticas seguidas.

Este autor señala, a grandes rasgos, que la oposición al gobierno militar y sus intelectuales contrarios al modelo, finalmente entran en el juego de la administración de una sociedad capitalista neoliberal; en la sociedad predomina un consenso prefabricado heredado del régimen militar que resalta una lógica de mercado extrema y un manejo tecnoburocrático del poder; la construcción societal hecha por los militares y sus élites es refractaria al cambio; la burocratización creciente prepondera el reinado de los tecno-administradores por sobre otras racionalidades; hay dispositivos legados por la dictadura para prevenir incertidumbres de la democracia (senadores designados, Consejo de Seguridad Nacional. Sistema binominal, etc.); al final se produce un “gatopardismo”.⁷⁶

⁷⁵ En “Concertación democrática. Volvamos a los que nos unió”, página web Proyectamerica Corporación, 28 de enero de 2008.

⁷⁶ El libro de Moulián fue contestado principalmente por altas autoridades de gobierno de la época en el documento “La Fuerza de Nuestras Ideas”, quienes, satisfechos, admitía problemas existentes como parte de la modernización y que podían ser subsanados con algunas correcciones mínimas y/o a través de operaciones política o negociaciones copulares. A éste le siguieron otros dos documentos críticos, “La

En su primer discurso ante el Congreso Pleno (el 21 de mayo de 1994), el presidente Frei delineó seis "Grandes Tareas Nacionales" que el país tenía la "oportunidad histórica" de lograr. Estas eran: consolidar el desarrollo económico, continuando en la senda seguida del "desarrollo con equidad"; seguir trabajando para "superar la pobreza", en especial la marginalidad e indigencia; modernizar las relaciones laborales; construir un sistema educacional moderno; confeccionar un sistema de salud eficiente y equitativo; y profundizar la "inserción internacional" del país⁷⁷ en base a los principios del multilateralismo, el derecho internacional, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la paz y la apertura comercial, entre otros.

La justificación de estas seis tareas se encuentran en la simbiosis entre democracia y desarrollo, y que Hurtado describe de la siguiente manera:⁷⁸

“La democracia y el desarrollo se alimentan y refuerzan recíprocamente...pues ni la democracia política puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el esfuerzo que le confiere la participación democrática. Esta relación debería tenerse en cuenta para resolver el dilema participación-gobernabilidad, que con frecuencia suele presentarse en el diseño de las instituciones políticas (...)”

En general y más allá de las críticas levantadas incluso al interior de la propia Concertación, el gobierno del presidente Frei cumplió con los objetivos fijados, en particular se le reconoce un gran esfuerzo modernizador de la institucionalidad estructural del país.⁷⁹ Así, por ejemplo, en los cuatro primeros años de su período, el PIB avanzó a tasas promedio de 7,8 por ciento.

En 1998, sin embargo, esta situación cambia con la crisis asiática⁸⁰ que propició la caída de las exportaciones y llevó a un proceso de ajuste interno con altas tasas de

Gente Tiene Razón” y que resaltaba que parte de los problemas venían de la propia coalición, y “La Gente Quiere Cambios” y que era mucho más crítico del modelo económico y a la incapacidad de superar los clivajes históricos y transicionales (Garretón, 2012: 84).

⁷⁷ *El Mercurio*, 22 de mayo de 1994, cuerpo C, pp. 2-4.

⁷⁸ *Op cit.*, Osvaldo Hurtado, p. 17.

⁷⁹ Ver Marcelo Mella, “El Pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle”, pp.1-20, en www.academia.edu/604713; y Karina Doña Molina (2006), “Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994–2003)”, Publicación del INAP - Universidad de Chile, pp. 17-24.

⁸⁰ La crisis financiera asiática comenzó el 2 de julio de 1997 con la devaluación de la moneda tailandesa (bath) y la posterior “bancarrota” del país. Por efecto dominó, le sucedieron numerosas devaluaciones en Malasia, Indonesia y Filipinas, Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur, convirtiéndose en la “primera gran turbulencia de la globalización”, especialmente en los países emergentes, que se manifestaron en depreciaciones cambiarias, caídas en el precio de las acciones y significativos aumentos en las tasas de interés.

interés como lo expone el Presidente del Banco Central de entonces, Carlos Massad, en el seminario ¿Asia dónde? organizado por la Bolsa de Comercio en abril de 1998.⁸¹

El país enfrentaba técnicamente su primera recesión desde la experimentada en la década de los ochenta. En 1999 la cesantía oficial había llegado a los dos dígitos (10,1 por ciento), sin embargo el impacto fue bastante mayor. Este cuadro recesivo tuvo como telón de fondo una severa crisis eléctrica derivada de la sequía que golpeó a Chile y su dependencia del agua para su generación. Ello dio pie para que se avanzara con pocas contemplaciones analíticas futuras en la interconexión para el transporte de gas natural desde Argentina, situación que años después produciría una controversia entre ambos países a partir de la limitación de este recurso.

El crecimiento económico antes de la crisis asiática, en todo caso, posibilitó que durante este período el quintil de menores ingresos de la población aumentara en un 10 por ciento su capacidad de consumo. También se inyectaron miles de millones de dólares en infraestructura (colegios, hospitales, carreteras, puertos y aeropuertos, etc.). Entre las obras más emblemáticas de este período, destacan la segunda calzada a lo largo de la Carretera Panamericana entre La Serena y Puerto Montt (US\$ 1.500 millones de inversión), la modernización del Aeropuerto de Santiago Arturo Merino Benítez (US\$ 200 millones) la línea 5 del Metro de Santiago que permitió unir el centro de la ciudad con la populosa comuna de La Florida (Ricardo Lagos era el ministro de Obras Públicas).

En el ámbito educacional, se registraron importantes avances en la reforma curricular, la ampliación de la jornada escolar, la Red Enlaces (logística computacional), etc. En relación a los profesores, el mayor beneficio que tuvieron fue con la reforma del Estatuto Docente en el año 1995, las becas de perfeccionamiento y el aumento de los sueldos, aunque éstos no quedaron satisfechos y manifestaron su disconformidad reiteradamente a través de protestas y huelgas impulsadas por su Colegio profesional.

En la salud, sector muy desatendido y “jibarizado” durante la dictadura, pese a que casi se duplicó el gasto en los seis años del presidente Frei, la gestión no mejoró sustancialmente y los problemas con los gremios manejados por dirigentes de la propia Concertación fueron permanentes, en particular en el breve período que el economista Carlos Massad fue ministro de Salud. En todo caso, durante este período se reformó el

⁸¹ Ver Carlos Massad (1998), “*La Crisis de Asia y sus consecuencias sobre la economía chilena*”, en www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/consejeros/pdf/1998/massadabril71998.pdf

sistema de asignación a la atención municipalizada, se racionalizó el Fondo Nacional de la Salud (FONASA) y se inauguraron modernos hospitales.

En el ámbito judicial, en 1999 se puso en marcha la Reforma Procesal Penal con el nombramiento del Fiscal Nacional y, en enero del 2000, de los fiscales regionales. El nuevo modelo que reemplazaba a una ley promulgada a principios del siglo XX, funcionaría a cabalidad durante la administración del presidente Lagos (el primer juicio se produjo ante el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de La Serena, el 21 de marzo de 2001).⁸²

Durante el gobierno del presidente Frei, Chile tuvo una vinculación proactiva y vasta con sus vecinos y el resto del mundo. Una transición hacia una democracia considerada ejemplar, junto a la consolidación de una economía pujante, estable, transparente y abierta (en especial con reglas claras para los capitales externos), fomentó la firma de 12 tratados de libre comercio y/o de asociación, entre los que destacan los suscritos con Canadá, México, América Central, Perú y el MERCOSUR (quedó pendiente el acuerdo con Estados Unidos que sería firmado en el siguiente período). También se logró el ingreso del país a dos magnas organizaciones como son la Organización Mundial de Comercio (OMC) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

En este período también se realizaron en Chile importantes eventos internacionales, los que contaron con la presencia de importantes líderes mundiales. Entre ellos, por ejemplo, destacaron la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 1996, la que, además de la presencia de numerosos mandatarios, contó con la participación del rey de España, Juan Carlos. En 1998, en el marco de la II Cumbre de las Américas, se registró la visita del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, quien destacó el sentido paradigmático de país.

Por último, en el ámbito vecinal, el gobierno del presidente Frei avanzó en los temas limítrofes (territoriales) pendientes al conseguir la aprobación del Tratado de Campos de Hielo Sur en 1998 y la firma, en 1999, del Acta de Ejecución del Tratado de 1929 con Perú con lo que se finiquitaron los aspectos pendientes del Artículo 5 de dicho tratado y del segundo de su Protocolo Complementario.

⁸² Los principios inspiradores de esta reforma son, entre otros, el juicio previo, la única persecución, juez natural, exclusividad de la investigación penal, presunción de inocencia del imputado y legalidad de las medidas privativas o restrictivas de libertad. Ver www.bcn.cl/guias/reforma-procesal-penal

A pesar de las críticas que se empezaban a levantar desde la izquierda intra y extra Concertación, desde gremios relevantes y desde un sector de la intelectualidad progresista desencantada como ya lo hemos mencionado, el presidente Frei influenciado por la tecnocracia económica mantuvo el modelo económico (más allá de la vertiente social que se le adoso) prácticamente inalterado en este período. Garretón (2012: 125) dice que priorizó la dimensión “modernizadora” por sobre la “democratizadora”.

Ejemplos de esto último fueron la mantención de puntos centrales de la ley laboral promulgada por el régimen de Pinochet (limitaciones a la huelga, negociación colectiva cercenada y/o secuestrada al interior de la empresa, etc.)⁸³; el cierre de empresas consideradas deficitarias como el emblemático yacimiento carbonífero de Lota, fuente laboral de 1.350 trabajadores; y la continuidad de los procesos de concesiones de infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.) y de privatización (una porción de las sanitarias se privatizaron argumentando que con ello se lograría una mayor cobertura del servicio).⁸⁴

En relación a la oposición de derecha (la de izquierda pierde significación por su no representación legislativa y la escasa presencia social organizada), comparto plenamente el análisis de Avendaño (2012: 28) cuando dice que desde la segunda mitad de los noventa éstos adquieren un sentido gravitante en el escenario político al dejar la función reactiva que asumieron durante los primeros años. Así, señala,

“(…) lograron desafiar a los partidos que estaban en el gobierno y se transformaron en una verdadera amenaza, especialmente, al lograr llegar a nuevos sectores e intervenir en los distintos escenarios de acción. La derecha, especialmente por el peso que tuvo la UDI, logró ser oposición política y social al mismo tiempo. No sólo creció electoralmente y aumentó con ello el número de sus parlamentarios, sino que en diversas ocasiones pudo modificar algunas propuestas de política pública, e incluso, en un sentido inverso, promover nuevos estilos para la gestión estatal y pública. Adicionalmente, se dio el lujo de condicionar el marco institucional sobre el cual se desempeñaron los gobiernos democráticos en la década del noventa y parte de la década siguiente”.

⁸³ Ver Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2001), “Legislación laboral y el mercado del trabajo 1975-2000”, en Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stalling (editores), *Reforma, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, pp. 201-231. Santiago: CEPAL / Editorial LOM.

⁸⁴ Durante este período, aduciendo los argumentos de una mejor gestión privada y la necesidad de recaudar fondos para las políticas sociales, el gobierno del presidente Frei privatizó las sanitarias Essel, Essal, Emos y Esval. A ellas se unieron los principales puertos del país (se concretó la entrega de frentes de ataque en Valparaíso, San Antonio y San Vicente) y se incorporaron capitales privados a la eléctrica Colbún, entre otros.

Al final la proactividad y condicionamiento de la derecha y su no denuncia pública por parte del gobierno y la Concertación, terminarían por generar en la opinión pública la imagen de una suerte de colusión entre las dos principales coaliciones políticas, a pesar de las políticas públicas implementadas y de los proyectos de ley originales enviados al Congreso para fomentar los cambios propuestos.

3.4 Un punto crítico: el caso Pinochet y los derechos humanos

Un punto de quiebre definitivo en la situación de democracia “tutelada” se desató en octubre de 1998 cuando el ya senador vitalicio Augusto Pinochet (uno de los principales veto players de la transición) fue detenido en Londres en cumplimiento de una orden internacional emitida por la Audiencia Nacional española, acusándolo de delitos de genocidio y torturas (lesa humanidad), para los que, en función de convenios internacionales, no existirían los límites usuales de la jurisdicción territorial.

Se cuenta que el comandante en jefe del Ejército de la época, Óscar Izurieta, le había recomendado que mejor se operara en Santiago de una dolencia en la espalda, porque en la capital británica Amnistía Internacional ya había interpuesto una querrela en su contra en 1995 y que había sido rechazada solo por un error en el trámite. Sin embargo, los descuidos con el dictador partieron antes. Pinochet viajaba con pasaporte diplomático y un respaldo oficial extendido por Cancillería, pero los papeles nunca se enviaron al Foreign Office para su aprobación. ¿La razón?, la cartera nunca recibió el detalle de quienes viajaban con Pinochet.

Pero el octogenario senador designado se sentía seguro en el Reino Unido por las estrechas relaciones históricas entre ambos países, especialmente militares y en esa época con la Premier Thatcher. Ejemplo de esto último fue la reunión el 5 de octubre de ese año con la ex primera ministra Margaret Thatcher a compartir un té, en un encuentro ampliamente difundido por la prensa nacional e internacional, que recordó los lazos de amistad entre ambos personajes. Todo eso facilitó la acción del juez español Baltazar Garzón, quien redactó la orden de detención por genocidio, terrorismo y torturas.⁸⁵

A pesar de que su detención fue celebrada en diversos lugares del país incluyendo a los funcionarios del Palacio de La Moneda o de las cerca de 30.000 personas que se reunieron en el Parque O'Higgins para celebrar el hecho en la "Fiesta por la Justicia", la detención de Pinochet provocó un intenso debate de orden jurídico-

⁸⁵ “A diez años de la detención de Pinochet en Londres”, en www.cooperativa.cl, 16 de octubre de 2008.

política⁸⁶ y una fuerte tensión diplomática (inducida por la derecha y militares chilenos) entre el Gobierno de Santiago y los de Madrid y Londres, hasta que éste último, amparándose en razones humanitarias (el estado de salud de Pinochet) y de apoyo a la estabilidad democrática chilena decidió su devolución a Chile en enero de 2000, tras 503 días de detención.

Walter Riesco, presidente del mayor gremio patronal, explica su viaje a Londres en ese período, diciendo:⁸⁷

"La comunidad empresarial piensa que el ex general Pinochet encarna la modernización del país, la apertura de la economía, el realce de la tarea empresarial. Pensar que el empresariado no le tiene simpatía al senador Pinochet es poco realista".

La situación creada por la detención de Pinochet en Londres en parte modificó y en parte clarificó los supuestos límites de la democracia en Chile. La justicia chilena ya se había ido abriendo a la posibilidad de procesar a los responsables de delitos contra los derechos humanos a partir de algunos supuestos no amparados por la Ley de Amnistía de 1978 (considerando por ejemplo las desapariciones como delitos de secuestro agravado mientras no se probara la muerte de los desaparecidos). Incluso más, el mismo día de la detención en Londres se presentaba una nueva querrela contra Pinochet en Santiago. A la fecha cuando el ministro de Interior británico, Jack Straw, liberó al ex dictador por razones humanitarias, las querellas en su contra por violaciones a los derechos humanos en Chile sumaban 81 (muy por sobre las 12 presentadas antes de la detención) a las que se sumarían más de 100 en los meses siguientes.⁸⁸

A estas alturas, y como lo recuerda Navia (1999: 40 y 41), la institucionalidad heredada fue perdiendo fuerza y relevancia con el tiempo, con la Reforma Constitucional del 1989, la reforma municipal de 1992, la reforma del Poder Judicial de 1998, los nombramientos de nuevos miembros del Tribunal Constitucional y de los nuevos comandantes en jefe de las FF.AA., y finalmente con los nuevos nombramientos de los senadores designados en 1997. Y aunque el retiro de Pinochet del Ejército lo llevó al Senado en condición de legislador vitalicio a pesar de la existencia de una acusación constitucional en su contra y de las protestas de civiles y de parlamentarios, claramente su alejamiento de esta institución castrense lo despojó de poder y permitió la

⁸⁶ Editorial de clarin.com, "Pinochet y los dilemas jurídicos", 24 de octubre de 1998.

⁸⁷ *El Mercurio*, 23 de noviembre de 1998, cuerpo B, p. 7.

⁸⁸ Ver, entre otros, Francisco Rojas Aravena y Carolina Stefoni (eds.) (2001), *El caso Pinochet. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*. Santiago: FLACSO.

inclusión más preponderante en la agenda política (y también militar) de temas conflictivos como los derechos humanos y la democracia.

Frente al caso Pinochet, y en lo fundamental para evitar una situación de aumento de la conflictividad en el país, el gobierno de Eduardo Frei (segundo Presidente democrático de la Concertación desde 1994) había usado el “subterfugio” de defender la soberanía jurisdiccional y, por lo mismo, expresaba que Pinochet sólo podía ser juzgado en el propio Chile donde habían tenido lugar los hechos que se le imputaban (era una suerte de ratificación de impunidad del dictador). Sin embargo, en mayo de 1999, el juez Juan Guzmán Tapia ya había comenzado a investigar la responsabilidad del general Pinochet en los crímenes cometidos entre octubre y noviembre de 1973 en la llamada Caravana de la Muerte, y tras su regreso a Chile se le privó (en agosto de 2001) de su inmunidad como senador por resolución de la Corte Suprema. Solo un controvertido diagnóstico médico de demencia senil (“demencia subcortical de leve a moderada”) lo salvó de ser juzgado, aunque una reforma legal le permitiera seguir disfrutando de los privilegios del cargo de senador vitalicio hasta que renunció en julio de 2002, por coherencia (un tanto impuesta) con aquel diagnóstico.⁸⁹

Si bien el relativo éxito del juez Juan Guzmán de proceder judicialmente contra el ex general fue reforzado por la detención de éste en Londres, quizá fue más significativo el hecho de que las instituciones democráticas soportaran las tensiones de esta situación sin retrocesos ni vacilaciones, producto, entre otros pero esencialmente, del cambio en actores con capacidad de veto (los empresarios estaban gozando de las prebendas que les brindaba la democracia, los militares pinochetista interpelados por los derechos humanos habían perdido fuerza y la derecha partidaria con desgano ejercía una solidaridad que no encontraba eco en la ciudadanía).

Gobernantes y dirigentes políticos con una larga trayectoria de oposición a la dictadura (y de persecución por ésta) como José Miguel Insulza, ministro del Interior de la época y actual Secretario General de la OEA, o el socialista y embajador de Chile en Londres, Mario Artaza, entre otros, se encontraron en una situación paradójica a consecuencia de la detención de Pinochet: se vieron obligados a reclamar su regreso a Chile mientras muchos en el exterior (y una porción importantísima interna), negando la posibilidad de que en el territorio nacional pudiera llegar a ser procesado, interpretaban

⁸⁹ De acuerdo al artículo de la periodista Ximena Pérez Villamil, la propia hija de Pinochet desmiente este diagnóstico al conseguirle una lúcida última entrevista con su amiga conductora de Miami, María Elvira Salazar, y luego declara a revista *Cosas* que “Lo que pasa es que él quería defenderse antes de morir”. Diario electrónico *El Mostrador*, 10 de febrero de 2012.

esa demanda como un simple deseo de asegurar una impunidad que los dirigentes democráticos estarían obligados a garantizar (o que simplemente se había vendido al modelo y no les importaba).

Detlef Nolte describe muy bien este momento al decir:⁹⁰

“La confrontación con el pasado y sus consecuencias para la política y la sociedad es como un espejo en el que las comunidades afectadas pueden ver reflejada su realidad política y moral. La detención de Pinochet hizo añicos la ilusión de muchos socialistas y demócratacristianos chilenos de que el período de transición había concluido y que Chile había vuelto a ser una república democrática ‘normal’. También arrancó el velo de buena conducta democrática con que gran parte de la derecha política chilena había cubierto su faz autoritaria. La derecha mostró que su aceptación de la democracia no obedecía a una decisión fundada en principios, sino a una decisión políticamente condicionada”.

El desenlace real de este caso supuso tanto una condena moral del dictador así como el final de su centralidad residual en la política chilena. Sin embargo, por otro lado, la trascendencia del caso Pinochet creó un triple desafío-riesgo para la Concertación, expresado, primero, en la posibilidad de perder de vista los logros de sus gobiernos, tanto en sus metas de orden económico y social como en la normalización institucional de la democracia.

Segundo, en que se interpretara la posición del gobierno chileno durante la crisis como una defensa puramente conservadora del statu quo, desligada de todo intento de borrar las hipotecas del régimen autoritario sobre las instituciones democráticas.

Por último, relegado a un lugar insignificante quien había concentrado los poderes del Estado en su persona (Pinochet), se podía minimizar un factor fundamental en la aglutinación de la coalición (la disyuntiva dictadura o democracia) e instalar en los partidos el deseo de una estrategia de camino propio con resultados negativos como la fragmentación y/o el caudillismo. Ejemplo de esto último es el caso de la Democracia Cristiana en Italia, la que a diferencia de los casos chilenos y alemán, con el fin de la Guerra Fría y el desplome del comunismo, navegó hacia una fuerte fragmentación que la diluyó como partido (Walker y Jouannet, 2006: 85-95) y dio origen principalmente a dos nuevas formaciones: un Partido Popular Italiano (PPI), orientado hacia el centro, y un Centro Cristiano Democrático (CCD), dispuesto a integrarse en el bloque de la

⁹⁰ Detlef Nolte, “El Juicio de la Historia. Espectros del pasado en América Latina” en www.derechos.org/diml/doc/nolte.html

derecha.⁹¹ En todo caso, ninguna de las tres situaciones amenazantes se concretaron propiamente tal y solo se dieron algunas expresiones menores.

La actuación del presidente Frei y su gobierno estuvo guiada, más allá de posibles malentendidos o errores de cálculo, por una estrategia para avanzar hacia la normalización institucional, evitando que la detención y el posible juicio contra Pinochet fuera de Chile condujera a una involución, más precisamente se pensó en una fractura política similar a la que sirvió de base para la instalación del régimen militar tras el golpe de 1973.

La supresión de las hipotecas institucionales pasaba, en esta estrategia del segundo gobierno concertacionista, por evitar un congelamiento de las posiciones políticas de los partidos de la derecha, y en particular de la UDI (el partido más identificado con la herencia del régimen militar), realidad que podía revertir la política de consensos e impedir el acuerdo para la reforma de aquellos aspectos de la Constitución que limitaban la representación democrática y el paso a una nueva fase en la política chilena. No hay que olvidar que en 1992 la derecha en el Senado se había negado a aprobar el proyecto de reforma constitucional que, entre otros, eliminaba a los senadores designados.

La posibilidad de una polarización del escenario político era una situación considerada real. El Barómetro del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de septiembre de 1999, por ejemplo, destacaba que mientras el 71 por ciento de los chilenos consideraban que Pinochet pasaría a la historia como un dictador, más del 50 por ciento de votantes de la UDI y de Renovación Nacional (RN) se mostraban en desacuerdo con esa calificación, más de un 60 por ciento de los votantes de ambos partidos de la derecha lo consideraban uno de los mejores gobernantes del siglo, y más de un 70 por ciento de los mismo sostenían que Pinochet había liberado a Chile del marxismo con su golpe de Estado en 1973.

Al mismo tiempo de constatarse esta percepción, sin embargo, para nadie era un secreto y menos aún para el general Pinochet y sus allegados, que el principal líder de la derecha en la segunda mitad de los noventa, el UDI Joaquín Lavín, planteaba distanciar su proyecto político de la imagen de la dictadura, dándole a este un nuevo perfil y un

⁹¹ Ver Peru Egurbide, “Muere por Escisión la Democracia Cristiana Italiana”, *El País*, 19 de enero de 1994.

lugar más cercano al de una derecha de corte populista al estilo del Partido Popular de España.⁹² Un claro indicio de este distanciamiento fue la inevitable, pero protocolar visita de Lavín a Pinochet durante su arresto domiciliario en Londres, la cual fue vivida con evidente incomodidad para ambas partes.

Tampoco era una novedad que ni para los empresarios, ni para los militares, ni para la Concertación, era una alternativa viable el mantener el statu quo de impunidad en materia de derechos humanos. El principio de territorialidad judicial, entonces, le sirvió al presidente Frei como ecuación para no mostrar una posición débil o vacilante frente a la defensa de la institucionalidad vigente pero sin hipotecar el tema de los derechos humanos. Muchos analistas coinciden en que una postura distinta habría reforzado las tendencias más nostálgicas del pinochetismo, lo que quizá hubiera dado ventajas electorales a corto plazo a la Concertación pero, como se dijo con anterioridad, al precio de bloquear o ralentizar la evolución de la sociedad chilena hacia la superación de la bipolaridad ideológica conflictiva que la había caracterizado.

El sistema electoral binominal, además de reducir de forma drástica la proporcionalidad de la representación, de sobre representar a la segunda mayoría en desmedro de otras fuerzas con menor éxito electoral y de generar una diferencia significativa en el valor del voto emitido (lo cual contraviene la propia Constitución en el carácter igualitario del voto),⁹³ tiene el efecto particularmente perverso de eliminar los incentivos de los partidos (o alianzas) para competir por el electorado al tener casi asegurado uno de los escaños con la nefasta consecuencia de elitizar aún más la ya elitizada política.⁹⁴ Así, un mayor peso de los sectores radicales de izquierda y derecha, a raíz del caso Pinochet, solo podía expresarse en una mayor polarización del sistema, en una bi modalidad de las preferencias políticas que alejaría un posible consenso para la normalización de las instituciones. Tratar de reducir esa polarización, por tanto, era una prioridad para quienes ponían en primer plano la consolidación y perfeccionamiento de la democracia en Chile (calidad de la democracia).

⁹² Ver Evelyn Arriagada (2005), “UDI: ¿Partido popular o partido populista? Consideraciones sobre el éxito electoral del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) en los sectores populares”, *Colección Ideas*, Fundación Chile 21, Año 6, N° 51.

⁹³ Ver, diario electrónico *El Llanquihue*, “El Sistema Electoral Binominal Chileno”, 26 de noviembre de 2001.

⁹⁴ Al sistema binominal, sin embargo, también se le reconoce la fortaleza de reducir el número de partidos compitiendo por separado, lo que, de acuerdo a algunos, otorga mayor gobernabilidad, eficacia y estabilidad al sistema. Ver Cristóbal Aninat, “¿El fin del sistema binominal?”, revista *Qué Pasa*, 2 de febrero de 2005, p. 26.

Por otra parte, el presidente Frei ya había intentado un acuerdo parlamentario para la reforma de la Constitución y la eliminación de parte sustancial de los llamados enclaves autoritarios. En ese acuerdo fue pieza fundamental el partido Renovación Nacional, dirigido en aquel momento (1995) por Andrés Allamand. A la hora de la votación en el Senado, sin embargo, siete de los senadores de RN incumplieron el pacto y votaron contra la reforma.

Con independencia de los factores internos que pudieran explicar la indisciplina en esta votación y que fuera el comienzo de una larga crisis política y electoral de RN, parece evidente que este comportamiento solo era comprensible en un clima que aún estaba marcado por la polarización, pero condenado a desaparecer en la medida en que se descongelaran las preferencias políticas originales. En la derecha también había un purga entre sectores más ligados al autoritarismo (preferentemente ligados a las UDI con excepción de Lavín y un puñado más) y aquellos que representaban a la derecha más republicana (RN menos los parlamentarios aliados de la UDI o ex funcionarios del régimen como el diputado Cardemil), purga que se reflejaría en la lucha por la hegemonía de la coalición a lo largo de varios años.

En todo caso, Lavín no era el único que empezaba a alejarse de Pinochet. El año 2000, el Ejército, encabezado por el general Ricardo Izurieta, sucesor de Pinochet en la Comandancia en Jefe, acepta conformar la “Mesa de Diálogo”, hito donde no solo por primera vez víctimas y victimarios se sentaron a conversar de los hechos ocurridos, sino que implicó que las propias FF.AA. reconocieran, aunque fuera por sintonizar con los tiempos pero con positivos efectos futuros, los abusos y violaciones de los DD.HH. tanto tiempo negados. Este hecho marcó que, ante el informe Valech sobre torturas y prisiones del 2004, el Ejército aceptara responsabilidad ética, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros lo aceptaran sin responsabilidad institucional.⁹⁵ Pero no es hasta el nombramiento del general Juan Emilio Cheyre como Comandante en jefe del Ejército (2002), donde se percibe abiertamente un punto de inflexión en este tema al acelerar el proceso de modernización castrense y la formulación de gestos que trataban de separar definitivamente la imagen de las Fuerzas Armadas con la dictadura cívico-militar, lo que se refleja en su “nunca más” a participar en política y a los excesos cometidos.⁹⁶

⁹⁵ Ver David Álvarez (2005), “Fuerzas armadas y derechos humanos 2004. De la tortura si se habla”, Anuario FLACSO, Santiago.

⁹⁶ A pesar de que muchos reconocen los esfuerzos modernizadores/democratizadores del general Juan Emilio Cheyre en el Ejército, se le cuestiona en el ámbito de derechos humanos por aparecer mencionado en el caso “Caravana de la Muerte”, aunque no está procesado, y está citado como “inculcado” en la

3.5 Las reformas y los retornos crecientes

Mientras en la Concertación se mantenía alineada y con mística a pesar de sus frustraciones con el caso Pinochet (justicia) y/o la falta de cambios más estructurales, el propio mantenimiento de algunos de estos enclaves dejados por la dictadura fueron convirtiéndose en contraproducente para la propia derecha chilena. La conversión de Frei (y en el futuro de Ricardo Lagos) en senadores designados a partir de su condición de ex presidentes, más las designaciones realizadas durante sus mandatos, llevarían a los senadores no electos a configurar una mayoría favorable a la Concertación y con ello se rompería la capacidad de veto que sustentaba la derecha en el poder legislativo hasta entonces herramienta eficaz para impedir reformas de fondo (el sistema electoral binominal o la condición subsidiaria del Estado por ejemplo). Esto llevó a que, con el tiempo, la derecha aceptara la supresión de estos cargos legislativos con el consecuente fortalecimiento de la institucionalidad democrática (elección directa de todo el poder legislativo).

Más complicada ha sido hasta el presente la reforma del sistema electoral binominal,⁹⁷ cuyos aspectos disfuncionales para la representación democrática pueden ser, junto con la problematización que implicaba en ese entonces la necesidad de registrarse para votar y obligatoriedad del voto para los electores registrados con posibilidad de multa, uno de los principales factores causantes de la caída de la participación política de la ciudadanía. En efecto, una de las paradojas más llamativas de la democracia chilena es que, pese a su excepcional éxito en aspectos económicos y sociales, incluso dentro de las limitaciones posteriores a 1999, la participación electoral permaneció estancada en alrededor de 8 millones de votantes.

La cifra de electores potenciales no inscritos en este período había crecido a más de dos millones (es decir, más de un 20 por ciento de la población con derecho a voto), y se había triplicado en relación a la gesta del NO de 1988. El efecto de esta incapacidad de ampliación de la oferta electoral, unido a la aparición de una cierta “apatía política” producto de la sensación de normalización del país, primacía de un marco cultural-

muerte de 2 menores en Coquimbo en 1973 (diario electrónico *La Nación*, 4 de marzo de 2013). Un interesante artículo de este proceso es el de David Álvarez (2012), “Fuerzas amadas en Chile: Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militar”, pp. 63-103, en *El papel de las fuerzas armadas en América Latina, seguridad interna y democracia*. Buenos Aires: Colección Becas de Investigación, CLACSO.

⁹⁷ Ver artículo de Antonio Leal, “Fin al binominal”, en www.cooperativa.cl, 3 de junio de 2012.

valórico que incentivaba el individualismo y la decepción en el cumplimiento de las expectativas con la ralentización de la economía (el PIB había bajado de un 10,6 por ciento en 1995 a un 6,6 en 1997) producto de la crisis asiática, provocaron un cierto malestar con el gobierno del presidente Frei por limitar los cambios y que se expresó en que muchos electores inscritos protestaran elevando espectacularmente el número de votos blancos y nulos en la elección parlamentaria de 1997 (estos llegaron a 1.250.578, es decir un 17,75 por ciento de los votos emitidos).

La reforma del sistema electoral si bien era un tema recurrente en la discusión política para resolver esta creciente apatía a través de la diversidad de la representación y movilidad de los liderazgos, tenía algunas interrogantes para variados actores políticos de la época (y no solo para los de la derecha). En relación a las condicionantes para votar, por ejemplo, algunos intelectuales y expertos electorales de la Concertación (con calculadora en mano) se opusieron a los cambios al temer que eliminando el registro electoral previo o hacerlo automático podría beneficiar a la derecha, ya sea por el alejamiento de la política que proponía Joaquín Lavín (candidato presidencial de la oposición de entonces) y por sobre todo por ese perfil alejado de la dictadura y/o por el simple reflejo generacional de la actitud antigobierno (anti autoridad) en los electores de menor memoria histórica (razonamiento avalado por algunas encuestas internas del gobierno de la época).

Los partidos de derecha, entre tanto, se opusieron a esta modificación a partir de tres razones fundamentales: la condición conservadora que primaba en esos partidos les impedía romper el estatu quo; el aumento de la participación ciudadana podía romper una cómoda paridad a pesar de ser minoría; la erupción de viejos y nuevos liderazgos en la Concertación (primero Ricardo Lagos y luego Michelle Bachelet) que disputaban el sentido del cambio y dificultaba que los apáticos, frustrados o molestos emigraran a la derecha como se demostró con claridad en la propia elección de 1997.⁹⁸

En lo relacionado a una posible reforma del sistema binominal, la cosa era más dificultosa al suponer la derecha, por una parte, que se abría una especie de “Caja de Pandora” en lo referente a ecuaciones electorales en el país, además de que se introduciría efectos nefastos a la estabilidad política (Duverger, 1957:235). La oposición de entonces creía que un sistema de corte proporcional podría crear en Chile las

⁹⁸ Más de una década después y a pesar de estar vigente el proyecto de inscripción automática y voto voluntario, aún continúa un debate de la eficiencia democrática de esto con adherentes y detractores transversales.

dificultades para la gobernabilidad habituales en los sistemas presidencialistas no bipartidistas, y que la opción por distritos uninominales podría tener el mismo efecto al eliminar los incentivos para la actual formación de alianzas electorales. Argumentaban, además, que el sistema de segunda vuelta para la elección directa del Presidente instaurado con la Constitución de 1980, hacía innecesaria la negociación previa de coaliciones parlamentarias.⁹⁹

En esta discusión, los opositores a la reforma citaban la experiencia del gobierno del presidente Salvador Allende como demostración de la necesidad de evitar la polarización y su expresión en el enfrentamiento sin salida entre el Ejecutivo y el Parlamento. Esto llevó a predecir que no resultaba entonces (ni ahora) tan fácil visualizar un acuerdo para la posible reforma del sistema electoral diseñado en la Constitución de 1980, a pesar de que las rupturas en la historia política del país tenían que ver más con los clivajes y aprendizajes, y que algunos de los rasgos del actual sistema electoral son un claro obstáculo para la participación en Chile y que al final terminarán debilitando la credibilidad y adhesión a la propia institucionalidad democrática.

En el marco de la “lógica binominal” y como se ha comprobado en reiteradas ocasiones desde el retorno a la democracia, las minorías políticas quedan fuera no solo del Ejecutivo sino del Parlamento. Alejandro González Llaguno grafica bien esto¹⁰⁰ al exponer que en las elecciones parlamentarias ocurridas entre 1990 y 2010 solo en 14 ocasiones se ha logrado romper el binominal en los diputados y en senadores solo una. Las cifras representan en relación al número de elecciones el 3,88 por ciento y el 1,5 por ciento respectivamente. Si consideramos el número de representantes electos ajeno a las coaliciones hegemónicas, representan también respectivamente el 1,95 en diputados y el 0,8 por ciento en senadores.

Según González Llaguno, esta lógica ha permitido, a su vez, que a nivel de los diputados ambos pactos (Concertación y Alianza) tengan a lo largo de seis elecciones un regalo político-electoral de 64 representantes: 34 la derecha y 31 la Concertación. En el caso del Senado, el “superávit electoral” es de 10 para la derecha y 1 para la Concertación. Desde el primer momento de la transición fueron cinco los partidos que

⁹⁹ La institución de Ballotage o Balotaje que nació en 1852 con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, ha sido asumida por 13 países latinoamericanos con sus particularidades como fórmula de legitimación de la figura presidencial. Además de Chile, están, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹⁰⁰ Diario electrónico *El Mostrador*, 22 de febrero de 2012.

se constituyeron como los dominantes: por la Concertación, la DC, el PPD y el PS, y por la derecha RN y la UDI.

González Llaguno indica que los datos muestran que cuando hay quiebre del duopolio la concentración de votos de ambos bloques hegemónicos sumados bajan de manera considerable, oscilando entre el 66 y el 49 por ciento. Es más, al revisar la votación final de las otras fuerzas a nivel nacional se observa que sus votos superan la mayoría de las veces el 8 por ciento; en 1989, llegaron al 14,33 por ciento, en 1993 al 7,92 por ciento, en 1997 al 13,23 por ciento, en el 2001 al 7,83 por ciento, en el 2005 al 9,52 por ciento y en la última parlamentaria al 12,2 por ciento, sin tener una equivalencia en escaños.

De 360 disputas electorales a nivel de diputado entre 1989 y el 2009, solo en el 20 por ciento de ellas (en 72 distritos) las fuerzas minoritarias han obtenido menos del 5 por ciento de los votos. Esa cifra en el Senado llega al 35 por ciento en 23 circunscripciones. Por otro lado, en el 37,5 por ciento de estos caso (135) las fuerzas minoritarias superan el 10 por ciento los votos en diputados y en 21 ocasiones a nivel de senadores (32 por ciento).

Otros enclaves autoritarios, sin embargo, se fueron extinguendo a lo largo del proceso de transición por el simple paso del tiempo y gracias al afianzamiento paralelo de las prácticas democráticas. Significativo resultó, en este sentido, por ejemplo, que el comandante en jefe del Ejército de entonces, Juan Emilio Cheyre, se refiriera en agosto de 2002 en términos positivos a la condena judicial de doce militares en retiro (entre ellos cuatro generales) como culpables del asesinato en 1982 del dirigente sindical Tucapel Jiménez.¹⁰¹ Esto no solo habría sido impensable mientras Pinochet ocupaba el cargo, sino que tampoco habría podido esperarse (al menos con similar sentido y claridad) durante la comandancia en jefe de su primer sucesor, Ricardo Izurieta.

Las Fuerzas Armadas, en todo caso, tras el alejamiento de Pinochet habían iniciado un proceso de modernización que, entre otros, además de abrigar el perfeccionamiento del conocimiento a través de cursos y postgrados, tendía hacia una profesionalización que cuestionaba el sentido más ideológico que las cruzaron durante régimen militar (proceso que no alcanzó la cultura estratégica y su designio de “fuerza moral”). Ayudó a este proceso también la llamada “Mesa de Diálogo”, la que por proposición del

¹⁰¹ Ver “El efecto Pinochet: A diez años de Londres 1998”, Informe de una conferencia realizada en la Universidad Diego Portales, Santiago, 8-10 Octubre 2008, pp. 26-27. En <http://www.icso.cl/images/Paperss/tpefinal.pdf>

gobierno del presidente Frei en 1999 juntó a las FF.AA. con diversos sectores de la sociedad civil para analizar los temas pendientes de derechos humanos, trabajo que culminó en junio del 2000 con un resultado social y político muy positivo (muy poco discuten lo que sería la verdad histórica), aunque no tanto en lo práctico de descubrir a los culpables de la violación de los derechos humanos.¹⁰²

A esta altura del proceso político chileno (fines de 1999), se empezaba a pensar que las principales incógnitas sobre el futuro de la democracia en el país tenían cada día menos que ver con los traumáticos hechos de las décadas del setenta y del ochenta o los nichos autoritarios que se arrastraba de la transición y que, al menos, estos se mezclaban y balanceaban con temas y desafíos propios de las democracias modernas en todo el mundo occidental como crecimiento y su distribución, desarrollo sustentable, participación democrática, entre otros.

En este sentido, por ejemplo, también se produce un reanclaje más complejo del fenómeno del alejamiento de los jóvenes de la política en Chile. Si bien se le sigue considerando como una consecuencia de normas que no favorecen la participación (registro previo y el voto obligatorio hasta ese momento) y la falta de ampliación de los consensos (en términos de agenda y priorizaciones) a partir de una democracia representativa, tecnocrática y tutelada (excluyente en esencias, similar a lo sucedido en España¹⁰³), también es vista como un resultado de la forma en que los medios de comunicación manejan (y en algún sentido distorsionan) la agenda política (fenómeno de “massmediatización” de la política) y de los resultados parciales y, a veces, nulos de los propios gobiernos democráticos de una agenda “moderna”. Nos referimos, particularmente, en materia de distribución de la riqueza, brecha de oportunidades e igualdad, calidad de vida, medioambiente, derechos culturales, etc.

Solo en el primer aspecto (el sistema electoral binominal) puede hablarse de una singularidad de la política chilena. Los demás factores se han manejado en otros países para explicar la desconfianza hacia los partidos (no necesariamente la política) en años recientes y de la necesidad de iniciar cambios que ayuden a universalizar los frutos del

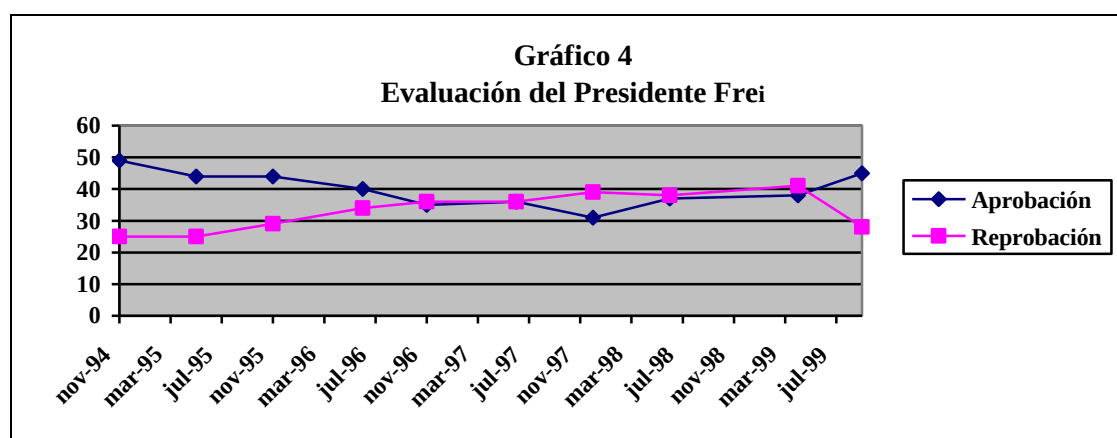
¹⁰² De acuerdo al diario electrónico *El Mostrador* del 8 de enero del 2001, en lo práctico la Mesa de Diálogo logró establecer la muerte de 180 detenidos desaparecidos. Agregando que 151 no serán jamás hallados pues fueron lanzados al mar, ríos o lagos. Sin embargo, en el plano más simbólico, asienta el tema de los derechos humanos como una verdad histórica, refuerza el método del diálogo para resolver controversias en democracia y asienta en la retina ciudadana una imagen de reencuentro civil-militar.

¹⁰³ Andrés De Francisco, “¿Democracia de los partidos? Sí, pero en serio”, *El País*, 11 de julio de 2002.

desarrollo mediante el fortalecimiento de las políticas públicas y distributivas, así como la ampliación de los espacios participativos y decisionales de la ciudadanía.

Los datos electorales en Chile, entonces, hacían pensar en una combinación de voto económico (se castigaría a los gobernantes cuando los resultados eran malos) y de mantenimiento de la división ideológica del plebiscito de 1988 (eje dictadura-democracia), pero con una cuota de castigo por las promesas incumplidas como se percibe en la tendencia a la baja de la evaluación ciudadana del presidente Frei (ver Gráfico 4).

Esta baja en la evaluación del presidente Frei, sin embargo y si bien en parte se debió a que la estabilidad lograda hizo crecer las expectativas y las discusiones más profundas y paradigmáticas de una sociedad democrática contenida, también tuvieron un importante impacto negativo en la valoración del gobierno las réplicas del “*Efecto Tequila*” en 1995 y posteriormente la llamada “*Crisis Asiática*” de 1997-1998, en particular en las exportaciones y sus precios y el trabajo.¹⁰⁴



Fuente: Elaborado por Paulo Hidalgo en base a Datos de Centro de Estudios Públicos (CEP).

Esto último se percibe con particular claridad en el precio del cobre como se observa en el Cuadro 13 donde desde 1998 al 2003 estuvo bordeando el dólar la libra, lo que fue particularmente negativo en la eficacia, al incidir en el empleo, en los ingresos nacionales y el desarrollo de las políticas públicas al ser el principal producto de exportación del país (cerca del 55 por ciento en participación en valor total exportado).

Ello, unido a un cierto malestar que ya se estaba incubando producto de las limitaciones a los cambios que imponía el propio proceso de transición, se reflejó en el

¹⁰⁴ Ver, entre otros, a Rubén Tansani y Mario Zejan (1999), “El impacto de la crisis asiática en el Cono Sur latinoamericano”, en *Economistas* 80: 132-142, Madrid.

resultado electoral de 1997. Según datos del ministerio del Interior y el Servicio Electoral, para la elección parlamentaria de este año los votos blancos habrían alcanzado 4,7 por ciento y los nulos 13,54, lo que sumado al 13,70 por ciento de abstención alcanzó a un 31,61 por ciento de electores que manifestaron diversos grados de malestar o desafección. Peter Siavelis, utilizando datos de las encuestas de opinión CEP, señalaba que aproximadamente el 45 por ciento de los encuestados creen que la no-participación o la emisión de votos nulos y blancos se puede explicar porque “a los políticos no les importan los problemas de la gente” (Siavelis, 1999: 251).

Laver y Schofield (1994:162) sostienen que:

“(...) mientras algunas coaliciones son más durables que otras, todas las coaliciones, aún las más longevas, están sujetas al impacto de sucesos aleatorios. Aquellas que logran ser las más durables en el tiempo, sin embargo, son las más adaptadas y capacitadas para procesar hechos fortuitos”.

Cuadro 13				
Precio histórico del cobre refinado (centavo de dólar por libra)				
Años		Nominal		Real
	B.M.L.	Comex	B.M.L.	Comex
1990	120,879	119,085	184,3	181,8
1991	106,066	104,875	161,5	159,7
1992	103,573	102,721	156,7	155,6
1993	86,713	85,283	129,6	127,3
1994	104,903	107,052	154,1	157,6
1995	133,198	134,717	189,5	191,7
1996	103,894	105,872	144,8	147,3
1997	103,224	103,579	143,7	144,1
1998	74,974	75,077	107	107,1
1999	71,38	72,111	100,8	101,9
2000	82,294	83,971	110	112,3
2001	71,566	72,567	94,6	95,9
2002	70,647	71,672	95,8	97,1
2003	80,734	81,05	103,7	104,1
2004	130,106	128,972	157,3	156
2005	167,087	168,227	187,8	189,2
2006	305,295	308,935	328,2	332,5
2007	323,246	322,172	331,6	330,9
2008	315,316	313,358	272,1	290,4
2009	234,217	235,417	275	274,6
2010	341,978	342,511	337,7	374,9
2011	399,656	400,5	406,9	403,5
2012	360,593	361,449	364,4	361,8

Fuente: Comisión Chilena del Cobre, en www.sonami.cl

La Concertación y sus liderazgos, en todo caso, pudieron operacionalizar eficaz y eficientemente la gestión gubernamental en relación a la satisfacción de los intereses ciudadanos y metas de desarrollo gubernamental, lo hicieron positivamente en el contexto de esta combinación de factores fortuitos que evidencian estos autores como rupturistas de las coaliciones de gobierno. Nos referimos al efecto combinado de una fragmentación partidaria alta y una polarización ideológica importante con la discusión autocomplacientes y autofragelantes, al alejamiento de un número de socios de la coalición, una competencia centrífuga y una importantes desafección de la gente, en este caso acompañados de persistentes asomos de impactos de distintas crisis económicas internacionales con impactos negativos en el ámbito económico-social interno. A pesar de estos factores la fortaleza de la Concertación se hacía patente.