



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina : aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile

Moreno Pérez, M.A.

Citation

Moreno Pérez, M. A. (2006, September 20). *Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina : aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4568>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4568>

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

Emergencia del Paradigma de Gobernabilidad en América Latina

**Aprendizajes de la Transición y Consolidación
Democrática para la Gobernabilidad en Chile**

**Emergencia del Paradigma de Gobernabilidad
en América Latina**

Aprendizajes de la Transición y Consolidación Democrática
para la Gobernabilidad en Chile

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde en
Natuurwetenschappen en die der Geneeskunde,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op 20 september 2006
klokke 16.15 uur

door

Marco Antonio Moreno Pérez
geboren te Santiago de Chile in 1962

Promotiecommissie

Promotor : Prof.dr. P. Silva

Referent : Prof.dr. D.A.N.M. Kruijt (Universiteit Utrecht)

Overige leden : Prof.dr. W.F.H. Adelaar
Prof.dr. J.M. Baud (Universiteit van Amsterdam)
Mw.dr. M.L. Wiesebron

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción	11
I. Importancia teórica y empírica del tema	12
II. Planteamiento del problema	14
III. Objetivo del estudio	16
IV. Estructura y organización del libro	17
Capítulo 1 Acerca del concepto de Gobernabilidad	21
1.1 El problema con los conceptos: una cuestión previa	21
1.2 Gobernabilidad ¿tema de frontera?	24
1.3 Una aproximación a los acercamientos teóricos de la gobernabilidad	31
1.4 Gobernabilidad: una aproximación desde sus traducciones y adjetivaciones	36
1.5 Los enfoques de análisis para la gobernabilidad	37
1.6 Gobernabilidad y gobernabilidad democrática	45
1.7 El sentido particular de la gobernabilidad en las transiciones latino-americanas	47
1.8 Un intento por (re)frasear una definición de gobernabilidad democrática	50
Capítulo 2 Emergencia del paradigma de Gobernabilidad en América Latina	55
2.1 La retraducción del concepto neoconservador de gobernabilidad en América Latina	55
2.2 Elementos estructurantes del paradigma de gobernabilidad	59
2.3 Algunas líneas de reflexión sobre transiciones y democratización	61

2.4	Los componentes del modelo de gobernabilidad en América Latina: estabilidad, eficacia y legitimidad	69
2.5	Transición, post-transición y paradigma de gobernabilidad en América Latina	75
Capítulo 3 El contexto del paradigma de Gobernabilidad en Chile: La transición a la democracia		83
3.1	El proceso de transición a la democracia en Chile	84
3.1.1	Las características del régimen político anterior	88
3.1.2	El colapso del régimen no democrático	90
3.1.3	La estrategia de cambio	94
3.1.4	Las características del nuevo régimen	97
3.1.5	El contexto internacional	99
3.2	Actores y estrategias	101
3.2.1	Dinámica de los actores en el proceso de transición	101
3.2.2	La lógica de la iteración estratégica en el proceso de transición	103
3.3	Aprendizajes en la transición chilena para la gobernabilidad	107
Capítulo 4 Condicionantes del paradigma de Gobernabilidad en Chile		115
4.1	La transición como idea fuerza del paradigma de gobernabilidad	116
4.2	Imaginario y re-editores del paradigma de gobernabilidad	120
4.2.1	Imaginario de orden y emergencia del paradigma de gobernabilidad	121
4.2.2	Re-editores del paradigma de gobernabilidad	127
4.3	Horizonte temporal y posibilismo estratégico en la matriz de decisiones en el paradigma de gobernabilidad	131
4.3.1	La noción de tiempo político	131
4.3.2	El estrechamiento del horizonte temporal y las fronteras de lo posible	136
4.4	El peso de la razón tecnocrática en el paradigma de gobernabilidad	142
4.4.1	El giro del <i>establishment</i> concertacionista y la (re)emergencia tecnocrática	143
4.4.2	Nuevos estilos para la conducción del paradigma de gobernabilidad: el modelo gerencial-tecnocrático y los políticos-gerentes	147

Capítulo 5 Las reglas del juego político chileno: incentivos y restricciones para la Gobernabilidad democrática	157
5.1 Instituciones: marco conceptual para el análisis de la gobernabilidad	157
5.1.1 Acerca de los incentivos y restricciones en clave institucional	159
5.2 Forma de gobierno y asimetrías entre Presidente y Congreso	160
5.3 Mecanismos de control y <i>accountability</i>	166
5.4 Sistema Electoral	170
5.5 El sistema de partidos políticos y el reforzamiento del <i>cleavage</i> político	175
5.6 Balance de incentivo y restricciones	178
Capítulo 6 Tensiones y desafíos en el paradigma de Gobernabilidad	185
6.1 El desafío económico: la inacabada discusión acerca del ‘modelo’	187
6.2 El desafío social: democracia, pobreza y desigualdad	199
6.2.1 Pobreza y democracia en América Latina: luces y sombras	199
6.2.2 Desigualdad y exclusión: dos caras de la misma moneda	202
6.2.3 El tema de la desigualdad en Chile: una aproximación política	205
6.3 El desafío político: la difícil consolidación de la democracia	208
6.4 La consolidación de la democracia en Chile: problemas de calidad y densidad	217
Capítulo 7 Conclusiones	231
Bibliografía	243
Samenvatting	259
Summary	271
Curriculum Vitae	281

Agradecimientos

En el desarrollo de esta investigación recibí el apoyo y colaboración de muchas personas e instituciones. Entre estas, agradezco el espacio para la reflexión y el análisis que me brindaron primero el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social durante los años en que estuve vinculado al instituto en Honduras. En los cursos que allí impartí surgieron varias de las preguntas que orientaron esta tesis. Luego, y actualmente, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) donde he intercambiado y contrastado puntos de vistas, opiniones e ideas con colegas y estudiantes en relación con aspectos claves de este trabajo. Agradezco este último apoyo expresando mi reconocimiento a todos los que me han ayudado allí en la persona de su director Claudio Fuentes.

Del mismo modo, son muchas las personas con quienes tengo una deuda de gratitud por su aporte en la elaboración de este texto. En primer lugar, con Rafael Sabat, agregado comercial de Chile en Holanda (2000-2006) compañero y amigo quien me recibió, brindó apoyo y dio las facilidades en La Haya durante mi estadía en Holanda. En este mismo país, los diálogos con Herwig Cleuren y Gerard van der Ree disiparon muchas dudas acerca del proceso para la obtención del doctorado. Agradezco también a Marcela Zamorano y Marcela Contreras quienes me ayudaron en la edición del texto.

Mención especial debo hacer para con mis entrevistados en este trabajo: el ex presidente Patricio Aylwin, los ex ministros Enrique Correa, Edgardo Boeninger, y los profesores Pedro Güell, Claudio Fuentes y Luciano Tomassini quienes generosamente estuvieron dispuestos a compartir conmigo su tiempo y experiencias, aportes que sin duda iluminaron y esclarecieron mis ideas.

De manera especial y aunque el reglamento de la Universidad de Leiden prohíbe extender mis agradecimientos a mi promotor, el profesor Patricio Silva, tendré que esperar otra ocasión para poder expresarle lo mucho que valoré sus aportes, consejos y apoyo para con en el desarrollo de esta investigación.

Preciso es agradecer también a mi familia. Mis padres y hermano estuvieron siempre apoyándome y estimulando para sacar adelante este desafío.

Finalmente, los agradecimientos más profundos y plenos de cariño para mi esposa Luisa María, quien sin quejarse del tiempo que le dedique al trabajo y pude haberle quitado con la elaboración del presente texto, fue mi aliento para ello. Leyó y escuchó mil veces mis ideas, preguntas y divagaciones acerca del tema. Sin su apoyo, comprensión, compromiso y compañía habría sido imposible acometer este trabajo.

Introducción

El tema de la gobernabilidad ha acaparado en América Latina buena parte de la discusión y atención no solo del *establishment* político sino que además, y cada vez con mayor intensidad, de los círculos académicos y medios de comunicación. Esto especialmente ya que tras el retorno de la democracia en la región y luego de pasadas las primeras celebraciones hemos estado asistiendo en los últimos años a un conjunto de manifestaciones que parecen enunciar señales inequívocas de amenazas a la democracia en clave de gobernabilidad. Estas se expresan en el hecho de que las crisis de ‘gobernabilidad’ se han vuelto habituales en muchos países y áreas. Precisamente, este último hecho ha sido clave en el proceso de mediatización del que hoy se ha hecho merecedor este término cuyo origen no obstante es claramente político. Lo anterior, ha hecho más difícil todavía su conceptualización.

Existe un cierto consenso acerca de que los años que corren entre fines de los años 1980s y la década pasada han sido el período donde mayor desarrollo –no solo de forma, sino que también de fondo– ha experimentado la democracia en América Latina. Esta corriente, tributaria de la ‘tercera ola’ democratizadora cobró mayor fuerza y alcance global alrededor de 1990, como resultado del derrumbe de los regímenes comunistas de Europa Oriental y del proceso de democratización en varios países de África y Asia. Sin embargo, y de forma paradójica, ese mismo consenso hoy parece estar mostrando dudas en relación con la efectividad de esos regímenes democráticos para enfrentar los graves problemas económicos y sociales –expresados en el aumento de la pobreza, caída de los principales indicadores sociales y diversas formas de exclusión– que acechan la estabilidad de las democracias en la región.¹

Lo anterior, parece estar evidenciando que la relación entre política, instituciones y gobernabilidad, está a la base del cualquier análisis sobre este conjunto de crisis que sacuden a la región, mismas que se expresan en una suerte de inmadurez y debilidad política de Latinoamérica. Hoy no cabe duda que la región presenta muchos altibajos, con democracias de baja calidad y perturba-

ciones en el orden institucional, que las más de las veces se intentan resolver con arreglos políticos que dan visos de constitucionalidad, aunque no siempre de legitimidad.

A partir de este contexto, ésta investigación intenta buscar algunas de las condicionantes que permiten explicar la emergencia de una suerte de paradigma sobre gobernabilidad en la región. Esta particular noción se vinculará con la necesidad de entender, problematizar y contener la aparición o agudización de situaciones de crisis en los (re)inaugurados sistemas políticos latinoamericanos. La complejidad en relación con el tema radica en que éste proceso ciertamente se vincula con la consolidación de la democracia en América Latina.

El caso de Chile resultará paradigmático para esta línea de análisis ya que aún con sus propias particularidades y especificidades constituye sin duda la mejor *performance* de este paradigma en la región.

En efecto, en Chile lo que se tendrá será una retraducción del debate internacional sobre el problema de la gobernabilidad centrado fundamentalmente en el tema del 'buen gobierno'. El énfasis, en clave ingenieril de los procesos políticos y sociales, claramente se colocará desde entonces en la capacidad de gobernar y en el encuadramiento de las instituciones y actores tras un doble objetivo: que la transición a la democracia y la democracia misma sean gobernables, tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia, mejorando su desempeño económico, social y político.

I. Importancia teórica y empírica del tema

Muchas de las crisis y problemas que hoy aquejan a nuestras democracias encuentran su explicación en las dificultades de gobernabilidad de las mismas. Prácticamente todos los problemas derivados de la consolidación de las democracias en la región se han intentado explicar en términos de sus fortalezas y debilidades a partir de las dificultades de gobernabilidad.

Sin embargo, este intento presenta varias dificultades. El término 'gobernabilidad' se ha hecho cada vez más complejo en la medida que se ha puesto de moda. El surgimiento de una gran variedad de conceptos asociados y que suelen identificarse con el mismo, hace difícil su conceptualización y operacionalización con fines evaluativos o de medición de sus resultados. Si bien la gobernabilidad es una preocupación antigua en el ámbito del ejercicio del poder, la palabra *governability* traducida al español como 'gobernabilidad' se usará en su connotación de capacidad de generar adecuación entre demanda social y fortaleza institucional desde de los años 1970s. La utiliza por primera vez Samuel Huntington (1975, 1995) en la década de los setenta para referirse a

un concepto restringido del ejercicio de la democracia que evitaría el exceso de demandas ciudadanas. El término ha sido enriquecido posteriormente por varios autores y nuevos enfoques, y se ha legitimado convirtiéndose en una categoría de análisis que adquiere hoy gran importancia en la práctica política.

Desde esta perspectiva la gobernabilidad sería un fenómeno propio de los países democráticos en los cuales los gobiernos tienen dificultades para llevar a cabo el mandato de los votantes o electores y traducirlo en políticas realizables. Algunas definiciones enfatizan algunos aspectos por sobre otros. Por ejemplo, para dar cuenta de los problemas del Estado para responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer (Huntington *et al.*, 1975); para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas (Achard y Flores, 1997); para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos (Nogueira, 2000); para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado (Jessop, 1999); o para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país (Kauffman, 2000).

Lo contrario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento llevaría a la 'ingobernabilidad'. En esta línea de análisis la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia para llevar adelante sus metas y 'encuadrar' a los gobernados. Flisfisch (1989:113) apunta que "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la 'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones". En el mismo sentido se expresan Arbós y Giner (1993:13), aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que 'eficacia', 'legitimidad' y 'estabilidad' en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. Las diferencias conceptuales que surgen son el resultado más bien de la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad tiene no solamente una

función descriptiva, sino que también una función persuasiva y normativa toda vez que el debate sobre la misma está aun abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores.

Los tres elementos anotados: eficacia, legitimidad y estabilidad han sido en nuestra opinión los pilares que han estado a la base de un paradigma de gobernabilidad que parece haberse impuesto en la región. Ya sea, por las presiones de los organismos y agencias multilaterales o por el convencimiento propio de los gobiernos que llevan a delante los procesos de transición, lo cierto es que se articula en América Latina un modelo que aunque con matices, dado la realidad política en cada país, tiende a institucionalizarse y erigirse como el único camino posible por el cual todas los países deben transitar para conseguir hacer gobernables las nuevas democracias.

En efecto, los procesos de transición y consolidación democrática que se inician en la región a partir de mediados de los años 1980s han ido configurado un paradójico modelo o paradigma de gobernabilidad articulado entorno a los ejes de estabilidad y sustentabilidad democrática pero en una perspectiva algo reduccionista, que ha contribuido a vaciar este a este paradigma del componente más ciudadano y de participación. Paradójicamente, serán hoy estas mismas omisiones de subjetividad ciudadana las que parecen estar tensionando la misma gobernabilidad en vistas a la falta de respuestas ante la creciente demanda de participación e ingerencia por parte de los nuevos actores sociales.

II. Planteamiento del problema

El concepto de gobernabilidad nos asalta a cada paso en el estudio de los procesos y realidades políticas latinoamericanas. Así éste fenómeno cada vez más recurrente se constituye en un invitado ineludible de cualquier texto académico con alguna pretensión exhaustiva.

En nuestra opinión el paradigma de gobernabilidad que ha caracterizado los procesos de transición ha permitido desarrollar un peculiar proceso de consolidación democrática en la región, fuertemente vinculados a la idea de estabilidad. Las transiciones permitieron que se implementaran unas determinadas ‘reglas del juego político’ que han configurado en el caso de cada país incentivos o restricciones para la gobernabilidad. De este modo para cuando la región se inserta en un proceso intenso de democratización y redemocratización, la cuestión de la estabilidad de las formas institucionales se vuelve el tema de preocupación central. Gobernabilidad es desde entonces un paradigma que enfatiza la disposición de ‘tecnologías de gobierno’ que garanticen estabilidad institucional y sustentabilidad democrática. Desde esta perspectiva, la cuestión

de la gobernabilidad se vinculara mucho más con el desarrollo de medios de estabilidad política a partir de la consolidación de procesos democráticos en sociedades capitalistas periféricas.

El Chile de la transición sigue un derrotero en este sentido. Durante los años 1990s, tras la restauración de la democracia, el conjunto de la sociedad pareció empeñado en evitar hasta el menor deterioro de las instituciones y reglas del juego político resultado de un diseño paradigmático de gobernabilidad. Desde la centro-izquierda, el acento se colocaba en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las instituciones morales; desde la centro-derecha, en las Fuerzas Armadas, en el poder Judicial e incluso en aquellas instituciones que de modo obvio eran transitorias, pero que servirían de enclave contra la marea reformista. Es así como el Chile de comienzos de los noventa junto con recuperar su democracia, y validar un modelo de desarrollo centrado en el mercado, se inserta en un nuevo escenario mundial alineado en torno a un modelo de gobernabilidad cuyos ejes parecen girar en torno a la idea de estabilidad política y económica como medio de asegurar 'desarrollo', pero al costo de dejar al Estado vaciado de contenido político y público. Los resultados son una *performance* económica relativamente exitosa sobre todo cuando el ciclo está en su fase expansiva y de crecimiento y, paradójal en cuanto a su desarrollo institucional que se expresa en la 'asintonía' y 'autoreferencialidad' de sus propias instituciones con su correlato de desafección y retracción hacia la democracia y sus instituciones.

Desde esta visión de las cosas, el caso de Chile puede resultar ser un buen aporte en la discusión acerca de esta línea de análisis. El actual blindaje institucional de la post transición ha devenido en una particular y no siempre exitosa relación entre modernización y subjetividad. Así, la relación establecida y pautada por nuestras instituciones cooptadas por una peculiar transición condicionaron y moldearon la lógicas de vinculación entre el nuevo Estado y la sociedad civil, las que se articularon sobre una nueva forma de subjetividad, desde la cual se posterga la legitimidad ciudadana y se promueve la estabilidad social.

Este esquema estaría dando cuenta de un diseño de gobernabilidad determinado, al que ha habido un apego irrestricto con las consecuencias en términos de 'asintonía' y retracción ciudadana que de un tiempo a esta parte comienza a manifestarse en el país. La coartada de la estabilidad y el desarrollo económico que remiten a un modelo de gobernabilidad estructurado en Chile hizo posible la dificultad para reconocer las demandas de la subjetividad social, los problemas con la transformación de esa subjetividad y, la consecuente retracción social que constituyen hoy por hoy síntomas inequívocos de este ejercicio de estabilización parcial y meramente formal de las instituciones en la década de los noventa.

La pregunta que cabe formularse es ¿cuáles son los componentes del juego de relaciones que crea gobernabilidad en el Chile de los años 1990s?

Hacer este ejercicio supone también interrogarse por cuales son los elementos constitutivos de este paradigma, intentar conocer sobre sus actores e intereses involucrados, sobre sus directrices en el ámbito de lo político institucional pero también de lo económico y social y, por último, reconocer cuales han sido los incentivos y restricciones, fortalezas y debilidades en torno al diseño mismo de gobernabilidad imperante en Chile desde 1989. A nuestro juicio –y esta es nuestra hipótesis– estos elementos lejos de ser cuestiones aisladas responden a un diseño más o menos deliberado acerca de cómo enfrentar tales desafíos de gobernabilidad que el país debió hacer frente al pasar de un régimen autoritario a otra democrático.

III. Objetivo del estudio

Este trabajo pretende establecer una aproximación conceptual en torno al tema de la gobernabilidad democrática en América Latina y en particular en torno a como se articuló una suerte de paradigma que ha intentado modelar el gobierno de las democracias en la América Latina. El caso de Chile ofrece a nuestro juicio interesantes pistas para estudiar como se estructura éste modelo ya que tanto el proceso de transición como de consolidación en el período 1989-2000 permitieron que se implementaran unas determinadas ‘reglas del juego político’. A la base de estas reglas estará una cultura reformista que en su corazón es poseedora de un método gradualista, la que empalma que una cierta tradición histórica de Chile en esta dirección. Este gradualismo se verá potenciado por el hecho que tanto la transición como la consolidación democrática estarán marcados por el ‘horizonte temporal’ referido al tema del manejo del tiempo político en cuanto recurso escaso y factor limitante de la política democrática. Este estrechamiento del horizonte temporal se verá todavía constreñido también por las fronteras de lo ‘posible’ que tiene que ver con una reacción a los últimos 20 años que habían caracterizado a la historia de Chile (1964-1984) con sus intentos por imponer proyectos históricos excluyentes. La conversión posibilita se expresará en privilegiar los pocos espacios que se abrían. El hecho más preclaro será el aceptar el plebiscito para derrotar a la dictadura.

Estas suertes de reglas han configurado incentivos o restricciones para la actual gobernabilidad democrática en el país. Este estudio partirá del análisis de casos y enfoques metodológicos utilizados por autores que han desarrollado una línea de trabajo de mayor continuidad en torno a la temática de la gobernabilidad y cuyos aportes son en buena medida tributarios de la literatura desarrollada en esta área de investigación.

El marco conceptual que definiremos en los primeros capítulos de este trabajo, permitirá aplicarlo a la situación de Chile para intentar determinar el impac-

to que ha tenido ese ‘rayado de cancha’ en relación con la sustentabilidad de la democracia y de sus instituciones. De allí que el principal aporte, además de establecer una conceptualización más objetiva del tema, radica en poder utilizar como categorías de análisis, un parámetro que despeje variables subjetivas y coyunturales, que dificultan, y sólo tienden a confundir un análisis más serio y reflexivo sobre este fenómeno.

Es necesario precisar que este trabajo de tesis no pretende ser un estudio empírico ni cuantitativo sobre la gobernabilidad en América Latina; sino que más bien, apunta a realizar un análisis cualitativo entorno a una posible conceptualización y caracterización de la emergencia del paradigma de gobernabilidad a partir del estudio de la bibliografía disponible.

IV. Estructura y organización del libro

El libro se estructura sobre la base de seis capítulos más uno que recoge algunas de las conclusiones que se desprenden de esta investigación.

El primer capítulo tiene un carácter teórico y de contexto que busca situar la discusión acerca del concepto de gobernabilidad. De este modo se intenta básicamente avanzar en una aproximación al concepto de gobernabilidad democrática. Se trata entonces de una sistematización o ‘estado del arte’ en relación con la discusión más conceptual y teórica acerca de la gobernabilidad.

El segundo capítulo tiene como objetivo establecer como emerge el paradigma de gobernabilidad en la región. Aquí intentamos avanzar en el proceso de construcción histórico de éste paradigma de gobernabilidad. Más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que en el mismo “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político se constituyen en componentes básicos de la gobernabilidad. Esto contribuirá en nuestra opinión a la emergencia del modelo neoliberal de gobernabilidad, que tiene sus coordenadas en un encuadre ordenado por el binomio legitimidad/eficacia.

En el capítulo tercero se busca los orígenes del paradigma en Chile, en el proceso de transición a la democracia. Su objetivo es mostrar como la transición será clave en el proceso de configuración de reglas del juego que determinarán los incentivos y restricciones para el modelo de gobernabilidad. La idea aquí es tratar de establecer los contextos y arreglos que conducirán al paradigma de gobernabilidad. Para ello se busca analizar la emergencia del modelo de gobernabilidad democrática en Chile, que al igual que en el resto de la región que requiere delinear la trama y dinámica del proceso de transición y consolidación democrática. Lo anterior, no puede separarse de la definición del rol jugado por los principales actores políticos y sociales en dicho proceso. Algunas de las pregun-

tas que guían esta parte son ¿que caracteriza al proceso de transición a la democracia en Chile?, ¿cuales fueron los actores y sus elecciones?, ¿cuáles sus opciones y estrategias, así como los aprendizajes en este proceso iterativo?,² constituyen algunas de las preguntas que en las páginas que siguen se intentarán abordar.

El cuarto capítulo pretende establecer algunas de las condiciones causales del paradigma emergente de gobernabilidad. Nuestra hipótesis de trabajo establece cuatro variables independientes: i) la transición como idea fuerza del modelo; ii); la existencia en Chile de cierto imaginario que sintoniza con el paradigma de gobernabilidad emergente, y que será viabilizado por un discurso político-intelectual iii) una estrategia política marcada por la dimensión temporal y el posibilismo en las decisiones de los actores y; iv) el peso de la razón tecnocrática en la formulación del paradigma de gobernabilidad.

Si bien es cierto que la realidad que rodea a éste proceso es mucho más compleja, nuestro ejercicio apunta a reducir el número de posibles condiciones causales, y el aísla una condición de otra, para efectos analíticos.

El capítulo quinto tiene como propósito analizar las instituciones y reglas del juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos chilenos desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. Es decir, examina en que medida las instituciones y reglas del juego –tanto formal como informal– han contribuido positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática en Chile.

Para desarrollar este análisis la atención se centra en las instituciones políticas de carácter formal, configuradas por la Constitución y la legislación político-electoral. Al examinar las instituciones de carácter formal se distinguirá para efectos analíticos a aquellas que se vinculan más estrechamente con la forma de gobierno, los mecanismos de pesos y contrapesos entre poderes, el sistema electoral y el sistema de partidos.

En el capítulo sexto se intenta identificar algunos de los retos al paradigma de gobernabilidad. Estos cuellos de botella, explicarían varios de los problemas de calidad de nuestras democracia, los que son tributarios en no menor medida de las instituciones de la democracia que se han levantados al amparo de la emergencia del paradigma de gobernabilidad a comienzo de los años noventa. El objetivo aquí será determinar algunas de las tensiones y desafíos del modelo gobernabilidad, lo que supone de una parte, sincerar el hecho de que buena parte de la responsabilidad por la estabilidad política y de la democracia pasa por enfrentar el tema de la pobreza y la exclusión social con todo su correlato de inequidades y, de otra, despejar los problemas referidos a los procesos de consolidación de la democracia y de la discusión acerca del modelo de desarrollo para la región.

Finalmente, en el capítulo séptimo se exploran algunas conclusiones que resultan de la reflexión acerca de la emergencia del paradigma de gobernabilidad y de los desafíos para la profundización de la democracia.

Notas

¹ En las décadas de los años 1980s y 1990s el mundo progresó significativamente hacia la apertura de sistemas políticos y la ampliación de las libertades políticas. 81 países tomaron medidas importantes orientadas hacia la democracia, y actualmente 140 de los casi 200 países del mundo convocan elecciones multipartidistas, más que en cualquier otro momento de la historia. Pero la euforia del final de la guerra fría ha cedido a una realidad de la política del siglo XXI llena de luces y sombras, que generan mucha incertidumbre sobre el futuro de la democracia.

² La expresión iteración esta tomada aquí desde el lenguaje matemático, y alude a los acercamiento sucesivos que se deben realizar para obtener un resultado.

Capítulo 1

Acerca del concepto de Gobernabilidad

1.1 El problema con los conceptos: una cuestión previa

Uno de los mayores obstáculos del trabajo de los cientistas sociales –y entre estos, quienes se dedican al estudio de la ciencia política– lo constituye la dificultad que presenta el tema de la ambigüedad del aparato conceptual con el que se debe trabajar. Lo anterior, se expresa en la complejidad que muchas veces presenta el establecimiento del marco teórico y conceptual en una investigación. Parece existir cierto grado de consenso en torno a que los trabajos en este ámbito, enfrentan como en ningún otro, la dificultad de los conceptos que suelen ser ambiguos o poco específicos. Así, la ambigüedad de la terminología en las ciencias sociales –y donde la ciencia política no es la excepción– es un problema muy común y generalizado.

A lo anterior, contribuye la alta proporción de vocabulario técnico que está tomado del tronco común de la lengua, es decir, el léxico de uso común se transforma en terminología con una aplicación específica. Sobre este punto es necesario señalar que el registro de la lengua corriente tiende a predominar en el caso de las ciencias humanas y, por tanto, el contexto desempeña un papel fundamental al momento de determinar el o los sentidos generales de la palabra en cuestión y el sentido técnico o específico. A diferencia de las ciencias exactas, en las ciencias sociales y en particular en la ciencia política no siempre los autores quieren decir lo mismo cuando hablan, por ejemplo de etnicidad, cultura, educación o gobernabilidad en el caso que nos ocupa.¹

Otra característica que cabe resaltar, es que el lenguaje de las ciencias sociales está muy teñido culturalmente. Este rasgo por ejemplo, se puede ver claramente en el ámbito legal, en donde los sistemas jurídicos de distintos países no tienen una concordancia absoluta entre sí.

En buena medida lo que sucede es que las palabras reflejan la percepción del mundo, es decir, la manera de clasificar la realidad y precisamente esa manera de clasificar la realidad es la que varía de una cultura a otra. Lo anterior tiene

una importante incidencia en la terminología de las ciencias sociales y entre estas, en la ciencia política. La relación concepto-termino no es unívoca y, por lo tanto, existen dificultades para establecer claramente los diferentes equivalentes del termino en otras lenguas. Es claramente lo que ocurre con los términos de *governability* y *governance* y sus traducciones no siempre afortunadas al español en relación con el concepto de gobernabilidad.

Otro elemento, que tiene una clara incidencia en las características del lenguaje de las ciencias sociales es que los especialistas tienen diferentes percepciones de los fenómenos estudiados. Por ejemplo, en el caso de gobernabilidad y *governance* se señala que aunque vinculados en su raíz etimológica, sus usos y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos. Este hecho contribuye a aumentar la polisemia de algunos términos, los cuales dependiendo del autor que los utiliza y su escuela de pensamiento, adquieren un significado especial.

En este sentido es posible señalar que cada estudioso maneja su propia terminología, tiene sus palabras favoritas y su forma de expresar las cosas. De esta manera, la terminología pasa a ser en algunos casos un elemento de uso exclusivo de determinado autor o escuela de pensamiento. Lo anterior queda de manifiesto al revisar los diversos acercamientos conceptuales señalado más arriba. A las características anteriores se suma el hecho de que en el ámbito de las ciencias sociales existe una amplia interdependencia entre las diferentes disciplinas. Esta interdependencia se refleja también en el lenguaje pues éste adquiere un carácter más variado al recibir o entregar en calidad de prestamos términos de disciplinas vecinas o estrechamente relacionadas, como en el caso de la política o de la economía.

Por todo lo anterior, resulta evidente que los problemas terminológicos son mayores en este ámbito del conocimiento científico que en las ciencias hoy llamadas 'duras'. Esto último, se debe a que en las por oposición 'ciencias blandas' es común que los términos tengan distintos significados o matices según la escuela de pensamiento.

Por último, cabe destacar, que es muy difícil normalizar la terminología de las ciencias sociales, pues, como ya señalamos, ésta proviene, en gran parte, del lenguaje corriente en el que un mismo término puede tener diversos significados. Estas premisas nos llevan a plantearnos en primer lugar la problemática de la conceptualización en las ciencias sociales –y especialmente en el campo de la ciencia política–, esto en razón de las distintas percepciones que los actores políticos y sociales, así como la opinión pública en general tiene acerca de un fenómeno, como queda de manifiesto en el caso de la gobernabilidad.

Esta dificultad supone una de las cuestiones más relevantes en las ciencias sociales y en particular en la ciencia política. Lo anterior se expresa en que las

exigencias de claridad en la formulación de los problemas, plantean una dificultad que subyace en todas las fases de una investigación, la del lenguaje y la de la formulación de sus conceptos.

Como ya lo señalábamos al principio, los conceptos a que recurren normalmente las ciencias sociales son utilizados, en su mayoría en el lenguaje cotidiano. El problema de su claridad y univocidad de significado no puede darse por resuelto a priori, sino que tiene que afrontarse prioritariamente en cada uno de los pasos del análisis o investigación. De esta suerte el concepto de gobernabilidad no escapa a esta realidad de dificultad de lenguaje. En el caso que nos ocupa el problema resulta evidente. De allí que algunos esfuerzos serios se dirijan en primer término a despejar la dificultad lingüística del tema. Una muestra la proporciona Camou (2001:17) quien plantea que desde un punto de vista gramatical el término gobernabilidad correspondería clasificarlo como un «sustantivo abstracto, esto es, como aquel conjunto de vocablos que designan cualidades, estados o propiedades que requieren residir en algo para poder existir». Este recurso sirve al menos para establecer si la acepción del significado que queremos utilizar corresponde a la predominantemente usual, o si se aleja de ella, y necesita entonces una mayor especificación o conceptualización.

De manera amplia, un concepto es simplemente una palabra o símbolo que representa alguna idea. Esta misma finalidad cumplen los conceptos en las ciencias sociales, ya que indican las propiedades de los objetos que tienen interés para un estudio determinado. Lo importante en ello pareciera estar en que nos ayudan a determinar, entre numerosos rasgos o atributos, aquellos que son de importancia para la investigación. De esta forma podemos establecer que un concepto es una abstracción obtenida de acontecimientos observados, esto es una representación abreviada de una diversidad de hechos. Su propósito es simplificar el pensamiento resumiendo un número de acontecimientos bajo un epígrafe general. Otros conceptos sin embargo no pueden ser tan fácilmente relacionados con el fenómeno que intentan representar; actitudes, aprendizaje, función motivación son de este tipo. A su vez, los conceptos de los que nos servimos en la investigación político-social son de dos tipos: empíricos –u observables– y teóricos –o no observables–. Los primeros son conceptos que pueden referirse, de una manera más o menos directa, a fenómenos observables. Esos conceptos tienen el papel de enlazar las teorizaciones y sólo son definibles en referencia a esa función en la teoría que hace uso de ellos. En el lenguaje de las ciencias sociales son especialmente importantes los conceptos empíricos, los que tienen referentes más o menos directos de su significado en la experiencia sensorial; son en definitiva los que se pueden referir a cosas observables.

Dado que los significados de tales conceptos tienen en nuestra mente la forma de palabras y, a su vez, se refieren a un conjunto de objetos, de referentes,

se plantean dos problemas de fondo: i) si un determinado símbolo (palabra) refleja adecuadamente el significado de un concepto y ii) si un concepto refleja adecuadamente los objetos o propiedades de los objetos que intenta reflejar.

El primero es el problema de la ambigüedad de los conceptos. Tal es el caso del concepto de gobernabilidad que aquí se intenta analizar. En efecto, disponemos de pocas palabras para muchos significados, así que con frecuencia una palabra tiene varios significados. En el lenguaje común esta parquedad de términos respecto a los significados puede tener incluso aspectos positivos, pero en el lenguaje científico corre el riesgo de generar una notable confusión conceptual.

El segundo problema es el de la vaguedad del concepto; el de los conceptos que no indican con la suficiente claridad su propio referente, las cosas a que se refieren. Para hacer frente al problema de la formación de conceptos empíricos una primera regla de oro es la de recurrir explícitamente a definiciones verbales –o declarativas– que eliminan la ambigüedad del término, aclarando de entre los distintos significados posibles el seleccionado previamente y que se mantendrá a lo largo de la investigación.

En casos como el del que se ocupa esta investigación, y otros donde incluso para conceptos cuyo significado parezca consolidado, puede ser útil y necesario recurrir a las definiciones lexicográficas que se pueden encontrar en los diccionarios, que certifican el significado de cada término referido exclusivamente al uso que se viene haciendo de él en un contexto determinado.

En razón de lo anterior en el transcurso del presente capítulo intentaremos avanzar en una sistematización acerca del concepto de gobernabilidad que permita desde sus acercamientos teóricos y sus traducciones y adjetivaciones aproximarnos a los intentos por operacionalizar el concepto con fines analíticos.

1.2 Gobernabilidad ¿tema de frontera?

El término gobernabilidad constituye un buen ejemplo de aquellos conceptos sobre los cuales se ha escrito y discutido mucho, pero que aun están en construcción tanto por que sus límites todavía son difusos, como por que muchas veces traspasan las fronteras de otros. Coppedge (1994:62) ha señalado en relación con esta dificultad, que éste término más bien se ha constituido en una suerte de “etiqueta para un conjunto mal definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico”.

Así, frente a esta evidente falta de consenso sobre el concepto de gobernabilidad, lo único que parecer concitar el acuerdo entre aquellos autores que han tratado el tema es precisamente entorno al hecho de que no hay acuerdo sobre su significado.

A la confusión anterior, también parece contribuir el hecho de que los análisis sobre gobernabilidad han acaparado buena parte de la discusión y atención no solo del *establishment* político, sino que también, y con todavía mayor intensidad, de los círculos académicos, medios de comunicación y opinión pública. Precisamente, este último hecho ha sido clave en el proceso de mediatización y sobre exposición que ha caracterizado en los últimos años al concepto. Pareciera ser que muchas de las crisis y problemas que hoy aquejan a nuestras democracias encuentran su explicación en las dificultades de gobernabilidad de las mismas.

Son varios, por no decir todos los ámbitos del quehacer que no se han intentado explicar en sus fortalezas o debilidades a partir de las dificultades de gobernabilidad. Lo anterior, ha contribuido a hacer más difícil su conceptualización. De esta manera el término gobernabilidad se ha ido caracterizado por tener una connotación imprecisa y ambigua, lo cual ha permitido percibirlo con un concepto 'atrápalo todo' (*catch-all words*).

Esta suerte de 'consenso negativo' apunta Camou (2001) tiene que ver con tres tipos de núcleos de ambigüedad. En primer lugar está la cuestión relativa a la delimitación de la problemática de estudio que abarca la gobernabilidad. En segundo término nos encontramos con la carencia de un modelo para el estudio de los problemas de gobernabilidad. Por último, el tercer núcleo de controversias, si nos interesa examinar los problemas de gobernabilidad desde la perspectiva particular de los regímenes democráticos, se refiere a la necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad.

Para superar este entrampe algunos autores han planteado una salida a través de adoptar alguna convención sobre su significado, aún a riesgo de acabar por no saber de qué se está hablando, qué se pretende analizar y por qué el tema aparece revestido de importancia práctica crucial (Flisfisch, 1989). Esto para evitar el inmovilismo, que podría provocar la dificultad para avanzar en los análisis, dada la gran variedad de enfoques y acercamientos al tema.

Sin embargo, para otro número no menos importante de autores el hecho de que existan diferentes concepciones de la gobernabilidad no conduce de manera mecanicista a plantear que todas se equivalen. Precisamente muchas veces, el intento por eludir este problema ha llevado a un consenso minimalista, acomodaticio y normativo, según el cual la gobernabilidad se basa exclusivamente en normas a las que los países deben acercarse de manera prescriptiva (Saldomando, 2002).

Sin eludir esta dificultad, resulta del todo necesario intentar un acercamiento conceptual al término de gobernabilidad, ello toda vez que necesitamos trabajar con la realidad y no podemos hacerlo sin orientaciones, ya sea prácticas o evaluativos y sobre todo por que cada vez resulta más necesario, ir más allá de la maquinaria gubernamental para abordar el complejo tema de la gobernabilidad

En términos generales es posible afirmar que la gobernabilidad se asocia con la capacidad de las instituciones políticas de un país para dirigir la economía y la sociedad. En relación a este enfoque, ésta estaría estrechamente relacionada con la legitimidad, autoridad del gobierno, su capacidad institucional y la eficacia para encontrar soluciones a problemas. Para otros autores, es un fenómeno propio de los países democráticos en los cuales los gobiernos tienen dificultades para llevar a cabo el mandato de los votantes o electores y traducirlo en políticas realizables. Aunque estrictamente hablando, ningún país está exento de la existencia de problemas de ingobernabilidad.

Otros planteos incursionan en marcos conceptuales que colocan el acento entorno a un conjunto de condiciones y factores que asegurarían el ejercicio del poder en una sociedad, sin excesivo riesgo de que ésta llegue a desarticularse violentamente; otras definiciones la entienden como la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medio-ambiental o intrínsecas a éste; o bien, como la acción de gobierno a la que se le da un carácter positivo, cuando no moralmente satisfactorio. Asimismo, se afirma que es la propensión a (o la posibilidad de) ser gobernado, es decir de adoptar un comportamiento conforme a reglas de un buen gobierno.

Con todo, es importante subrayar en esta parte que la preocupación por el tema de la gobernabilidad, contrariamente a lo que pudiera pensarse, no nace como consecuencia del estudio y análisis de la situación de los países que alcanzaron o recuperaron su democracia en el movimiento que Huntington (1994) caracterizo como la “Tercera Ola Democratizadora”, como es el caso de la mayor parte de las democracias latinoamericanas. Más correctamente, esta surge como tema prioritario de la agenda de los estudios políticos en Europa occidental y Japón.²

La crisis fiscal y final del capitalismo anunciada por O’Connors (1973, 1986) llevaron a que la ‘Comisión Trilateral’ en su ‘Informe sobre Gobernabilidad’ y titulado ‘la crisis de la democracia’ anunciara en 1973 la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón y sugirieron fuertes medidas restrictivas en la operación del sistema democrático para contrarrestar lo que llamaron el ‘exceso de democracia’.³ Esta situación habría provocado una ‘sobrecarga de demandas’ imposibles de satisfacer lo que estaría amenazando la democracia. Esta es la referencia central a la problemática de la gobernabilidad que remite a los autores del ‘Reporte Trilateral’, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores ‘trilaterales’, la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales –sobrecarga– y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

Así, se adelanta en la introducción del famoso reporte que, “el dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que las demandas sobre el gobierno

democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca" (Feldman, 2000:2).

Según los autores del informe sobre gobernabilidad, lo que estaba ocurriendo se centraba en cuatro aspectos centrales:

- i) 'Erosión de la autoridad'. La democracia desde los años 1960s comenzará a evidenciar síntomas de crisis como resultado de la sobre ideologización, "la erosión de los valores morales y el desarrollo de la contracultura, que constituyeron factores importantes en la pérdida de capacidad de los gobiernos" (Huntington: 1995:73).
- ii) El segundo argumento del informe se refiere a la 'sobrecarga del gobierno', en el sentido que la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas.
- iii) En tercer término, el informe se refiere a la 'intensificación de la competencia' política, con el consiguiente exceso de democracia y la desagregación de intereses.
- iv) Por último, el cuarto aspecto señalado en el informe para la Comisión Tripartita se centro en el 'incremento del provincialismo nacionalista en la política exterior' desde las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores.

Lo que hay en el fondo del diagnóstico no es más que la crisis del Estado de Bienestar y la entronización del neoliberalismo promovida por sus adversarios y detractores. Así, la teoría de la gobernabilidad nace a partir de la teoría de la ingobernabilidad que se estaba verificando en los países desarrollados.

Ahora bien, al trasladar estos estudios al ámbito latinoamericano, el problema no se relacionaría tanto con la crisis de la democracia por exceso de la misma, sino más bien, hay que situarlo en los problemas originados a partir de los procesos de reconstrucción democrática. No se trata aquí de una sobre demanda que ponga en peligro la democracia, sino que, lo que aparece es una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más complejos los desafíos por satisfacer.⁴

Es a partir de esta matriz que comienzan a surgir con mucha intensidad desde la década pasada varios enfoques y lecturas para explicar el proceso de tránsito y consolidación de las democracias en la región, y donde encontramos desde aquellos que colocan el foco en las cuestiones de eficacia gubernamental, pasando por los temas de capacidad institucional, gobierno de complejos sistemas políticos, hasta capacidad de gobernación de actores. En un rápido recuento, para algunos, la gobernabilidad remite a un fenómeno propio de los países

democráticos, en los cuales los gobiernos tienen dificultades para llevar a cabo el mandato de los votantes o electores y traducirlo en políticas realizables.

Se encuentran también, definiciones que enfatizan algunos aspectos sobre otros, por ejemplo, para dar cuenta de los problemas del Estado para responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer (Huntington *et al.*, 1975); para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas (Achard y Flores, 1997); para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos (Nogueira, 2000); para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado (Jessop, 1999); o para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país (Kauffman, 2000).

Camou (2001:33) plantea la necesidad de integrar en cualquier definición los componentes básicos de eficacia, legitimidad y estabilidad, de suerte tal que la gobernabilidad se asociaría a un “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”.

Flisfisch (1989:113) plantea que “la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’ y la ‘coherencia’ de sus decisiones”.

En el mismo sentido se expresan Arbós y Giner (1993:13), aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que ‘eficacia’, ‘legitimidad’ y ‘estabilidad’ en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad. En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia –efectividad o eficiencia– para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados.

Muchos de estos acercamientos al tema de la gobernabilidad están marcados por la fuerte influencia funcionalista que intento explicar la gobernabilidad en

los setentas como la elaboración funcionalista del problema de dominación en sociedades capitalistas democráticas. El retorno a la democracia desde fines de los ochenta vinculará la gobernabilidad a los formatos que posibiliten generar estabilidad institucional y sustentabilidad democrática a las jóvenes democracias latinoamericanas.

Sin embargo, luego de una década, los avances se mostraban todavía insuficientes. La visión reduccionista de la gobernabilidad deberá enfrentar en el cambio de década los problemas provocados por el emergente 'plus de ingobernabilidad' que se comienza a evidenciar en la región luego de pasadas la celebraciones por el retorno a la democracia en la casi la totalidad de los países. Las contradicciones del modelo de económico de una parte y las demandas de mayor participación y democracia serán la impronta que comenzara a pesar en el cambio de modelo de gobernabilidad. El relanzamiento del concepto tiene que ver con las nuevas aportaciones teóricas y el resultado del acumulado de la evidencia empírica. Así, en los años noventa asistimos a un reposicionamiento del concepto de gobernabilidad.

El nuevo redimensionamiento del concepto se debe fundamentalmente a dos instituciones financieras multilaterales el Banco Mundial⁵ y el Banco Interamericano de Desarrollo.⁶ Con matices ambas instituciones intentan avanzar desde el ámbito explicativo a uno de carácter más operativo: como lograr las condiciones apropiadas en todos los niveles, para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos del desarrollo económico. Se resalta el interés por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental.

En general, es posible decir que las diferencias conceptuales anotadas líneas arriba se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad tiene no solamente una función descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa, en la medida que el debate sobre la misma está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores. De esta forma, cuando nos preguntamos acerca de cómo orientar la discusión sobre la gobernabilidad más allá de las definiciones unilaterales que enfatizan un aspecto del análisis por sobre otros, tenemos la tentación de recurrir al ejercicio de pensar en categorías más amplias e integradoras y que estarían detrás de su conceptualización más pura. De esta forma podemos reconocer entre otros alineamientos los referidos a: i) la eficiencia gubernamental e institucional; ii) la complejidad de los sistemas políticos, el orden institucional; iii) los cambios en la relación entre actores estratégicos o, iv) el rendimiento de la economía en términos de eficacia de las políticas públicas.

Sin embargo, el mero ejercicio de intentar abrir algunas o varias categorías choca con la multiplicidad de variables que podemos reconocer en el análisis.

Sin embargo, la discusión aún parece abierta ya que son varias las fuerzas en pugna detrás del intento por delimitar y precisar el concepto.

Saldomando (2002) sugiere tres líneas en relación con el debate actual sobre gobernabilidad. La primera perspectiva está fuertemente marcada por una dimensión constreñidora de la gobernabilidad, restringida a sus aspectos normativos y administrativos, que deja de lado las dimensiones políticas y de contenido para refugiarse en una cómoda, neutral y aséptica posición ‘técnica’. Esta lectura de la gobernabilidad empalmaba además con el objetivo de las llamadas ‘reformas de primera generación’. Así los organismos multilaterales consideraron que el buen gobierno y la buena gobernabilidad estaba más cerca de que quienes lograban avanzar en la implementación de las medidas sugeridas por el ‘Consenso de Washington’ en condiciones de estabilidad política.

Una segunda variante remite a las fuertes críticas desatadas por las reformas de primera generación y su escaso impacto en términos de cambios significativos en las cuestiones de desarrollo, lo que lleva a replantear el tema en función de un nuevo diagnóstico. Lo que se requería eran instituciones fuertes que permitieran viabilizar las reformas.

El hecho de reconocer que las ‘instituciones importan’ permitió legitimar el enfoque de los neoinstitucionalistas. Apoyados en la teoría de economía institucional de Douglas North –economía de la información, capital social y capacidad institucional– los neo-institucionalistas, diseminados en círculos de Naciones Unidas, del BID, del BM y de algunas agencias bilaterales buscaron un cambio en los postulados más regresivos de la primera generación de medidas de gobernabilidad.

Estas nuevas tesis reconocen el modelo de mercado desregulado, pero insisten en que necesitamos instituciones inteligentes y Estados orientadores, capaces de fomentar nuevas capacidades estatales de conducción y, junto con una sociedad civil participativa, elaborar nuevos contratos sociales. Los instrumentos para cumplir esta tarea son: construcción de capacidades institucionales, capital social, descentralización y redes (Saldomando, 2002).

Por último, y aunque algo parecido –lo que hace que las fronteras sean fácilmente traspasables en relación con el criterio anterior–, pero con matices propios, el tercer enfoque el de la ‘regulación democrática’ plantea poner una frontera entre el mercado y el interés público. En esencia la tarea aquí planteada transita por el proceso de recuperar la dirección política y el control democrático sobre los procesos de reforma económica e institucional. La cuestión central pareciera estar por un lado, en determinar cuales podrían ser estos cambios y en la complejidad del anclaje territorial y político de los mecanismos de regulación. La gobernabilidad es vista aquí en clave política como espacio de articulación entre las políticas, las instituciones y los arreglos sociales para estructurar y darle sostenibilidad a sectores claves del desarrollo (Saldomando, 2002).

Ciertamente en estos dos últimos enfoques de análisis se hace notar con mayor incidencia, buena parte de la corriente crítica a la que aludíamos antes y, que entronca con argumentos similares a la hora de configurar lo que serán la segunda ola de reformas del Estado en América latina, ese encuadramiento pareciera hoy predominar en el análisis de la gobernabilidad democrática en la región.

1.3 Una aproximación a los acercamientos teóricos de la gobernabilidad

Como hemos señalado antes, el interés por la gobernabilidad surge fundamentalmente de la preocupación desde su otra faz, es decir, desde los problemas que se originan a partir de la ingobernabilidad. Desde esta perspectiva, es posible señalar entonces, que el tema de la gobernabilidad ingresó con signo cambiado a la agenda de la discusión teórico política.

De hecho, desde comienzo de los años 1970s, en medio de todo un proceso de cuestionamiento y redimensionamiento de las teorías y de las apuestas referidas al Estado y a la política, la atención estuvo centrada con un sesgo 'pesimista' en los problemas de ingobernabilidad de las democracias contemporáneas. Así, el telón de fondo de todo el primer impulso teórico y práctico contingente, responden a un proceso común que remite a los sistemas políticos occidentales: esto es la expansión de la política, de toda su esfera de actividad, de la participación de los ciudadanos y de la intervención del Estado. Además, se han producido cambios también en las relaciones no solo al interior de los Estados, sino que también entre los mismos Estados. Este es entonces, el contexto que permite entender los desarrollos teóricos surgidos para intentar abordar el complejo tema de la gobernabilidad, que contestes con el tono pesimista, intenta explicar la crisis como el resultado de una ecuación simple: expansión de las libertades y nuevos espacios ciudadanos por sistemas partidistas competitivos, la ciudadanía evidenciaría la tendencia a sobrecargar al Estado con demandas, y éste, a su vez, hipertrofiado por funciones y enfrentado con graves problemas de financiamiento, se mostraría incapacitado para satisfacerlas de modo adecuado.

Pasquino (1988:192) refiere que dicha ecuación podría expresarse en dos lecturas en principio sencillas: la de "aquellos que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes" y, las de los que "atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos".

Básicamente, el intento por dar sustento teórico a estos argumentos se han estructurado entorno a tres hipótesis o corrientes intelectuales que a pesar de sus enfoques y puntos de partida distintos suelen converger en categorizaciones que logran acercarnos a un cierto consenso sobre este complejo fenómeno. En

este punto seguiremos de cerca el planteamiento desarrollado por Alcántara (1994) pues ofrece una síntesis acertada en relación con este aspecto más teórico del concepto.

A la hora de avanzar en la comprensión del fenómeno de la gobernabilidad en el marco de teorías explicativas señala Alcántara (1994) que Birch (1984) y Pasquino (1988) coinciden en indicar la existencia de tres hipótesis o corrientes intelectuales existentes en el seno de los Estados occidentales industrializados, que contribuyen a explicar el tema de la gobernabilidad. Sus caracterizaciones, en todo caso, son bastante complementarias y aparecen en buena medida integradas en la posición de Bourricaud (1992) que se aborda en cuarto lugar.

- i) La primera corriente referida a la gobernabilidad, deriva de un planteamiento neoconservador liderado, entre otros, por Bell (1979) y Huntington (1975, 1995). Esta explicaba su posición negativa (la ingobernabilidad) como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal. La acusación que se vertía sobre las políticas del Estado de bienestar era haber enfatizado los derechos y dado mayor importancia a la igualdad, además de subrayar el debilitamiento de la familia y de los vínculos comunales dejando que la gente dependiera de las agencias gubernamentales.

De manera más concreta, el diagnóstico de la situación llevaba a plantear la existencia de cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático y que se referían: a la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo; a la 'sobrecarga' del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales; a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos; y al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.

De este modo, la disminución de confianza de los ciudadanos de una parte, respecto de las instituciones de gobierno, y la falta de credibilidad en los gobernante por otra, provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como "la espiral de la ingobernabilidad" (Pasquino, 1988:196). Frente a este estado de cosas la prescripción trilateral se orientaba no hacia la ampliación de la capacidad de respuesta del Estado, sino por el contrario a la disminución de demanda ciudadana. De manera más concreta, el diagnóstico de la situación llevaba a plantear la existencia de cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático y que se referían: a la

deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo; la sobrecarga del gobierno debido a la expansión de la participación política y al desarrollo de actividades gubernamentales; a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de partidos políticos (Alcántara, 1994). Gobernabilidad podría entonces considerarse despectivamente como la elaboración funcionalista del problema de la dominación en sociedades capitalistas democráticas.

- ii) La segunda categoría es la formulada por economistas neoliberales, políticamente neoconservadores, cuyo principal punto de partida se basa en el presupuesto de la mala relación existente entre el keynesianismo y la democracia, de suerte que “la yuxtaposición de las prescripciones de la política keynesiana y la democracia política crean una mezcla inestable” (Buchanan y Wagner, 1983). En este diagnóstico se encontraba claramente en la mira, y como un objetivo privilegio el ataque al producto que había resultado de la evolución de la mixtura del *Welfare State* keynesiano. En este sentido señalan que la democracia se encuentra presionada y que llega a generar una rápida inflación cuando los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como un botín de servicios inagotables.
- iii) En tercer lugar, la corriente neomarxista queda de manifiesto en el trabajo de O’Connors (1973), por un lado, y de Habermas (1986) por otro. O’Connors se refirió a la ‘crisis fiscal del Estado’ resultante de las contradicciones del Estado del ‘capitalismo avanzado’ agravadas por el sistema democrático. Según su hipótesis, dicha crisis derivaría de las tantas veces anunciada crisis final del capitalismo.
Por su parte, Habermas (1986) mantuvo la existencia de una doble crisis: ‘de entrada’, en su acepción de crisis de legitimidad clásica, y ‘de salida’ como crisis de racionalidad, en el momento en el que la burocracia no hace compatible, o es incapaz de manejar correctamente, los mecanismos de control que le exige el sistema democrático. A ojos de los trabajadores el sistema capitalista está legitimado por el Estado liberal democrático que suplanta el papel dominante de la clase capitalista. En este tipo de Estado los valores políticos de esta clase gozan de lo que Gramsci llamó ‘hegemonía ideológica’, y por tanto ambos establecen los términos principales del debate político e indican los canales y los límites en los que se confina normalmente el debate político. Concretamente, estas hipótesis reflejan tres crisis, a saber: i) sobrecarga y crisis fiscal del Estado; ii) crisis de la democracia y, iii) crisis de la racionalidad. El Estado liberal-democrático adopta varias políticas y tácticas para proteger tanto su legitimidad como la del orden social desarrollándose para

ello servicios asistenciales. La situación final lleva a que este sistema de legitimación empiece a quebrarse apareciendo crisis fiscales, conflictos entre diferentes tipos de trabajadores según su rama de producción, conflictos regionales y conflictos étnicos (Birch, 1984).

- iv) Por último, Bourricaud (1992) señaló que si se partía de la definición del concepto de gobernabilidad como un conjunto de condiciones que asegurasen el ejercicio del poder en una sociedad sin excesivo riesgo de que ésta llegara a desarticularse violentamente, debía aceptarse la existencia de ciertas condiciones que preservaran un mínimo de coherencia y de unidad en las sociedades. De esta forma, la discusión se centraba en un terreno clásico en el que predominaba el sentimiento de pertenencia al mismo cuerpo y la creencia de que había una ley implícita común que todos los ciudadanos están obligados a respetar.

Las condiciones no serían otras que la existencia de un sistema normativo respetado por las autoridades centrales con el uso ocasional de sanciones efectivas y, en un segundo término, la congruencia entre el sistema normativo y las motivaciones de los actores. Sin embargo, con relación a la sociedad de los países desarrollados al filo de 1990, Bourricaud denunció la posibilidad de que las crisis de gobernabilidad fueran consecuencia directa de la gestación y evolución de minorías vehementes que rompieran el equilibrio del cuerpo político como consecuencia de distintos aspectos que podrían enmarcarse desde la crisis de valores, a la difícil relación entre productividad y solidaridad, pasando por el peligro de la anomía social. Dichas minorías, surgidas en un espacio común al que Bourricaud denomina “babel” y que no es un espacio de confusión sino también de confrontación, son actores colectivos intermedios entre los grupos de interés y los movimientos sociales. Su presión violenta pudo eventualmente terminar, en el más extremo de los casos, en terrorismo o en la exacerbación del comportamiento del *free rider* al tratar de obtener los beneficios de la cooperación si asumir ningún tipo de costos.

En esta misma lógica de análisis en clave de desarrollos teóricos sobre la gobernabilidad, pero ahora desde una perspectiva preocupada por el establecimiento de indicadores que marquen el nivel de gobernabilidad de un sistema político, se pueden tomar cinco conceptualizaciones de entre la diferente literatura sobre el tema que se conecta con las concepciones citadas.

La primera señala la existencia de cuatro notas generales que caracterizan una situación de ingobernabilidad y que son: i) la indisciplina, manifestada “en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos”; ii) la inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la elite política “para conservar sus posiciones

de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes”; iii) la ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas “para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado”; iv) la ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel “para evadir restricciones legales y constitucionales en la búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia” (Schmitter, 1988:359).

Por otro lado, Sundquist (1992) establece, en una segunda conceptualización cuatro características que afectan la capacidad de gobierno. La primera es el grado de calidad de la burocracia que garantice de forma suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas. La segunda se refiere al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos. En tercer lugar, el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad. Por último, se señala que el sistema de partidos puede asimismo influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

Coppedge (1993) enuncia seis condiciones de la gobernabilidad, centrando en las dos primeras en su ámbito general (la capacidad y el de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias) y las restantes de la gobernabilidad democrática. Estas cuatro últimas se refieren a: i) la aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masa políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (iglesia, empresariado, militares); ii) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida; iii) la efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida; y iv) la creación y manutención de mayoría que funcionan basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.

Tomassini (1993) hace depender la gobernabilidad de tres variables, el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. Este autor llega a señalar un extenso número de ‘condiciones para fortalecer la gobernabilidad’ que sitúa en los tres escenarios que representan: los organismos de gobierno encargados de manejar la economía y al sector público; el conjunto de organizaciones del Estado, incluyendo la interacción entre organismos económicos y políticos del poder eje-

cutivo, sus relaciones con los demás poderes públicos, y con otras instituciones y procesos a los cuales el Estado está vinculado; y tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los actores sociales menos favorecidos.

Finalmente, la constatación de que la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional lleva a plantear por parte de Arbós y Giner (1993) la existencia de cuatro niveles, como mínimo, en los que se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades. Se trata del dilema legitimidad eficacia; de las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; de la reestructuración corporativa de la sociedad civil; y de la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

1.4 Gobernabilidad: una aproximación desde sus traducciones y adjetivaciones

A las dificultades ya anotadas de la complejidad conceptual que encierra el concepto de gobernabilidad, normalmente traducido del inglés *governability*, y de las consiguientes complicaciones en los intentos de operacionalización para su análisis, se agrega también el problema derivado de la confusión que se genera de la traducción al español del término *governance* que está estrechamente ligado al anterior.

Esto se explica a partir del hecho de que entre ambos conceptos (y sus objetos de estudio) se reflejan enfoques de investigación y análisis distintos pero que, al mismo tiempo, se perciben como interdependientes cuando la preocupación es el estudio de los problemas que enfrentan los países menos desarrollados en la consolidación de sus democracias.

Lo cierto es que gobernabilidad y *governance* son en estricto rigor conceptos diferentes. Aunque existe entre ambos una difusa cuando no tenue frontera, la confusión arranca del hecho de ambos aparecen vinculados en su raíz etimológica. Sin embargo, para los efectos de los análisis es necesario aclarar que su uso y aplicación refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos aunque interrelacionados.

Esta afirmación es necesaria en primer término, dado el hecho de que en pocas ocasiones el término *governance* ha sido traducido en español de las más variadas formas.⁷

De este modo, los ámbitos de investigación y análisis se han orientado en dos líneas: en una se investiga acerca de la posibilidad que la sociedad sea dirigida, en medio de la crisis de reforma del Estado y el proceso de desafección ante la política (gobernabilidad). En otra, se coloca el énfasis en la capacidad de direc-

ción y coordinación de los gobiernos, en medio de entornos caracterizados por la incertidumbre y baja previsibilidad (*governance* o *gobernanza*); diferenciándose entre aquello que remite al colectivo sobre el cual se ejerce la acción del gobierno y aquello que atañe a la acción misma de gobernar.

El objetivo de este trabajo apunta más en la dirección del análisis de la gobernabilidad democrática, es decir avanza por el siempre intrincado y complejo conjunto de las cuestiones vinculadas a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran los puntos de vista e intereses de los actores estratégicos. Pero resulta necesario detenerse en esta distinción no menor entre gobernabilidad y gobernanza (*governance*).

Así, podemos decir que mientras el estudio de la gobernabilidad democrática se ha dirigido a las instituciones políticas y actores clave, la *governance* o *gobernanza*⁸ tiene un campo de estudio multidireccional y se ha asociado a su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica.

Por ello, la *governance* democrática se refiere a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes democráticos (Cruz, 2001). Entonces, al referirnos a la *governance* estamos haciendo alusión a un concepto y a un problema de investigación distinto del de gobernabilidad democrática, tanto en lo referido a su complejidad como en sus alcances. Por esta causa, el análisis de los elementos que propician y condicionan la autorregulación, el orden y cohesión social pueden entenderse como objeto del estudio de la *governance* política.⁹

1.5 Los enfoque de análisis para la gobernabilidad

Como hemos señalado en otra parte, la gran variedad de significados con que se asocia al término gobernabilidad por una lado, y al amplio campo de su problemática por otro, han terminado por desbordar el concepto, y ha dificultado los intentos de operacionalizarlo y, con ello mermado considerablemente su utilidad para efectos analíticos. Surge entonces en este punto la necesidad de intentar sistematizar las distintas aportaciones que han dado lugar a los estudios y análisis más operativo de la gobernabilidad.

Siguiendo a Prats (2001) es posible distinguir cuatro corrientes tributarias en el concepto de gobernabilidad, a saber: i) los trabajos encargados por la Comi-

sión Trilateral en la década de los setenta; ii) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición y consolidación de la democracia, con especial énfasis en Latinoamérica; iii) su utilización por parte de los organismos internacionales multilaterales y, iv) su utilización en la construcción europea.

Como ya se dijo, la primera referencia más precisa al concepto de gobernabilidad surge de los trabajos del 'Informe de Gobernabilidad de las Democracias' desarrollados por Huntington, Crozier y Watanuki (1975). Allí se plantea la necesidad de superar el desequilibrio entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público –y de los modelos de Estado de bienestar– que se comienzan a evidenciar desde fines de los años 1960s y durante la década de los setenta.¹⁰ En esta aproximación analítica, la gobernabilidad era entendida como la brecha entre demandas sociales y la capacidad de las instituciones públicas para satisfacer esas demandas. De esta suerte, la gobernabilidad en su sentido más amplio se definía como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos restos u oportunidades (Huntington, 1995).

Un segundo uso del término gobernabilidad para los efectos de análisis surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como O'Donnell *et. al.* (1989) o Przeworski (1991) consideraron por gobernabilidad “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y sociales”. En estos dos trabajos lo que releva es una visión de la gobernabilidad en doble vía, por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro lado, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Un tercer acercamiento desde la gobernabilidad ha sido el empleado por las agencia internacionales, aunque más cercano al entendimiento de *governance*. La utilización más explícita de este formato de gobernabilidad ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han usado el término de gobernabilidad para referirse a: i) “el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados”; ii) la “capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones”; y iii) el “respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos” (PNUD, 1997). A la base de estas definiciones, aparecen una combinación entre reglas del juego y los resultados de las mismas en términos de eficacia y eficiencia.

La dificultad con este binomio es que falla en distinguir analíticamente entre *governanza* –o entramado institucional– y gobernabilidad –capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional–, lo que provoca cierta confu-

sión y lleva a incrementar el desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad.

Finalmente, la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea.

Durante los años 1990s, apareció un enfoque que trataba de explicar a partir del concepto de *governance* o *gobernanza* la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Este acercamiento contribuyó con una nueva forma para aproximarse a los análisis sobre la gobernabilidad y la *gobernanza* a través de los trabajos de autores como Mayntz (2000) y Scharpf (2000, 2001). Estas corrientes tributarias de los entendimientos acerca de la gobernabilidad de los últimos treinta años ilustran la amplitud de las problemáticas y las definiciones utilizadas. Dependiente del enfoque que adoptemos, se llega a una aproximación u otra del concepto de gobernabilidad, lo que dificulta la comunicación y el entendimiento entre perspectivas que comparten, como mínimo, la nomenclatura de su marco de referencia (Prats, 2003).

Junto a estas contribuciones que han dado lugar a varios trabajos sobre la gobernabilidad, resulta cada vez más necesario intentar avanzar en un ámbito más operativo para su análisis. El desafío aquí, parece ser también, responder a la elemental pero no menos compleja pregunta acerca de ¿cómo analizar la gobernabilidad?

Surgen aquí varios enfoques, pero todos estos esfuerzos deben necesariamente leerse a la luz de que ya no es posible hacer intentos de explicaciones generalizadas en términos de una gobernabilidad mayor o menor. En esta perspectiva, lo que debe importar es precisar los factores condicionantes de la gobernabilidad, que posibiliten identificar las causas indirectas de su eventual debilidad. Este ejercicio requiere trabajar el caso a caso para no caer en la trampa de las grandes generalizaciones que antes aludíamos.

Coppedge (2001:216-217) ha señalado que la información más útil para este objetivo se encuentra en un nivel menor de abstracción, “donde puedan analizarse las clases de fórmulas que los actores estratégicos han creado para gobernar sus relaciones, el derrumbamiento de otras fórmulas y de síntomas de ingobernabilidad que resultan, y las formas en las que el poder cambiante de los actores impulsa el desarrollo”. Este mismo autor propone un procedimiento que da cuenta de este análisis más desagregado y que identifica en los siguientes pasos:

- i) Sugiere partir en primer término por identificar a los actores estratégicos, a través de configurar un mapa de estos;
- ii) De entre estos, recomienda comenzar con los actores no estatales, identificando su vector de poder en relación con otros actores y en particular con el

Estado; Para avanzar en este objetivo propone prestar atención sobre los siguientes aspectos de institucionalización a través de un proceso de preguntas alrededor de dichos aspectos, a saber: inclusión, luchas de poder, negociación y formalización. El segundo paso consiste en establecer los retos a la gobernabilidad que el Estado debe intentar resolver.

- iii) Analizar la gobernabilidad intraestatal del sistema de partidos: disgregando el Estado en sus componentes y estableciendo los recursos y estabilidad de cada uno;
- iv) El paso siguiente consiste en, analizar como los recursos y la solidez de cada actor estatal y del sistema de partidos afectan a sus relaciones con otros actores estatales, considerando la inclusión, las luchas de poder al interior del Estado, la negociación de fórmulas y la formalización de fórmulas;
- v) En este punto se debe tratar de avanzar en las relaciones entre actores estatales y normas especiales de gobernabilidad democrática, tales como la subordinación del ejército y de la burocracia al poder civil, y la responsabilidad del gobierno con los partidos en el congreso;
- vi) Finalmente, con base en los puntos 4 y 5 se plantea la necesidad de realizar una correlación más ajustada de los recursos y de la solidez del Estado.

Dos conceptos aparecen como básicos en la propuesta de Coppedge (1994, 2001), en primer término los ‘actores estratégicos’ que a diferencia del resto de los actores, se caracterizan por que disponen de recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia relevante y potencialmente un poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad. En segundo lugar “reglas y procedimientos” a través de los que se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Coppedge (2001) llama ‘fórmulas’ a estas reglas y procedimientos, pero en realidad, estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales– constituyen el verdadero régimen político de un país. Desde esta perspectiva, y a la base de su planteo, la gobernabilidad remite al equilibrio entre demandas de los actores estratégicos y la capacidad de responder de manera eficiente a las mismas por parte del gobierno, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados y en donde los puntos de vista de los actores son considerados. Precisamente, de la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción de los actores surgirían las crisis de gobernabilidad.

En una línea de análisis similar, otros autores intentan avanzar en el análisis de la gobernabilidad a partir de determinar los factores condicionantes de la gobernabilidad, en términos de presencia, ausencia y calidad de los mismos.

Boeninger (1993:79) basándose en la propia experiencia, distingue los desafíos del proyecto político, económico y social de un país, estableciendo ciertos

requisitos para la gobernabilidad: evidencia del menos poder del Estado, gradualidad de los cambios, necesidad de una mayoría política capaz de gobernar que este apoyada en la sociedad, y compatibilidad entre crecimiento y equidad. La primera condición para la gobernabilidad remite a la necesidad de reconocer las limitaciones a la soberanía y el poder de los Estados nacionales que imponen la globalización. El desafío surge por la necesidad de adecuar tanto las conductas como las instituciones de una país a esa realidad. La segunda condición para la gobernabilidad tiene que ver con el necesario proceso de aceptación de la gradualidad del cambio, es decir de la importancia de la continuidad política, económica y social. La tercera condición para la gobernabilidad es la existencia de un 'imaginario' de sociedad, en su versión moderna, de un proyecto de país, que posibilite orientar los esfuerzos hacia la consecución de objetivos compartidos por el conjunto de la sociedad. Lo anterior, tiene su correlato en el apoyo para impulsar dichos cambios, que permitan lograr un desarrollo sostenido con estabilidad en un sistema democrático.

La cuarta condición, implica la existencia de una mayoría política, esto es de una coalición que de estabilidad y sostenibilidad es decir, capaz de gobernar realmente, tomar decisiones, llevarlas a cabo y hacerlas efectivas.

Por último, plantea, la necesidad de concretar la siempre esquivada y difícil relación entre crecimiento y equidad (Boeninger, 1993).

Claramente, el análisis de la gobernabilidad en la perspectiva de este autor requiere de un punto de vista multidimensional. Ello posibilitaría afrontar los desafíos de un país, ya que a la base de este planteo está considerar las fortalezas y debilidades de nuestro proceso de democratización, pero también –y esta es una cuestión central–, el cómo podemos convertir las dificultades y déficit del proceso en tanto desafíos, en oportunidades. Esto supone en primer lugar una identificación y consenso sobre cuales son los mismos para avanzar luego en el procesamiento de dichos retos. Ciertamente los retos y las amenazas son parte de un concepto más global, el de los obstáculos a la democracia, entre los cuales no pueden dejar de incluirse los procesos y las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales de suyo opuestos o siquiera conflictivos con ella. En este análisis algunos de estos desafíos y amenazas derivan de estos, o son claramente función suya. El esfuerzo por configurar un mapa de desafíos puede ser una contribución en la medida que este ordenamiento permita configurar los arreglos que contribuyan a avanzar en el proceso de consolidación y superación del déficit de democracia en la región.

Urzúa (1998) también avanza en esta dirección cuando señala que el análisis de la gobernabilidad está fuertemente vinculado a la capacidad de las instituciones políticas y sociales para agregar y articular intereses de los actores, sí como para agregar y resolver los conflictos entre ellos. Así, entre los factores condicionantes

de la gobernabilidad aparece en primer lugar el consenso en torno a la democracia, en cuanto esta le proporciona la legitimidad por parte de la ciudadanía al proceso de toma de decisiones y formulación de políticas. En segundo lugar, la gobernabilidad de la democracia requiere la existencia de canales institucionales que posibiliten satisfacer las demandas de participación social. Finalmente, la gobernabilidad de la democracia dependería en gran medida de la percepción ciudadana sobre la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. De esta forma, crisis de representación, crisis de participación y crisis de percepción de eficacia –o calidad– de las políticas y la conducción política, son tres componentes de la crisis de legitimidad de las democracias que se refuerzan mutuamente y minan la gobernabilidad a largo plazo de la gobernabilidad.

Arbos y Ginger (1993) también enfatizan en la necesidad de considerar la gobernabilidad como un fenómeno pluridimensional, toda vez que incorpora por lo menos dos elementos, la legitimidad política por una parte, y la eficacia por otra. Sin embargo, ambos autores señalan que se dan cuatro niveles como mínimo en los que se mueven los procesos complejos de gobernabilidad: i) el ya aludido dilema legitimidad/eficacia; ii) las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; iii) la reestructuración corporativa de la sociedad civil, y iv) la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

En una perspectiva de análisis más empírica Kaufmann (2000) y su equipo de gobernabilidad, regulación y finanzas del Instituto del Banco Mundial, intentan avanzar en una línea que permita superar según ellos los hechos «aislados y anecdóticos» que predominan en los análisis sobre gobernabilidad y que generan información más bien incompleta y sesgada que no aporta al proceso de toma de decisiones. Su propuesta es ir más allá precisamente de los hechos aislados y anecdóticos y adoptar un mecanismo que permita medir sistemática y rigurosamente la gobernabilidad así como sus determinantes y consecuencias para el desarrollo económico y social.

El enfoque se centra en un amplio conjunto de indicadores internacionales que informan la discusión sobre las diversas dimensiones de la gobernabilidad. Estos indicadores principalmente cualitativos, son elaborados por diversas entidades. Reflejan la perspectiva de diversos observadores y abarcan una amplia gama de temas.¹¹

Se parte del supuesto de que tales indicadores son relevantes para medir un número reducido de conceptos generales de gobernabilidad, incluyendo estos seis: “voz y rendición de cuentas”, “inestabilidad y violencia política”, “eficiencia gubernamental”, “marco regulatorio”, “firmeza del estado de derecho” y “control de la corrupción”. Sobre esta base, los autores afirman que: i) dentro de cada una de estas categorías, los datos son coherentes, en el sentido de que cada indica-

dor suministra cierta información útil sobre el amplio concepto de gobernabilidad que se asigna. ii) Los datos son informativos. Si no lo fueran, no se observaría, según los autores, la coincidencia que existe entre las distintas fuentes de información. iii) Aunque las distintas fuentes miden la gobernabilidad en unidades muy diferentes, disponen de técnicas estadísticas que posibilitan expresar cada fuente en unidades comunes, de modo que todas ellas sean comparables.

Los autores del estudio trabajan a partir de un “modelo de componentes no observados”, que permite extraer un consenso estadístico a partir de numerosos indicadores correspondientes a cada uno de los seis conceptos generales de gobernabilidad anteriormente señalados. Los indicadores agregados de gobernabilidad que resultan sintetizarían de modo eficiente la información disponible y cubre prácticamente a todos los países. El objetivo apunta a identificar el grupo de países que padecen mayores problemas de gobernabilidad. Además, podrían utilizarse para medir sistemáticamente los beneficios de una gobernabilidad eficaz en una amplia muestra de países.

Este conjunto de indicadores comparados señalarían inequívocamente que, una mejor gobernabilidad influye significativamente en el desarrollo económico y social de un país. Para este enfoque de análisis de gobernabilidad el verdadero desafío consiste en colaborar con los países para diagnosticar empíricamente, identificar la vulnerabilidad institucional a nivel nacional, local y empresarial a fin de comprender los vínculos clave que existen entre estos niveles y elaborar reformas. De esta forma, los indicadores agregados de gobernabilidad constituirían un instrumento muy eficaz para atraer la atención sobre estos temas. Además son indispensables para realizar estudios comparativos internacionales con respecto a las causas y consecuencias de una gobernabilidad eficaz.

Estos intentos por tratar de analizar la gobernabilidad, lo que buscan a final de cuentas es poder tratar de enfrentar los obstáculos y desafíos de los procesos de consolidación de las democracias en la región en clave de gobernabilidad. Pero por otro lado, una suerte de “nuevas condicionalidades” expresadas en los diversos proyectos que se financian con la cooperación al desarrollo se han comenzado a instalar por parte de los países desarrollados y sus agencias de cooperación. Estos, están poniendo sobre la mesa la necesidad de demostrar de manera empírica, esto es en términos de avances concretos, los logros conseguidos en materia de gobernabilidad.

Parece reforzar esta idea la constatación de que la gobernabilidad es una situación que sólo se pone de manifiesto cuando surgen problemas, como de hecho a ocurrido en estos últimos años en la región, por lo que sus amenazas reales constituyen la mejor pista para definir el fenómeno.

Como muy bien lo ha expresado Tomassini (2001:49) “son los hechos los que deben guiarnos hacia la comprensión de este fenómeno en lugar de apelar a la

identificación, comparación y clasificación de algunos paradigmas académicos elaborados para analizar en otras etapas diversos aspectos de los sistemas democráticos”.

Sin embargo, el paso desde la elaboración conceptual de la gobernabilidad a una aprehensión analítica y más empírica sin embargo, no ha estado exento de dificultades y controversias. No obstante, y como hemos señalado, en el tema de la gobernabilidad parecen estar interviniendo una serie de factores, dimensiones y condiciones que explican el fenómeno y que están orientado la mayor parte de los análisis.

Esto refuerza la idea en torno de que parece más realista intentar explicaciones a la luz de la práctica, es decir, en función de las amenazas reales que ha experimentado en el pasado reciente o en la actualidad la gobernabilidad en los países durante los últimos años, más que empleando conceptos académicos preestablecidos. Así, y dejando de lado las conceptualizaciones academicistas para los efectos de analizar la gobernabilidad y ofrecer encuadramientos que posibiliten enfrentar las amenazas, retos y oportunidades, se hace necesario entender la gobernabilidad en función de la habilidad del gobierno –capacidad estatal– y de los distintos sectores sociales para articular adecuadamente en un período dado tres grandes aspiraciones muy fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo de los países, a saber un crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones públicas.

Por ejemplo, al comparar las causas de los problemas de gobernabilidad que han experimentado muchos países de diversas regiones del mundo en la última década, se llega a la conclusión que un común denominador radica en el desequilibrio entre los resultados obtenidos por los gobiernos en materia de crecimiento económico con base en el modelo de economía de mercado, por unas parte, equidad y protección social por la otra, y una mayor participación en el proceso democrático. Los rendimientos en la región, muestran como el círculo virtuoso entre crecimiento, equidad y democracia intento abordarse de manera aislada y siempre postergando estos dos últimos en un vano intento de alcanzar el primero independientemente de los otros.

No cabe duda que el gran desafío para la gobernabilidad democrática en América Latina dice relación con afrontar esta compleja ecuación desde una perspectiva más pragmática, y menos dependiente de la validez de las construcciones teóricas. La siempre difícil gobernabilidad dependerá necesariamente de la compatibilización de estos requerimientos –crecimiento, equidad, protección social y participación–, más allá de las coaliciones gobernantes, de los modelos que éstos sustentan, de los actores sociales dominantes de conformidad con el modelo o de la eficacia de las instituciones.

1.6 Gobernabilidad y gobernabilidad democrática

Durante mucho tiempo, la gobernabilidad fue vista solo en una perspectiva funcionalista, esto es en relación con el manejo de las demandas ciudadanas por parte del Estado y, donde el problema parecía remitir al de la 'dominación' en sociedades capitalistas democráticas. Así, la gobernabilidad sería la capacidad de aplicar y procesar institucionalmente decisiones políticas para imponer un cierto orden. Entendida así a la gobernabilidad, ésta no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser éste democrático o no.

Sin embargo, esta visión reduccionista de la gobernabilidad está siendo superada por los desafíos que se le imponen a la misma.

El solo remitir el tema de la gobernabilidad a la capacidad del gobierno para enfrentar las demandas constriñe la complejidad del proceso. Cuando se gobierna lo que se pone en juego es un proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica del Estado y la sociedad que son gobernadas. Así, mientras que el gobierno refiere a la tarea de conducir, la gobernabilidad da cuenta del entorno en que la tarea se produce. Adquiere entonces importancia lo referido a la estabilidad de las formas institucionales, de allí que ahora el desafío para la gobernabilidad se vincule con la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos de los problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar sus limitaciones externas. Como señala el propio Camou (2001:46), "si la democracia es una forma de gobierno, la gobernabilidad, como se ha sostenido, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el 'grado de gobierno' que se ejerce en un sociedad; ese grado de gobierno viene representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental".

Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos positivos, es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos negativos o críticos. Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: "podríamos llamarlos el problema de las 'tensiones internas', en el sentido de que la operación de las reglas del juego democráticas puede generar déficit de gobernabilidad; y el de las 'limitaciones externas', en el sentido de que esa reglas –aún funcionando plenamente– son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado" (Camou, 2001).

En este sentido la primera aproximación a la noción que adjetiva la gobernabilidad con el enunciado democrático es su diferenciación de formas autoritarias de ejercicio del poder. El fortalecimiento de la legitimidad del siste-

ma político y de las instituciones estatales de una parte, y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el estado de otra, en un contexto democrático constituyen los ejes de la gobernabilidad democrática. De esta forma, la gobernabilidad democrática está directamente relacionada con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para agregar y articular intereses, así como para regular y resolver los conflictos entre ellos.

Como lo señala Prats (2001:103) “la gobernabilidad democrática constituye la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tengan planteados”. La gobernabilidad democrática no se refiere, pues, tanto a los atributos de un régimen democráticos cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados.

Por tanto, dos parecen ser los elementos que destacan en las definiciones de gobernabilidad democrática:

- i) La capacidad de las instituciones (tanto del gobierno como de la comunidad política en su conjunto) para conducir efectivamente los procesos políticos básicos y legalmente estipulados.
- ii) La legitimidad con que deben contar las instituciones políticas y del gobierno para el procesamiento y aplicación de decisiones políticas. Un gobierno puede ser capaz de tomar y aplicar decisiones políticas y, por tanto, gozar de gobernabilidad. No obstante, para que exista la aquí definida gobernabilidad democrática, los gobiernos requieren en las democracias ser considerados como legítimos actores responsables del ejercicio del poder.

De esta manera, la legitimidad política (como atributo) es a la legitimación de la acción gubernamental (como proceso) lo que la gobernabilidad (como capacidad político-institucional) es a la consolidación institucional (como proceso y como estrategia de conducción). Como capacidad de gobierno, la gobernabilidad democrática depende fuertemente de la legitimación como proceso que, potencialmente, implica a una gran variedad de actores políticos y sociales hacia la justificación de una relación de poder. Esta pasa a ser inseparable de la capacidad de los gobiernos para conducir los procesos y actores hacia el desarrollo socioeconómico, la integración social y la consolidación de las instituciones y resolviendo conforme a unos procedimientos democráticos los conflictos que surjan en relación con los objetivos y metas trazados por el conjunto de la sociedad. Nuestro argumento, por tanto, se dirige hacia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los países menos desarrollados en lo relativo a la consolidación e institucionalización de los procesos de legitimación de sus gobiernos, de sus decisiones y de las políticas públicas que apliquen.

La gobernabilidad democrática no es una situación deseada, sino un auténtico modo de vida en el que confluyen factores, tiempos, actores y condiciones que, articulados, son el verdadero margen de maniobra que tienen las autoridades para hacer prevalecer la vida democrática. Por tanto, los retos auténticos de la gobernabilidad democrática son de carácter político, porque se relacionan con las capacidades que se tienen o no para asegurar que la sociedad y el Estado accedan a condiciones más óptimas de vida en razón de lo que son y significan.

Estos desafíos son los que generan tensiones al interior de las democracias, pero la diferencia y virtud a la vez es que la gobernabilidad democrática reconoce y acepta actuar bajo esas tensiones. Cuando éstas últimas están ausentes, se observa otro tipo de gobernabilidad. La imposición de esquemas autoritarios sobre los ciudadanos en –cuanto gobernados– ciertamente anula las tensiones por un tiempo, pero eso es solo una ilusión, un espejismo ya que a la larga, dichos conflictos larvados provocan conflictos incontrolables.

Luego entonces, la gobernabilidad democrática consiste: primero, en reconocer que siempre está presente el conflicto entre Estado y Sociedad y segundo, que es posible administrarlo al apelar a la responsabilidad de ambos protagonistas. Si el gobierno minimiza la coacción y maximiza la persuasión y el convencimiento, y la sociedad se organiza y asume su parte en la funcionalidad de la vida pública sin necesidad de la intervención de la autoridad, entonces es factible esperar que brille la gobernabilidad democrática.

Ante la presencia del conflicto, la gobernabilidad perfecta es inalcanzable, particularmente al cobrar conciencia de la imperfección de su manejo, ya sea por parte del gobierno o por lo correspondiente a la sociedad. Este accionar genera tensiones, porque a veces gana uno o a veces el otro, lo importante es mantener un clima suficientemente confiable para que el sistema funcione.

1.7 El sentido particular de la gobernabilidad en las transiciones latino-americanas

Históricamente, la teoría de la Gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad, y se suscita en escenarios de países desarrollados. Ahora bien, al trasladar este desarrollo más bien teórico y conceptual a América Latina, surge una diferencia importante toda vez que en América Latina el problema de contexto político no es de “excesos de democracia” sino que al contrario de ‘construcción de democracias’.

Lo anterior encuentra explicación como consecuencia de una parte, de los procesos de recuperación de las democracias con su consiguiente transición que se desarrollan en la región desde fines de los años 1980s y, de otra parte en

varios casos en lo que más que a la recuperación de la democracia a lo que se asiste es a la fundación de modelos democráticos en los que más bien se experimentara por primera vez con métodos de gobernabilidad que integran un sistema de relaciones políticas abierto y competitivo (Sojo, 2000).

Esta apuesta por la democracia que se hace América Latina, intenta al mismo tiempo conjugar ésta con los principios de crecimiento, equidad, igualdad y desarrollo. Lo que hace mucho más complejo -las más de las veces- el desafío de esa conjugación. Este proceso debe desarrollarse además en la región teniendo otros frentes abiertos. Se deben administrar otras polarizaciones sociales, resolver el modo de inserción internacional desde posiciones claramente más débiles y ventajosa que los otros actores internacionales. A la par también, se debe avanzar en el proceso de modernización sin capacidad de crear tecnología y salir a construir -de acuerdo a la ortodoxia imperante por el 'Consenso de Washington'- externalidades positivas a partir de profundizar en las ventajas comparativas avanzando en las competitivas. Este proceso genera muchas más tensiones para la región que la crisis fiscal que afectó a la Europa occidental hacia fines de los sesenta diagnosticado como insatisfacción de demandas por exceso de democracia. En América Latina lo que observamos es la existencia de un 'plus de ingobernabilidad' que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo (Achard y Flores, 1997).

El retorno a la democracia, no solo trajo consigo el los problemas del (re)aprendizaje democrático con su propio correlato de crisis e inestabilidades asociadas al proceso de reacomodo de los actores -nuevos y viejos- al nuevo orden democrático, expresado en los frágiles sistema políticos. El retorno de la democracia también implicó la necesidad de enfrentar drásticos ajustes económicos junto con el procesamiento de cambios más profundos en la estructura de sus economías. De esta forma en el caso de los sistemas políticos latinoamericanos, se da una situación teórica, en que si bien la problemática de la gobernabilidad tiene una historia muy breve, existen razones para estimar que la acción del gobierno en si misma considerada es algo central que trasciende con creces el proceso coyuntural democratizador de la década de los noventa.¹²

Así, para América Latina, la cuestión de la gobernabilidad estuvo durante mucho tiempo vinculada al desarrollo de medios de estabilidad política a partir de la consolidación de procesos democráticos desarrollados en la región. Se trata en concreto de que la transición a la democracia y la democracia misma sean "gobernables" tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático.

Este es el contexto que orienta una línea de análisis académico -en general con influencia dependentista, estructuralista o desarrollista- que avanza en el

planteo que establece que el mantenimiento de la democracia sería incompatible con el fuerte impacto disgregante y socialmente excluyente de las reformas económicas en aplicación.¹³

Al estudiar el fenómeno en la región tanto la aproximación estructural-funcionalista como la neomarxista han tendido a converger en un acercamiento similar de causalidad a la hora de explicar las crisis de gobernabilidad. De este modo desarrollistas y dependentistas han contemplado la emergencia del desorden como un resultado de la creciente dislocación entre los aspectos subjetivos de comprensión de la estructura social y objetivos de la posición en que dichas estructuras tiende a crear una sobre demanda o un conflicto en el sistema político.

Para los estructural-funcionalistas las fuerzas motrices de dichos cambios han sido el desarrollo económico y su concomitante modernización, mientras que para los marxistas se trataba del capitalismo. En ambas visiones se producía una obvia inclinación a favor de centrar en la sociedad las explicaciones de la crisis de gobernabilidad.

El particular carácter de las transiciones en América latina y los resultados de la post transición en los casos de aquellos países donde dichos procesos parecen haber concluido ya, están dando cuenta del carácter predominantemente jurídico y político antes que social o cultural. El caso es que en las transiciones se estableció una imagen de la institucionalización de la democracia marcada por dos rasgos que se refuerzan mutuamente: una 'externalidad' entre instituciones y sociedad y, una prioridad temporal al proceso de institucionalización de las relaciones entre las élites políticas, militares y empresariales por sobre las demandas dispersas de la sociedad civil y de la opinión pública.

Hay que mencionar que esa 'externalidad' y ese desplazamiento temporal fueron muchas veces explícitos y ampliamente apoyados por la sociedad. Sin embargo, es precisamente este mismo consenso acerca de la particular gobernabilidad latinoamericana el que ha comenzado a evidenciar ciertos cuestionamientos, que en la medida que se profundizan dan lugar y espacio a razonables dudas acerca del aparente consenso sobre el sistema democrático. El mito de las transiciones exitosas y la derrota de los fantasmas de las regresiones autoritarias llevado al extremo a través de la estabilización de las instituciones y de lo que se ha dado en llamar "período de reconstrucción y protección institucional" es el que se ha venido deteriorando en forma sistemática, socavando y erosionando los pilares mismos sobre los cuales se asentaron dichos supuestos y, empiezan a amenazar seriamente la sustentabilidad de la democracia en Latinoamérica.

Desde esta perspectiva la gobernabilidad en América latina ha tenido un cierto sesgo que tiende a entenderla y asociarla como una suerte de ordenamiento

social y de gobierno de la subjetividad social en función de ciertos parámetros y criterios de orden, estabilidad y desarrollo. Sin embargo, las dificultades mencionadas al inicio parecen no representar una amenaza. En efecto, ellas no han conducido a situaciones abiertas de ingobernabilidad del tipo temido por los gestores de las transiciones: movimientos antisistémicos de masas y reacción militar. La post transición más bien ha conducido a fenómenos implosivos o de retracción.

No se atacan los sistemas e instituciones sociales, más bien se abandonan y se buscan modos privados e individualizados de satisfacer necesidades.

Lo anterior se explica por el cambio que se ha operado en relación con los factores con los que se asociaba a la gobernabilidad. Hoy en América Latina esta parece remitir más a la capacidad de gobernar efectivamente. Así entendida, la gobernabilidad pasa a estar directamente ligada directamente al éxito o fracaso de un gobierno por compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos asociados a los demandas de una mayoría de la población. Esto a su vez tiene se expresa de manera concreta en la capacidad institucional –estatal– de construir una agenda pública que refleje y responda a las demandas ciudadanas, y de formular y poner en prácticas políticas públicas que contribuyan a satisfacer dichas demandas.

Hoy en la región está quedando más que claro que, más que los fantasmas del retorno autoritario, parecen ser las cuestiones relativas a la subjetividad de los ciudadanos y la confianza que depositan en los gobernantes y las instituciones lo que mueve las preocupaciones en relación con la gobernabilidad democrática. Para erosionar los sistemas, solo basta con escoger mal las políticas que la gente esperaba.

1.8 Un intento por (re)frasear una definición de gobernabilidad democrática

Al concluir esta primera parte de recorrido más teórico y conceptual del tema de la gobernabilidad y, a pesar del amplio campo de discusión parece pertinente plantear una definición de gobernabilidad por la que nos inclinemos. Ciertamente, la idea no es quedar atrapado a una definición única, por que ya señalamos la complejidad de intentar en una de ellas abarcar el complejo tema de la gobernabilidad. De lo que se trata más bien es de controlar la vaguedad, afinando los criterios de inclusión para tratar de aislar una o varias propiedades comunes acerca del tema que nos ocupa.

Podemos en esta parte decir que un buen punto de partida acerca de la gobernabilidad remite a la capacidad para enfrentar los retos y desafíos en un marco de respeto del estado de derecho y en el cual las soluciones son el resulta-

do del consenso de los actores estratégicos.¹⁴ Así al hablar de gobernabilidad democrática nos referimos a una cualidad propia de una sociedad, según la cual se estructura socio-políticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos democráticos (Barreda y Costafreda, 2002).

Sin embargo, es necesario intentar escapar al *mare magnum* de definiciones y entendimientos diversos acerca de la gobernabilidad, que más que ofrecer respuestas para abordar el tema, más bien han conducido a desbordarlo el entendimiento sobre el mismo.

De lo que se trata, es más bien de generar estrategias para enfrentar los desafíos y amenazas y, de no caer en la trampa de salir al terreno a comprobar tesis, sino más bien, desde la evidencia empírica recoger problemas a partir de los cuales formular teoría (Tomassini, 2001).

En esta línea hace sentido –a los objetos de avanzar de manera más clara en como enfrentar las amenazas, retos y desafíos de la gobernabilidad democrática– el planteo desarrollado por Tomassini (1998 y 2001). Su análisis intenta acercarse cada vez más a una interpretación práctica del fenómeno de la gobernabilidad, sus causas y amenazas, que no dependa de la validez de ninguna construcción teórica, aunque sí de la postulación de cuáles son las grandes aspiraciones de las sociedades contemporáneas expresadas muchas veces en los imaginarios.

Así, este autor propone una definición en sintonía con esta aproximación más cercana a los arreglos que se adoptan para resolver las contradicciones que surgen de la relación mercado, sociedad y democracia. Desde este punto de vista, el análisis de la gobernabilidad de la democracia debería responder al decir de Tomassini (2001:48) a un fraseo cercano a la siguiente pregunta formulada por Przeworski (1996) “¿cuáles son las condiciones en qué debería encontrarse este año un país para que sea democrático el próximo?”. En definitiva se trata de de ver cómo “fortalecer la gobernabilidad de la democracia en un mundo que, dejando atrás el siglo XX, ha adquirido un alto grado de neutralidad ideológica y pragmática, junto a un alto nivel de estimación y confianza en las opciones de la comunidad, de la ciudadanía y de la gente” (Tomassini, 2001:48).

De esta manera, la gobernabilidad de la democracia depende de la capacidad del gobierno y sociedad en tanto actores –ciudadanos– para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder a lo que la sociedad espera del gobierno.

Esta misma línea parece sugerir Camou (2001) quien plantea que las dimensiones básicas en el concepto de gobernabilidad eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “círculo virtuoso” de

gobernabilidad garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y/o erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un “círculo vicioso” que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

Sin embargo, es menester señalar que estos acercamientos conceptuales de la gobernabilidad no fueron los que primaron a comienzo de los años 1990s, en donde, más bien la gobernabilidad aparecía próxima a las cuestiones de la estabilidad y consolidación de la democracia en la región. Esta visión de los problemas de la gobernabilidad estuvo más centrada en la discusión que concentró el interés académico en los últimos años de los ochenta, especialmente, al tratar de comprender los complejos problemas que siguieron a de los proceso de transición el región desde fines de los ochenta. Claramente estos análisis se identifican con los llamados procesos de transición a la democracia iniciados en Argentina en 1983, en Uruguay en 1985, en Brasil en 1985 y en Chile en 1989, visión que parece combinar juicios normativos referentes al régimen anterior, con juicios respecto a las características que debería tener en nuevo ordenamiento político institucional emergente.

Esta pesada impronta fue la que primo en la mayoría de los análisis sobre la gobernabilidad. De lo que se trataba era de orientar –cuando no normar– como hacer gobernables las democracias luego de la transición, tanto para evitar regresiones autoritarias como para imponer un modelo de desarrollo económico que asegure estabilidad y cuyo paradigma estaba en el ‘Consenso de Washington’.

En el capítulo que sigue, intentaremos avanzar en el proceso de construcción histórico de este paradigma de gobernabilidad que más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que en el mismo ‘eficacia’, ‘legitimidad’ y ‘estabilidad’ en el ejercicio del poder político se constituyeron como componentes básicos de la gobernabilidad. Esto contribuyó a la emergencia y posterior crisis del modelo neoliberal gobernabilidad, que tiene sus coordenadas en un encuadre ordenado por el binomio legitimidad/eficacia.

Notas

-
- ¹ La discusión conceptual acerca de los diversos entendimientos que existen entorno al término gobernabilidad parece confirmar esta presunción. Por ejemplo, Manuel Alcántara (1994) la presenta como el conjunto de condiciones de carácter medio ambiental favorables para la acción del gobierno o intrínseca a este. Ángel Flisfisch (1989) explica el concepto como el desempeño gubernamental a través del tiempo. Para Yehezkel Dror (1994), gobernabilidad es la capacidad de gobernar de los gobiernos nacionales y continentales de los protogobiernos globales y de las instituciones paralelas del gobierno. Para Michael Coppedge (1994), la gobernabilidad es una situación de grado que existe sólo en la medida en que la relación entre los actores políticos estratégicos logra los arreglos que son estables y mutuamente aceptables. Fernando Zumbado (1997) expresa que la gobernabilidad es la vertiente política del desarrollo Humano. Luciano Tomassini (1993) recuerda que en inglés se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar, pero acota que en el ámbito latinoamericano, el concepto se ha ampliado, pues se refiere no al gobierno, sino, además a todas las condiciones para que esta función puede desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. Joan Prats (2001), estima que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no solo de sus gobiernos y debe entenderse como la capacidad de la sociedad para enfrentar los desafíos y oportunidades que le plantean. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997) la gobernabilidad, entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos satisfacen sus obligaciones y median sus diferencias.
- ² S. Huntington (1994) define una ola de democratización como “un grupo de transiciones democráticas que se producen en un determinado período de tiempo y que son una ola simplemente porque son mucho más numerosas que las transiciones en sentido opuesto registradas durante el mismo período”. Esta corriente tributaria de la “tercera ola” democratizadora cobro mayor fuerza y alcance global alrededor de 1990, como resultado del derrumbe de los regimenes comunistas de Europa Oriental y del proceso de democratización en varios países de África y Asia.
- ³ James O’Connors (1973) se refirió en su ya clásica obra *The Fiscal Crisis of the State* a la crisis fiscal del Estado, resultante de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado, agravado por el sistema democrático.
- ⁴ Como veremos en el capítulo dos este aspecto ha sido central en el proceso de redemocratización en Chile en la década de los noventa y, ha marcado de alguno modo, buena parte de los ordenamientos político institucionales del resto de las democracias en la región.
- ⁵ En 1992 el BM público, un trabajo titulado “*Governance and Development*”, basada en la producción realizada por una *task force* de la institución. En este trabajo se define “gobernación” como la manera en la cual es ejercido el poder del Estado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos y sociales, con especial énfasis en el accountability, el marco legal para el desarrollo económico, el acceso a información confiable y la transferencia en la toma de decisiones. Sin embargo, el documento tiene un carácter más prescriptivo, y no avanza más allá en aspectos relacionados con la otra cara de la moneda de la gobernabilidad, es decir los gobernados/actores.
- ⁶ La incursión del BID intenta ir mas allá de los límites de lo que podría ser calificado como “buen gobierno”, introduciendo en la discusión otros elementos. Como resultado de estas preocupaciones surgen dos importantes textos “*Gobernabilidad y Desarrollo el Estado de la cuestión*” (1992) y “*Estado Gobernabilidad y Desarrollo*” (1993) este último autoría de Luciano Tomassini, que avanzan más en la relación con los actores y fortalecimiento institucional. Para una revisión de los enfoques del BID y BM ver Beatriz Barraza (1995).

-
- ⁷ Según David Deferrari esta palabra inglesa comenzó a popularizarse en los documentos de la ONU hace aproximadamente un lustro. La pista aparece en los documentos del Consejo Económico y Social, en especial en la decisión E/1990/79 titulado *Governance of the World Food Programme*, en español, *Sistema de Gobierno del Programa Mundial de Alimentos*. Al año siguiente y haciendo referencia a esa resolución, la Asamblea General aprueba una resolución A/RES/45/218 con igual título en inglés, pero diferente traducción al español, ya que aparece como “Administración del Programa Mundial de Alimentos”. En una muestra realizada por Deferrari al azar de una búsqueda electrónica en la prensa de Estados Unidos, y el Reino Unido, entre 1990 y 1996, que arrojó más de 2.300 entradas, indican que *governance* podría significar gobierno, forma de gobierno, sistema de gobierno, régimen, administración, gobernabilidad.
- ⁸ Como recientemente ha propuesto y aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española respectivamente.
- ⁹ Renate Mayntz (2000) plantea que el concepto hoy comienza a indicar algo mucho más amplio, ahora vinculado a toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de construcción del orden social.
- ¹⁰ Esta misma comisión encargó a Susan Pharr y Robert Putnam (2000) una revisión de los cambios ocurridos en las democracias avanzadas en el último cuarto del siglo pasado. La preocupación por la gobernabilidad sigue estando vigente, aunque ahora con matices importantes según su objeto de estudio y perspectiva analítica.
- ¹¹ Pueden consultarse diversos documentos de referencia sobre este tema, fuentes de información y construcción de indicadores y resultados de las investigaciones en: www.worldbank.org/wbi/governance
- ¹² Camou (2001) ha señalado que uno de los primeros autores en introducir la discusión el ámbito latinoamericano, fue Juan Carlos Portantiero, en dos trabajos de 1981 y 1982, recopilados en el libro *La producción de un orden: Ensayos sobre la democracia el Estado y la sociedad de 1988*. Contribuyeron también a este esfuerzo, Carlos Pereyra (1986) “Democracia y gobernabilidad” y Ángel Flisfisch (1987) ‘Gobernabilidad y consolidación democrática’. El año 1988 la *Revista Mexicana de Sociología* (núm. 2, 1998) dedica un número completo al tema “Política y gobernabilidad en América latina”. Posteriormente la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (vol. I, N° 1 de 1991) dedica su número de reaparición a los ‘Problemas, dilemas y perspectivas de la gobernabilidad en América Latina’.
- ¹³ Un balance en torno al cual hoy existe consenso permite sostener las primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos, en particular en las áreas sociales (Burki y Perry, 1997; Banco Interamericano de Desarrollo, 1997). En particular, los niveles de pobreza, injusticia social y desigualdades en el reparto de las riquezas siguen siendo inaceptablemente altos.
- ¹⁴ Reconocemos aquí nuestra inclinación por el acercamiento conceptual de Joan Prats y Michel Coppedge en un fraseo acertado desarrollado por Barreda y Costafreda (2002).

Capítulo 2

Emergencia del paradigma de Gobernabilidad en América Latina

2.1 La retraducción del concepto neoconservador de gobernabilidad en América Latina

Como ya señaláramos líneas arriba, en estricto rigor la teoría de la gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad y surge en escenarios de países desarrollados. Al trasladar el marco conceptual para dar cuenta de los problemas que estaban experimentando las democracias occidentales desarrolladas hacia fines de los años 1960s a la realidad latinoamericana, encontramos una significativa diferencia en términos cualitativos y cuantitativos. En Latinoamérica tenemos ciertamente una diferencia de fondo que se expresa en que el problema de contexto político no es de ‘excesos de democracia’ como en el diagnóstico de la comisión trilateral sino de ‘construcción de democracias’.

De esta forma, en América Latina el problema no sería tanto de ‘sobredemandas’ sociales, sino que más bien de ‘subdemandas’ sociales, lo que da lugar a un panorama todavía más complejo, que se expresa en una suerte de ‘plus de ingobernabilidad’. La traducción entonces, de la elaboración conceptual desde una matriz neoconservadora desarrollada por el pensamiento de la trilateral a América Latina se hace sin reconocer las especificidades y particularidades del desarrollo sociopolítico en la región. De esta manera, la traducción que predomina del término gobernabilidad es la que resulta de una aplicación simplista y reduccionista de los diagnósticos elaborados en contextos distintos y teniendo como telón de fondo modalidades de desarrollo claramente diferentes.

A este dato hay que agregar dos hechos no menos importantes que han influido predominantemente en los análisis desde esta matriz neoconservadora. Uno de estos tiene que ver con lo que Sojo (2000) ha caracterizado como una priorización temática, que concentró la discusión académica desde fines de los sesenta y que la hegemonizó en los años siguientes. Desde esta perspectiva, el tema de la gobernabilidad al margen de los enfoques unilaterales antes señalados, habría estado invisibilizado durante mucho tiempo a causa del centralis-

mo estructuralista del debate sociológico, ocupado de la relación entre dependencia y revolución. En esta lectura, la gobernabilidad era considerada peyorativamente como la elaboración funcionalista del problema de la dominación en sociedades capitalistas democráticas.¹

Pero también apareció otro problema de traducción, que persiste hasta hoy. Este tiene que ver con que en América latina ha habido históricamente –y para los efectos de los análisis éste ha sido un factor dominante– una mayor preocupación por las cuestiones referidas al Estado, y mucho menos atención a los problemas vinculados con la capacidad de gobernar, esto es, acerca de cómo los gobiernos establecen agendas, diseñan sus políticas, toman decisiones y evalúan sus impactos.²

Estos hechos unidos al predominio de la matriz neoconservadora en los análisis de gobernabilidad muestran las razones por las cuales las preocupaciones específicas por la gobernabilidad han sonado de algún modo entre nosotros tan aparentemente recientes (Camou, 2001).³ El resultado será que durante los años 1980s es a través de ésta matriz de manera predominante, que se intentan explicar los problemas de (in)gobernabilidad en la región.

Así, y desde una perspectiva neo-conservadora, el conjunto de los diversos problemas relativos a la participación, cohesión y representación política en América Latina, se asocian a la temática de la ingobernabilidad, traducida como expresión de la crisis de las sociedades capitalistas del capitalismo tardío y de las democracias avanzadas. De esta forma, ingobernabilidad y crisis aparecerán estrechamente unidos para diagnosticar la creciente insuficiencia estatal para institucionalizar los conflictos en la región.

Como se señaló en el capítulo anterior al hacer referencia a los trabajos encargados a Huntington, Crozier y Watanuki (1975), el diagnóstico que se hacía de la crisis en la perspectiva neo-conservadora, sitúa las causas en los resultados y consecuencias que origina la democracia de masas, esto es, en la sobrecarga de demandas y expectativas que ella genera, y ante las cuales el Estado (de bienestar) se presenta incapaz de enfrentar y menos todavía de satisfacer. De esta manera se comienza a instalar en los análisis de manera preferente, una matriz que se aproxima mucho más a un enfoque funcionalista, es decir, de tipos de aproximaciones que restringen la ingobernabilidad a desajustes o inadaptaciones disfuncionales de los sistemas políticos.

Desde esta perspectiva el término ingobernabilidad se asocia con la incapacidad del Gobierno para responder a las demandas de bienestar. Más en general, la noción se mueve dentro de esquemas neo-conservadores y sugiere la existencia de enfermedades incurables y males congénitos, que se atribuyen al Estado (Bobbio, 1996). La ingobernabilidad es concebida de un modo particular, estricto y coyuntural, y no tanto, como un fenómeno general, ello toda vez que su

configuración epistemológica tiene su fundamento en la idea de disfunción. La ingobernabilidad remite así al resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

Sin embargo, hoy es posible y, a la luz de los acontecimientos del desarrollo democrático en la región, afirmar que la ingobernabilidad neo-conservadora no resultaría directamente de la relativa incompetencia estatal, sino que más bien, de efectos desestabilizadores que se traducen en desencanto político y desafección motivada por la asintonía entre instituciones y ciudadanía. La crisis, que se manifiesta como incompetencia de la capacidad de la política y del poder político, torna ingobernable la sociedad.

De este modo, la prescripción neo-conservadora propone para resolver esta disfunción disciplinar de múltiples maneras a la ciudadanía, para desmovilizarla, y en el centro de esta preocupación por asegurar el 'orden', limitar decisivamente la capacidad reivindicativa de los actores sociales.

Como ya lo establecimos en otra parte, el diagnóstico trilateral estaba basado en la coyuntura por la que atravesaban las sociedades desarrolladas del 'Norte', sus conclusiones y sobre todo prescripciones fueron extrapoladas al caso de América Latina, sin importar las condiciones históricas singulares. Es así, como parte del recetario "neoliberal" propuesto, fue incorporado por la mayoría de los gobiernos de la región a partir del llamado 'Consenso de Washington'. Dentro de ese paquete de estabilización, se postulan una serie de medidas ciertamente de mayor amplitud que la sola mejora del sistema democrático. Se plantean entre otras la reducción del gasto público, y en general del tamaño de las instituciones del Estado.

La gran paradoja, en relación con la traducción en uso de gobernabilidad en los años 1980s, tiene que ver con que la democracia política, la participación ciudadana y las instituciones del Estado, especialmente en el ámbito del desarrollo y bienestar social han tenido un desarrollo más bien modesto en la región cuando no escaso en muchos países (Rojas, 1995).

Así, comienza a evidenciarse, y a quedar de manifiesto, que la ingobernabilidad en la región no se debe precisamente a los factores señalados por el reporte de la trilateral. Por el contrario, la insuficiente gobernabilidad de algunas de las sociedades latinoamericanas se explicaría en estricto rigor, por lo que podría ser la ausencia de condiciones para alcanzarla.

De esta manera en América Latina, el sentido de esta conceptualización de gobernabilidad, más próxima a una matriz neo-conservadora, presenta matices distintos. En primer término, por ejemplo, y a diferencia de los análisis más

ortodoxos, la explicación de la crisis del sistema político, ‘desordenado’ por las estrategias de cambio revolucionario hacia fines de la década de 1960 y comienzos de los años 1970s, giró en torno a una deficiente capacidad de gobierno de la clase gobernante.⁴ Por otra parte, los más recientes análisis sobre América Latina abandonan la temática de la hegemonía gramsciana porque la erosión o caída de los regímenes autoritarios y militares en los ochenta, trasladaron el interés al problema de la construcción democrática (Aricó, 1988).

Lo cierto es que los problemas de la gobernabilidad democrática en la región, adoptan sin duda, un sentido distinto del que aparece asociarse en las sociedades europeas del capitalismo tardío y que sirvió de base para los análisis desarrollados por la ‘Comisión Trilateral’.

Son varias las circunstancias que pueden ayudar a explicar esta categoría ‘sui generis’ de gobernabilidad, desvinculada del tema del autoritarismo y más bien asociada a la crisis de construcción de la democracia política.

En América Latina se habla de gobernabilidad por que el punto de partida no es la democracia política y sus ‘excesos’ sino su ausencia, la herencia del desorden de las dictaduras militares, los efectos de la desregulación e informatización de la economía, el asalto a la demanda agregada cuando se busca la estabilidad del mercado, etc.

Esto además unido a otro número no menor de polarizaciones sociales, contribuyen a articular el llamado ‘plus de ingobernabilidad’ que parece estar caracterizando a Latinoamérica.

Ciertamente, en Latinoamérica no estamos en presencia de un ‘exceso’ en los términos del reporte de la trilateral de sociedad civil frente al Estado, capaz de “sobrecargar” de demandas al sistema, sino justamente lo contrario, el desafío parece estar en fortalecerla en el sentido literal de potenciar e incrementar la participación ciudadana, como condición u oportunidad para la vida democrática y romper así con la ‘asintonía’ entre Estado y sociedad (Torres-Rivas, 1993). De esta forma, al insertarse la región desde mediados de los ochenta en un proceso de democratización, la cuestión referida a la estabilidad de las formas institucionales se vuelve un tema de preocupación central. De allí que gobernabilidad se asocie en América Latina a los medios de estabilización política que garanticen estabilidad institucional y sustentabilidad democrática a partir de la consolidación.

Parece entonces quedar claro, que dejando de lado el peso de la matriz neo-conservadora y las negativas connotaciones políticas del reporte de la Comisión Trilateral en la región, ha ido cobrando fuerza la necesidad de realizar un doble esfuerzo de traducción de la problemática de la gobernabilidad. Como ya lo anotamos, era obvia la complicación de extrapolar al contexto latinoamericano el contenido del diagnóstico efectuado para los países centrales. De allí, que el

enfoque trilateral debía de ser retraducido, y con razón, a un contexto socio histórico y político donde los problemas de gobernabilidad más parecen provenir de la endémica falta de democracia, y no de su exceso, y más de las penurias del bienestar, y menos de su escaso y limitado desarrollo.

Esta retraducción de los problemas de gobernabilidad en la región constituye sin duda un decidido marco de aportes al nuevo contexto de ideas y valores en donde es preciso ubicar las preocupaciones crecientes por los problemas del ejercicio del gobierno y las adecuadas condiciones de la gobernabilidad.

2.2 Elementos estructurantes del paradigma de gobernabilidad

Los procesos de transición y consolidación democrática que se inician en la región hacia comienzos de los años 1980s han ido configurado en nuestra opinión un paradójal modelo o paradigma de gobernabilidad articulado entorno a los ejes de estabilidad y sustentabilidad democrática.

Serán tres elementos: eficacia, legitimidad y estabilidad los pilares que han estado a la base del paradigma de gobernabilidad que parece haberse impuesto en la región. Estas tres dimensiones serán las que van conformando el concepto de gobernabilidad, paradigma que permitirá interpretar y analizar los nuevos procesos políticos en América Latina y que ofrecerá una síntesis para diseñar modelos de acción. Desde esta perspectiva, lo que tendremos en la región será la instalación de un paradigma de gobernabilidad, esto es, de un entramado de reglas entre factores reales de poder que garantizará la estabilidad a lo largo de las dos últimas décadas.

La idea de paradigma que utilizamos aquí remite al origen griego del término que lo vincula a la idea de 'modelo' o 'ejemplo'.⁵ Kuhn (1971) introdujo la noción, hoy corriente, del paradigma como un conjunto aceptado de principios que determinan la visión del mundo. Al hablar de paradigma hace referencia a "un modelo, un conjunto de procedimientos y métodos de investigación que han sido articulados en un momento histórico, siendo reconocidos como indiscutibles". Así pues, las ciencias sociales intentan establecer paradigmas, los cuales no son eternos sino que son sustituidos unos por otros. El término está aplicado a dos sentidos distintos; por un lado, significa toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada; y por otro, denota una especie de elemento de tal constelación, las soluciones concretas de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden remplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal.

La transición a la gobernabilidad democrática implicará un proceso de cambio hacia un nuevo paradigma de gobernabilidad. Camou (2001:51) denomina

paradigma de gobernabilidad al “conjunto de respuestas firmes (ideas, valores, normas prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno”. Tres elementos constituyen el paradigma de gobernabilidad de acuerdo a este autor: modelos políticos resultante de un amalgamamiento de ideas y valores, fórmulas institucionales dadas en mecanismos operacionales para la toma de decisiones, y el conjunto de políticas públicas estratégicas. El cuadro que sigue trata de mostrar de manera simplificada, los elementos estructuradores presentes en la emergencia del modelo de gobernabilidad vigente en América Latina.

Niveles de Análisis	Campos de Acción Gubernamental		
	Campo Político	Campo Económico	Campo Social
Modelos de orientación política (cultura política).	Acuerdos en torno al régimen político (principios y valores).	Acuerdos en torno al modelo de desarrollo.	Acuerdos en torno al modelo social.
Fórmulas institucionales.	Acuerdo sobre: - sistema de partidos. - sistema electoral. - ingeniería institucional.	Pacto para conformar coaliciones estables de interés. Reglas para el juego económico.	Redes establecidas de comunicación entre el gobierno y los movimientos sociales, organizaciones civiles, etc. Mecanismos institucionales <i>ad-hoc</i> para la resolución de conflictos.
Paquetes de políticas.	Acuerdos sobre: - relaciones Estado y partidos. - centro y periferia. - Parlamento y ejecutivo.	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas.	Modernización del Estado y enfoque de políticas públicas. Consenso sobre la aplicación de políticas sociales.

Fuente: Camou, 2001.

Desde esta perspectiva y para los efectos de esta investigación equivale a matriz disciplinaria o guía que se asume para el manejo de problemas, métodos y conocimientos. De allí que nuestra noción de paradigma remite a un ‘modelo’ explicativo, descriptivo de/ y sobre cierto tipo de fenómenos, en este caso acerca del desafío de hacer gobernables las restauradas democracias latinoamericanas.

De esta forma, ya sea, por las presiones de los organismos y agencias multilaterales o por el convencimiento propio de los gobiernos que llevan a

delante los procesos de transición, lo cierto es que se articula en América Latina un modelo que aunque con matices, dado la realidad política en cada país, tiende a institucionalizarse y erigirse como el único camino posible por el cual todas los países deben transitar para conseguir hacer gobernables las nuevas democracias.

2.3 Algunas líneas de reflexión sobre transiciones y democratización

La preocupación por el tema de la (re)democratización en América Latina sirve de marco de análisis para entender las dificultades para la retraducción del tema de gobernabilidad. Lo anterior, condujo a que buena parte de la reflexión académica se centrara en la comprensión de las dinámicas subyacentes a los procesos que llevan a un cambio de régimen, estos es, de los procesos de transición a la democracia. De esta suerte, las transiciones contribuirán –como veremos más adelante– a forjar buena parte de los condicionamientos que estarán a la base del modelo de gobernabilidad en la región, y también de la definición misma que se terminara adoptando de democracia en la mayor parte de los países de Latinoamérica.

Parece entonces, emerger en los procesos de transición a la democracia, una suerte de separación entre lo que se asocia como problemas de gobernabilidad y, los problemas de construcción democrática. Una vez recuperada la democracia e instalada una mínima institucionalidad que apoyara este proceso, la atención se dirigió hacia los problemas concretos, estructurándose el debate en torno a las temáticas sectoriales. Esto, dado la urgencia de hacer gobernable no solo la transición, sino que también la democracia misma. Lo que parece estar a la base de este planteamiento es el surgimiento del imperativo en la región por establecer ‘reglas del juego’ que regulen el ‘nuevo’ orden y a los actores de este nuevo proceso democrático. Emerge así la idea del ‘pacto’ y de estrategias de concertación que intentan responder a una aspiración o imaginario de institucionalidad estable y participativa.

En palabras de Lechner (1990:31) la noción de pacto remite a “la búsqueda de un acuerdo complejo y confuso en que se sobreponen la restauración de reglas de juego fundamentales, la negociación de un itinerario mínimo para la transición, así como el establecimiento de mecanismos de concertación socioeconómica”. En esta noción de pacto también está presente la idea de que los problemas centrales del desarrollo en la región solo podían enfrentarse desde una perspectiva técnica, dejando de lado cualquier consideración de orden político y de mecanismos institucionales para la elaboración de opciones y toma

de decisiones. Lo que parece existir es cierta hipersensibilidad frente a los riesgos del ejercicio político, al que de algún modo se le trasladan las facturas y responsabilidades por la ruptura del régimen democrático. La tensión que ya comienza a evidenciarse aquí, se daría entre, por una parte, la (re)construcción del sistema político y, por otra, desde ese régimen emergente las exigencias de gobernabilidad.⁶

La transición exigirá la elaboración de una suerte de nuevo lenguaje. Por una parte, las reglas del juego no solo modelaran la forma, en términos de asegurar un ordenamiento más apto para garantizar la supervivencia democrática que permitan la gobernabilidad. Por la otra, aparece una auto inhibición en el ámbito de las políticas económicas, culturales y sociales que caracterizaran a este modelo de gobernabilidad. Pero también, el fondo de la cuestión se vera afectado toda vez que la definición de piso de democracia se alinearía en torno a estos objetivos.

Se optó entonces por una definición ‘mínima’ pero al mismo tiempo impostergable de democracia: autoridades elegidas mediante sufragio universal en una competencia regular y regulada, derecho de asociación e información que asegure la libre participación ciudadana, respeto a las minorías y lealtad institucional. Este fue el mínimo no negociable, frontera a no traspasar, límite que dejaba del otro lado lo que “nunca más” debía ocurrir (Lechner, 1990).

Es en este período, donde instala la preocupación temática acerca de la democracia, y el estudio de los procesos de tránsito a ésta que orientan gran parte del debate en las ciencias sociales latinoamericana. Sin embargo ya se había hablando antes de transición en la región. Durante la década de los años 1950s que están marcados por el debate sobre la modernización, transición se asociaba al paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. A partir de los años 1960s el tema recurrente es la ‘revolución’ o el cambio ‘estructural global’, donde el concepto de transición se vincula más al proceso de paso del capitalismo al socialismo. En ambas problemáticas el tema del régimen político aparece subordinado a, y como, reflejo de, las transformaciones de la sociedad (Garretón, 1987). Será durante la década de los años 1970s y 1980s que el tema se centrará en la democracia política –y la transición hacia la democracia– privilegiándose el problema del régimen político.

La transición democrática ha sido definida de formas diversas. La abundante literatura que ha tratado este tema, al parecer, no ha podido generar un lenguaje común que permita distinguir de manera más o menos clara las diferencias entre vocablos ampliamente utilizados, entre los que destacan los de consolidación, liberalización, democratización y socialización. Lo que sucede en la practica es que más bien estos conceptos politológicos están vagamente delineados y son difíciles de establecer con precisión. Algo similar ocurre con el concep-

to de gobernabilidad, como señalábamos en el capítulo anterior. El proceso de transición arranca en la región en las postrimerías de la década de 1970, iniciando en 1978 en Ecuador y Perú. Hacia comienzos de los noventa se sumaban a este proceso los casos más tardíos Chile y Paraguay. Brasil y el resto del Cono Sur, así como los países centroamericanos, habían avanzado en entretanto en las etapas iniciales de la corriente democratizadora.⁷

En estricto rigor, transición es todo intervalo temporal que se extiende entre un régimen y otro, es decir, todo el período que incluye diversas fases: preparación, instauración e inicios de la consolidación. En este lapso las reglas del juego político no están bien definidas, de ahí los ajustes y acomodos entre los actores y sus respectivas estrategias⁸ (O'Donnell *et al.*, 1989).

El concepto de transición política remite a un proceso de transformación de las reglas y los mecanismos de participación y comportamiento y ello puede no circunscribirse al ámbito institucional, sino afectar también a cuestiones económico-sociales y nacionales- territoriales.

La señal típica, según O'Donnell y Schmitter (1989) de que se ha iniciado una transición es que los gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y los grupos. Los actores no solo defienden sus intereses inmediatos, sino que también luchan por definir las reglas y procedimientos que les serán más favorables en el régimen futuro.

Garretón (1987) distingue al menos tres significados de la idea de transición, cada uno correspondiente a tres modelos o conceptos de democracia que se desarrollan en los regímenes militares. Al primer modelo, lo denomina de 'nueva democracia', donde se excluyen las alternativas de cambio real y los sectores que las representan. Consecuente con ello, se constituye una arena política restringida, aun cuando se reconoce la soberanía popular expresada en el voto universal. Sin embargo, se mantiene una válvula de seguridad: el poder del veto militar. Al segundo modelo o concepto, lo llama 'democracia burguesa o liberal', definida como un conjunto de instituciones jurídicas y políticas propias del sistema liberal representativo, donde se consagran las libertades individuales de todo tipo, los derechos humanos básicos, la competencia y el pluralismo políticos, las fórmulas electorales, la división de poderes, etc. Se trataría de una forma de democracia que permite en su interior la competencia por proyectos alternativos. Un tercer modelo de democracia sería el de la 'democracia real o sustantiva', por contraste con la democracia burguesa considerada como formal e insustantiva por sectores de izquierda, una democracia que cumpla con los requisitos de la democracia liberal, pero que además amplíe el campo del cuerpo social, en especial para los sectores populares, como sujeto político y donde democracia política y transformación social aparezcan indisolublemente ligadas.

En los sectores dominantes, partidarios de la nueva democracia, transición significa institucionalización de la pauta autoritaria y excluyente, como proyecto máximo, o defensa de las conquistas capitalistas bajo el régimen, como proyecto mínimo, en los momentos de crisis y descomposición del gobierno militar. Para los que adhieren a la concepción más clásica, de democracia liberal, la transición implica término del régimen militar y consolidación de las instituciones jurídicas y políticas de la democracia representativa. Desde la perspectiva de izquierda, que propugna una democracia real o sustantiva, la transición debe contener los mismos requisitos exigidos para la segunda versión pero, además, debe incluir la presencia activa de la demanda popular por transformación social.

Por su parte, Przeworski (1991) considera a la transición como el período entre el momento en que un régimen autoritario se desmorona y la instauración de la democracia pasa a formar parte de las perspectivas políticas. Dados los objetivos y recursos de las fuerzas políticas concretas y la estructura de los conflictos con que se enfrentan, pueden distinguirse cinco resultados concebibles: i) la estructura de los conflictos es tal que ningún tipo de instituciones democráticas puede perdurar y las fuerzas políticas acaban luchando por una nueva dictadura; ii) la estructura de los conflictos es tal que ningún tipo de instituciones democráticas puede perdurar, pero las fuerzas políticas acuerdan adoptar la democracia como solución transitoria; iii) la estructura de los conflictos es tal que algunas instituciones democráticas podrían ser duraderas en caso de adoptarse, pero las fuerzas políticas en conflicto luchan para establecer una dictadura; iv) la estructura de los conflictos es tal que algunas instituciones democráticas podrían ser duraderas en caso de adoptarse, pero las fuerzas políticas en conflicto acuerdan establecer un marco institucional que no puede durar. v) Finalmente, en el caso más deseable, la estructura de los conflictos es tal que algunas instituciones democráticas pueden ser duraderas si se adoptan y así se hace. Sin embargo, Przeworski (1991) observaba de manera aguda, que el costo de estos complejos y difíciles procesos serán pagados en definitiva, por las propia democracias que emergen de esta suerte de consenso que surge de las transiciones, y que paradójicamente, buscaba hacer posibles las mismas. Así, el carácter excesivamente formal y poco profundo de éstas, será una debilidad importante con la que tendrán que lidiar nuestras jóvenes democracias.

En general en los estudios de las transiciones políticas se han enfatizado las causas de la crisis del régimen autoritario, la estabilidad inestabilidad de los regímenes políticos, el carácter procedimental de los pasos dados y los actores de los cambios (Alcántara, 1994). De esta manera ya no solo se ocupan del estudio de las estructuras, sino que también ahora se preocupan de los actores, estrategias, y los procesos políticos. Los nuevos enfoques sobre la quiebra de los regímenes resaltan la diversidad de factores que intervienen al respecto, como

las estructuras socio-económicas, los procesos políticos y las tradiciones culturales. Como se señaló, las principales fases de un proceso genérico de transición son: i) crisis del régimen democrático; ii) preparación (pugna entre el poder y la oposición); iii) decisión/instauración con la superación del régimen existente y, iv) consolidación y persistencia (Morlino, 1985, Alcántara, 1994, Linz, 2003).

La fase de la instauración es particularmente relevante pues amplía la participación, da paso a la competencia abierta de las elites, asume nuevos valores legitimadores y configura un nuevo sistema de partidos. En este sentido, los procesos electorales fundacionales son la expresión culminante de la transición democrática pues definirán procedimientos e instituciones.⁹

Eventualmente pueden darse amenazas involucionistas durante el proceso de transición a causas de la conspiración de los sectores 'duros' del anterior régimen autoritario que se sienten marginados de la nueva situación. A veces, sin intervención directa, ciertas presiones pueden conseguir limitar la liberalización y la democratización. En el largo plazo, un sólido acuerdo entre los 'blandos' y la oposición hace más duradero el pacto democrático aunque conlleve ciertas limitaciones. Si la oposición radicaliza en exceso su política puede hacer que los 'blandos' evalúen de otra forma su apoyo al cambio y den marcha atrás.¹⁰

Schmitter (1991) identifica estos estudios y análisis bajo el rótulo de 'transitología'. Básicamente, el intento se centra, en que por la vía de la comparación de experiencias de transición a la democracia en América latina y otros lugares se obtengan datos acerca de buenas prácticas en materia de tránsito a la democracia. De esta forma, los nuevos regímenes que emergen en la región en el marco de procesos de transición, apostarán por alguna de estas 'buenas prácticas'. Así, pueden optar por recuperar el ordenamiento democrático anterior –casos de Uruguay y Argentina–, elaborar uno nuevo –España, Brasil, Hungría– o dar paso a una coexistencia de ciertas normas procedentes del autoritarismo y de regulaciones democráticas nuevas (Chile, Polonia) (O'Donnell *et al.*, 1989).

La fase de consolidación significará la 'congelación' de las características esenciales del nuevo régimen democrático y la 'habitación' o cohabitación de las elites y la sociedad que hace imposible la involución autoritaria (Morlino, 1985, 1986; Alcántara, 1994; Linz, 2003; O'Donnell *et al.*, 1989).

Las definiciones, análisis y reflexiones que los autores mencionados han establecido son ciertamente el resultado de profundos y exhaustivos estudios comparados, tanto en el ámbito latinoamericano como en Europa del Sur y Europa del Este, como asimismo transiciones desde regímenes autoritarios en el cercano Oriente y en el Sudeste asiático.¹¹ Sin embargo, sobre lo cual ya no parece haber discusión es en relación con el hecho de que la (re)instauración de las instituciones democráticas en América Latina se da en un contexto de ausencia de una cultura política democrática. Los sondeos hoy muestran, en efecto, que la

democracia como valor no está consolidada ni es aceptada en América Latina. Más bien, predomina una actitud ambivalente. No obstante, la democracia sigue siendo el sistema de gobierno que la gente declara preferir aún con sus vacíos e imperfecciones.¹²

Pareciera entonces, quedar claro, que las transiciones dejaron pendientes los problemas de democratización social (cambios sociales tendentes a la mayor igualdad de oportunidades y a la participación social) y ésta podría ser una hipótesis general para este tipo de países, en cuanto la ausencia de esta dinámica resultará ser una de las condiciones de la consolidación democrática. De esta manera las consolidaciones democráticas están vinculadas tanto a la superación de estos enclaves como a la voluntad democrática por parte de los actores sociales significativos, lo que en estos países está vinculado, hipotéticamente, a los procesos de democratización social. Ello remite entonces, al problema de los actores sociopolíticos capaces de combinar democratización política y democratización social en un nuevo intento por redefinir el concepto de gobernabilidad más allá del concepto de las transiciones.

Así las cosas, parece haber quedado en el aire –y en la reflexión de muchos analistas que siguen sosteniendo que la mayoría de éstas aún no concluyen– la idea de que la transición alentó la creencia de que la democracia era, o es, algo que está en un lugar adonde hay que ir, hacia donde hay que transitar.¹³

En vez de pensar la cuestión democrática como la construcción de una forma de gobierno se ha tendido a pensarla como el puerto de llegada de los más caros anhelos políticos.

El razonamiento en una formulación sencilla puede sintetizarse de la siguiente manera: “si el tránsito supone un itinerario, y si, además, sabemos dónde tenemos que ir, también tiene que haber un plan, un programa, un curso que nos lleve a buen destino” (Camou, 1993:104). Será precisamente este modelamiento de la transición el que centrará la cuestión en el cambio de reglas del juego para el acceso al poder político, más que en el tema del ejercicio mismo de del poder o en las cuestiones referidas a la forma de gobierno lo que contribuirá a esta imagen demasiado difundida de transición en los países de la región, misma que estará a la base del paradigma de gobernabilidad que se construye a partir de ella.

Junto con el análisis de las transiciones a la democracia, el tema de la (re)democratización, será también intenso en la reflexión académica de la post-transición. En este caso, la preocupación se centrará preferentemente, en el análisis del contexto político institucional. En especial, la investigación se ha concentrado en el rol de los actores, sus dilemas, recursos y acciones en un contexto en donde la arena política se define preferentemente en función de estos.¹⁴

La variable político-institucional entonces también será objeto de atención, sobre todo en lo que se refiere al proceso de democratización en si mismo consi-

derado. Este toma cuerpo en el particular desarrollo de la construcción de los nuevos sistemas políticos democráticos. Este proceso según Di Palma (1988), contiene cuatro aspectos fundamentales: i) la calidad del producto terminado, esto es las reglas democráticas e instituciones particulares, escogidas entre las muchas posibles; ii) el modo en la toma de decisiones que conduce a la selección de reglas e instituciones, es decir pactos y negociaciones frente a acciones unilaterales; iii) el tipo de socios concurrentes, o lo que es lo mismo, el tipo de alianzas y de coaliciones forjadas; y iv) el calendario y el ritmo impuesto en las diferentes tareas y estadios de la transición.

En este punto importa señalar, que para los efectos de la reflexión politológica, se distinguen cuatro líneas de análisis sobre democratización. La primera (Karl, 1991; Schmitter, 1991) vincula modalidad de transición con la emergencia de distintos tipos de democracias políticas y con la posibilidad de su consolidación. Una segunda, inaugurada por una publicación de Juan Linz (1990) se centro en el análisis de la gestión política de la gobernabilidad democrática y vinculó la calidad de la misma con los arreglos institucionales formales existentes. Últimamente, una tercera línea ha sido inaugurada por O'Donnell centrada ahora en la calidad de las democracias emergentes, la que releva la importancia de analizar las reglas del juego formales e informales que rigen el funcionamiento de la política y marcan el 'horizonte de posibilidades' que ofrece. Finalmente, una cuarta línea ha sido la desarrollada por Cavarozzi (1991) que privilegia el análisis de los rasgos centrales de una estructura, que denomina "matriz estado-céntrica" que ha resultado de procesos históricos de larga duración y que ha tenido importantes efectos sobre los procesos políticos en América Latina (Feldman, 2001).

También, y de modo más general los procesos de democratización fueron acompañados de otros dos grandes procesos de cambio. Uno el de las reformas estructurales de la economía, que llevo al cambio de modelo de desarrollista, que giro en el esquema del 'desarrollo hacia adentro' a un nuevo modelo basado en la apertura de lo mercados internacionales, privatización, cuyo eje estará en los procesos de crecimiento hacia fuera, y que de paso junto que relevar la figura del mercado como asignador de recursos, bienes y servicios comenzara con el proceso de adelgazamiento del Estado. El otro proceso de cambio ocurrió en el contexto de las relaciones internacionales, tanto a nivel global como regional (Agüero y Urzúa, 1998). Sin embargo, y a pesar de los avances logrados en materia de democratización en algo más de una década de gobiernos democráticos en la región –expresados en la relativa estabilidad política de la región en términos de ausencia y salvo contadas excepciones–, y del cierto consenso acerca del sistema democrático, la evaluación del proceso realizado en gobernabilidad democrática es objeto de controversias.

Dos posiciones intentan avanzar en una explicación. Para un grupo, se destacan los notables éxitos alcanzados, así como la duradera estabilidad, sin prece-

dente de la democracia en la región (Nohlen, 2000). Para otros en tanto, el énfasis debe ser colocado en el carácter incompleto de la democratización, o en su falta de raigambre social, o en su establecimiento desigual en las diversas esferas de la sociedad y la política (Garretón, 1991).

Con todo, y la gran profusión de análisis hechos y que todavía faltan por hacer, la mayor parte de los autores que tercián en esta discusión sobre los procesos de democratización y transiciones, si bien coinciden en que se parte de un cierto consenso que hace posible la democracia, no serán demasiado optimistas con el desenvolvimiento y *performance* de dicho consenso básico. Estas reflexiones tienen que ver con la constatación de un cúmulo de factores que amenazaban, mediatizaban o inhibían la democratización: la pobreza de nuestros países, la fragilidad económica, la fuerte influencia militar en la vida pública a través de una serie de enclaves autoritarios aún vigentes, la laxitud de nuestras sociedades, nuestra cultura política previa, la aversión hacia los mecanismos de concertación y pactos y a la base, una visión marcadamente instrumental y formal de la democracia.

A lo anterior, debemos agregar, una serie de fracasos, golpes de Estado y reversiones históricas vividas en las décadas anteriores, que en sumados a las anteriores circunstancias antes señaladas constituirían los elementos oscuros y de déficit, definidos y caracterizados como 'plus de ingobernabilidad', que hacían poner en duda el éxito de los ensayos democratizadores en la región.

A la luz de estas reflexiones y en lo que parece haber cada vez más coincidencia tanto entre los académicos como entre los actores políticos y sociales es que el problema político de América Latina no podía ser definido exclusivamente en los términos de una transición de regímenes autoritarios militares a regímenes democráticos civiles, donde el sentido de la democracia aparece desdibujado en una lógica reduccionista que la circunscribe a la recreación de un régimen en un formato clásico de actores, reglas e instituciones. Sin embargo, preciso es volver sobre lo antes dicho en razón de que esas definiciones estuvieron, como se sabe, en el origen de una estrategia institucionalista, procedimental y gradualista de organización del régimen, como también de un discurso centrado en torno a los valores de la cultura democrática y de los pactos fundacionales; la discusión de mecánicas o dispositivos idóneos que aseguraran la forma de gobierno.

De esta suerte las transiciones y el proceso mismo de democratización buscaran desde un principio minimizar los retos y desafíos que se les imponían éstas nuevas y frágiles democracias. De esta manera, podemos concluir que desde la retirada de los militares y gobiernos autoritarios instalados durante la década de 1970 en la región se inició un largo proceso de (re)aprendizaje y de (re)descubrimiento de la democracia en América Latina.

Este proceso ha abarcado diferentes dimensiones, pero todas ellas tuvieron en común la revalorización del orden político. Así, en los inicios del proceso de

democratización, el interés por las instituciones políticas estuvo motivado por la intención de crear el ordenamiento apto para garantizar la supervivencia democrática. Este doble desafío por hacer gobernable la transición y la democracia misma, descansará en gran medida, sobre el eje estabilidad, legitimidad y eficacia que orientará el desempeño de los gobiernos latinoamericanos tras la máxima de ‘orden y cambio’.

2.4 Los componentes del modelo de gobernabilidad en América Latina: estabilidad, eficacia y legitimidad

Como hemos venido sosteniendo más arriba, las transiciones a la democracia en la región, y el proceso mismo de democratización, con su pesada carga de exigencias, condicionalidades, y escasos márgenes de maniobra política, ya sea producto de las propias restricciones del modelo de transición adoptado, o como parece darse también en mayoría de los casos, por la propia voluntad cuando no complicidad de las elites, que a poco andar comenzaron a sentirse cómodas con esa suerte de autolimitación de la clase política, que exige que ciertos ámbitos de la realidad sean puestos fuera del alcance de la deliberación –como la economía y la sociedad–, le impondrán un sello muy particular al desafío de hacer gobernable la democracia. Así, entonces en América latina, las transiciones serán una especie de curso intensivo para practicar distintos procedimientos de regulación de los conflictos y de los procesos políticos.

Esta imagen terminará por reforzar el paradigma de gobernabilidad democrática plena que presupone un tipo ideal, basado en la combinación de una proporción bastante aceptable y necesaria de legitimidad que asegure el compromiso de la obligación política por parte de los gobernados, pero donde éstos a cambio, encuentren solucionados sus problemas con eficacia razonable.

La necesidad y urgencia del desafío de hacer gobernable la transición y la democracia misma, en términos de asegurar el funcionamiento organizacional de las nuevas instituciones de la democracia, junto con demostrar que la democracia tenía más capacidad que los gobiernos militares y autoritarios para producir orden social y crecimiento económico, obligo desde el principio a poner el acento en la cuestión de la estabilidad de los nuevos regímenes y de sus instituciones. Ello ya que se sostenía –y este era el principal argumento de los sectores en el poder– que la ‘clase política’ y los ‘políticos’ serían incapaces de mantener el orden y la disciplina necesaria para el crecimiento y desarrollo. Esto es así, ya que la frontera entre estabilidad y la inestabilidad no es precisa puesto que intervienen factores aleatorios en su definición, de ahí que la percepción de uno u otro Estado sea fundamental.

Así, y muy tempranamente las transiciones debieron apostar a la contención para garantizar la tan cara estabilidad. Había que minimizar el riesgo político, y por lo tanto, la política será entendida de manera reduccionista, solo dirigida a reconocer y respetar los límites de los poderes reales. Esto es en parte así, por que el énfasis de la gobernabilidad aparece en clave de desempeño de los actores relevantes que asumen funciones gubernamentales, y de modo particular en su capacidad de adecuar la consideración de demandas socialmente sancionadas a los recursos disponible.

Esta idea de gobernabilidad apunta a que para evaluar la gobernabilidad de un gobierno resulta importante analizar: i) su capacidad de respuesta a situaciones o estados de cosas que se interpretan socialmente como exigiendo acción gubernamental; ii) la efectividad, esto es, la capacidad de vinculación y de acatamiento social de las decisiones adoptadas; iii) la eficiencia, esto es la capacidad de generar efectos significativos a partir de decisiones; y finalmente, iv) la coherencia de las mismas, en términos de ausencia de efectos contradictorios.

De esta forma, es claro que 'eficacia', 'legitimidad' y 'estabilidad' en el ejercicio del poder político, aparecen como pilares fundamentales del modelo de gobernabilidad que se articula en Latinoamérica y cuya forja son los procesos de transición en la región.

Alcántara (1994) ha señalado que la 'estabilidad' es un concepto que en gran parte de la bibliografía, especialmente aquella referida a los países democráticos desarrollados, se aproxima cuando no se ha llegado a identificar con el de gobernabilidad. La explicación tiene que ver con el predominio incontrarrestable del paradigma funcionalista en la ciencia política durante la década de los setenta del siglo pasado. Desde esta perspectiva, un sistema político tenía como finalidad fundamental funcionar bien y por tanto permanecer. La crítica al paradigma funcionalista de una parte, y los acontecimientos que han marcado la vida política en el mundo desarrollado y en desarrollo en las últimas décadas han influido para que el valor evaluativo de la estabilidad haya perdido fuerza frente a los distintos cambios políticos que se han desarrollado, tanto para conducir a la democracia como a su crisis.

Mientras que el examen de la legitimidad es de naturaleza normativa y su justificación es moral, el juicio de la estabilidad es descriptivo y su verdad/falsedad depende de la existencia de características empíricamente comprobables. En general podemos decir, que la estabilidad depende de la legitimidad y de la eficiencia, es decir del consenso y el rendimiento funcional. De esta manera, encontramos en una primera aproximación la idea en torno a que si la gobernabilidad está relacionada con estabilidad y sensación de gobierno, desde luego también lo está con los conceptos de legitimidad y eficacia. Así, se ha llegado a sostener que

la gobernabilidad sería la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones (Arbós y Giner, 1993).

El segundo componente del modelo de gobernabilidad descansa en la cuestión de la 'legitimidad'. La legitimidad, como se ha visto más arriba, remite a la sujeción al compromiso político que faculta la obediencia pacífica a las resoluciones de las autoridades. La transición implicó demostrar en los hechos, que las democracias tenían también capacidad para producir orden social y crecimiento económico. Pero esto requería cierto disciplinamiento de todos los actores sociales en torno a un objetivo orientado por el bien común en un contexto de avance hacia la consolidación democrática. Desde esta perspectiva entonces, la legitimidad no sería otra cosa, que el convencimiento de los ciudadanos de que es el sistema político resultante del nuevo orden democrático sería el más adecuado para el país, y un importante recurso para la estabilidad de las democracias, las cuales estarían en mejores condiciones para enfrentarlas graves crisis de la gestión de sus gobiernos (Linz, 1986).

Este acuerdo tácito sobre una 'reglas del juego' que debían ser respetadas llevado un punto extremo, significó en otras palabras, que se impuso un cierto discurso, que intenta gobernar la subjetividad desde la supremacía de la imagen de estabilidad y privatización de lo social. Lo que hay en el fondo de este argumento es el convencimiento que luego de un largo período de enfrentamientos y apuestas autoritarias, las mismas élites políticas, sociales y militares estuvieron por fin dispuestas a buscar compromisos políticos con el objeto de redefinir las reglas del juego para su supervivencia y mutua existencia.

Para Camou (2001) este principio de la legitimidad en el pensamiento político ha dado origen a una concepción, que ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo del 'buen gobierno'. Desde esta perspectiva, señala Camou (2001:34), las condiciones de la gobernabilidad se vincularían a una lejana tradición del pensamiento político, cual es la "tradición de la justicia y la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general". Esta línea argumental arranca con Platón y Aristóteles, continuando con Maquiavelo y Bodino hasta llegar a Locke.¹⁵ Quienes adscriben a esta línea, ven la gobernabilidad desde el ángulo del 'buen gobierno', y por lo tanto, destacan el nexo entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. Las amenazas a la gobernabilidad, tiene que ver entonces, con la exclusión y imposibilidad de importantes y amplios sectores de acceder a una vida digna. De este modo, una gobernabilidad 'progresiva', que supere e integre a una gobernabilidad 'sistémica', debería recoger, elaborar y agregar a la acción gubernamental tales demandas, colocándolas en el centro de la acción y objetivo fundamental del 'buen gobierno' (Camou, 2001).

De esta manera, la preocupación por la cuestión del 'buen gobierno' se localiza dentro del contexto de los interrogantes sobre la operatividad de los sistemas políticos democráticos en momentos en los cuales el mundo y la sociedad han derivado hacia algo muy complejo.

En otras palabras, si nos ateníamos a las condiciones prescritas y a los contextos previos, la democracia no tendría futuro; pero si la región poseía la suficiente inventiva, si era sobre todo capaz de re(construir) instituciones y establecer reglas del juego distintas, entonces la democracia podría sobrevivir a pesar de los malos y pesimistas pronósticos. De allí entonces, los esfuerzos frente a las tendencias centrífugas de los actores políticos y frente a un desborde de las demandas sociales. Así entonces, la legitimidad no era necesariamente vista como una derivación tanto de la propia legalidad del régimen cuanto de la aceptación social del mismo por su idoneidad funcional.

Por lo tanto, dependiendo de cómo los actores más significativos de una sociedad perciban la legitimidad de un régimen éste será estable o no. Es importante anotar que el bajo apoyo a la democracia en promedio en la región en la actualidad tiene que ver más con las preferencias políticas de los individuos, que muchas veces les impiden ver los logros objetivos.

Así, se entiende que la democracia como orden político ideal, cuente con una adhesión de los individuos, más bien difusa, definida como una adhesión al sistema y su principal característica sería no estar condicionada por el buen o mal desempeño del gobierno, sino por cuestiones de largo aliento sobre los que descansaría la legitimidad de este orden político.¹⁶

Hoy en día el fundamento de la legitimidad que se ha generalizado en la cultura política mundial afines del siglo XX y reside en el principio democrático representativo universal y en la regulación constitucional del Estado, pues las alternativas de tipo totalitario y autoritario están desprestigiadas en todos los sentidos (O'Donnell, 1989).¹⁷

La otra cuestión es la relacionada con la 'eficacia'. Como hemos dicho más arriba, el objetivo era hacer 'gobernable' la transición y la democracia misma, es decir había que mostrar hechos y resultados concretos. Este factor será entendido como la capacidad de traducir las decisiones en hechos, y la eficiencia –el costo de lo anterior– para satisfacer las demandas de la población (Deutsch, 1988). De forma más general, la eficacia alude a la capacidad para encontrar soluciones a los problemas básicos con que se enfrenta todo sistema político y que son percibidos más como satisfactorios que como insatisfactorios por los ciudadanos consientes (Linz, 1990).

En esta perspectiva el modelo de gobernabilidad en América Latina, considerara la política desde el exclusivo ángulo de la especificidad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio de poder. De ahí que una línea muy

influyente en el análisis de la gobernabilidad se centre en tema de la eficacia gubernamental. Un buen representante de este enfoque es Flisfisch (1989) quien plantea que la gobernabilidad está referida a la 'calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo' –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos– considerando las siguientes dimensiones: capacidad de adoptar oportunamente decisiones, efectividad de las decisiones, aceptación social de las mismas, y eficiencia y coherencia de las mismas.

Lo notable es que su planteamiento aparece bastante temprano en la discusión sobre el tema en la región lo que explica el peso de este enfoque en la construcción del paradigma de gobernabilidad. Otros autores más recientemente han seguido insistiendo en esta línea, por ejemplo Achard y Flores (1997) para quienes la gobernabilidad tiene que ver con los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas. El fraseo que releva este énfasis plantea que la gobernabilidad remite a la capacidad o incapacidad de los gobernantes para logra no solo transformar los intereses particulares de los gobernados en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social. A la base de este acercamiento está la consulta de la opinión o percepción pública sobre la gobernabilidad. Aparentemente la población, es decir los gobernados, es la más apta para definir los estándares o criterios aceptables sobre la gestión de la gobernabilidad en cuanto a legitimidad o eficacia.

Camou (2001:34) nos remite nuevamente a un origen más bien filosófico que remite a la tradición de la 'razón de Estado' acerca del componente de la eficacia en una relación que corre paralela con la de gobernabilidad. Para esta versión, la gobernabilidad "es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible". En este sentido, sostiene Camou (2001:34) el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia posee una notoria afinidad con al "noción de razón de Estado". El criterio predominante desde Maquiavelo en adelante, releva el criterio de eficacia instrumental que lo motiva esencialmente la necesidad de mantener el poder.

Para las corrientes del llamado realismo político el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado de los grados de gobierno sobre una sociedad.

En la observación de casos reales, se constata que el binomio legitimidad/eficacia se encuentra siempre oscilante; baja o sube según los cambios de la coyuntura política. A veces, el ritmo de cada elemento es distinto, pero la compensación y el balance conjunto final, inevitable. Así pues, por ejemplo, un descenso en la tasa de legitimidad, puede disminuir la eficacia; y al revés. Por otro lado, un crecimiento apreciable de la eficacia puede fortalecer una legitimidad baja. Sin embargo, un

nivel muy satisfactorio de legitimidad de origen, no garantiza suficientemente la eficacia, muy vinculada a la legitimidad de ejercicio.

Todo esto sin olvidar que siempre se cuenta con una dificultad no fácil de sortear: la mezcla de dos elementos que a pesar de su fuerte imbricación, pertenecen a mundos distintos. Lo que sí se sabe es que la legitimidad opera como una constante positiva durante algún tiempo, facilitando el camino a la eficacia y la eficiencia. Asegura la efectividad incluso en ausencia de una eficacia deseable; pero una vez que se inicia el descenso de la legitimidad, todos los valores empiezan a correr el riesgo de descenso, o incluso de arrastre, así como viceversa. De este modo, habrá que observar todas y cada una de las tres variables para conocer el momento por el que atraviesa el sistema, la intensidad de los conflictos y su posible evolución.

Estas tres variables o principios que hemos reseñado hasta aquí, estarán a la base del pensamiento de muchos actores que deben asumir posiciones de dirección y toma de decisiones en las emergentes democracias latinoamericanas. El imperativo de la eficacia parece llegar a todos los ámbitos del quehacer. Así, una vez instaurada la institucionalidad democrática, la atención se volcará hacia la resolución de los problemas concretos, estructurándose el debate en torno a temáticas sectoriales.

De esta forma, la mirada crítica de estos procesos se centrará en que las teorías de la transición tienen una vocación claramente institucionalistas porque descuidan el 'país real', atribuyendo una importancia exagerada al 'país legal'.

Parece entonces necesario, insistir en el hecho, de que la gobernabilidad se centre en el solo ejercicio efectivo (eficaz) del poder, no puede significar menoscabar los componentes consensuales del ejercicio del gobierno; de hecho, sin un grado importante de consenso es difícil pensar que las medidas de un gobierno se tornen eficaces. La evidencia empírica ha ido demostrando latamente, como a lo largo de estos años los problemas de gobernabilidad no es posible resolverlos de manera unilateral, esto es por la sola vigencia de la institucionalidad democrática. Hay un espacio fundamental de subjetividad ciudadana que parece seguir durmiendo, y al que deliberadamente o no, se le ha prestado muy poca atención.

2.5 Transición, post-transición y paradigma de gobernabilidad en América Latina

Junto con advenimiento del proceso de redemocratización, consecuencia de la erosión o caída de los gobiernos autoritarios y militares que se comienza a observar en América Latina desde mediados de la década de los ochenta, se inicia también una significativa preocupación –tanto política como académica– por los problemas de la construcción democrática y su incidencia en la gobernabilidad.

La literatura sobre el tema, comienza a perfilar dos corrientes tributarias para esta discusión: por una parte la referida a la crisis de los autoritarismos, y por otra, la que remite a los procesos de transición a la democracia.

En este punto, volvemos a concentrarnos en el rol que las cabe a los procesos de transición –como lo señaláramos líneas arriba– al analizar la reflexión sobre el tema de las transiciones y su incidencia en la construcción del paradigma de gobernabilidad en la región.

Ello, porque de la comprensión de éstas –de las transiciones–, surge una particular paradoja, que tiene que ver con las contradicciones que surgen entre las oportunidades de la democracia política que se abren y, las restricciones y polarizaciones que se derivan de las medidas de estabilización macroeconómica y ajuste que empobrecen a la ciudadanía, generando una crisis de expectativas respecto de los beneficios que traería la democracia y, una profunda decepción expresada muchas veces en retracción, desconfianza y desafección hacia la democracia y sus instituciones.

Es en el terreno de estas contradicciones –que se comienzan a evidenciar en la región hacia fines de los años 1980s– en que se plantea esta nueva discusión sobre el tema de la (in)gobernabilidad. Así, la inquietud por la gobernabilidad, estará presente a todo lo largo del difícil camino de las transiciones hacia la democracia. De allí también el alto interés de la reflexión politológica sobre el tema por cuanto ahora la gobernabilidad tendrá que centrarse en el doble desafío de que la transición a la democracia y la democracia misma sean ‘gobernables’ (Prats, 2001).

Es interesante anotar en el hecho que las transiciones a la democracia trajeron consigo un importe plus de participación, dado el carácter reivindicativo de las movilizaciones que acompañaron casi siempre a estos procesos. Esto, por cuanto, como consecuencia de tales reivindicaciones se reconocen de hecho una serie de derechos civiles y políticos largamente conculcados. Con ciudadanía activadas, en contextos recién democratizados hay dos conjuntos de hechos que contribuye a explicar tales comportamientos. Por un lado, la larga espera de buena parte de los actores sociales –especialmente populares– para resolver elementales y viejas demandas socioeconómicas y particularmente políticas,

relegadas o cuando no, negadas por los regímenes autoritarios. Por el otro, el rápido e inevitable desplazamiento hacia la una politización cuando no ideologización de temas y demandas, y especialmente la polarización de las posiciones desde las cuales se formulan, resultado sin duda de la creciente polarización socioeconómica existente heredada y agravada por el recetario neoliberal del 'Consenso de Washington'.

El reto de hacer gobernables estos procesos altamente complejos condicionara no solo las estrategias de los actores de la transición, sino que también determinara en la mayoría de los casos la definición misma que se acabo adoptando de democracia. Esto significaba en los hechos intentar en paralelo despejar el desafío de la organización política, ampliar la participación social, activar ciudadanías ausentes o aún con miedo, y estabilizar las instituciones, es decir, asegurar la construcción democrática, además de hacer frente a otra polarizaciones sociales, resolver las nuevas modalidades de inserción internacional y de enfrentar las debilidades derivadas de crisis fiscales de un Estado cada vez más ineficiente e incapaz de satisfacer las mínimas demandas sociales, todo ello en un contexto de orden y convivencia pacífica, es decir en condiciones de gobernabilidad democrática.

Sin embargo, estos mismos condicionamientos, elevados a la categoría de verdades inmodificables, se erigirán más temprano que tarde en verdaderos obstáculos para la profundización posterior de la democracia.

De allí que el análisis de la idea y practica de la gobernabilidad en el contexto de las transiciones sirva para observar esta dificultad.

No cabe duda que la emergencia del modelo de gobernabilidad en América Latina arranca y es inseparable de la transición. Los procesos de retorno a los gobiernos civiles fueron percibidos por sus actores principales como un tránsito difícil entre fuerzas contradictorias, ciertamente imprevisibles, y siempre en el límite, a punto de estallar y difíciles de manejar.¹⁸

La dificultad viene dada por el hecho de que había que hacerse cargo de varias complejidades. Por un parte la desconfianza de los militares, sus resentimientos y temores corporativos de una suerte de revancha en el tema tan sensible de la justicia por las violaciones de los derechos humano. El no exento (re)aprendizaje de la clase política y la tentación de volver a conquistar el poder muchas veces cargado de nostalgia por los espacios y posiciones antes conquistadas y que los gobiernos autoritarios y militares se habían encargado de borrar.

Por otro lado, había que dar señales inequívocas de confianza hacia los mercados para detener los temores de los inversionistas internacionales y asegurar que los capitales instalados o emigrarían. Por último, había que contener el espiral de nuevas y viejas demandas enarboladas desde la sociedad civil, que creía que había ganado espacios legítimos en su lucha a favor de la recupera-

ción de la democracia, y especialmente de los gremios y trabajadores que manejaba una concepción de los tiempos de espera mucho más de corto plazo y por el contrario de mayores urgencia que los muchas veces poco experimentados nuevos líderes de los gobiernos de la transición.

De esta manera, el concepto de gobernabilidad se comenzó a asociar a esta idea de intento de estabilización y prioridad de hacer gobernable la transición. Gobernabilidad fue el nombre que se utilizó para hacer referencia al objetivo que se quería conseguir en ese complejo escenario, esto es, de lo que se trataba era de asegurar la estabilidad del régimen civil democrático frente a la posibilidad no del todo ausente de regresión militar, frente a las tendencias centrífugas de los actores políticos y frente a un desborde de las demandas de la sociedad, y todo ello en un contexto de sujeción del orden social y sobre todo del esquema de modelamiento económico con un fuerte componente neoliberal.

Como señala Güell (2002:2) se trataba de un problema práctico al mismo tiempo que simbólico. Había que asegurar el funcionamiento institucional y de gestión del Estado en un contexto de democracia y había que demostrar que esta tenía más capacidades, fortalezas y ventajas que la dictadura para producir orden social y crecimiento económico. Se trata en definitiva de una suerte de idea práctica, 'realista' y 'temerosa' de gobernabilidad. Esta imagen de gobernabilidad como contención de las fuerzas centrífugas que amenazan la democracia condujo a una cierta imagen de ejercicio democrático como 'suma cero'. Por lo mismo, las ideas de consenso, límites, concesión y contención ocupan un espacio central en la aplicación latinoamericana del concepto de gobernabilidad.

Esta particular concepción de la gobernabilidad, tan pragmática y mediatizada por las formas que asegure la obtención de resultados ha llevado a desarrollar en los actores políticos una hipersensibilidad frente a los riesgos del ejercicio político, la innovación y la audacia para promover los cambios, es decir pareciera ser que se ha impuesto un cierto manto tendiente a invisibilizar las posibilidades del ejercicio político y de la política. Este esquema ha conducido a lo que muchos analistas han denominado la 'trampa temporal' de la transición a la democracia. Ahora bien, es posible reconocer cierta funcionalidad y comodidad por parte de la clase política en relación con este esquema. Por una parte, por que se hace más presentable en términos públicos la exorcización de algunos fantasmas del pasado, y por que posibilita de paso, que ciertas cuestiones de la realidad sean dejadas fuera del alcance de la deliberación, como son los asuntos económicos y los referidos a la sociedad.

Es posible sostener entonces que la idea de gobernabilidad instaurada con las transiciones fue coherente con una apuesta muy limitada acerca de los satisfactores de la demanda social que subyacía a la lucha por la democracia:

contención del temor a un nuevo ‘desorden’ y satisfacción de las necesidades básicas por medio del consumo (Güell, 2002). Sin embargo a poco andar, y luego de transcurrido los primeros años del retorno a la democracia en muchos países de la región los procesos de transición comienzan a expresar de parte de la sociedad cierta insatisfacción con los mismos. La dificultad para reconocer las demandas de la subjetividad social, los problemas con la transformación de la subjetividad y la consecuente retracción social constituyen síntomas inequívocos derivados de este ejercicio de estabilización de las instituciones en la década de los noventa.

Es a la luz de estos hechos, que este proceso de transiciones en la región podría ser definido como primordialmente un período de reconstrucción y protección institucional, por el carácter predominantemente jurídico y político antes que cultural y social que asumen las instituciones de la democracia en el período de la transición y post-transición. Precisamente de este intento de normalización institucional y, en nombre de la estabilidad y el consenso, surgen los silencios y omisiones que han afectado al funcionamiento de las mismas y, que han mermado su credibilidad y eficacia en términos de la valoración que acerca de las mismas hace la sociedad y los ciudadanos.

Así, la relación establecida y pautada por nuestras instituciones cooptadas por una peculiar transición condicionaron y moldearon la lógicas de vinculación entre el nuevo Estado y la sociedad civil, las que se articularon sobre una nueva forma de subjetividad, desde la cual se posterga la legitimidad ciudadana y se promueve la estabilidad social. Desde esta perspectiva, los discursos de la transición democrática se han articulado sobre una estrategia de “gobierno de la subjetividad” que posterga la soberanía de la sociedad civil y promueve la estabilidad de un proyecto modernizador con sus luces y sombras.

Lo que tenemos en definitiva, es que junto con la demanda de seguridad y estabilidad coexisten las aspiraciones de participación y cambio social. Sin embargo, estas últimas debieron ser postergadas en función de las reglas del juego que se imponen y que apuestan de manera canónica sobre los principios de estabilidad, legitimidad y eficacia.

Así, esta idea de gobernabilidad que emerge en la región a principios de los años 1990s resulta coherente con otra apuesta que reduce este proceso de (re)democratización a la contención de un desorden y a la satisfacción de las necesidades básicas por medio del consumo.

De allí, que algunos planteamiento vinculen también este emergente modelo de gobernabilidad al neoliberalismo, respecto del cual sería funcional. Como muy acertadamente señalo Garretón (1991:4) “las transiciones políticas dejan pendientes los problemas de democratización social (cambios sociales tendientes a la mayor igualdad de oportunidades y a la participación social) y ésta pasa

a ser, como hipótesis general para este tipo de países, una de las condiciones de la consolidación democrática”.

Los resultados de esta práctica de gobernabilidad ‘políticamente correcta’ con los principios señalados de estabilidad, legitimidad y eficacia ha mostrado, paradójicamente, otros resultados. No cabe duda que en un número significativo de países ha generado un notable grado de estabilidad de las instituciones e la democracia, más allá de los efectos que han provocado los silencios y omisiones de las mismas que han afectado su funcionamiento y, que han minado su credibilidad y eficacia. También ha creado un contexto favorable al desarrollo de la economía, y por último ha contribuido al proceso de modernización de las instituciones, de las prácticas sociales y de la infraestructura disponible.

Sin embargo, existe una contracara, en la que hay que prestar especial atención a dos tipos de cuestiones. Una radica en el amarre en doble vía al modelo económico. Por un lado se destacan sus éxitos y su imposición incontrarrestable en un mundo globalizado permeándolo de una suerte de falta de cuestionamiento acerca del mismo. Esto genera una cierta posición de comodidad ya que libera a los actores políticos de un profundo y muchas veces paralizante debate. El efecto de lo anterior se extiende a un cierto silenciamiento de las demandas de otros actores ya que el modelo se vuelve un verdadero dogma de fe. Como señala Güell (2002:5) “la gobernabilidad supone paradójicamente, que no haya grandes inestabilidades económicas que gobernar”.

De otro lado, este paradigma de gobernabilidad entendido como un entramado de reglas entre factores reales de poder que garantizara estabilidad en el largo plazo, ha tenido como efecto un creciente divorcio entre el ejercicio de la política y la dinámica de la sociedad lo que se ha expresado en que al proceso de transición democrática en América Latina le ha faltado difundir y consolidar en el comportamiento social colectivo valores cívicos que identifiquen al conjunto de la sociedad con un proyecto de nación fundamentado en los principios de la solidaridad y la responsabilidad.

En palabras de Camou (1993:111) “quizás el haber concentrado tanto esfuerzo en enfrentar el problema de quién gobierna, el problema de la forma de gobierno (democracia o no democracia), ha restado energías, para encarar el otro gran y grave problema de la política gubernamental: la cuestión del grado de gobierno, de la eficacia decisional, de la capacidad para imponer políticas, en última instancia, el viejo problema del ejercicio del poder visto desde el renovado cristal de la gobernabilidad”. En ausencia de estos valores, que involucran la participación de todos los actores sociales, es difícil consolidar un proceso de transición democrática que se ve afectado por una situación de crisis económica, falta de confianza en las instituciones políticas del sistema y falta de cohesión social.

De esta manera el paradigma que emerge de gobernabilidad busca a través de un entramado de reglas entre factores reales de poder, garantizar la estabilidad. Esto se refuerza con la preocupación de los actores y élites quienes manifestaran una decidida disposición y disciplinamiento por mantener la gobernabilidad, aun a costa del desarrollo democrático. Y este será en definitiva, la impronta que caracterizara las transiciones en la región en donde una lógica virtualmente contractual –base del paradigma de gobernabilidad– emergió como la prescripción que se requería para estabilizar a las jóvenes democracias latinoamericanas. La democracia aún a este precio, era preferible a la ausencia total de esta.

Como apunta de manera pesimista Przeworski (1991) las democracias debieron pagar el precio de cierto conservadurismo por su existencia, retirando ciertos temas del dominio público y del brazo de la justicia. El credo gubernamental de la normalidad política subordinara entonces los imperativos democráticos a este modelo de gobernabilidad. La situación en América latina, en los últimos tiempos, no hace otra cosa sino reforzar al menos parcialmente, esta percepción.

Esta visión minimalista de la democracia, remite en último término, a la supremacía de lo ‘posible’ como principio fundamental del paradigma emergente de gobernabilidad. Este fue posible, por que además del contexto de fragilidad en que se encontraban las nuevas democracias frente a la todavía latente amenaza de involución autoritaria, se articulara, una singular alianza entre un sector influyente y significativo de teóricos, académicos y miembros del *establishment* político, económico y social que respaldarán desde la racionalidad de sus discursos esta estrategia. Estos, junto a la capacidad operativa y de poder de las elites, terminaran por imponer el argumento –a todos ojos reduccionista, pero quizás realista– de que democracia bien “valía una misa” (Hermet, 2000).

Muchos de estas características y rasgos enunciados más arriba marcaran también el proceso de emergencia del paradigma de gobernabilidad en Chile y sobre el cual profundizaremos en el siguiente capítulo.

Notas

-
- ¹ El enfoque marxista por ejemplo apunta a otras razones para explicar los problemas de ingobernabilidad. Según este la inestabilidad crónica de la democracia se originaría en la economía, donde la caída de la tasa de ganancia, la sobreproducción, y sobre todo el trabajo asalariado y la competencia derivada de la apropiación privada de la ganancia, llevaría a una contradicción insalvable entre clases, y a luchas políticas desordenadores de la vida política, que confirmarían la tesis de que la democracia burguesa y el capitalismo estaban en una crisis terminal.
- ² Luís Aguilar, sostiene que la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, ver *El estudio de las Políticas Públicas*.
- ³ No es una curiosidad menor el hecho que hace poco más de 15 años el término de gobernabilidad no aparecía en ningún tratado especializado, no lo registraban los diccionarios disciplinares más conocidos y estaba muy lejos de ser un vocablo en uso común entre los políticos, funcionarios gubernamentales y observadores informados.
- ⁴ En una perspectiva gramsciana, el desorden provocado por el cambio y la incapacidad para institucionalizarlo y hacer frente a las demandas, tenía que ver más con la incapacidad de la clase gobernante, cuya incompetencia para dirigir y ordenar la sociedad la convertiría en débilmente hegemónica. El caso de Chile durante el gobierno de la Unidad Popular del Presidente Salvador Allende (1970-1973) parece confirmar esta línea interpretativa, ello dado que fue la incapacidad de la propia coalición, de sus partidos y de sus dirigentes lo que no permitieron concluir con éxito la experiencia de la vía electoral y democrática al socialismo iniciada en la región con el triunfo del socialista Allende. Para más ver Faletto (1991).
- ⁵ Del griego *parádeigma* 'modelo, ejemplo', derivado de *deiknymi* 'yo muestro'.
- ⁶ El ejemplo del gobierno del Presidente Argentino Raúl Alfonsín ilustra dramáticamente cómo el propósito de concertar un sistema político se ve interferido e incluso contradicho por la urgencia de gobernar.
- ⁷ El ciclo de transición a la democracia en la región se completaría en términos de hitos con el inicio de la transición chilena a partir del plebiscito de 1988, las primeras elecciones abiertas en 1989 y la instalación del régimen democrático en 1990.
- ⁸ Los ensayos compilados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead, pretendieron explicar las causas modelos y tiempos de las transformaciones democráticas. Uno de sus principales aciertos fue el haber difundido una serie de conceptos clave para hacer referencia a la erosión de gobiernos autoritarios y la irrupción de procedimientos democráticos. Así, hoy resulta frecuente hablar de liberalización, democratización y consolidación en tanto fases transicionales. La identificación de los actores involucrados (blandos, duros, moderados, maximalistas) y de sus estrategias (apertura, negociación, cierre) es también fruto de este trabajo.
- ⁹ Para el caso de Chile, los hitos electorales están marcados por la elección presidencial de 1989, que significó la derrota de Hernán Büchi, candidato del continuismo autoritario-miliar, por parte del candidato de la oposición reunidos en la Concertación de Partidos por la Democracia Patricio Aylwin. Un resultado similar se verificó en las elecciones parlamentarias de ese año, que no obstante significar un triunfo en los votos este no se expresó en una correlación de fuerzas de mayoría en el congreso para la oposición como consecuencia del recién estrenado sistema binominal.
- ¹⁰ Por ejemplo, en las amenazas a las estructuras verticales de los mandos militares por supuestas participación en violaciones de derechos humanos o enriquecimiento ilícito, o a las críticas a la alta nomenclatura, integridad territorial del Estado, posición del país en las alianzas internacionales, derechos de propiedad, reglas del mercado, incitación uso de la violencia, constituyen los 'miedos' con que las transiciones en la región y en Chile debieron cargar.
- ¹¹ No obstante lo anterior, la aplicación a estudios de casos específicos no es tan simple. Por ejemplo, las particularidades de la transición chilena, en la que se verifica una entrega de poder negociada entre el gobernante y la oposición no maximalista o sector moderado, con

un plebiscito programado por el propio régimen dominante y bajo normas constitucionales establecidas por este mismo régimen, dificulta su definición y precisión.

¹² Según los resultados del informe del Latinobarómetro 2003, la evolución del apoyo a la democracia y la satisfacción desde 1995 a la fecha muestra que este no depende del desarrollo económico, aunque se ve afectado por éste en sus grandes dimensiones. Tampoco desciende sustancialmente con las crisis políticas del período 1996-2003. Entre estos años ha perdido en promedio solo 8 por ciento de apoyo de un 61 por ciento en 1996 a un 53 por ciento en 2003.

¹³ El caso de la transición chilena ilustra este aún inacabado debate acerca del término o no de la transición. Esta discusión aún está atravesando por la contingencia y por lo tanto sigue formando parte de la coyuntura. No es todavía un tema que haya pasado al juicio de la historia, tanto así que muchos de los actores de este proceso son aún los protagonistas de la dinámica política, económica y social del país. En el capítulo siguiente analizaremos estos hechos con más profundidad, pero adelantamos que esta imagen difundida de transición en la región base del paradigma de gobernabilidad encuentra su máxima expresión en el caso chileno.

¹⁴ Últimamente, desde el campo de la gestión de las políticas públicas y de la propia ciencia política se ha ido colocando especial atención el papel que juegan los actores en el diseño e implementación de las políticas. En este punto, es necesario preguntarnos acerca de ¿qué entendemos por actor estratégico? Este, a diferencia del resto de los actores, se caracteriza por que dispone de recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia relevante y potencialmente un poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad.

¹⁵ Ver al respecto el artículo de Carlos Peña "Locke y la filosofía política".

¹⁶ La reciente experiencia en Argentina parece demostrar esta afirmación. El apoyo a la democracia en la encuesta del Latinobarómetro 2002, cuando estaba afectada por una gravísima crisis política y económica, no bajó en los años anteriores en que creía que había un buen desempeño de su economía. Lo que ocurrió en Argentina fue que mientras la legitimidad democrática se mantenía estable, disminuyó en forma drástica la percepción sobre la eficacia.

¹⁷ En el caso de Chile, la aceptación social fue llevado al extremo como veremos en el capítulo siguiente. En efecto, durante los años 1990s, tras la restauración de la democracia, el conjunto de la sociedad parecía empeñado en evitar hasta el menor deterioro de las instituciones de la democracia. Desde la centroizquierda, el acento se ponía en el poder ejecutivo y especialmente en la coalición de gobierno, el poder legislativo y las instituciones morales; desde la centroderecha, en las Fuerzas Armadas, en el orden judicial e incluso en aquellas instituciones que de modo obvio eran transitorias, pero servirían de "enclaves" contra la marea reformista.

¹⁸ La transición chilena está plagada de muchos de estos episodios, los más críticos fueron el ejercicio de enlace y el caso de los 'Pinocheques' (1990), el llamado 'Boinazo' (1993) y las reacciones vinculadas con el procesamiento, condena y encarcelamiento del General Contreras. Estos son solo los ejemplos más notables que culminan con la crisis por la detención del General Pinochet en Londres. En el capítulo siguiente volveremos sobre estos casos que van a imprimirle un sello muy particular a la 'políticamente correcta' transición chilena. Para más datos ver por ejemplo de Ascanio Cavallo *La historia oculta de la transición chilena*.

Capítulo 3

El contexto del paradigma de Gobernabilidad en Chile: La transición a la democracia

Analizar la emergencia del paradigma de gobernabilidad en Chile, al igual que en la región como se sostiene en el capítulo precedente, requiere delinear la trama y dinámica del proceso de transición y consolidación democrática ya que éste lo condicionará. Lo anterior, no puede separarse del mismo modo de la definición del rol jugado por los principales actores políticos y sociales en dicho proceso.

El proceso de transición no siguió un derrotero preciso y único, como lo ha querido ver cierta mitología transicional, sino que muy por el contrario, los cambios y acomodos serán una constante en el desarrollo del mismo. El resultado es una 'transición vía transacción' donde se establecerán las reglas del juego político y económico. Esta opción estratégica, con un fuerte cable a tierra, expresado en un marco de realidad, permite explicar en términos más analíticos buena parte de las restricciones de la actual democracia chilena, asumidas como un costo menor, dado el objetivo primordial de recuperar la democracia.

De esta manera, el logro principal de la transición en términos de lograr la instauración e instalación de la democracia, generara en buena parte, condiciones adversas para las fases posteriores de la democratización. Especialmente, en lo que se refiere al impulso de medidas de política y reformas en el campo de social, político y económico.

Nuestro interés por la relación entre transición y gobernabilidad se explica en la medida que en tanto persisten legados políticos, que se derivan de los procesos de la transición mal resueltos –como sería en el caso de la mayoría de los países de la región–, estos generarán obstáculos y *cleavages*, cuya permanencia en los procesos políticos normalizados, afectarán irreversiblemente las condiciones de la gobernabilidad de los países de la región, situación a la que no escapa el caso chileno, que más bien parece resultar ser paradigmático.

¿Qué caracteriza al proceso de transición a la democracia en Chile?, ¿cuáles fueron los actores y sus elecciones?, ¿cuáles sus opciones y estrategias, así como los aprendizajes en este proceso iterativo?, constituyen algunas de las preguntas que en las páginas que siguen se intentaran abordar.

3.1 El proceso de transición a la democracia en Chile

Como en todo proceso, la existencia de un conjunto de actores por una parte, así como, las consecuencias que se derivan de sus acciones y decisiones constituyen un complejo entramado que muchas veces se ha intentando simplificar o reducir para los efectos del análisis. Junto a una cierta racionalidad modelística, hay también un sinnúmero de variables que a su paso generan cambios que se expresan en muchos resultados en dicho proceso. La transición a la democracia chilena es en buena medida más la práctica de ensayo y error, de acercamientos sucesivos que influirían en las decisiones de los actores, que el solo resultado de estrategias deliberadas. Por otra, es también el producto de una serie de hechos y situaciones improvisadas, que abrió un significativo espacio de adaptación de los actores en contextos particularmente fluidos.

Estos mismos hechos hacen más complejo el análisis del proceso de transición en Chile, que responde mucho menos a una estructura de cambio racional –que sin embargo ha hecho de éste un modelo de democratización regulado por una lógica de juegos estratégicos– sino que se acerca más, a una trayectoria de sucesivas inflexiones y cambios dentro del mismo. Esto se explica en buena parte por que la variable temporal, ha sido una aproximación recurrente para analizar el proceso de transición. Como lo señala un actor clave del proceso de transición el ex Ministro Secretario General de Gobierno Enrique Correa:

“La transición fue un camino gradualista, bastante conciente, bastante racional. Yo tengo la impresión que nuestros gobernantes, tenían ya en la cabeza los conceptos claves que han presidido estos años. Ahora no es que hayan sido ni profetas, ni dioses ni milagrosos sino que muchas de las cosas que han ocurrido en el tiempo han tenido que ver con un conjunto de circunstancias que se conjugaron”.¹

Con todo, resulta necesario matizar este enfoque a la luz de los avatares de la contingencia y, sobre todo del rol de los actores, que darán lugar a sucesivas inflexiones a lo largo del mismo proceso. Para intentar un acercamiento que de cuenta de éste matiz y, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, recurriremos a un modelo para el estudio de la transición desarrollado por Alcántara (1992, 1994) que distingue cinco elementos básicos en el mismo: i) las características del régimen político anterior, ii) el colapso del mismo, iii) la estrategia de cambio, iv) las características del nuevo régimen y, v) el escenario internacional. Todos ellos conforman un abanico de elementos de indudable incidencia en la gobernabilidad del nuevo régimen que emergerá.

Como hemos venido sosteniendo, nuestra hipótesis, es que el modelo de gobernabilidad que se instala en Chile a comienzo de los noventa, es en buenas cuentas el resultado de una transición ‘sui generis’. Así, el paradigma que emerge

quedará significativamente marcado por las características que se desprenden del análisis del listado de elementos. En primer término, resulta necesario a los objeto de este análisis intentar precisar un acercamiento al entendimiento que le daremos a la transición a la democracia en Chile. Esta también, es una cuestión tanto o más compleja que el intentar un modelo de análisis acerca de la misma. Esto por una parte, por la falta de acuerdo sobre lo que entendemos cuando nos preguntamos por ¿qué es la transición a la democracia?, y por otra, por qué a casi 16 años, el debate acerca del término o no de la transición no se ha cerrado aún, y sigue cruzado por la contingencia y, por lo tanto sigue haciendo parte de la coyuntura política del país.

Este claramente, no es todavía y a pesar de los intentos por cancelarlo un tema que haya pasado el juicio de la historia, tanto así que buena parte de los actores de este proceso son aún los protagonistas de la dinámica política, económica y social que vive Chile.²

Esta complicación para avanzar en una definición remite a lo elusivo del término, y por cierto, a lo discutible y relativo de los acercamientos que se utilizan para los análisis y que intentamos sintetizar en el capítulo anterior. Como ya se ha dicho, buena parte de las definiciones, remiten de manera casi exclusiva a su acepción temporal o cronológica.

Así, por transición se entiende el período, de duración extremadamente variable, que transcurre entre la caída de un régimen y la toma de completo control de las redes del poder por parte del régimen que viene a substituirlo. En el caso concreto de la transición democrática, esta se considera terminada cuando el nuevo régimen logra instituciones regulares y una constitución mayoritariamente acatada y cuando las nuevas autoridades consiguen imponer su supremacía a los militares o a las 'nomenclaturas' que anteriormente detentaban el control del Estado (Garretón, 1991; Mainwaring, 1986; Linz, 1986).

Desde esta perspectiva, en el caso de Chile, esta remitiría al lapso que transcurre entre el cambio de un régimen militar autoritario a uno civil democrático. Es decir, subyace en esta línea de análisis, la noción de transición más próxima a una formula descriptiva que sugiere un movimiento de desplazamiento de un régimen a otro perfectamente acotado.³ Según Boeninger (1998), la transición habría terminado en estricto rigor durante el mandato constitucional del Presidente Patricio Aylwin que consolidó la institucionalidad democrática.

"La idea de transición que teníamos estaba vinculaba al termino de la amenaza frente a la recaída de un régimen autoritario, ósea cuando la regresión autoritaria dejo de ser una amenaza real, cuestión que para nosotros se ubicaba a mediados del periodo de Aylwin el año 1992. Es decir cuando era claro que los militares, la marina, la aviación y carabineros habían vuelto a sus cuarteles, y que en el ejército no había ningún ánimo de seguir en la política y que el único punto de fricción era el propio Pinochet, pero

ciertamente este por si solo no tenía ninguna fuerza para una aventura involucionista. Desde el momento que funcionan todas las instituciones democráticas, parlamento, presidencia, poder judicial, partidos políticos para mí había democracia, entonces yo pienso que la transición se ubica ahí”.⁴

En esta misma dirección, para Huneeus (2003) se trataría más bien, de un proceso de reforma y no de ruptura, de acuerdo al principio de legalidad, a través de los canales institucionales delineados por el antiguo régimen para regular la sucesión. Sin embargo, dentro de esta misma vertiente que delimita la transición a un tiempo acotado podemos encontrar matices. Autores como Manuel Antonio Garretón (1991), colocan el acento en que la transición constituiría un proceso, quizás el más importante, de otro mayor, la democratización política. La transición no sería otra cosa que el paso de la dictadura a una democracia. La misma se desencadena con el resultado del plebiscito de 1988.⁵ En ese momento se cancela “definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones no democráticas del pinochetismo civil y militar” (Garretón, 1991:116).

Este breve proceso, termina con la instalación del primer gobierno democrático en marzo de 1991.

Sin embargo, “se trataría de una transición incompleta que habría dado origen a una democracia restringida, llena de enclaves autoritarios y de baja calidad”.

Godoy (1999) en tanto, plantea que este proceso remite al conjunto de condiciones procedimentales mínimas para que la democracia entre en la fase de consolidación y profundización. La misma idea parece estar en Santiso (1996) quien sostiene que la transición chilena responde a un modelo de cambio político gradual y consensual.

Aunque con matices como hemos señalado, la mayoría de estos acercamientos coinciden en un punto central, todas ellas parten de la idea subyacente del ‘pacto’ sobre ‘reglas del juego’. Así, la transición en Chile correspondería más propiamente a lo que se ha dado en llamar ‘transición vía transacción’, cuya principal característica es que se trataría de procesos regulados de disolución –y autodisolución– del régimen autoritario.⁶

Una interpretación más pesimista y que se inscribe en una corriente más crítica acerca de este proceso es la de Moulian (1997). Para éste, el cambio del régimen militar al actual, no es más que la permanencia de un orden construido por la dictadura y ahora encubierto bajo formas más *light* (el ‘transformismo’ o ‘gatopardismo’). Es la mantención de un modelo social y económico, con retoques en el ‘ropaje’ de la política, instituido en la revolución capitalista iniciada en 1973. De acuerdo a la interpretación de Moulian, es esta decisión política la que ‘sacraliza’ o ‘naturaliza’ el orden creado e impuesto por el régimen militar-cívico que llevó a cabo la ‘revolución capitalista’. Con un Senado dominado por la derecha –reforzada por ‘la bancada militar’–, la Concertación se verá imposi-

bilitada en sus intentos de transformar la Constitución en beneficio de la democracia y las mayorías. Moulian acusa a la Concertación de 'gatopardismo', es decir de encontrarse realizando las transformaciones necesarias para que todo quede igual, igual a como Pinochet y los suyos lo decidieron en 1980.

Lo cierto es que para una gran parte de los actores políticos y sociales que constituyen un grupo más heterogéneo y por ello menos identificable la transición no habría culminado mientras no se superaran los 'enclaves autoritarios' como los senadores designados, el sistema electoral binominal, la inamovilidad de los comandantes en jefe y la reestructuración del Consejo de Seguridad Nacional y el Tribunal Constitucional.⁷ Esto explicaría en parte, las restricciones a la democracia asumidas como un costo menor, que hicieron posible la salida del general Pinochet del gobierno.

Sostendremos aquí, que la idea de transición en Chile se aproxima más a la construcción de una situación a medio camino de tránsito a la democracia, que supone un equilibrio en la correlación de fuerzas entre los sostenedores del viejo régimen que se retiran y, los partidarios de la recuperación de la democracia que logran acceder a la dirección del Estado, luego de una negociación explícita o implícita.

De esta manera, y para los efectos de éste análisis, importa señalar por ahora, y sin entrar todavía al fondo ni a las consecuencias que de ello se derivan, que se parte del supuesto de que las reglas del juego de la transición en teoría permitirán avanzar hacia la consolidación del régimen democrático. Tanto el proceso de transición como el de consolidación democrática se verán afectados tanto en sus aspectos formales como operativos por los cinco elementos básicos del modelo –características del régimen político anterior, el colapso del mismo, la estrategia de cambio, las características del nuevo régimen y el escenario internacional– que utilizaremos para el estudio de la transición a la democracia en Chile. Aunque éste será el modelo al que recurriremos para intentar avanzar en el análisis, adelantamos que no es posible agotar aquí cada uno de los elementos. Lo que más bien nos interesará, es bosquejar las principales líneas que caracterizan a la transición chilena, tanto en sus aspectos formales como en su lógica operativa, a la hora de su funcionamiento, y por ende de la evaluación su grado de gobernabilidad, lo que necesita tener en cuenta los elementos señalados en el modelo.

3.1.1 Las características del régimen político anterior

Uno de los elementos que hay que analizar con especial relevancia, dice relación con las características de los regímenes no democráticos desde el cual se inicia el proceso de transición. En efecto, parece razonable pensar que las diferencias de los regímenes tienen enorme importancia para entender los cambios políticos que se efectúan a partir de ellos. Cuando hablamos de las características del régimen anterior, nos estamos refiriendo a la necesidad de analizar las causas de su origen, la base social y política que lo apoyó, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia de la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos y la existencias de principios de legitimidad (Alcántara, 1994).

Para el caso de Chile, el drama que experimentó el país durante 17 años no se reduce solamente al fracaso de la democracia en 1973, sino que también está centrado en el régimen que lo sustituyó y más específicamente, en los factores que hicieron posible la alta coerción aplicada desde el día del golpe militar.

Como señalan la gran mayoría de los análisis, el quiebre de la democracia en Chile, es más el producto de la incidencia de variadas causas, que la sola explicación a través de la más importante de una de ellas.⁸ Estas se encuentran en un espectro bastante amplio y multicausal que va desde las debilidades institucionales, expresadas en las restricciones a la participación política, pasando por las dificultades económicas derivadas del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el aumento de la brecha social en una sociedad con profunda desigualdades que fue larvando una serie de conflictos, hasta los errores de diseño e implementación de medidas durante el gobierno de la unidad popular. Sin embargo, la confrontación ideológica creciente, parece haber sido el elemento que gatilló la crisis político institucional al debilitar las bases del orden pluralista del sistema democrático.

Este proceso se había iniciado ciertamente mucho antes, desde que se empiezan a imponer las grandes 'planificaciones globales' que pretendían cambiar la sociedad chilena.⁹ Cada una, con un discurso cerrado y autoreferencial, pretendió instalar su modelo de utopía excluyente, el que debía partir siempre de cero (Maira, 1998).

Frente a la pregunta referida al porque se tomaron las decisiones que llevaron a establecer un régimen altamente represivo, nos encontramos con varias respuestas. Por un lado, factores históricos que influyeron en las elites y en un parte de la población –especialmente de sectores de derecha y militares– que fue engendrando una creciente tradición anticomunista aguzada por el bipolarismo este-oeste que vivía el mundo en esos años. Sin embargo es posible también reconocer otras.¹⁰

Durante mucho tiempo sin embrago, pareció imponerse sin contrapeso las interpretaciones monocausales de la crisis de 1973.¹¹ Con todo, cuando se ana-

liza la crisis de la democracia en Chile como un fenómeno esencialmente político, emergen algunos elementos que parecen estar a la base del profundo quiebre en la sociedad chilena a fines de la década de los sesenta.

Estos elementos principales resultan ser: i) la radicalización ideológica de los partidos que llevo a la polarización no solo del sistema político, sino que también de la sociedad; ii) la formulación de proyectos globales de planificación, resultado de la sobre ideologización y, iii) la lógica de la imposición del proyecto y del programa, que en el caso de la Unidad Popular se hizo sin contar con mayorías necesarias y supliendo con la movilización social y el uso de los poderes administrativos del ejecutivo la fragilidad de una mayoría relativa para promover los cambios que se proponían (Boeninger, 1998).

Después de más de treinta años, lo que parece seguir prevaleciendo es una visión antagónica del golpe de Estado: los adversarios del régimen lo identifican como un acto brutal que puso término en Chile la democracia republicana, mientras que sus partidarios lo consideran como un acto de liberación del marxismo, que había comenzado a instalarse con el triunfo parcial en la urnas de Allende en 1970 (Huneus, 2003).

En relación al punto referido a la base de apoyo del régimen, es posible señalar que este contó con importantes adhesiones de los partidos opositores al gobierno del presidente Allende, de sectores industriales, terratenientes y, de un importante segmento de la clase media cansada de la violencia y desorden que había caracterizado al país en los últimos años, y que servirá de base para la articulación de un movimiento cívico militar al que se sumarian también, sectores populares cooptados por el régimen.¹² La Iglesia Católica en cambio, criticó muy tempranamente el golpe militar, y comenzará una decisiva defensa de los derechos humanos.

En la consolidación autoritaria del régimen, van adquirir sin embargo, una gran importancia grupos de derecha renovada representados en lo político por elementos nacionalistas, pero principalmente por el 'gremialismo' y los llamados 'Chicago Boys'.¹³

El contexto general de participación en el país se caracterizó en esta etapa por que la participación ciudadana se encontraba fuertemente limitada dada las características de coerción y uso de la violencia impuestas por el régimen, que se expresara tanto en la persecución de los militantes de los partidos políticos, como en el paralelismo de la dirigencia sindical y universitarios lo que se suma a la supresión de espacios. Así, la coalición militar burocrática tiene un fuerte apoyo en los sectores medios y altos, y los sectores bajos o populares están desmovilizados. Resulta entonces fundamental considerar en la evaluación de los actores sociales durante el régimen militar, el sobredimensionamiento de la represión gubernamental de todas las expresiones de acción colectivas desarrolladas durante el período.

Solo algunos grupos afines al régimen disponían de espacios, pero su presencia era muy limitada –centros de madres y adultos mayores y un sector minoritario, trabajadores y de estudiantes agrupados en torno a organizaciones sindicales y estudiantiles de la primera época del régimen– y solo se justificaba en la medida que servían de publicidad para sostener la cuestionada legitimidad del gobierno militar. Así, más importante desde el punto de vista cualitativo fue la movilización de sectores de derecha que adherían al régimen. Esto ya que se necesitaban mutuamente: los militares pondrían la autoridad y el orden, os políticos y técnicos de derecha el proyecto histórico.

Por otra parte y en lo referido al tema de la institucionalización del régimen se presenta el doble desafío de intentar consolidar el proyecto autoritario neoliberal al mismo tiempo que revestirlo de una cierta legitimidad.

Las condiciones de mejoramiento de la economía y la falta de claridad y unidad de la oposición serán el espacio propicio para avanzar en esta dirección. Según Garretón (1991) tres son los elementos que operaran en esta dirección. En primer término la personalización que le entregaba al General Pinochet la doble legitimidad interna: jerárquico institucional y político estatal.¹⁴ En segundo lugar, la transformación profunda de la sociedad en su conjunto a través del modelo neoliberal. Y en tercer lugar, su proyecto de institucionalización política, expresado en la constitución de 1980.

Todo este edificio institucional buscaba darle continuidad al mandato absoluto de Pinochet, al permitirle la constitución de 1980 que pudiera continuar con su mandato por otros ocho años a través de un escenario de legitimación popular, que se daría en el diseño de sus asesores, en el plebiscito de 1988. Este sin embargo, como se sabe terminó teniendo un efecto boomerang para las pretensiones continuistas del General Pinochet y de su régimen.¹⁵

3.1.2 El colapso del régimen no democrático

El segundo elemento del modelo para el estudio de la transición política remite a las razones y causas que explican la crisis y colapso de un régimen no democrático. Básicamente, cuatro líneas de erosión serían las que pueden conducir a agudizar este proceso. Por un lado el agotamiento del régimen, en segundo término la estructura de oportunidades que se abre a partir de la movilización social, la ineficacia en el desempeño del gobierno y, finalmente el impacto de la presión internacional (Alcántara, 1994).

Para el caso del de Chile, las causas de la crisis resultaron ser fundamentalmente de naturaleza interna, es decir, se configuró desde el punto de vista formal, la derrota política del régimen en el plebiscito de 1988, lo que posibilitó que

se activara el propio itinerario constitucional que estipulaba la realización de elecciones presidenciales, si el electorado en el plebiscito, rechazaba la opción del candidato propuesto, para permitir su reelección por ocho años.¹⁶ Si bien es cierto, la crisis se desencadena a partir de la derrota electoral, esta no fue lo suficientemente contundente para desatar una estructura de oportunidades que abrieran paso a una movilización social que exigiera la salida de Pinochet del poder. Más bien, parece haber primado la cautela y el cálculo que apostaba a la necesidad de negociar una salida, la que en los hechos estaba ya pautada y establecida en la propia constitución.¹⁷

Este proceso, no tiene ciertamente una lógica lineal, es más bien el resultado de sucesivos acercamientos e inflexiones, de ensayo y error desde el punto de vista estratégico, que conducen a la realización del plebiscito el 5 de octubre de 1988. Javier Santiso (1997 y 2001) destaca esta idea de gradualidad en el proceso chileno que culmina con la derrota del régimen por segunda vez en las urnas en diciembre de 1989, y que constituye un extraordinario proceso de formación y aprendizaje político entre 1980 y 1988. En cierta medida, afirma Santiso (1996), la oposición al General Pinochet se ajustó al *timing* del régimen, militar, al aceptar progresivamente el tiempo y los plazos políticos inscritos en la constitución de 1980. Al respecto señala E. Correa:

“Lo que hizo viable a Chile es el amor a los procedimientos. Sin aquello éste país no habría sido viable en la década de los años 20’ del siglo XIX, fue su amor a los procedimientos lo que contribuyó sin duda a ese objetivo. Y es precisamente este amor a los procedimientos lo que nos hizo elegir el plebiscito, lo que implicaba escoger una fórmula política a través de la cual salir del lío en el que estábamos, del problema que representaba una dictadura que ya no podía seguir gobernando como antes. Parafraseando a Lenin diría que nosotros pondríamos haberla derrocado como a lo mejor lo hubiésemos querido, pero no teníamos la fuerza para derrocarla, pero sí la fuerza suficiente para impedirle que siguiera gobernado como antes. Este era un asunto que tenía que resolverse de algún modo”.¹⁸

En esta perspectiva temporalista del proceso de construcción de un camino para lograr el advenimiento de un régimen democrático en Chile, podemos distinguir varias etapas en el mismo.

Un primer momento, que va desde el golpe militar de septiembre de 1973 hasta la imposición de la constitución de 1980. Durante estos años la todavía desarticulada oposición se encuentra sumida en el difícil proceso de procesar las secuelas del trauma que deja tras de sí el golpe militar. Para unos –fundamentalmente la Democracia Cristiana– se trata de un mea culpa por apoyo inicial al golpe de Estado. Para los otros –socialistas, comunistas, MIR– se trata de sobrevivir frente a la brutal represión que se desata de forma sistemática contra cada de estos. Será el plebiscito de 1980, y la imposición de la Constitución

aprobada de manera fraudulenta en él, lo que hace entender a la oposición que está frente a un régimen con proyecto fundacional.

El período que va desde 1982 a 1988, representa un segundo paso del proceso, el que al decir de Garretón (1993) constituye un proceso de aprendizaje de la oposición política en términos de favorecer el paso desde una oposición más social y cultural a una oposición propiamente política como actor protagónico. La oposición al régimen comienza a articularse en 1983. En marzo de ese año, algunos partidos políticos –Demócrata Cristiano, Radical y Socialista– junto a un grupo de ex parlamentarios de derecha dan a luz el llamado Manifiesto Democrático (Arraigada, 1998). Coincide éste hecho, con los agudos problemas que comienza a enfrentar la economía del país como consecuencia de la recesión de los años 1980s.¹⁹

La magnitud de la crisis y sus efectos sociales sirvieron de catalizador para las movilizaciones que se convocan a partir de ese año 1983, destacando entre estas el llamado a paro de los trabajadores del cobre. Aunque limitada, sus efectos fueron sorprendentes en términos de recoger el descontento y suscitar el apoyo de una sociedad civil hasta ese momento inmovilizada y ausente de la discusión por la recuperación de la democracia. La movilización ascendente generada por las protestas que se desarrollan durante ese año 1983, llevo a pensar durante algún tiempo que el derrocamiento de Pinochet y el derrumbe del régimen a través de la ‘desobediencia civil’ constituían un objetivo alcanzable para la oposición. En ese contexto, al tiempo que en el país se desarrollan las jornadas de protesta, se rearticulaba el sistema de partidos y se reactivaba la organización social.²⁰

Así, en 1983 se estructuraba la Alianza Democrática –que reunía a un amplio arco de fuerzas políticas que iba desde la derecha democrática hasta el socialismo renovado–, el Bloque Socialista –que agrupaba al socialismo de la Alianza y a otros grupos de izquierda– y el Movimiento Democrático Popular que congregaba a comunistas, socialistas tradicionales y otros grupos de izquierda radical. La formación de estos referentes constituía en los hechos, un avance enorme para la organización de la oposición al gobierno.

Simultáneamente, en el terreno social, al protagonismo de los históricos movimientos sindical y estudiantil se sumaban los gremios de las clases medias y emergían los pobladores como actores centrales de la movilización antidictatorial. Sin embargo, la dictadura hizo uso de todo el enorme poder de que disponía para frustrar los propósitos de sus opositores. La violencia del Estado cayó sobre la sociedad movilizada.²¹

En 1985 comenzaron a decaer las movilizaciones y protestas masivas. También desde ese año, la Iglesia Católica promovió el entendimiento entre diferentes sectores sociales y políticos del país. Es en este contexto de agotamiento de la

fase de movilización social y protestas que el año 1986 se lleva a cabo el llamado “Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia”.²² La percepción de que las movilizaciones sociales comenzaban a disiparse y que no había control de las mismas, comienzan a evidenciar el fracaso de la tesis insurreccional, para dar paso a una salida institucional.

Resulta importante para la estrategia que finalmente se impondrá en la mayor parte de la oposición, anotar el hecho de que ya en 1984, en pleno auge de la política de movilización de masas de la oposición, Patricio Aylwin presentaba en el ICHEH (Instituto Chileno de Estudios Humanista, organismo asociado a la Democracia Cristiana) una propuesta de estrategia electoral e institucional para vencer al régimen militar. Ciertamente, en el contexto de la crisis económica y de movilización social exitosa, una propuesta institucional como la de Aylwin no pareció atractiva a los actores del momento. Con el paso de los años, el fracaso de las movilizaciones y la consolidación del régimen económico y político, dicha estrategia terminaría siendo adoptada por la oposición (Godoy, 1999).

De esta manera, la ofensiva del régimen autoritario contribuyó poderosamente a agrietar la unidad de la oposición, la cual, hacia 1985, aparecía dividida entre quienes empezaban a privilegiar la búsqueda de un consenso amplio que incluyera a partidarios del régimen en la búsqueda de una salida que pusiera fin a una confrontación político-militar que amenazaba agudizarse hasta un extremo muy peligroso, y quienes impulsaban una réplica militarizada a la acción represiva del aparato militar estatal (Maira, 1998).

Los hechos demostraron que ambas alternativas fracasaron. Ni se conformó un bloque liberalizador que incluyera a los moderados del gobierno y a la oposición, porque aquéllos, supuestamente llamados a escindirse del régimen, no estuvieron dispuestos y mantuvieron su adhesión a Pinochet y la institucionalidad autoritaria. Ni tampoco lograron su objetivo los impulsores de la rebelión armada, porque la sociedad movilizada no estuvo dispuesta a seguirlos en una estrategia condenada al fracaso y la tragedia frente a un adversario militarmente inexpugnable.

Así, cuando a finales de 1986, Pinochet, tras el fracaso del intento de darle muerte, notificaba a la sociedad silenciada bajo el Estado de Sitio su inexorable decisión de no ceder un ápice a las demandas de la oposición y continuar por el camino trazado en la Constitución autoritaria, los adversarios del régimen se vieron forzados a rediseñar sus estrategias para poner fin a la dictadura y abrir paso a la democracia.

De este modo, sin alterar sus propósitos de transitar efectivamente a la democracia y sin dejar de mantener el rechazo de principio al diseño de transición autoritaria desde el régimen militar hacia la democracia protegida, comenzó a imponerse en el seno de la oposición la convicción de que la única salida posible

al empate en que había devenido la estrategia de movilización social tendiente a la ingobernabilidad debía realizarse en el propio marco de las condiciones creadas por la Constitución de 1980 (Boeninger, 1998). Sería, en ese marco que se enfrentarían –una vez cancelados los sueños de una reforma democrática que la dictadura no estaba dispuesta a conceder y de una ruptura democrática que la oposición no podía imponer– en el Plebiscito de Sucesión Presidencial los mismos diseños transicionales que se habían confrontado a lo largo de la década: el continuismo autoritario y la transición efectiva a la democracia.

De esta manera, el colapso del régimen, no responde a una estrategia deliberada y única desarrollada por la oposición, es más bien el resultado de aciertos y desaciertos, de acercamientos sucesivos a través de la fórmula de ensayo y error. La constitución del 1980, de algún modo abrió un camino, al instalarse la idea en la oposición en relación con que las dictaduras debían ser derrocadas políticamente.

En ese marco de reglas del juego y con una fuerte dosis de realismo y posibilismo, la parte más significativa de la oposición encontrará la respuesta a la pregunta de cómo se terminaba con un régimen militar cuando no cabe hablar de derrocamiento o de enfrentamiento militar, y cuando la movilización social tienes unos límites (Garretón, 1993). El régimen militar no colapsó por acción de la oposición, sino que terminó de acuerdo a sus propias reglas establecidas en la constitución de 1980.

3.1.3 *La estrategia de cambio*

Este elemento para el análisis de la transición intenta dar cuenta de del ‘qué’ y del ‘como’, es decir de las características que tiene la estrategia que se empleara. Un primer componente tiene que ver con la definición de o las estrategias. Importa aquí identificar a los actores, ya que serán estos con sus decisiones quienes le darán dirección, énfasis y sentido. En segundo término, debe considerarse la agenda para el cambio de los actores, y el liderazgo. La agenda no solo remite al ritmo, sino también a los pasos tomados y al estilo de cambio. Los pasos tomados pueden ser de dos tipos: los que implican una reforma radical del régimen político, y otros que terminan adoptando las instituciones del último régimen democrático. Un último componente de la estrategia de cambio, se refiere a la emergencia de simbolismos políticos (Alcántara, 1994).

Como hemos dicho más arriba, la transición chilena ha sido caracterizada desde el punto de vista teórico como una ‘transición vía transacción’. Es decir su principal características es que se trataría de procesos de disolución o autodisolución del régimen autoritario. Sin embargo, este resultado no es el

producto de una estrategia única y deliberada, diseñada por la oposición al régimen del General Pinochet.

Como también lo adelantamos, más que una estrategia única, lo que hubo más bien fue una mixtura de prácticas de incrementalismo y el posibilismo, como de voluntarismo y racionalismo estratégico (Santiso, 1996).

En el acápite siguiente, referido a actores y estrategias, avanzaremos más en este punto en particular. Así y por ahora, solo nos limitaremos a situar el tema desde una perspectiva más general.

En primer término, es posible afirmar, que los propios hechos dan cuenta de una lógica más próxima al acomodo de los actores a la contingencia y a las coyunturas que se darán en el proceso. A partir de 1980, y como consecuencia de la aprobación en un plebiscito fraudulento de la Constitución de 1980, se observan varias inflexiones estratégicas. Primero el lento y dramático desarrollo de las fases elementales, previas al aprendizaje de los actores políticos que constituirán la oposición al régimen militar.

El período que va entre los años 1974 y 1980 se caracterizara por la resistencia acompañada de autocrítica. Aquí la estrategia estará condicionada por la unidad opositora más cercana a la necesidad de colaboración en la resistencia y lucha, pero no aún como proyecto de acción común (Garretón, 1993). En los años que trascurren entre la consolidación institucional del régimen y la crisis del modelo neoliberal 1982, se observa un cambio de estrategia y agenda que se centrará por una parte en la constitución de una oposición propiamente política como actor protagónico y, por otra, en la implementación de la tesis maximalista o 'insurreccional' que pretendía derribar al régimen a través de la movilización social que se desencadenan al amparo de las protestas sociales que se inician en 1983.

La nueva recuperación del régimen hacia 1985 y el decaimiento que experimentaran las protestas sociales, la falta de control de las mismas y la represión brutal que desplegara el régimen junto con la búsqueda de un dialogo más bien táctico, conducirá otra vez a un cambio de estrategia y agenda.²³ En efecto, en este contexto de agotamiento de la fase de movilización social y protestas, la Iglesia Católica promoverá el entendimiento entre diferentes sectores sociales y políticos que cristalizarán el año 1986 en el 'Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia'. Este se expresará desde el punto de vista estratégico y de una agenda de trabajo entorno a la idea del pacto y acuerdo político entre las distintas fuerzas políticas y sociales que buscaba generar un nuevo contrato social para estabilizar el proceso de democratización.

La nueva recuperación del régimen militar significara el replanteamiento estratégico más significativo en los actores de la oposición. Hacia comienzos de 1986 el régimen militar había superado la crisis y las nuevas circunstancias fortalecieron en éste la confianza en ganar el plebiscito de 1988. Así, frente al

fracaso de las protestas y su estrategia incrementalista, del uso con fines publicitarios por parte del régimen del frustrado atentado contra Pinochet y del episodio de la internación de armas en Carrizal, terminaron por convencer a los actores de la oposición democrática que el itinerario fijado en la Constitución de 1980 inexorablemente se cumpliría.

Así y en un marco de posibilismo estratégico que insiste más en las oportunidades que se presentan en el camino, que en las complicaciones que inhiben toda marcha, llevan al presidente del partido Demócrata Cristiano, Gabriel Valdés, a iniciar contactos para organizar con sus aliados de la Alianza Democrática y el Acuerdo Nacional, una coalición de gobierno con miras a ganar el plebiscito de 1988 y las elecciones presidenciales el año siguiente.

Luego del triunfo del plebiscito el 5 de octubre de 1988, se abre una nueva etapa en el proceso que se caracterizará la estrategia del ‘pacto’ y ‘negociación’ explícita e implícita entre el régimen y la oposición que había resultado vencedora en los hechos en el plebiscito de 1988. En efecto, a pesar de algunos llamamientos maximalistas posteriores a la derrota de Pinochet en el plebiscito -que exigían su renuncia y una Asamblea Constituyente-procedente fundamentalmente del Partido Comunista- los opositores agrupados bajo ‘la Concertación de Partidos por el No’, demandaron al gobierno reformas constitucionales que permitieran una auténtica transición. Después de una primera negativa del General Pinochet, éste manifestó que apoyaba “cualquier proposición que, bien inspirada, tenga por objeto perfeccionar el orden institucional” (Boeninger, 1998).

Al interior del régimen había diversas posiciones sobre la necesidad de negociar ciertos aspectos constitucionales con la oposición y el resto de las fuerzas políticas.²⁴ La aceptación, por parte de la Concertación, de la limitada propuesta del Gobierno, puede explicarse por la necesidad de la oposición de entonces de contar con un conjunto básico de reformas que le permitieran reconocer la legitimidad a la Constitución, y asumir de esta forma un marco constitucional consensuado que asegurara la gobernabilidad del país. Si no se lograban dichas reformas, el nuevo gobierno – que sabían obtendría la Concertación– habría tenido que forzarlas –a falta de mayorías parlamentarias suficientes– a través de movilizaciones sociales, lo cual estaba lejos de ser conveniente para la estabilidad del país y le iba a impedir concentrarse en las demandas sociales insatisfechas (Boeninger, 1998).

En este contexto, La Concertación de Partidos por la Democracia y Renovación Nacional, consensuaron una serie de reformas que diluyeran en parte el carácter de ‘protegida’ de la democracia.²⁵ Finalmente, y a pesar de las dificultades del proceso, se produjo un acuerdo entre el Gobierno, la Concertación y Renovación Nacional.²⁶

Sin embargo, como la mayoría de los análisis han registrado, la estrategia negociadora tuvo vacíos y fue evidentemente asimétrica, ya que el poder de los

actores era desigual. Estas circunstancias se expresarán en lo que se ha dado en llamar los “enclaves autoritarios”.

Esta situación se explica por varias razones. Toda la negociación se realizó bajo la todavía omnipresente presencia del general Pinochet. A esto hay que agregar lo referido a la derrota en el plebiscito que no provocó una crisis en el régimen militar que lo obligara a ceder más en el proceso político –las Fuerzas Armadas continuaron con una posición monolítica–, además que la facultad establecida en la propia Constitución para que Pinochet pudiera mantenerse en la comandancia en Jefe del Ejército acrecentaba dicho poder. Por otro lado, y menos importante, los que estaban en el poder no eran reformadores ‘blandos’ en estricto rigor, sino que continuistas y ‘duros’ (Linz, 1992).

Para los partidos opositores, las reformas aprobadas eran las mínimas exigibles para iniciar el camino a la democracia. Se esperaba que con las mayorías parlamentarias que conseguiría la Concertación de Partidos por la Democracia en las elecciones de 1989, más el apoyo de Renovación Nacional –partido de centroderecha–, se pudieran realizar todas las reformas que eliminaran los ‘enclaves autoritarios’ (Godoy, 1999).

3.1.4 Las características del nuevo régimen

Este cuarto elemento en el modelo de estudio de la transición, centra su atención en el nuevo régimen político que emerge una vez que se han fijado las reglas del juego político. En este sentido, podría decirse que la transición culmina cuando han sido formuladas y aceptadas por la mayoría dichas reglas del juego (Alcántara, 1994).

El nuevo régimen que se instala en Chile a partir del 11 de marzo de 1990, fecha en que asume la presidencia del país Patricio Aylwin, en una ceremonia que está cargada de una profunda emotividad y mucho simbolismo, significaba en buenas cuentas el retorno a la democracia, pero no a la democracia anterior al 11 de septiembre de 1973, sino que al establecimiento de un nuevo régimen. En estricto rigor, el traspaso de mando, y la instalación del primer gobierno y parlamento democráticos en marzo de 1990 ponían término a la transición.

Como se ha señalado, en el modelo de democracia resultante, y que se inaugura en marzo de 1990 subyace en toda su extensión la idea del pacto sobre las reglas del juego. Este se explica desde un punto de vista teórico por que, la dinámica de negociación que domino –a pesar de las asimetrías y ciertas coyunturas descritas que motivaron a su vez cambios estratégicos– durante la transición en Chile corresponde a una ‘transición vía transacción’. Por ello, frecuentemente tienen como resultado una situación pos autoritaria que presenta conti-

nuidades con el régimen anterior y una limitación de las oportunidades de cambio y reforma social en el nuevo régimen (Mainwaring, 1986).

Esta razón de fondo, es lo que ha llevado a sostener que el proceso en Chile más bien se trataría de una transición incompleta con ‘enclaves autoritarios’ o ‘territorios reservados’.²⁷ De allí que el desafío de la inauguración democrática en Chile sea doble: por un lado completar la transición y por otro iniciar la consolidación democrática (Garretón, 1991). Pero también asegurar la gobernabilidad y establecer las bases de un proyecto país, dando a la gestión democrática una visión de futuro que superara la inmediatez y el cortoplazismo electoral. Tal como apunta E. Boeninger, estas tareas pasaban por asegurar la consolidación del régimen democrático establecido, lo que no sería posible si no se hubiera podido desde el comienzo gobernar con eficacia y con sentido de largo plazo:

“El punto clave de la estrategia para nosotros fue decir éste gobierno, el primero democrático después de 17 años de dictadura tiene que tener éxito, y este se mide fundamentalmente a través de que la gente perciba de que hay un progreso en sus niveles de vida, de que hay una mejora básicamente en los temas sociales, y de ahí entonces que la estrategia básica del gobierno se acuñó en aquello que no era solo un slogan retórico sin que respondía a cierto realismo y que era la idea del ‘crecimiento con equidad’ que fue un término que surgió en los comienzos del gobierno de Aylwin. Yo diría que el elemento fundamental que organiza toda la acción política es el crecimiento con equidad. Esto además tiene un respaldo más teórico, porque el concepto detrás de eso es que en realidad para que una democracia se pueda consolidar –y esto en nuestro caso era muy agudo por el tema de la permanencia, de las elecciones y de la reelección de alguien democrático– se requiere estas tres cosas simultáneamente: estabilidad política, progreso económico y paz social”.²⁸

De esta manera el sistema político que emerge en Chile se podría aproximar más a la tipificación de un ‘país en vías de consolidación’,²⁹ que mantiene algunos aspectos de su sistema político aún pendientes, principalmente los relacionados con los problemas de la transformación social, y que en el caso chileno se expresan entre otros en el tema de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y la solución a las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar.³⁰ Esto por que como ya se señaló, las condiciones en que se inaugura la democracia en Chile tiene que ver con varias tareas pendientes planteadas por: i) las características de la transición vivida; ii) las exigencias de la consolidación democrática; y iii) las características del primer gobierno democrático.

Sin embargo, y a pesar de las condiciones negativas que se derivan de los llamados enclaves autoritarios, la existencia de una coalición de gobierno, y de cierta estabilidad en el ámbito económico permitirá al gobierno concentrarse en el intento de despeje político institucional, redefinido por el primer gobierno democrático como una tarea de perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

En síntesis es posible sostener, respecto del nuevo régimen que emerge en marzo de 1990, que éste es tributario de la una transición pactada, que responde más bien a un ordenamiento jurídico y político *sui generis*, que mantiene muchas de las concepciones de la ‘democracia autoritaria’ del régimen anterior, pero que sustantivamente cumple con lo que Bobbio (1987) llamó ‘las condiciones mínimas’ para la subsistencia de una democracia: elección popular de los poderes Ejecutivo y Legislativo, separación de los poderes del Estado, papel de mediación y representación de los partidos políticos, libertades ciudadanas.

Lo anterior no resta que las reglas de juego sobrestimen la representación de la derecha chilena en el complejo sistema electoral, y mantengan las prerrogativas de los militares en el tema de los derechos humanos y su autonomía, incluso en el aspecto económico. Pero estos hechos y rezagos institucionales, conocidos como los ‘enclaves autoritarios’, no pueden funcionar como argumentos en favor de una ausencia de cambios desde el gobierno militar hasta ahora (Garretón, 1991).

3.1.5 El contexto internacional

El último elemento del modelo lo constituye el escenario internacional, que no tiene una lógica secuencial, sino que influye más o menos a lo largo de todo el proceso político. De esta forma, la transversalidad de este último elemento del modelo, desempeña más un papel catalizador, que resulta ser variable en términos de su extensión e intensidad (Alcántara, 1994).

Buena parte de la literatura que ha estudiado el proceso de transición en perspectiva de la influencia de actores externos, tanto países, como agencias y organismos no gubernamentales, coinciden en señalar que el proceso de transición a la democracia se vio facilitado, sobretudo desde 1986, por el entorno y la acción externas, expresiones de una situación internacional radicalmente diferente a la de 1970-1973. Esto último se explicará por dos razones.

En primer término, el cambio en la política exterior de los Estados Unidos a mediados de los años 1980s, que como consecuencia de la distensión que provoca el proceso de apertura en la Unión Soviética harán cambiar su estrategia de seguridad nacional, que pasara del muchas veces apoyo implícito –y en ocasiones de explícito– a los regímenes autoritarios que servían de contención al comunismo, a la doctrina de promoción de la democracia y respecto a los derechos humanos.³¹ Del mismo modo, se sumaron a la causa opositora brindando su apoyo y solidaridad desde los primeros años del régimen militar, muchos países europeos, en particular Suecia, Noruega, Alemania, Italia y posteriormente España.

En segundo lugar, así como el quiebre de la democracia se produjo en un contexto de la ‘ola autoritaria’, muchas veces promovida y respaldada por Esta-

dos Unidos, que se extendió por la región, para fines de la década de los años 1980s, el proceso se había revertido completamente y ahora la dictadura de Pinochet se presentaba como un anacronismo en América Latina (Boeninger, 1998). Así la presión internacional se expresará también y de manera decisiva, en la exigencia explícita para el régimen de asegurar transparencia y corrección en el plebiscito de 1988, al punto de convertirse ésta una condición para evitar una drástica sanción internacional.

De esta manera el apoyo que recibieron los grupos opositores a Pinochet, la influencia de los Gobiernos extranjeros para 'suavizar' algunas medidas del régimen militar y los importantes recursos de cooperación internacional al llegar la democracia a Chile es un reflejo de lo anterior. Coincidimos con la afirmación de Boeninger (1998) en el sentido, que en el caso chileno el entorno externo fue un factor coadyuvante significativo en el proceso de recuperación de la democracia en el país.

Hasta aquí hemos intentado caracterizar el proceso de transición a la democracia en Chile. Más que pretender realizar aquí un balance de la transición chilena, nos hemos propuesto caracterizar el proceso mismo a partir de un modelo que nos permita reconocer ciertas especificidades del mismo, que nos ayuden a su vez a comprender como las transiciones contribuyeron a forjar buena parte de los condicionamientos que estarán a la base del modelo de gobernabilidad en la Chile y también, de la definición misma que se terminará adoptando de democracia.

Una vez recuperada la democracia e instalada una mínima institucionalidad que apoyara este proceso, la atención se dirigió hacia los problemas concretos, estructurándose el debate en torno a las temáticas sectoriales.

Esto porque asegurar la gobernabilidad inicial del país se volvió un imperativo, mismo que tenía que desmentir los pronósticos iniciales de caos, desgobierno y conflicto que amenazaba a la frágil democracia chilena y que tenían al fantasma de la regresión autoritaria a la vuelta de la esquina.

La transición chilena lejos de constituir un modelo deliberado y racional de estrategia y juegos de política, resultó ser más una trayectoria de estrategias emergentes, de muchas improvisaciones signadas por el ensayo y error en las mismas y, por la búsqueda de lo posible con un fuerte componente de realismo, en medio de cambios y coyunturas y de asimetrías de poder, ciertamente adversas para los actores en la oposición a Pinochet. Pero también, lo que caracteriza a la transición es su lógica interna virtualmente contractual, de pacto y reglas del juego, base del paradigma de gobernabilidad, que emergerá como la prescripción que se requería para estabilizar a la democracia. Lo que surge entonces, y que está a la base del proceso de transición a la democracia en Chile, es una suerte de idea práctica, 'realista' y 'temerosa' de gobernabilidad.

3.2 Actores y estrategias

Otro criterio fundamental para el análisis de la transición que ya adelantábamos en el recuento acerca de los elementos del modelo de estudio, remite al análisis de la conformación del campo de la política como un espacio ocupado por diferentes actores, cuyos intereses, estrategias, alianzas y relaciones de fuerza determinan los procesos decisionales.

3.2.1 *Dinámica de los actores en el proceso de transición*

Últimamente desde el campo de la ciencia política se ha ido colocando especial atención el papel que juegan los actores en el diseño e implementación de los procesos políticos. Esta creciente valoración del rol de los actores tiene que ver también con la reacción al estructuralismo predominante en los estudios de la ciencia política y en particular, para el caso que nos ocupa, acerca de las transiciones.³² De esta forma, los nuevos enfoques concentrarán más su atención en las elites políticas y sus elecciones, opciones y estrategias. La democracia pasa a ser vista, desde esta perspectiva, como el resultado de las habilidades, toma de decisiones y estrategias racionales, desplegadas por los grupos dirigentes y actores políticos más relevantes.

Desde esta nueva óptica, las diversas situaciones políticas dependerán, fundamentalmente, de las 'jugadas' llevadas a cabo por un número limitado de participantes y de sus interacciones contingentes. Como explica Santiso (1996) el espacio cualitativo fundamental en cuyo interior pueden producirse los procesos de democratización, queda ahora definido por los actores y las acciones y caminos –en términos de estrategias– que ellos elijan, y ya no más, por las grandes cuestiones económicas o sociales. La disposición de las elites y actores relevantes, sus cálculos y los pactos que celebren determinarán, según esta perspectiva, las probabilidades de una apertura hacia la democracia y los trazos más distintivos que ésta última asumirá.³³

En este punto, es necesario preguntarnos acerca de ¿qué entendemos por actor estratégico? Este, a diferencia del resto de los actores, se caracteriza por que dispone de recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia relevante y potencialmente un poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad.

Para Coppedge (1994) cualquier grupo que controle uno o más de los recursos de poder sería potencialmente un actor estratégico.³⁴ El poder depende de la solidez del grupo, o del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como un bloque sólido. El ejercicio

efectivo del poder depende del grado en que el grupo tiene un objetivo claro, ya que incluso un grupo bien organizado, dotado y unido tiene poco poder si carece de un proyecto que promover.

Estos actores no son solamente de carácter político, sino que también son económicos, sociales, mediáticos, internacionales, militares y de hecho.³⁵ Entre esos actores estratégicos de la sociedad democrática se encuentran, los partidos políticos, los medios de comunicación, las asociaciones empresariales, los gremios profesionales, los sindicatos, las instituciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento popular. Los actores forman parte de sistemas políticos, legales, económicos, pero que de ningún modo se encuentran predeterminados por éstos sino que, desde su margen de libertad y en la medida de sus posibilidades, podrían convertirse en transformadores creativos de dicho sistema. Los actores son una dimensión especialmente relevante en el estudio de las transiciones ya que disponen de una apreciable margen de acción por encima de los condicionamientos estructurales. Pero tampoco parece del todo correcto reducir el análisis de las transiciones democráticas a un juego estratégico de las élites políticas, pues su dinámica no depende exclusivamente de estas.

Como hemos señalado, el carácter de la transición chilena está signado por la idea del pacto y reglas del juego, de ahí que la instauración de dichas reglas haya resultado decisiva, porque permitió que los actores políticos aprendieran a dialogar y establecer acuerdos bajo nuevas condiciones. De esta manera observamos como en los años que corren entre la promulgación de la constitución de 1980, el plebiscito de 1988 y sobre todo la elección presidencial y parlamentaria de 1989 se hacen visibles las contrahechuras del régimen que declina, al mismo tiempo que aparecen las dificultades para arraigar las nuevas instituciones en un contexto de cultura política autoritaria. En esta fase juegan un papel decisivo los actores políticos y afloran las tendencias acerca del cambio. Los acuerdos entre los reformistas del viejo régimen –blandos– y los moderados de la coalición política expresados en la Alianza Democrática y la Concertación de Partidos por el “No” primero y Concertación de Partidos Por la Democracia después, son determinantes.³⁶

Garretón (1987) plantea que las dos cuestiones centrales en las negociaciones de la transición chilena son, por un lado, quienes negocian y, por otro, sobre qué se negocia. “Respecto de la primera, los negociadores reales son los titulares del poder, en los caos que analizamos las fuerzas armadas institucionales consideradas, y las fuerzas significativas de la oposición por otra”. Importa destacar en este punto el hecho fundamental de las restricciones objetivas con la que se encontrarán los actores, expresadas en la asimetría de poder. Sin embargo, no es posible atribuir a los actores posibilidades infinitas de poder actuar, dado que se hacia lo que era ‘posible’ ya que su campo de maniobra en la realidad era

más limitado de lo que hoy se pudiese pensar. Es bajo esas circunstancias y ese campo de fuerza en que hubo que tomar muchas de las decisiones.

Se requiere entonces, situarse en los hechos para entender la particular dinámica de los actores en el proceso de transición a la democracia, el monopolio del poder, de la fuerza y las asimetrías de información y poder desiguales por un lado, sumados a las contingencias de la coyuntura le impriman una plasticidad al proceso que pondrá de manifiesto la adaptabilidad de los actores. Así, moderados y reformadores cambiarán simultánea o secuencialmente sus preferencias, ajustando sus visiones del mundo. Esto último es particularmente significativo, por que empalma con cierta dosis de pragmatismo, posibilismo y realismo que caracterizara el desarrollo estratégico menos lineal y racional que se ha querido ver en el proceso de transición, pero uno más de estrategias emergentes.

Surge de lo anterior, la pregunta acerca de ¿porqué? y ¿cómo?, los actores abandonan ciertos planteos estratégicos y adoptan otros, integrando conocimientos e integrando experiencias en auténtico proceso de aprendizaje político. Intentaremos a continuación sintetizar estos, para detenernos en cuales son las apuestas que subyacen a los mismos.

3.2.2 La lógica de la iteración estratégica en el proceso de transición

Existe consenso en torno a que los estudios transitológicos dan cuenta de procesos sumamente complejos que no se agotan a través de una sola variable explicativa sino que más bien, son el resultado de la influencia de factores subjetivos, contingentes y de elecciones estratégicas de los actores, en contextos diversos que dan cuenta tanto de configuraciones particulares, locales e históricas diversas.

Aunque los factores emergentes son los predominantes en el desarrollo de los procesos de transición, ellos no pueden eludir la influencia de ciertas estructuras que funcionan como un marco de restricciones objetivas, por lo que, el análisis debe dar cuenta tanto del enfoque estructural clásico, que lleva conclusiones demasiado deterministas, como el de la contingencia pura, que invisibiliza el peso de las estructuras históricas.³⁷

Este punto de partida más bien ecléctico permite romper con cierta mitología transicional que hace de Chile un modelo de democratización regulada por juegos y jugadas estratégicas perfectamente lógicas. Más bien y en estricto apego a los propios hechos, el proceso chileno resulta ser algo distinto, donde la emergencia, los cambios y adecuaciones estratégicas son el resultado de la práctica de modalidades de ensayo y error y de acercamientos –iterativos– por aproximaciones, los que serán la nota dominante en el mismo y estarán presentes en toda su trayecto-

ria. Como expresa acertadamente Santiso (1996:22) “lo que muestra la vía chilena hacia la democracia es, justamente, que esta evolución escapa a una perfecta inteligibilidad estratégica a las decisiones y elecciones planificaciones *ex-ante*. Esta transición es, antes que nada, el resultado de una sutil combinación de anticipaciones e improvisaciones, de estrategias deliberadas, planificadas *ex-ante* y de las cuales la mayoría fue desahuciada, y de estrategias emergentes fruto de ajustes incesantes y de reevaluaciones de las opciones iniciales”.

Una rápida revisión de los principales hitos del proceso de transición en clave de diseños estratégicos, confirma ésta presunción para el caso chileno y permite reparar en el hecho acerca de que los actores en la oposición al régimen milita siempre estuvieron dispuestos a explorar todos los caminos posibles, demostraron con ello en muchos casos prueba de un gran valor e imaginación política.

El primer intento, sigue y es consecuencia del desarrollo de la crisis económica de 1982. Este proceso está marcado por el estallido de las Protestas Nacionales, iniciadas en mayo de 1983. Dichas movilizaciones conseguirán sumar en un amplio arco opositor al régimen que incluía, en ese momento, a los sectores medios descontentos y a muchos empresarios y profesionales que enfrentaban situaciones muy difíciles como consecuencia de la crisis económica.

Se pensaba entonces, que la creciente presión social, expresadas a través de sucesivas movilizaciones acabarían por desplomar al régimen. Se abre aquí el espacio para una apuesta estratégica marcada por el voluntarismo e incrementalismo de las acciones de movilización y presión que se desarrollan al calor de las protestas. Sin embargo, Pinochet y su régimen logran rehacerse a través de una pseudo apertura que solo buscaba de manera táctica, ganar tiempo para descomprimir el frente interno en el ámbito del malestar de los agentes económicos. Del mismo modo, desarrollará una fuerte represión de los sectores populares, que al provocar una progresiva radicalización de los grupos de izquierda, acabó por dividir a la oposición y minimizando y aislando las movilizaciones en el marco de las protestas. El transcurso de los meses, sumado al desgaste de las movilizaciones y al rearmado político y económico del régimen, sellan el fracaso de la estrategia incrementalista y voluntarista desarrollada por la oposición.

A partir de agosto de 1985 se ensaya una nueva estrategia, misma que tendrá un fuerte componente de realismo y posibilismo. Es decir, la conversión que se opera en un sector de la oposición al régimen del General Pinochet desde el punto de vista estratégico tiene que ver con el paso de una visión de ‘democracia ideal’, imposible en la práctica dado las restricciones de la realidad a una ‘democracia de lo posible’.

Así, bajo el amparo de la Iglesia Católica se promoverá un nuevo entendimiento entre diferentes sectores sociales y políticos. Este acercamiento se expre-

sará en la fórmula conocida como el 'Acuerdo Nacional'. En éste participaron políticos opositores de centro e izquierda –con la exclusión del Partido Comunista, que ya propiciaba una salida militar– junto a connotados dirigentes de derecha que estimaban conveniente a esas alturas, el término pactado del régimen militar. Este encuentro produjo un importante documento programático para ordenar un proceso de transición marcado por una mayor dosis de realismo, que tuvo una importante acogida en la sociedad civil chilena. Sin embargo, éste fue descalificado por el gobierno.

A principio de 1986 se hizo una tercera tentativa de anticipar el término del régimen militar a través de la Asamblea de la Civilidad. Esta vez el protagonismo correspondió a dirigentes sociales que cubrían desde el ámbito sindical hasta los colegios profesionales. Nuevamente el escenario escogido fue el de la movilización social, planteándose un Paro Nacional en demanda del término del régimen y del retorno a la democracia. Hay aquí nuevamente, un retorno estratégico al voluntarismo por parte de los opositores.

El régimen respondió otra vez con dureza y habilidad al ordena la detención de todos los dirigentes que encabezaban la Asamblea de la Civilidad y en plena ejecución de este plan se beneficio con el publicitado descubrimiento de una importante internación de armamentos en el norte del país. Un vuelco definitivo de la situación se produjo con el atentado que el brazo armado del Partido Comunista –el FPMR (Frente Patriótico Manuel Rodríguez)– realizó fallidamente contra el general Pinochet en septiembre de 1986.³⁸ El reestablecimiento del Estado de Sitio y el descabezamiento de las organizaciones civiles canceló definitivamente este resurgimiento, un tanto trasnochado, de la estrategia maximalista.

El último y más débil intento para cambiar el rumbo establecido en la Constitución de 1980, que establecía en su itinerario el plebiscito de 1988, fue la constitución de varios Comités por las Elecciones Libres en 1987. Frente a este nuevo intento, el régimen no hizo nada y apostó al tiempo, que término desgastando la iniciativa ya también superada por el la inminencia del plebiscito *ad portas*. Así, hacia finales de 1987 parecía claro para los opositores que habían buscado tenazmente un camino social de término de la dictadura que no tenían otra alternativa que participar en el plebiscito previsto para 1988, levantando la opción del "NO" frente a Pinochet. Esto no resultaba fácil ya que suponía reconocer explícitamente y en cierto modo legitimar, la Constitución de 1980 con todos sus aditamentos (Maira, 1998). Como lo sostiene E. Boeninger:

"La Alianza Democrática tuvo que rendirse a la dura realidad de que su aspiración de siempre, sacar a Pinochet del poder, no iba a lograrse por el camino de la movilización social de ruptura, eje de una estrategia incrementalista y voluntarista".³⁹

El verdadero giro estratégico, tiene que ver con como los actores en la oposición, tornan las reglas establecidas en el entramado constitucional vistas como restricciones, en recursos políticos, sobre todo a partir de 1986 y tras varios intentos de imaginaria política. Ese cambio de trayectoria, tiene que ver por un lado, con la emergencia del horizonte plebiscitario y un repliegue táctico-estratégico volcado hacia él, pero tiene que ver también, con el convencimiento por parte de esos mismos actores de que la “democracia ideal” no era alcanzable en ese contexto de severas limitaciones político-institucionales, y solo era factible aspirar a una “democracia posible”. La conjunción de una situación objetiva de agotamiento de las estrategias seguidas con la reflexión política y académica, dio inicio a un debate opositor, en el cual se terminará por imponer la movilización político-electoral como estrategia para derrotar políticamente al régimen.

Este breve e incompleto repaso de los hitos en clave de estrategia del proceso de transición a la democracia en Chile dejan ver claramente como es necesario matizar el enfoque de modelo de transición regulada por juegos y jugadas estratégicas, de actores racionales, con el resultado de contingencias no controladas.

Este elemento es el que habría permitido que las mismas estrategias fueran muchas veces revisadas a la luz de los cambios en la coyuntura y, ciertamente reformuladas.

El filtro de la realidad, y del día a día es el que llevara a frecuentes ajustes estratégicos que en muchas ocasiones se expresaran en la revisión, cancelación o en el aborto de las elecciones que originalmente eran fuertemente deseadas por la mayoría de los dirigentes. Esto se consiguió no de una vez, o de manera definitiva, sino que a partir de aproximaciones de los ensayos que se iban realizando muchas veces sobre la marcha misma de los hechos. Es lo que Santiso (1996) llama acertadamente la jardinería estratégica de las democratizaciones, esto es la política de los pequeños pasos, de sucesivos tanteos mediante los cuales los actores buscan resultados más satisfactorios que óptimos. Así, lo que prima en los actores estratégicos será la búsqueda de jugadas razonables antes que jugadas racionales, deliberadas o preconcebidas.

Estas trayectorias se desarrollan en contextos emergentes y de mucha contingencia de hechos y situaciones difíciles de prever, lo que implica un proceso de adaptación y aprendizaje político a los recursos y contextos institucionales, a las constricciones y reglas temporales diseñadas por los soportes constitucionales del régimen militar.

Este proceso también procurará, en la medida de lo posible, salvar el obstáculo de los conflictos internos, sorteando los problemas y las soluciones cuya resolución podía gatillar conflictos potenciales, tanto al interno de la oposición, como al externo, con el régimen militar (Santiso, 1996).

3.3 Aprendizajes en la transición chilena para la gobernabilidad

Como señalábamos líneas arriba, la trayectoria de la transición chilena a la democracia constituye también un auténtico proceso de aprendizaje político. Fueron años de formación y de adaptación a condiciones cambiantes, en escenarios restringidos y, que habría las más de las veces solo posibilidades finitas para poder actuar por parte de los actores. La aceptación por ejemplo de la idea de que las dictaduras debían ser derrotadas políticamente no se instala de la noche a la mañana, sino que es más bien el resultado de un proceso de reflexión fuertemente influido por una lógica posibilista que permea al conjunto de la oposición democrática a partir de los aciertos y desaciertos.

Es necesario destacar aquí, que el aprendizaje de los actores será fundamental para el paradigma de gobernabilidad que emerge de estos arreglos político-institucionales y que resulta del proceso de transición a la democracia. Cada sociedad define su problemática de gobernabilidad de acuerdo a un proceso de aprendizaje que hacen los actores sociales a partir de las crisis precedentes y de las experiencias adversas en la relación en doble vía entre Estado, representación y actores.

El aprendizaje político puede ser definido como el proceso conciente por el cual un actor político procesa teórica y prácticamente tanto los fines como los medios de su acción, ya sea por la incorporación de nuevos, o por modificación, sustitución, redefinición o reafirmación de antiguos (Garretón, 1993).

Centrándonos en los actores políticos alineados en la oposición democrática, es posible reconocer como aprendizajes significativos aquellos que se verifica durante el régimen militar, y durante el mismo gobierno democrático, ya que quienes fueron protagonistas de la transición lo siguen siendo hoy también, en el nuevo régimen instaurado en 1990.

Este da cuenta de un triple proceso de aprendizaje que tiene que ver en primer término con la reflexión sobre las causas que dieron origen al golpe militar y a la dictadura instaurada. En segundo lugar, en relación con las modalidades y estrategias de lucha para derrotar la dictadura, y finalmente, en tanto sujeto-actor, es decir respecto de su unidad (Garretón, 1993).

El primer proceso de aprendizaje se extiende entre 1973 y 1980 es decir desde el momento del golpe hasta la promulgación de la Constitución de 1980, aunque éste es ciertamente un eje transversal a todo el proceso de transición y ha estado a la base del éxito de la actual coalición gobernante en términos de la valoración del trabajo en conjunto y de valorar más lo que los une por sobre los que los separa.

Durante estos primeros años se asiste a una suerte de exorcización del pasado por parte de los dos sectores básicos de la oposición, el centro, particularmente la Democracia Cristiana y, la izquierda especialmente socialistas y comunis-

tas. Esta trampa se erigía en un obstáculo importante ya que mientras las culpas se seguían expiando en una lógica de recriminaciones mutuas acerca del rol jugado en el quiebre de la democracia, la dictadura se había anotado un éxito al imponer en un plebiscito fraudulento la Constitución de 1980 frente al cual no existió coherencia estratégica de la oposición enfrascada todavía en la discusión sobre el pasado reciente. El volver sobre el pasado a través del ejercicio retrospectivo, buscaba inducir efectos de aprendizaje o puestas en perspectiva de un pasado próximo, con el objetivo de reconstruirlo en una visión de conjunto que recogiera de manera crítica las acciones que cada sector desarrollo y que condujeron al derrumbe de la democracia en septiembre de 1973. El objetivo aquí tiene que ver entonces, con la necesidad de modificar la aprehensión del presente para levantar una visión acerca del futuro por parte de los actores.

El segundo período que corre entre 1982 y 1988 tiene que ver con la adaptación y formación en el aprendizaje político de la oposición sobre la base de unas nuevas reglas del juego establecidas por la Constitución de 1980 y, que ponían severas restricciones al accionar de los actores, y especialmente por las asimetrías descritas a la oposición al régimen. Sin embargo, al transformar esas limitaciones en recursos políticos se logra otro aprendizaje significativo, el que se expresará en el paso de una oposición principalmente social y cultural a una oposición propiamente política como actor protagónico. Esto permite dar mayor coherencia al referente opositor el que buscará espacios y ensayará estrategias que permitan conducir al cambio de régimen.

Como señalábamos al comentar los diseños estratégicos de la oposición al régimen de Pinochet, frente a la percepción cada vez más evidente en los sectores dirigentes de la Alianza Democrática, que las movilizaciones sociales comenzaba a experimentar un desgaste y que no había un control de las mismas, se instala la idea del fracaso de las tesis insurreccionales –incrementalistas, voluntaristas y maximalistas– para dar paso a la salida institucional bajo la fórmula del pacto.

Este dato de la realidad da cuenta del giro hacia el posibilismo estratégico que se opera en la oposición al régimen y que se expresara en la movilización político-electoral en torno a la opción planteada en el plebiscito de mantención o de rechazo a la dictadura, como fue la lectura que finalmente primó. Enfrentar esa opción simple en forma conjunta, aparece como el requisito necesario para aprendizajes más profundos que se darán durante la transición y el nuevo régimen democrático.

Por otro lado, aunque en paralelo con el proceso que describimos, opera otro que da cuenta del proceso de relevamiento de la experiencia internacional y su relación con el caso chileno. El elemento más significativo, en este sentido, es la comprensión de que estos regímenes no se derrocan sino que deben ser derrotados políticamente a través de mecanismos institucionales que, normalmente, son establecidos por el propio régimen. Es decir, se debe procurar transformar

esas restricciones institucionales en recursos políticos que jueguen en favor de la oposición al régimen (Garretón, 1993).

El proceso de aprendizaje se completa cuando se pueden relacionar por parte de los actores las causas del derrumbe democrático con las condiciones para el reestablecimiento de la democracia una vez terminado el régimen militar. Al respecto el ex Presidente P. Aylwin señala:

“La dictadura me hizo pensar que pertenecía a una generación fracasada. Nosotros cuando nos convertimos en ciudadanos en Chile había democracia, pero había mucha injusticia social y nuestra tarea era mejorar la democracia y hacer una transformación económica social para lograr la justicia. Sin embargo al llegar en nuestras vidas a los casi sesenta y setenta años en esa época, nos dimos cuenta que no solo no habíamos conquistado la justicia sino que habíamos perdido la libertad. Y esto no valía solo para mí, sino que para la gente de toda mi generación. Nosotros los demócratacristianos, peleando desde ámbitos distintos con comunistas, socialistas con quienes éramos adversarios habíamos ciertamente retrocedido. Y en definitiva la unión política que generó la dictadura del socialismo con la democracia cristiana permitió que revirtiéramos esa situación, y por eso hoy día no me siento ya parte de una generación fracasada”.⁴⁰

En opinión de Garretón (1993) quien ha acumulado una importante reflexión sobre el punto, el hecho central se expresará en el paso de la Concertación de Partidos por el “NO” a la Concertación de Partidos por la Democracia, lo que tenía un doble significado. Por una parte permitía abrir una ventana de negociaciones posibles para flexibilizar el marco constitucional con el sector más reformista del bloque de apoyo al régimen, y por otro, confluir internamente en torno a un pacto programático y electoral con miras a la elección presidencial y parlamentaria, pero por sobre todo para asegurar la gobernabilidad del país una vez superado dicho umbral electoral.

Los factores que contribuyeron a este proceso de aprendizaje tienen que ver por una parte con la experiencia de unidad instrumental previa al plebiscito, con la transformación de las restricciones institucionales en tanto recursos políticos que obligan a concertarse, y las experiencias que se citan como modelos de estrategia para derrotar a las dictaduras a nivel internacional.

De esta manera, como subraya Santiso (1997:50) citando a Elster, a la base del proceso descrito habrían operado también en el caso de Chile dos efectos temporales a los que hemos venido asociando con un proceso de aprendizaje político, el de *‘backward effect’*, experiencia de retrospectión en que el trabajo de la memoria y el recuerdo participa de lo que será o deberá ser el futuro. Pero también actúa el *‘forward effect’* donde el trabajo del creer y de la esperanza, el juego de anticipaciones y de las esperas influyen el futuro mismo, mucho antes de su ocurrencia.

Estos aprendizajes particulares de la transición democrática y de las experiencias de los primeros años de gobiernos democráticos dejaron su impronta y

estarán a la base de la emergencia del modelo de gobernabilidad democrática. El aprendizaje más significativo para la clase política chilena, especialmente la de la antigua oposición al régimen militar y hoy coalición gobernante, se refiere fundamentalmente a una cuestión de estilo y modo de hacer política, más que al contenido de programas y políticas. Esos estilos serán los que le impondrán un sello particular al paradigma de gobernabilidad, expresado en sus aciertos pero también en sus limitaciones que condicionaran la democracia chilena.

Hasta aquí hemos intentado caracterizar el proceso de transición chilena enfatizando ciertos ejes que nos parecen relevantes para la emergencia del modelo de gobernabilidad imperante. Dicho ejes tiene que ver con aspectos clave de dicho paradigma, a saber, actores, trayectorias, estratégicas y aprendizajes. Como hemos señalado, la idea de «gobernabilidad» en inseparable en Chile de la transición a la democracia. En cierto modo la anterior es tributaria de ésta última.

La idea de gobernabilidad heredada por la transición será coherente con una apuesta muy limitada acerca de las satisfactores de la demanda social que estaba presente en la lucha por la recuperación de la ‘democracia posible’: por un lado, contención del temor a un nuevo desorden y, satisfacción de las necesidades básicas a través del modelo de mercado. Lo que tenemos en buenas cuentas, es que los obstáculos que nacen de las características y rasgos fundamentales de la transición condicionarán el modelo de gobernabilidad que emerge y el concepto de democracia misma. El modelo de gobernabilidad es le resultado del constreñimiento impuesto por la transición, en el que las estrategias prudenciales y negociadoras de los actores constituirán a generar un escenario democrático pos autoritario adverso a las reformas socio-económicas y políticas que han complejizado y dificultado la consolidación democrática.

En nuestra opinión el paradigma de gobernabilidad imperante en Chile que tiene que ver con la capacidad de generar adecuación entre demanda social y fortaleza institucional es tributario del proceso de transición, lo que ha a su vez ha permitido desarrollar un peculiar proceso de consolidación democrática en el país, fuertemente vinculados a la idea de estabilidad. La transición permitió en esta perspectiva de análisis que se implementaran unas determinadas ‘reglas del juego político’ que han configurado en el caso de Chile incentivos y restricciones para la gobernabilidad democrática. Pareciera ser entonces, que el orden heredado por la transición sigue operando en el modelo de gobernabilidad como estructura de imposición. Las reglas del juego de la transición han seguido así gobernando e imponiendo las reglas de la democratización y de la gobernabilidad, posibilitando una suerte de consensualismo un tanto reduccionista y obligatorio, que ha impedido la profundización de la democracia. En el capítulo que sigue profundizaremos, precisamente, en torno a como la transición chilena termino por convertirse en la idea fuerza del paradigma de gobernabilidad.

Notas

- ¹ Entrevista con Enrique Correa ex Ministro Secretario General de Gobierno (1990-1994) el 10 de marzo de 2006.
- ² Prueba de lo anterior es la significativa proliferación de puntos de vistas y posiciones de académicos, intelectuales y políticos que siguen terciando en esta discusión. El surgimiento hace algunos años de un cuestionamiento académico de izquierda al desempeño de los gobiernos de la Concertación -coalición de partidos de centro izquierda gobernantes desde 1990- expresados en el libro de Tomás Moulian (1997) *Chile actual, anatomía de un mito* generó una gran polémica que se expresó en la proliferación de varios libros y ensayos, como los de Alfredo Jocelyn-Holt (1997) *El peso de la noche* de corte más histórico revisionista, o en una impronta más psicológica como el ensayo de Marco Antonio de la Parra (1997) *La mala memoria*. A estos hay que agregar otros trabajos más de corte politológico y cuyos planteamientos con el resultado de la experiencia teórica y práctica ya que son el resultado de análisis realizados por quienes estuvieron dentro de los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle. Entre estos destacan los trabajos de Edgardo Boeninger (1998) *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Genaro Arraigada (1998) *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, y Eugenio Tironi (1997) *La transición democrática* (1997). Por último, hay que considerar dos importantes textos que sin adscribirse entre los que apoyan o cuestionan la transición ofrecen importantes pistas y datos para entender mejor este complejo proceso. Véase por ejemplo de Rafael Otano (1995) *Crónica de la transición* y de Ascanio Cavallo (1991) *La historia oculta de la transición*.
- ³ En el caso de Chile, se suele decir que la transición comenzó en 1988-1989, y debía extenderse entre 1990-1994, es decir el período de duración del primer presidente elegido democráticamente, un período de cuatro años denominado propiamente de 'transición' a la democracia plena.
- ⁴ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador institucional (2000-2006), el 6 de abril del 2006.
- ⁵ El plebiscito del 5 de octubre de 1988 consagrará, con una mayoría del 54.7 por ciento, la victoria de la oposición y con ella, de la estrategia plebiscitaria. Intensas negociaciones comienzan entonces al interior de la oposición, las que desembocarán en la candidatura presidencial de Patricio Aylwin. En 1989, la elección será ganada por Aylwin, cerrando así la fase de transición propiamente tal y abriendo la de la consolidación democrática. Para un relato detallado del plebiscito ver de Ascanio Cavallo *La historia oculta del régimen militar: Memoria de una época*.
- ⁶ Las 'transiciones vía transacción' son llevadas adelante con un alto grado de control y supervisión por parte del mismo bloque autoritario. Por ello, frecuentemente estas tienen como resultado una situación pos autoritaria que presenta continuidades con el régimen anterior y una limitación de las oportunidades de cambio y reforma social en el nuevo régimen. Ver: Mainwaring y Share (1986) 'Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España'.
- ⁷ Hay que recordar que solo en septiembre del año 2005 y luego de un largo trámite legislativo la reforma a la Carta Constitucional suprime dichas instituciones.
- ⁸ Existe una amplia bibliografía sobre la caída de la democracia en Chile en 1973. Para un enfoque desde la ciencia política véase por ejemplo: Valenzuela (2003) *El quiebre de la democracia en Chile* y Matías Tagle (ed.). (1992) *La crisis de la democracia en Chile*.
- ⁹ Este concepto acuñado por Mario Góngora en su *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile S. XIX y XX*, planteaba que desde la administración de Jorge Alessandri (1958-1964) se ensayaron en el país formulas globales que pretendían transformar el país desde el punto de vista, productivo, económico, político y social. La misma pretensión tendrán los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) con su slogan de la "Revolución en Libertad" y Salvador Allende (1970-1973) con su "Vía chilena al socialismo".

-
- ¹⁰ Boeninger (1998) distingue seis grandes conjuntos de causas: las acciones conspirativas de actores específicos, los desequilibrios entre niveles de desarrollo político y económico, la dificultad de una democracia de masas en un país subdesarrollado, las características institucionales, el problema del presidencialismo y los hechos y circunstancias específicas como causas de la crisis. Algunos autores han planteado la influencia decisiva de la Doctrina de Seguridad Nacional, que por esos años validaron casi todas las fuerzas armadas del continente. Ver Joseph Comblin (1978) *El poder Militar en América Latina*.
- ¹¹ La tesis de la inminente 'guerra civil' en el Chile de 1973, ha sido quizás una de las explicaciones unilaterales más frecuentemente recurridas por un sector -los que apoyaron el golpe- para justificar el origen de la acción. Un prominente publicista del régimen militar Gonzalo Vial afirma que la intervención de los militares fue motivada por "la posibilidad cierta e inminente de que la extrema polarización y división político-social que había alcanzado Chile, las polarizara y dividiera también a ellas, las fuerzas armadas, provocando la guerra civil". Gonzalo Vial, "La guerra civil de 1973: quienes la querían y quienes no. Quien la impidió". Diario *La Segunda*, 15 de julio de 2003.
- ¹² Oscar Godoy (1999) citando a O'Donnell sitúa al régimen chileno dentro del Modelo Burocrático Autoritario, que funda su base gobernante en una coalición entre militares y la élite tecnocrática.
- ¹³ El 'gremialismo', originalmente fue un grupo de jóvenes de derecha formados en la Universidad Católica. Bajo el discurso del apoliticismo, sostuvieron en un comienzo ideas próximas al franquismo, para ir derivando después hacia la idea de democracia protegida. Van a constituir el núcleo pensante del régimen. Los 'Chicago Boys', eran un grupo de jóvenes economistas que bajo el alero de la escuela de economía de la Universidad Católica comenzaron a realizar estudios de postgrado en la Universidad de Chicago. Allí se convirtieron en seguidores de los postulados de economía de mercado y de Friedman y Harberger. Serían ellos quienes le aportarían el modelo neoliberal a Pinochet a través del celebre programa económico llamado 'El Ladrillo'. Sobre el Movimiento Gremialista ver: Andrea Guzmán 'El movimiento estudiantil de reforma y el gremialismo en la época de la reforma universitaria (1959-1967)'. Para los 'Chicago Boys' ver: Juan Gabriel Valdés (1989) *La Escuela de Chicago: operación Chile*.
- ¹⁴ El alto nivel de concentración del poder político se observa tempranamente. En 1974 se hizo designar 'Jefe Supremo de la Nación', y en 1981 consigue obtener la designación de Presidente de La República en virtud de una disposición transitoria de la propia Constitución que se había hecho aprobar un año antes. Ver: Carlos Huneeus (1997) *La autodisolución de la Democracia Protegida en Chile*, y Luis Maira (1998) *Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX*.
- ¹⁵ Para un buen análisis de este proceso ver: Carlos Huneeus (1989) *La derrota del General Pinochet*; Méndez, Godoy, Barros y Fontaine (1988) 'Por qué ganó el No'.
- ¹⁶ El artículo 29 transitorio de la Constitución, establecía que si la ciudadanía no aprobaba el candidato propuesto en el plebiscito se prorrogaba de pleno derecho el período presidencial, continuando en funciones por un año más el Presidente de la República en ejercicio (Augusto Pinochet) y la Junta de Gobierno, con arreglo a las disposiciones que los rigen (es decir, hasta el 11 de Marzo de 1990). La citada norma exigía que, noventa días antes de esa fecha, se llamara a elecciones conjuntas de Presidente de la República y de parlamentarios.
- ¹⁷ Distinto es el caso por ejemplo en Argentina, en donde la derrota militar en la guerra de las Malvinas posibilita la salida de los militares del poder, la convocatoria a elecciones presidenciales anticipadas y la victoria en las urnas de la UCR de Raúl Alfonsín. También es el caso de la mayoría de los países de Europa de Este, quienes aprovecharán la coyuntura de cambios que se operaban en la ex Unión Soviética -a partir de la perestroika de Gorbachev y el fin de la doctrina Breshnev- para a través del efecto demostración validar sus propios procesos de liberalización.
- ¹⁸ Entrevista con Enrique Correa, ex Ministro Secretario General de Gobierno (1990-1994) del Presidente Patricio Aylwin, 10 de marzo de 2006.
- ¹⁹ Una serie de decisiones incorrectas en el ámbito de las políticas macroeconómicas, la mantención artificial de un precio bajo del dólar, sumados a la recesión mundial desatada esos años llevó a una cadena de quiebras que comenzaron por algunas grandes industrias y

que terminaron por impactar a gran parte de la banca y del sector financiero, dando lugar más tarde a la llamada deuda subordinada originada en el apoyo que el Estado entregó al quebrado sistema financiero. Para más sobre la crisis de 1982 ver: Pilar Vergara (1984) *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*.

²⁰ Ante estos hechos, el régimen intenta reaccionar, utilizando la represión, pero también intentará abrir otro frente para ganar tiempo y recomponerse, la estrategia será un espacio de diálogo. Conforme a éste diseño, en agosto de 1983 es nombrado Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa, un reconocido político de la derecha tradicional y de gran ascendiente es este sector político. Su tarea era negociar con la oposición democrática. Para más sobre el proceso mismo de negociación y sus resultados ver: Ascanio Cavallo et al., *La historia oculta del régimen militar. Memoria de una época*.

²¹ A la acción permanente de los organismos de seguridad y la policía se sumó el empleo masivo de militares para reprimir las manifestaciones populares antigubernamentales, fue decretado el Estado de Sitio en dos oportunidades, la última de se período en noviembre de 1984. Ello significó la muerte de 124 personas durante las jornadas de protesta de aquel período.

²² En el Acuerdo Nacional se expresó concretamente una opción estratégica nacional de pacto y acuerdo político entre las distintas fuerzas políticas y sociales que perseguían generar un nuevo contrato social para estabilizar el proceso de democratización. Para un análisis del texto y sus proyecciones ver: conclusiones del seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos CEP en 1985 “Acuerdo Nacional y Transición a la Democracia” (1986).

²³ Nos referimos al dialogo fracasado impulsado por el Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa, que consistió básicamente en un plan de apertura. Sin embargo, a poco andar el General Pinochet descartó cualquier tipo de cambios a la constitución de 1980 y el cronograma de la transición que eran los principales aspectos a modificar que exigía la Alianza Democrática. La Alianza democrática exigió una respuesta aclaratoria y ante las palabras ambiguas del Ministro Jarpa dio por finalizado el diálogo.

²⁴ Esta postura -liderada por el nuevo Ministro del Interior Carlos Cáceres- era apoyada por Renovación Nacional y duramente resistida por la UDI, e incluso por Pinochet, que demostraba escasa voluntad de modificar ‘su obra’. Para detalles sobre el proceso de negociación de las reformas a la constitución, ver: Ascanio Cavallo (1991) et al, *La historia oculta del régimen militar*.

²⁵ Las reformas constitucionales exigidas por la oposición para participar en elecciones presidenciales competitivas en 1989, aprobaron en un nuevo plebiscito de consenso el 30 de julio de 1989. También se producía un acuerdo entre el régimen saliente y el entrante para nombrar miembros del directorio del Banco Central, entidad que, en la nueva institucionalidad era prácticamente autónoma y tenía amplísimos poderes económicos. En un profundo trabajo, Carlos Huneeus hace una análisis de contenido de la abundante legislación dictada por el régimen militar después de la derrota en el plebiscito de 1988 que da cuenta de una clara decisión política, incluso manifestada en la continuación de las privatizaciones, que serán fuertemente criticadas por la oposición. Para más sobre el punto ver de C. Huneeus (1997) *La autodisolución de la “Democracia Protegida” en Chile*.

²⁶ Desde febrero de 1989, la Concertación de Partidos por el ‘No’ se pasará a llamar Concertación de Partidos por la Democracia. Esta exitosa coalición se ha mantenido en el poder desde ese año a través de cuatro gobiernos concertacionistas: Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y la actual presidenta Michelle Bachelet (2006-2010).

²⁷ Manuel Antonio Garretón (1991) señala que existen tres enclaves: el institucional, referido a cuestiones constitucionales, el segundo es el actoral que alude al rol de las Fuerzas armadas, la derecha política y el sector empresarial, y el tercero, el enclave ético-simbólico, que incluye a los derechos humanos, y que al parecer sería el más complejo de solucionar en el corto y mediano plano. Ver: ‘La democratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución’, en especial páginas 113-122.

²⁸ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006) el 6 de abril del 2006.

-
- ²⁹ Estos países corresponderían a aquellos que habiendo asentado los procedimientos democráticos y que sin embargo, presentan dificultades para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen democrático anterior. Para más sobre esta caracterización ver: Manuel Alcántara (1991) 'Sobre el concepto de país en vías de consolidación en América Latina'.
- ³⁰ Como sostiene Edgardo Boeninger (1998) la transición podría darse por concluida solo cuando desapareciera todo riesgo de regresión autoritaria, lo que ciertamente nadie podía asegurar a comienzo del gobierno del Presidente Aylwin. De esta manera la eliminación de los enclaves autoritarios pasaría a ser parte de la consolidación, redefiniéndose como una tarea de perfeccionamiento de las instituciones democráticas.
- ³¹ La figura del ex embajador Harry Barnes es expresión de este cambio de orientación en la política norteamericana en Chile. Este se convirtió en un estrecho aliado de la oposición democrática y promovió el apoyo de instituciones como el NED y el NDI, cuyas actividades son financiadas con fondos públicos del gobierno de los Estados Unidos.
- ³² Esta postura teórico-metodológica indicaba como responsables de la quiebra de los regímenes democráticos precedentes, entre otros factores, la debilidad de la burguesía nacional, la pobre estructuración de las clases sociales, el predominio de una cultura política autoritaria y la dependencia de los grandes centros económicos y financieros internacionales.
- ³³ Existen diferentes modos de transición a la democracia, según los actores que la producen (élites o masas), y las estrategias de acción empleadas (transacción o fuerza). Schmitter y Karl identifican cuatro modos principales de transiciones. Desde la élites: pactadas e impuestas; desde las masas: por reforma, y revolucionarias; además, ubican un quinto espacio de situaciones mixtas que no pueden ser enmarcadas en las anteriores. Para más ver: Terry L. Karl y Philippe C. Schmitter. *Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este*.
- ³⁴ Coppedge incluye en la lista de recursos de poder a los siguientes: 1) cargos públicos, 2) ideas e información, 3) factores de producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital), 4) fuerza violenta, 5) grupos de activistas, y 6) autoridad moral. Ver: M. Coppedge, 'Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina'.
- ³⁵ Por ejemplo, en el caso de Chile y a pesar de más de una década desde el retorno a la democracia, aún se sigue hablando de los 'poderes fácticos' para referirse a los grupos de poder que constituyen enclaves del autoritarismo y que permean los más diversos ámbitos del quehacer político, económico y social.
- ³⁶ Sin embargo, como es dable pensar, la persistencia de las instituciones y reglas de nuevo cuño no queda garantizada con los acuerdos entre las élites. Serán los ciudadanos, la compleja y diversa constelación de grupos y organizaciones sociales y los medios de comunicación, quienes adquieren mayor relevancia en la fase culminante de la transición, que es la de consolidación. Es precisamente esta situación no resuelta del todo, lo que hoy parece tensionar el modelo de gobernabilidad imperante.
- ³⁷ Esta discusión ha abierto un intenso debate que aún no se cierra y en el cual el carácter de la transición chilena forma parte del mismo. La crítica al estructuralismo ha enfatizado en el hecho de que las transiciones configuran situaciones políticas, extremadamente imprevisibles, momentos históricos abiertos, en los cuales la dirección que asuma el cambio dependerá, esencialmente, de las elecciones y estrategias adoptadas por los principales agentes políticos. De esta suerte no caben los determinismos ni causalidades estructurales.
- ³⁸ Un detallado análisis de la programación y ejecución del atentado al General Pinochet se puede encontrar en el libro de Patricia Verdugo y Carmen Hertz. *Operación siglo XX* ediciones del Ornitorrinco, Santiago, 1990.
- ³⁹ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006) el 6 de abril del 2006.
- ⁴⁰ Entrevista con Patricio Aylwin, ex Presidente de Chile (1990-1994) el 3 de abril del 2006 en la sede de la Fundación Justicia y Democracia.

Capítulo 4

Condicionantes del paradigma de Gobernabilidad en Chile

Como se estableció anteriormente, el proceso de transición democrática en Chile a grandes rasgos se caracterizó por: i) darse dentro del un marco político, jurídico e institucional establecido por la propia constitución de 1980; ii) en un contexto de economía de mercado en expansión y con una buena performance macroeconómica; iii) la figura del General Pinochet aún predominando la escena política, primero (re)instalado en la Comandancia en Jefe del Ejército, y luego como senador vitalicio en el congreso antes de su detención en Londres en octubre de 1998, y iv) una correlación de fuerzas relativamente homogénea en cuanto a representación política, aunque ciertamente, distorsionada producto del sistema electoral binominal instaurado por la propia constitución y que hace parte de las ‘nuevas’ reglas del juego. Este cuadro es expresión, –y también resultado–, de la adopción de una opción estratégica que remite a un formato de ‘transición pactada’ sobre reglas del juego político institucional.

En este complejo contexto, la apuesta principal del primer gobierno democrático será la consolidación de la frágil democracia. Dado que, persisten una serie de barreras político institucional plasmadas en los llamados “enclaves autoritarios”, la apuesta será política; es decir, descansa en la idea de que la dinámica del ‘juego político’ haga ‘posible’ destrabar los candados políticos institucionales que vayan ampliando el espacio de maniobra para los grandes temas aún pendientes: justicia en el ámbito de los derechos humanos y una vinculación más virtuosa entre crecimiento y equidad. Ello circunscribe “lo posible”; y desde esta perspectiva será posible lo que se puede lograr mediante acuerdos amplios (Lechner, 2002).

Se instala entonces en lo hechos una suerte de ‘democracia de los acuerdos’ que impondrá una lógica de reformas negociadas y graduales, que básicamente buscan no lesionar los intereses vitales de las distintas partes en tensión en el proceso de transición. De este modo, el posibilismo queda entronizado como principio rector del modelo de gobernabilidad, asociándose a ésta con el medio a través del cual se hace posible la contención de los conflictos. Asegurar la gobernabilidad, se convier-

te a partir de entonces en el mecanismo para conjurar el temor al caos y poner límites a lo deseable y lo posible. Ello implicará que un conjunto de aspectos y materias –de hecho y de derecho– quedan por fuera de la dinámica más propiamente política.

En las líneas que siguen se intenta establecer algunas de las condiciones causales del paradigma emergente de gobernabilidad. Nuestra hipótesis de trabajo establece cuatro variables independientes: i) la transición como idea fuerza del modelo; ii); la existencia en Chile de cierto imaginario que sintoniza con el paradigma de gobernabilidad emergente, y que será viabilizado por un discurso político-intelectual iii) una estrategia política marcada por la dimensión temporal y el posibilismo en las decisiones de los actores y; iv) el peso de la razón tecnocrática en la formulación del paradigma de gobernabilidad. Claramente la realidad que rodea a éste proceso es mucho más compleja, de ahí que éste ejercicio apunta a reducir el número de posibles condiciones causales, y el aislamiento de una condición de otra, para efectos analíticos.

4.1 La transición como idea fuerza del paradigma de gobernabilidad

Hemos venido sosteniendo que lo que se asocia en Chile con transición a la democracia, más allá de las discusiones sobre su inicio y sobre su término, está inextricablemente unido a la emergencia del paradigma de gobernabilidad. Lo que particularmente interesa relevar aquí es como dicha transición, aunque incompleta y con limitaciones, logra desplazar la dictadura manteniendo la cohesión social del país, asegurando el manejo de las variables económicas que posibilitaran avanzar hacia mayores niveles de equidad, y al mismo tiempo, coloca un sólido piso de estabilidad política con gobiernos formados por una coalición democrática de mayoría. No ha sido ciertamente un proceso enteramente exitoso, ya que si bien es cierto resolvió importantes problemas, no estuvo exento de costos y heredó un importante conjunto de asuntos sin resolver que han impedido la profundización democrática.¹

Sin embargo, no cabe duda que su principal logro fue generar un clima político institucional que hiciera compatibles objetivos variados y antagónicos en una sociedad fragmentada como lo era ciertamente la chilena hacia fines de los ochenta. La transición se propuso lograr estabilidad política y crear un clima que hiciera posible el desarrollo económico y el progreso social. Pero sobre todo buscó lograr un reencuentro entre posiciones irreconciliables. Lo anterior, como señala Arriagada (1998) puede figurar, con razón, entre las tareas notables de la política de ese período, pues intenta reestablecer, o crear, un país, “donde haya un lugar bajo el sol para los amigos, pero también para los enemigos de ayer”. El

propio ex presidente Aylwin ha valorado este aspecto como lo más trascendente de la transición, y que asocia con el reencuentro de los sectores democráticos.² En relación con este punto sostiene P. Aylwin que:

“La cohesión contra Pinochet y su dictadura, en un período largo de búsqueda, nos permitió no solo irnos conociendo sino que también ir aceptando nuestras diferencias y limitaciones, pero sobre todo convenciéndonos que sin unidad no había ninguna posibilidad de éxito”.³

Existe consenso, en torno a que esta idea fuerza se empieza a construir hacia fines de los años 1970s. Diversos hechos lo confirman. Garretón (1993) ha planteado la existencia de un triple proceso de aprendizaje por parte de los actores en la oposición al gobierno militar, que tiene que ver en primer término con la reflexión sobre las causas que dieron origen al golpe militar y a la dictadura instaurada. En segundo lugar, en relación con las modalidades y estrategias de lucha para derrotar la dictadura, y finalmente, en tanto sujeto-actor, es decir respecto de su unidad. Este (re)aprendizaje se hizo patente, primero, entre los intelectuales, luego en los máximos dirigentes de los partidos opositores al régimen militar, enseguida se difundió a través de los diversos actores sociales y se internalizó en la conciencia colectiva de la Concertación.

Este clima de (re)aprendizaje y de (re)valorización de la concertación política y social como estrategia de lucha para la recuperación de la democracia permeará el conjunto del accionar de los actores políticos –incluido, aunque con matices al Partido Comunista chileno– y sociales.

De este modo, al momento de asumir el poder en 1990, la coalición opositora al régimen de Pinochet, –ahora, Concertación de Partidos por la Democracia– no tendrá que enfrentar la tarea de construir una idea fuerza de su gobierno, sino que esta se construirá básicamente a partir algunos elementos ya identificados, cuya conversión en doctrina gubernamental será relativamente inmediata y permitirá que con distintos niveles de éxito se avance el proceso de consolidación.

Sin embargo, esta valoración positiva y complaciente, expresada según Moulian (1994) en una soberbia optimista y triunfal sobre las condiciones del desarrollo político chileno, que lo ha llevado a erigirse como ejemplo, ha dado origen en los últimos años a una crítica que apunta a desmitificar esta evaluación exitosa de la transición. Sin dejar de lado la necesaria perspectiva crítica, que matiza sin duda esta visión más ‘autocomplaciente’, lo que interesa relevar por ahora es como se construye y levanta esta idea fuerza. Arriagada (1998) ha señalado que esta descansaba fundamentalmente en dos ejes: su carácter épico y movilizador, y su apuesta por eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político.

En primer término la transición se caracterizó por ser un proceso épico. Había nacido bajo el sufrimiento y la represión de la dictadura, se nutría de la

amistad y el reencuentro entre los adversarios –DC y socialistas– desde los años 1960s y hasta 1973. Se le había visto crecer en las grandes manifestaciones convocadas por la Alianza Democrática y había encontrado la plenitud de su entusiasmo y poder de convocatoria en la epopeya de la campaña del ‘NO’. En opinión del propio ex presidente Aylwin la formación de la Concertación y la transición misma resultaron claves para la redemocratización del país, ello ya que “sin la formación de la Concertación, es decir, sin esta alianza, todo habría fracasado. Habría terminado ganando Pinochet, nosotros encontrando que no teníamos fuerza para derrocarlo, y la dictadura habría seguido. En consecuencia considero ese proceso fundamental” (Bengoa y Tironi, 1994:13).

Pero la transición era también un marco estructurador de la política. La ordenaba en cuanto le fijaba límites y una disciplina. Una disciplina que era una autorrestricción voluntaria y alegremente aceptada tanto durante las campañas de los años 1988 y 1989 como, lo que sería más importante, durante los primeros años de gobierno de la Concertación. Frente a este encuadramiento se revelan varios críticos, entre ellos Jocelyn-Holt (1998:221) cuando señala que “nos hemos ido volviendo más sobrios en el último tiempo, desde el plebiscito a esta parte”. En relación con este punto nos indica E. Correa que:

“Lo que marcó a la democracia fue un gradualismo. Yo tengo la impresión de que no había otra transición posible que la que tuvimos, y pienso por otro lado que si tuviéramos que hurgar a la medula del punto en que consistió la singularidad tendríamos que coincidir en que fue la permanencia del General Pinochet en la comandancia en jefe del ejército, yo creo que todas las otras singularidades son menores”.⁴

Respecto del gobierno, la transición, en cuanto marco conceptual, establecía un orden de prioridades, permitía precisar el cuadro de alianzas requerido, señalaba límites a la propia acción, administraba temores e inspiraba confianza en un resultado concreto y posible.

El orden de prioridades era un conjunto de ‘bienes intangibles’ que aludían a valores altamente apreciados por un país que había estado sometido a 17 años de dictadura. Esos bienes eran la transición en sí misma, la verdad, la democracia, la reconciliación, la justicia, el perdón, la tolerancia, una política de respeto y acuerdos, la reconstrucción de confianzas entre empresarios y trabajadores, entre civiles y militares, entre gobierno y oposición, entre los empresarios y el gobierno. La conquista de esos bienes intangibles suponía partidos de gobierno y una alianza de gobierno graníticamente unida, una apertura hacia sectores moderados de la oposición, y el respaldo de la sindical Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y del resto de los trabajadores.

La idea fuerza de la transición señalaba límites a la propia acción y a cada uno de los sectores que componían la coalición. A los grupos de derechos huma-

nos les planteaba verdad, reconciliación y ‘justicia en la medida de lo posible’. A los trabajadores, tripartismo y prudencia en sus reivindicaciones. Al gobierno, equilibrios macroeconómicos; a los partidos disciplina, y a los parlamentarios, disciplina de voto en el Congreso. En la relación con las Fuerzas Armadas, respeto a la Constitución de 1980 y a las prerrogativas ahí establecidas en favor de sus comandantes en jefe y de los mandos institucionales y sobre todo, acatamiento a la autoridad civil (Arriagada, 1998). Al respecto sostiene E. Boeninger:

“Yo creo que en la estrategia resultante hay una combinación de racionalidad y posibilismo. Un buen ejemplo lo constituye el tema de la ley de amnistía. En el programa de gobierno de la Concertación figuraba el derogar la ley de amnistía. Nosotros nunca lo intentamos. Desde luego era inviable, porque votos en el parlamento no teníamos por los senadores designados por Pinochet. No lo intentamos en circunstancia que podríamos haberlo hecho aunque fuese de forma testimonial. Y no lo hicimos por que añadimos a la idea de que no era posible la visión de que intentarlos generaba un clima político muy enrarecido y bastante confrontacional lo que impediría que hiciéramos una reforma tributaria y nos íbamos a empantanar, lo mismo que con las reformas constitucionales que nos había aceptado el gobierno saliente, esto podía hacer el cuadro aún más conflictivo y nos iba a paralizar la política económica y social y si eso era así nosotros íbamos a fracasar rotundamente. Entonces esto lo veíamos como las razones estrategias para no hacer aquello. En el caso de la ley de amnistía nunca nadie de la Concertación reclamó por que nosotros no hubiésemos hecho eso y la razón era muy simple: no se disponía de los votos, o sea era más la razón de posibilidad. Para nosotros se nos juntaban las dos cosas”.⁵

No cabe duda que, a lo menos, los primeros tres años de gobierno de la Concertación estuvieron marcados por un notable disciplinamiento de los diversos actores sociales y políticos. Tras el cuidado de la transición, la sociedad en su conjunto, los partidos y las bancadas concertacionistas del Parlamento, se sometieron a una disciplina rigurosa proveniente desde el gobierno, y que alcanzaba al propio gabinete –al que se le reconocía como el “partido transversal”– y que se extendía a los diversos actores sociales, especialmente los trabajadores. Sin embargo, este disciplinamiento no fue siempre fácil ni fluido y, a medida que se llegaba al término del gobierno de Aylwin, su capacidad de cohesionar –de ser el cemento de la coalición– mostraba signos de agotamiento.

Con todo, como lo señala Arriagada (1998) la transición ha sido una de las más poderosas ideas fuerzas que haya conocido la vida política chilena de los últimos 50 años. La transición le daba a la Concertación una identidad clara y una no menos marcada diferenciación con la derecha que, precisamente por haber sido parte del régimen autoritario, no podía asumir la transición como bandera propia.

La transición era un sueño y una expresión de idealismo que llevaba a la renuncia a legítimos intereses corporativos o partidistas, en beneficio de un común interés nacional.

Todo lo anterior contribuyó a resultados gubernamentales notables. Lo obtenido por la transición chilena es muy favorable si se le compara con las experiencias sudamericanas que tuvieron lugar en la segunda mitad de la década de los 80' y con aquellas otras que surgieron en Europa del Este y en los territorios de la ex-Unión Soviética. En los hechos los resultados que muestra la transición respaldan estos juicios.⁶

Sin embargo, desde 1997 se comienza a observar un significativo aumento de los niveles de alineación y malestar en sectores significativos de la población, tensiones sobre las que se profundiza en el capítulo 6.

4.2 Imaginario y re-editores del paradigma de gobernabilidad

La necesidad de buscar explicaciones e interpretaciones más satisfactorias y comprensivas acerca de los procesos de democratización iniciados a partir de la 'Tercera Ola' democratizadora en la región, llevo a renovar el interés por el estudio de la cultura política, tanto en el contexto de las investigación politológica comparada y de la sociología política, como en el ámbito más general de la teoría política.⁷

Sin embargo, si bien este enfoque aporta elementos valiosos, es de algún modo parcial en cuanto subyace en él una cierta concepción de la cultura entendida como factor de integración social que determinaría en forma casi mecánica las vías de sociabilidad de los grupos sociales, y por ende sus patrones de comportamiento político (Echegollen, 1998). De allí entonces que se hace necesario disponer de teorizaciones más integradoras, de mayor flexibilidad y alcance metodológico que hagan justicia a la complejidad de los fenómenos culturales en América Latina. En este sentido, la ampliación cualitativa de la noción de cultura política, hoy parece abrirse hacia la categoría más comprensiva de los 'imaginarios'.

La idea de imaginarios de forma simple, remite a una representación deseable y posible del futuro que queremos construir. Los imaginarios, y particularmente los sociales, serían aquellas representaciones colectivas que rigen los sistemas de identificación y de integración social, y que hacen visible la invisibilidad social. La premisa de la que se parte es que toda sociedad se reconoce a si misma por medio de un imaginario. A través de este proceso, de proyección fuera de si, una sociedad puede constituirse en tanto orden colectivo.⁸

Dicho imaginario-síntesis de la sociedad es encarnado por diversas formas de "comunidad imaginada", entre ellas el Estado y la Nación. Estas no sólo expresarían formas concretas o materiales, sino que representan formas simbólicas del "Nosotros" (Lechner, 2002).

Sin desconocer la importancia de los elementos infraestructurales en la determinación concreta de un orden social, nos interesa concentrarnos en ésta parte, en

el papel de mediación de la actividad política en la construcción de las sociedades, de allí que nos centremos más bien en los mecanismos por los que un determinado orden social llega a considerarse por la gente como ‘algo natural’ –en éste caso, el paradigma de gobernabilidad– y consiguientemente establecer la dominación social como una coacción legítima, hegemónica y aceptada. Es importante señalar que buena parte de la revalorización de la noción de imaginario político es tributaria de las nuevas (re)visiones historiográficas que tratan de explicar, por ejemplo, como los procesos de ‘larga duración’ ayudan a entender el peso e influencia de las representaciones simbólicas colectivas –muchas de ellas arraigadas en el inconsciente colectivo de las sociedades– detentadas, transmitidas, preservadas y elaboradas continuamente por diversos grupos sociales, y que orientan los comportamientos y elecciones colectivas de los mismos.⁹

4.2.1 Imaginario de orden y emergencia del paradigma de gobernabilidad

En Chile se reconocen dos procesos de ‘larga duración’ –vistos en clave de imaginarios– cuya influencia en la estructuración del desarrollo histórico, político e institucional del país ha sido clave. Ambos entroncan con la imagen hasta hace unas décadas omnipresente del Estado, y se expresan en el significativo peso de la “matriz estado-céntrica” y en la obsesión por el “orden” en la configuración de la sociedad chilena.¹⁰

De esta forma, en una medida muy importante, el imaginario nacional sería el resultado de una construcción simbólica en permanente desarrollo –por lo menos, claramente hasta 1973– cuyo eje habría sido, la fuerte presencia del Estado como el ente aglutinante y generador de la identidad nacional, misma que guarda un estrecho nexo con el imaginario de orden.¹¹

Habría sido precisamente éste Estado el que instalo e impuso los principios de orden y legalidad centrales en nuestro desarrollo político. Hay que recordar que en el caso chileno, tras un relativamente breve período de ensayos constitucionales, el nuevo orden se consolidó con la constitución conservadora de 1833. Acorde con las ideas liberales, dicha Constitución consagraba los principios básicos de soberanía nacional, régimen representativo, división de los poderes públicos, responsabilidad gubernamental, y algunas garantías individuales. Sin embargo, es sabido que tras estas declaraciones se instauró un régimen fuertemente autoritario, con un enorme cúmulo de atribuciones presidenciales que ha hecho decir a Alberto Edwards (1984) que el Presidente de la República gobernaba el país con la misma omnipotencia como lo hicieron los reyes de España bajo el régimen indiano. Esta idea aparece claramente expresada en una

famosa cita de Diego Portales “[...] el orden social se mantiene en Chile por el peso de la noche. [...] la tendencia casi general de la masa al reposo es la garantía de la tranquilidad pública. Si ella faltase nos encontraríamos a oscuras y sin poder contener a los discolos más que con medidas dictadas por la razón, o que la experiencia ha enseñado a ser útiles”.¹²

Esta imagen del ‘peso de la noche’ acuñada por Diego Portales significa que existe un tipo de orden impuesto, no deseado, ni buscado, pero que está. Este existe por el peso de la inercia del viejo orden imperial roto en los procesos de independencia. De esta forma, el orden institucional en Chile se ha mantenido por la sumisión de las clases populares al orden señorial y jerárquico. Señala en relación con esta característica E. Correa:

“La gradualidad de la construcción de una república en forma, es hija de la transición, pero ésta no generó un modelo de democracia para siempre, lo que gestó fue la instalación de una metodología gradual de construcción de un Estado en Forma”.¹³

De forma paradójica, esta idea de orden aparece tensionada por su contracara: el temor al caos.¹⁴

De esta forma lo que parece evidenciarse, es también el miedo al desorden, es el miedo al desborde de la subjetividad y precisamente, sobre este temor se funda la obsesión por el orden, la unidad, la institucionalidad, la legalidad (PNUD, 2002).¹⁵ De esta manera, y como lo confirma nuestro desarrollo histórico lo ha expresado acertadamente el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002:59) “la especificidad del imaginario chileno parece radicar en la sacralización del orden como una unidad determinada desde su origen, a la vez que constantemente amenazada por el desorden”.

De este modo, a lo largo del itinerario institucional chileno, el principio de legalidad expresión del ‘orden’, según el ideario ilustrado, era garantía de igualdad, razonabilidad y justicia, pero en los hechos también herramienta voluble de poder al servicio de cualquier causa.

Ha sido una de las bases fundamentales sobre las que se ha levantado un modo de concebir y un modo de ejercer el poder político, aun en momentos y épocas de quiebre institucional. La legalidad ha sido vista por gobernantes y gobernados como uno de los más preciados elementos del capital político nacional y una condición, un límite y una garantía de la legitimidad en la actuación pública.

Esto explicaría por qué, los chilenos, sienten orgullo por sus arraigadas tradiciones republicanas, mismas que los habrían conducido a respetar permanentemente la ley, el Estado, la continuidad de las instituciones y, junto con ello, una cierta tradición por buscar resolver los desacuerdos a través de formatos de tratamientos de la diferencia política.¹⁶ Esta percepción que se tiene de Chile, de un país altamente institucionalizado, tiene como se ha señalado un piso histó-

rico, que arranca del imaginario por el orden, la legalidad y el temor al caos, y que en nuestra opinión, está a la base de la percepción que pautará el comportamiento y las apuestas estratégicas de los actores políticos en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Precisamente, la retraducción de éste imaginario de orden y de un cierto temor paralizante al caos, permearán de manera significativa el paradigma de gobernabilidad que emerge de la transición. En cierta forma, gobernabilidad se concibe como el instrumento para mediar los conflictos sociales y políticos surgidos de la contradicción entre políticas económicas restrictivas y demandas sociales.

Como se señaló en el capítulo dos en referencia a la dinámica desarrollada en la región, el principal desafío para las nuevas democracias era hacer gobernable la transición y la democracia misma, de allí el marcado énfasis por gobernar con eficacia y con sentido de largo plazo. De lo que se trataba era de lograr las condiciones apropiadas, en todos los niveles para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos de desarrollo político (gobernabilidad) y económico (neoliberalismo).

Las políticas de gobernabilidad social y económica implementadas han estado fuertemente permeadas como se estableció en el capítulo 2, en un discurso ideológico neoconservador que apela, en pos de la estabilidad macroeconómica y social, por un régimen político que cambie y segmente la relación entre Estado, sistema político y ciudadanía que se caracterizó por la posibilidad de que diferentes grupos, sectores o clases expresen sus demandas al sistema político con el objetivo de influir en las decisiones de política pública.

Este formato coincide con el escenario de la transición a la democracia. Este se caracterizó por un doble desafío: asegurar la estabilidad del régimen civil democrático frente a la presión de los militares, de las elites y de las demandas sociales, todo ello sin afectar o alterar el modelo económico base del sacralizado crecimiento. Era un problema práctico y simbólico. Había que asegurar el funcionamiento organizacional de las nuevas instituciones democráticas y a la vez demostrar que la democracia era capaz de producir y garantizar un orden legítimo (Güell y Lechner, 2002).

Lo que resalta aquí, es el interés por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental. Sin embargo, aunque no se señale explícitamente, también estará muy presente la inquietud por el control social, y en esa misma medida el cambio social aparece difuminado y en muy segundo plano.

Un discurso que proclama un contradictorio 'orden y cambio' parece ser la consigna que caracteriza a la democracia emergente en Chile en 1990. En palabras de Tironi (1999:48) "la verdadera transición vivida en Chile ha sido la difícil transición a la normalidad". Es decir, se optó por el orden entendido

ahora como normalidad en el que prima lo individual por sobre lo social, el silencio por sobre la agitación, la búsqueda por sobre las ideologías, “pero aún con todo lo que pueda tener de trivial y hasta miserable, la normalidad (léase orden, legalidad) es mil veces preferible al estado de crisis permanente”.

Es necesario tener en vista que al comienzo de la transición y sobre todo durante los primeros años de la década de 1990, hubo en el país una cierta sensación de fragilidad, de riesgo, y de incertidumbre. El triunfo de la opción ‘NO’ en el plebiscito de 1988 y la elección de Aylwin en 1989 indujo una caída en las expectativas de empresarios e inversionistas. Ello generó una cierta incertidumbre respecto de la inversión y el crecimiento. Los propios partidos de la Concertación no sabían cómo iba a resultar esto de gobernar juntos.

La oposición tampoco se sentía del todo segura. Quería demostrar que era capaz de ser un actor relevante en la nueva democracia. No quedarse empantanada en un pasado autoritario. Para el movimiento sindical también era un escenario nuevo. No sólo la vuelta a la democracia, sino que la necesidad de transformarse en un actor relevante en los acuerdos sociales que se iban a construir. Nunca en el pasado se habían suscrito acuerdos con los gremios empresariales a nivel nacional. En definitiva, para todos los actores, cuál más cuál menos, era una situación inédita.

Cuando se produjo el cambio de gobierno, y durante los meses que siguieron, flotaba en el aire, junto con el entusiasmo de muchos, una cierta sensación de fragilidad e incertidumbre. No pesimismo, pero sí dudas. El riesgo y la incertidumbre gatillaron ciertas conductas constructivas, que sintonizaban con esa idea de gobernabilidad anclada en la necesidad de tranquilidad y estabilidad. Al respecto señala P. Aylwin:

“Yo creo que el miedo es cosa viva. El miedo indudablemente determinó cierta morigeración, pero no al punto que dejaran de expresarse las distintas posiciones. Sin embargo, existía conciencia de que para gobernar había que ser mayoría, y que para ser mayoría había que mantener la coalición. Si cada uno se tentaba con su propio proyecto y dejaba al vecino, perdíamos la posibilidad de gobernar. Se creo yo diría un sentido de responsabilidad en los partidos políticos. Lo importante era hacer las reformas, avanzar, en definitiva cumplir el programa y no ‘darse gustitos’. Yo creo que esa disciplina o autodisciplina que se logró en esos años ha sido un signo característico de la política chilena hasta ahora. Nos hemos mantenido dentro de un cauce sabiendo hasta donde se puede llegar”.¹⁷

¿Cuál fue la reacción de los actores? El encuadre otra vez a un marco de acciones posibles y viables que se inaugurara con la que se dio en llamar la ‘democracia de los acuerdos’.¹⁸ De esta forma el marco histórico que condicionó el proceso de transición en Chile como hemos dicho se tradujo, en la opinión pública, en un temor a los conflictos, de lo cual se desprende una concepción de

la democracia impregnada de consensos básicos, aunque institucionalmente limitada. La justificación de este nuevo estilo de política se encontraría en el intento por calzar el imaginario de orden, unidad, institucionalidad y legalidad en un nuevo imaginario reacondicionado que se encarnara en el principio de gobernabilidad que impregnara toda la transición y postransición.

De esta forma, 'eficacia', 'legitimidad' y 'estabilidad' en el ejercicio del poder político, aparecen como pilares fundamentales del modelo de gobernabilidad que emergerá, y que es tributario de la transición. Esta imagen terminará por reforzar el paradigma de gobernabilidad que presupone un tipo ideal, basado en la combinación de una proporción bastante aceptable y necesaria de legitimidad que asegure el compromiso de la obligación política por parte de los gobernados, pero donde éstos a cambio, encuentren solucionados sus problemas con eficacia razonable.

Se impondrá a partir de entonces, un estilo progresivo de acuerdos por consenso, lo que se traducirá en una estrategia de gobierno que tiene como desafíos completar la transición, lograr la consolidación de la democracia, asegurar la gobernabilidad y echar las bases de un proyecto-país. Esta suerte de nueva tipología o esquema de acuerdos obligados y obligantes, llamada 'democracia de los acuerdos' o de los 'consensos', se instala en un escenario fuertemente limitado por los 'enclaves autoritarios' que resultan del bloqueo constitucional. Este cambio brusco respecto del sistema político de extrema polarización existente hasta 1973, incorpora fuerzas centrípetas que proyectan una imagen de moderación y enfatizan la realización de los cambios en forma mesurada e incremental.

Esta despolarización de la lucha política, pone además el acento en un consenso generalizado en las élites políticas por otorgar estabilidad al proceso de desarrollo socioeconómico. En busca del objetivo mayor de hacer gobernable la transición y afianzar la democracia, una parte significativa de las convicciones e identidades políticas quedaron supeditadas al objetivo propiamente transicional. El objetivo era minimizar el riesgo político, y por lo tanto, la política será entendida de manera reduccionista, solo dirigida a reconocer y respetar los límites de los poderes reales. Esto es en parte así, por que el énfasis de la gobernabilidad se expresa en clave de desempeño de los actores relevantes que asumen funciones gubernamentales, y de modo particular en su capacidad de adecuar la consideración de demandas socialmente sancionadas a los recursos disponible.

Esta idea, ésta a la base de que para evaluar la gobernabilidad resulta importante tener en consideración: i) su capacidad de respuesta a situaciones o estados de cosas que se interpretan socialmente como exigiendo acción gubernamental; ii) la efectividad, esto es, la capacidad de vinculación y de acatamiento social de las decisiones adoptadas; iii) la eficiencia, esto es la capacidad de generar efectos significativos a partir de decisiones; y finalmente, iv) la coherencia de las mismas, en

términos de ausencia de efectos contradictorios. Como señala Boeninger (1998:356) en relación con éstos desafíos “el programa de gobierno (de la concertación) debía cumplir un doble objetivo. Debía responder de manera eficaz la campaña gubernativa (del régimen de Pinochet) generando la percepción de que la concertación era capaz de gobernar, echando por tierra la ‘campaña del terror’ del gobierno (militar) y la derecha. En segundo término, era preciso dar consistencia a la coalición emergente, tanto para desvirtuar ante los electores la tesis de su heterogeneidad y contradicciones internas le impedirían asegurar la gobernabilidad del país, como por la necesidad objetiva de cohesión para gobernar”.

Recordemos en éste punto, que la agenda de los cuatro años de gobierno del presidente Patricio Aylwin es dominada por tres temas prioritarios: i) el afianzamiento del régimen democrático y las relaciones civil-militares; ii) los urgentes y necesarios ajustes al modelo, profundizando en los temas de equidad social y, iii) la deuda con el tema de los derechos humanos. En lo hechos y dado el contexto de fragilidad de la institucionalidad democrática, tales desafíos no podrán asumirse simultáneamente, lo que obliga a introducir un calculo de factibilidad lo que implicara una lógica de priorización de lo posible. Se apostó –como ya se dijo–, a la dinámica del juego político en clave de negociación, en tanto procedimiento regulador de la actividad política nacional, cuyo resultado más evidente se expresara en una *sui generis* consolidación de la democracia, que pasaba por asegurar la gobernabilidad inicial del país, desmintiendo los pronósticos de caos, desgobierno y conflicto, que habrían puesto en peligro la legitimidad por ‘desempeño’ de la democracia recuperada, dando pretextos a posibles intentos de regresión autoritaria (Boeninger, 1998).

En éste sentido, el objetivo de hacer gobernable la transición y consecuentemente con ello contribuir a afianzar la democracia, es lo que permitirá instalar como principio rector el paradigma de gobernabilidad en su versión de idea de un orden hecho a la medida de una sociedad ya permeada por un ambiente neoliberal, individualista, pos político y virtual, que implico que buena parte de las convicciones e identidades políticas y subjetividad de los actores sociales quedaran de algún modo postergadas.

De esta forma una ciudadanía agotada por la exacerbación ideológica que llevo a la crisis institucional en 1973 y luego extenuada por los abusos durante el gobierno militar y la épica de la lucha contra la dictadura, harán que tales convicciones y deseo queden supeditados al objetivo propiamente transicional. El efecto del virtual divorcio, entre el ejercicio de la política y la dinámica de la sociedad es el que parece hoy levantarse como sospechoso de una suerte de condición del paradigma de gobernabilidad, constituyéndose en una pieza fundamental de la transición y consolidación democrática. Así, y desde una mirada crítica se podría decir que tanto el discurso como la práctica política de la tran-

sición a la democracia, se articulan sobre una estrategia de gobierno de la subjetividad, que posterga la soberanía de la sociedad civil y promueve la estabilidad de un proyecto de modernización muchas veces excluyente (Sandoval, 2002). Es decir, se privilegia más el acuerdo sobre los procedimientos que sobre los objetivos de la democratización.

4.2.2 Re-editores del paradigma de gobernabilidad

Ciertamente no bastaba con la retraducción del imaginario de orden, legalidad e institucionalidad en un nuevo paradigma de gobernabilidad marcado por la necesidad de normalidad, nueva expresión del orden. La articulación del proceso de transición y consolidación de la democracia en un marco de 'normalidad' se levanta como objetivo, que permitiría en opinión de diversos actores, responder de manera eficaz a los desafíos del gobierno. Había entonces que convertir esa imagen de normalidad, necesaria para conseguir progreso y desarrollo, en un bien social y por tanto en un bien público. Este proceso supondrá pasar de la imagen a la palabra y viceversa.¹⁹

Muchos de los operadores de ésta dinámica -intelectuales y políticos- postulaban entonces como necesario, que las demandas sociales o demandas por transformación, quedaran subordinadas a las exigencias del orden político que emergía, lo que implicaba ver en la propia transición un paso para la desarticulación entre lo político y lo social. Tal ruptura al decir de Tironi (1992:12) "solo parece posible a condición de que también se rompa el imaginario político latinoamericano, que confunde democracia (noción que alude al campo político institucional), con democratización (noción que alude en cambio, al campo socio-económico)".

La apuesta que harán los gestores del paradigma de gobernabilidad es que el reemplazo de la política como confrontación por la política como administración, generara las condiciones para la perfecta gobernabilidad (Moulian, 1997).²⁰

En concreto, para hacer posible y viable el paradigma de gobernabilidad emergente se necesitaba entonces un grupo de agentes que crearan opinión y movilizara en torno a esta concepción de gobernabilidad, entendida como sustentabilidad sistémica u organizacional de la democracia de cara a las fuerzas centrífugas, es decir de un sistema que dejara fuera los excesos de democracia generadores de ingobernabilidad y que descansara en procedimientos e instituciones capaces de administrar los bienes y visibilizar la selección natural entre ellos (Güell y Lechner, 2002).

Es en éste contexto en que aparecen los re-editores del paradigma de gobernabilidad, esto es, un conjunto de personas frente a las cuales se tiene credibilidad y legitimidad para proponer y modificar acciones y mensajes. Un político

es ciertamente un re-editor social por que tiene seguidores que aceptan en libertad, ideas y propuesta de acción. Lo mismo puede decirse de un sacerdote, de un líder social o comunitario que de un artista o de un profesor o un intelectual. Aún no es mucho lo que se ha dicho acerca del papel de estos últimos en éste proceso de cambio en Chile.²¹ Pero ciertamente, no cabe duda acerca de su rol como reeditores del paradigma de gobernabilidad. La alianza entre académicos 'transitólogos' y la elite política a ambos lados del espectro político, convertidos al posibilismo estratégico primero de la transición, y al modelo de gobernabilidad que emerge de éste después, constituyen un factor clave que explica como se articula desde los actores políticos el paradigma de gobernabilidad en ésta nueva traducción del imaginario de orden y normalidad.

Sobre los primeros -los académicos transitólogos- podemos incluirlos en una categoría más amplia, la de los intelectuales. Respecto de estos, es posible afirmar que se ha asistido en los últimos veinte y cinco años a un giro respecto de su quehacer. En el pasado, América Latina poseía lo que Gramsci llamaba 'intelectuales orgánicos': escritores, periodistas y economistas ligados directamente a las luchas políticas y sociales contra el imperialismo y el capitalismo. Eran piezas integrales de los sindicatos, de los movimientos estudiantiles, o de los partidos revolucionarios.

Eran estos intelectuales orgánicos consecuentes, quienes establecieron las normas de conducta para el resto de la clase intelectual en la convulsionada y agitada década de los años 1960s y 1970s. El Chile de estos años ciertamente no fue la excepción.²²

Hacia fines de los años 1970s, éste modelo habría dado paso un nuevo tipo de intelectuales, más bien posmodernos, los llamados 'intelectuales institucionales'. Estos son en estricto rigor más dependientes y han estado más concentrados en sus apuestas profesionales, y por lo tanto más funcionales a los lineamientos de los organismos y fundaciones internacionales, de sus burocracias y de los centros de investigación, y especialmente, a partir de las democratizaciones de los ochentas de los Estados recuperados para la democracia.²³

En su sentido más amplio, el influjo de los intelectuales institucionalizados y la declinación de los intelectuales orgánicos, representan un cambio significativo. Con el retorno de la democracia una buena parte de estos asumirán el rol de 'consejeros políticos', cuya principal crítica, los presenta como una suerte de administradores de la conformidad política, esto es del consenso político que representa en última instancia un nuevo tipo de política, moderna, aunque ahora separada de la sociedad. Lo que parece estar a la base, es como señala Pinedo (2000) la idea de que cuando la teoría se hace sistema y poder, ya no hay grandes preguntas, ni grandes conflictos, por eso en Chile ya casi no habrían quizás, en esta lectura, intelectuales sino solo administradores de modernidad.

Patricio Silva (2003) resalta por ejemplo la importante influencia de académicos como O'Donnell y Schmitter quienes en sus influyentes trabajos entregarán recomendaciones acerca de cómo minimizar los niveles de inestabilidad política que normalmente acompaña a los procesos de transición.

Contribuyó también, y quizás de manera más poderosa todavía a este cambio de paradigma, el profundo proceso de revisión y revalorización de la democracia que hace buena parte de la intelectualidad y de la clase política chilena, muchos de ellos principales protagonistas del quiebre de la democracia en 1973. Como sostiene Pinedo (2000) en los años 1980s, se observa una lenta recuperación de los intelectuales chilenos, aunque en un nuevo contexto internacional: el Eurocomunismo, el fin de la 'revolución sandinista', la caída del 'Muro de Berlín', lo que acercó a los intelectuales progresistas a la revalorización de una democracia sin apellidos. Para los intelectuales ex-radicales arrepentidos –aquellos que pasaron de una vocación política a una vocación institucional– la esencia de la política es la burocracia. El eje de la política girará ahora, alrededor de estrechos intereses institucionales, desarrollando vínculos con la élite de los centros de poder burocrático.²⁴

Por cierto, este clima intelectual influyó, en el tipo de transición que vivirá Chile como hemos dicho, ya que buena parte de esas concepciones fueron las que avalaron una transición pactada.

Es así como algunos han sostenido que la práctica de las ONGs de los años 1980s, influidas por el mercado, contribuyeron en cierto modo al modelo de democracia de los años 1990s (Pinedo, 2000).

Otros enfoques, menos pesimistas y a diferencia del los anteriores, observan “una mayor autonomía de los intelectuales en relación al poder, aun cuando falta mucho para alcanzarla definitivamente, pues la incorporación del intelectual al gobierno disminuye su ‘masa crítica’. Y así como antes los intelectuales convertían la teoría en ideología, hoy la convierten en poder. Los intelectuales que antes criticaban el sistema, hoy lo administran, y los que contribuyeron a refundarlo, hoy gozan de sus beneficios desde la actividad empresarial” (Pinedo, 2000:194).

Una interesante y aguda clasificación acerca de esta suerte de nuevos intelectuales es la que desarrolla Antonio Cortés-Terzi (2002), quien a propósito de una discusión aún no terminada del todo en Chile, referida al malestar en la sociedad que se comienza a percibir hacia mediados de la década pasada, y que da origen a un importante debate entre dos sectores de la coalición gobernante que se identifican a si mismos como ‘autoflagelantes’ y ‘autocomplacientes’, esboza una distinción entre intelectuales ‘tradicionales’ y ‘neointelectuales progresistas’.²⁵

Más allá de las clasificaciones y la discusión acerca del rol de los intelectuales y la política, lo que nos interesa rescatar es como un grupo clave de intelectuales, académicos y miembros de la elite política, instalados en la conducción

del gobierno y en una parte de la nueva oposición –los antiguos sostenedores del régimen– logran instalar sus intereses más vitales y apuestas corporativas.

La tarea de éstos re-editores estuvo dirigida en una doble dirección. Por un lado, un intento de objetivación parcial de la transición, expresado en las interpretaciones acerca de la misma y básicamente orientadas por la justificación de las acciones emprendida en dicho proceso por buena parte de los actores claves. Pero también, y de otra parte, por interpretaciones destinadas a presentar la transición como un proceso caracterizado por su regularidad y previsibilidad. En ambos casos se desplegara un a veces imperceptible, aunque eficiente, esfuerzo de construcción comunicacional de la transición que se expresara en un clima político en extremo complaciente con statu quo y que Joignant (1999:14) asocia a una suerte de “catatonía política de las elites estatales e intelectuales, formadas por una búsqueda obsesiva del consenso y por intentos de justificación mediante la proliferación de ensayos oficiales”.

Tanto los actores políticos prominentes pero también los actores institucionales centrales (fuerzas armadas, partidos políticos, instituciones eclesíásticas) participarán de distinto modo en este proceso mediante informes, estudios, asesorías y diagnósticos sobre una infinidad de objetos (reformas constitucionales, pero también y sobre todo descentralización, reforma educacional, focalización de políticas sociales) dirigidos a cambiar el eje de la lucha política “sin mirar hacia atrás” (Joignant *et al.*, 1999).

Los actores democratizadores privilegiaron la mantención de la estabilidad y la paz social y, a la vez, intentaron avanzar en el sentido de la democratización “en la medida de en lo posible” frente a una realidad histórica limitada.

Por otra parte, los actores de apoyo al régimen autoritario privilegiaron dos objetivos: primero, evitar las amenazas y riesgos que les presentaba la transición política y, segundo, consolidar en el nuevo marco democrático lo que ha sido denominado como modernizaciones fundamentales impulsadas durante el régimen militar. Los juegos y jugadas que se generan a partir de la interacción de estas estrategias creó un escenario político que favoreció la afinidad electiva de estos actores hacia los discursos consensualistas, de concertación y acuerdo, los que operarán dentro de un marco de restricciones institucionales pero también temporales y cuya implementación se ajustará a la medida de lo posible.

4.3 Horizonte temporal y posibilismo estratégico en la matriz de decisiones en el paradigma de gobernabilidad

No cabe duda que las trayectorias de la transición y consolidación democrática, en clave de gobernabilidad, se han caracterizado por el fuerte peso del presentismo y ciertos intentos por racionalizar el proceso de toma de decisiones por parte de los actores. Esto en alguna medida es así por que como señala Linz (1999) la transición a la democracia arroja a las personas al presente. En este sentido, la reestructuración actual de las temporalidades latinoamericanas, articulada en torno a un futuro improbable y un presente omnipresente, es una prueba de la (re)inserción de la región en el tiempo democrático (Santiso, 1997).

Junto al tema de la consideración de la dimensión temporal se nos presenta la complejidad de la decisión acerca de cómo usar el tiempo. Esta es una decisión clave, por que se puede perder el tiempo por no actuar oportunamente, o por apostarle demasiado tiempo a algo lo que nos lleva a un problema de realismo: la elaboración de las opciones posibles y la selección de lo “mejor” posible que constituyen en definitiva una cuestión de tiempo. Tanto antes y durante de la transición a la democracia como en la emergencia del propio paradigma de gobernabilidad existente hoy en Chile, parecen haberse entronizado dos ordenes de cosas que ayudan a entender las lógicas que comenzaron a operar en dichos procesos: tiempo político y posibilismo.

4.3.1 La noción de tiempo político

Uno de los problemas más complejos en las democracias es la dificultad para sincronizar las diferentes dimensiones del tiempo, que se resumen en la urgencia que impone la subjetividad social versus los plazos objetivos para crear un orden. Aquí surgen dos problemas: la escasez de tiempo y la imprevisibilidad.

Como nos indica Lechner (1990) esto es así en primer lugar porque el tiempo es un bien escaso, y por tanto valioso. Y en segundo lugar, por que al enfrentar un futuro abierto, tenemos muchas más posibilidades de las que pueden ser realizadas.

Dado que el orden social es básicamente una creación humana resulta fundamental la importancia de la duración del mismo. En la medida que la creación de un orden es una forma de crear continuidad, el tiempo se convierte en un objeto de decisión política. Desde esta perspectiva hacer política, implica estructurar el tiempo (Lechner, 1990).

Si hay algo que caracteriza a las transiciones –y la chilena no es la excepción– es el tema de la necesidad por parte de los actores del manejo del tiempo

político, entendido este como un recurso escaso y factor limitante de la política democrática. Ello por que en éste proceso el *timing*, el escoger el momento oportuno, resulta ser un factor decisivo en el proceso de toma de decisiones. De manera general, el tiempo político aparece condicionado por: las restricciones institucionales que enfrenta la política democrática (reglas del tiempo), las formas en que los actores políticos manejan esas restricciones (estrategias del tiempo), los argumentos que usan para justificar sus estrategias (discursos sobre el tiempo) y las consecuencias del tiempo como variable independiente (efectos del tiempo) (Schedler, 1999).

Dichas dimensiones también aparecen presentes en el caso chileno. Luego de superar la difícil etapa de reconocer los errores y asumir las culpas por lado y lado, los actores en la oposición al régimen militar se articularán en torno a un proceso de construcción iterativa, de ensayo y error, de una estrategia para enfrentar al régimen. El contexto en que se dan estas estrategias esta limitado por una serie de restricciones temporales de carácter institucional que arrancan de la propia constitución de 1980. Frente a ello la oposición a Pinochet se ajustó al *timing* del régimen militar, al aceptar progresivamente el tiempo y los plazos políticos establecidos en la institucionalidad del régimen. Para darle viabilidad política a este proceso la oposición democrática utilizará una serie de argumentos para justificar sus estrategias los que básicamente apuntarán a cambiar el régimen desde adentro y cuya llave de bóveda será la participación en el plebiscito de 1988.

A medida que el horizonte plebiscitario se acercaba, los estrategias de la transición chilena, quienes pertenecían a los diferentes partidos y movimientos de la oposición política, incrementaron las iniciativas para apostar sobre esta única y exclusiva ventana de oportunidad. Lo que destaca de este proceso, antes y después de la gesta de 1988, es el extraordinario *tempo* al que se ajustaron los demócratas en la oposición.

En este sentido como ha señalado Santiso (1996) los procesos de transición no llevan a considerar y reflexionar sobre la dimensión temporal en la estrategia de las democratizaciones. De esta manera, lo que se encuentra en el corazón de la transición chilena es el horizonte temporal abierto por el plazo del plebiscito de 1988.

Como lo confirma un actor relevante del proceso y que en el gobierno de la transición ocuparía una posición clave como re-editor del paradigma de gobernabilidad Edgardo Boeninger²⁶ “[...] la Constitución establecía un horizonte de ocho años. Había allí un elemento de riesgo para el gobierno militar ya que la secuencia era lo suficientemente larga como para que el apoyo al régimen se erosione. En 1980, cuando la Constitución es adoptada, el régimen era relativamente fuerte. Pero siempre hay un límite temporal más allá del cual un gobierno conoce rendimientos decrecientes: nuestro único mérito es haber sabido aprovechar a tiempo la oportunidad que se nos había así entreabierto”.

La trayectoria del proceso previo de la transición remite claramente a la emergencia del horizonte de espera plebiscitario, horizonte que se hará cada vez más concreto y real a medida que el plazo del 5 de octubre de 1988 se acercaba. Será este ritmo impuesto por la espera del plebiscito y su tiempo electoral, en tanto restricción temporal institucional, el que permeará además los estilos y prácticas de trabajo de los actores en el diseño e implantación de estrategias políticas antes, durante y después del plebiscito. Subraya el punto Enrique Correa, “este horizonte temporal fue extremadamente movilizador. Estableció un desafío. Y este desafío hizo posible un objetivo político para todos los ciudadanos. Teníamos un objetivo temporal claro. A partir de 1986, solo pensábamos a la luz de este horizonte hacia el cual marchábamos”.²⁷

Este peculiar pero también acertado manejo del tiempo político durante el período previo de la transición (que tendrá su continuidad con la instalación del primer gobierno democrático en 1990 y lo será también de los dos gobiernos de coalición siguientes) marca un verdadero cambio en el estilo de hacer política en Chile. De esta forma, y de manera casi inconsciente, la clase política debió aprender a manipular el tiempo; es decir, a trasformarlo de un recurso escaso y factor limitante de la política democrática a algo posible de programar, anticipar, retardar, acelerar, limitar con plazos, esquivar, prolongar, diferir, comprimir, parcelar pero ya no más ignorar.

La lógica del manejo del tiempo político se verá en todas las acciones desarrolladas durante los años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Aunque ciertamente ello no estará exento de tensiones que tiene que ver precisamente con como se van distribuyendo dicho tiempo –expresado sobre todo en decisiones sobre políticas públicas– en término de cronogramas que determinan la duración, la velocidad la oportunidad la secuencia y la periodicidad de las acciones y los sucesos. A la base de las tensiones por la gradualidad de las decisiones, sobre todo en el plano de las transformaciones económicas y políticas, están las opiniones contrapuestas sobre el sentido y alcance de la gobernabilidad.

Como hemos venido sosteniendo, la idea de gobernabilidad que se instala tiene que ver más con la forma como el poder político es ejercido en el país. Es decir, la definición que se adopta denota un énfasis sobre los requerimientos de los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas. La estrategia que ha orientado los gobiernos de la Concertación privilegió claramente la estabilidad y el crecimiento económico, por una parte, y la obtención y mantenimiento de condiciones de gobernabilidad, por otra.

Dichas decisiones tiene que ver ciertamente con el tema del tiempo político que venimos desarrollando, y con la posibilidad de tomar decisiones que significan descartar otras. Santiso (1999:113) citando a Hirschman plantea que cuan-

do no es posible “hacer una cosa a la vez” o mejor aún “una cosa después de la otra”, el orden de sucesión de las reformas se vuelve crucial; sobre todo cuando diferentes grupos tienen preferencias temporales distintas y, por consiguiente, descuentan la ventaja a largo plazo de una democracia consolidada –como la chilena– según tasas muy diferentes. La capacidad de esperar varía considerablemente, y mientras mayores son las expectativas y las aspiraciones de los individuos, mayor es también su preferencia por el tiempo presente.

Este tema del manejo o manipulación del tiempo político ha rondado con contornos menos precisos el análisis del malestar y desencanto con la democracia que se comienza a verificar hacia medianos de la década pasada en Chile. Al colocar demasiado énfasis de tiempo en los arreglos que aseguraran la estabilidad y el crecimiento económico la capacidad de espera por la solución de la deuda social se fue también desgastando. El problema residía en como hacer compatible tanto el objetivo de preservar los equilibrios macroeconómicos, como la meta más general o difusa de evitar el escalamiento de la conflictividad social y su inevitable proyección política.

A la base de esta premisa se encuentra la idea referida a que los actores deben tratar de evitar que las transformaciones económicas y políticas ocurran simultáneamente para que tengan un piso de viabilidad y no ponga en riesgo los resultados que se esperan. De allí que evaluar los ritmos respectivos y controlar la agenda constituyó un objetivo del manejo del tiempo político, ello toda vez que los actores deben tratar de ordenar sus intervenciones en secuencia y sincronizar sus eventuales efectos. Eso requiere ciertamente una ida clara de las prioridades, pero también una teoría sobre las interacciones temporales entre los esfuerzos de reforma que están dispuestos a defender públicamente (Schmitter y Santiso, 1999).

En relación con esto, la capacidad política para agregar las múltiples y conflictivas temporalidades y responder así a lo que Lechner (1990) llama la “demanda de la comunidad” es uno de los principales problemas de los procesos de democratización contemporánea.

El desafío para la administración Aylwin (1990-1994) fue hacer frente a dos problemas que remiten a perspectivas cronológicas diferentes: (re)construir instituciones legítimas, viables y duraderas; y responder a los problemas inmediatos. De esta forma su gobierno enfrentará tres tareas prioritarias: i) afianzar el régimen democrático; ii) reformar la economía para vincular crecimiento y equidad social y iii) juzgar las violaciones de los derechos humanos. La enumeración indica una jerarquización que obedece a un cálculo de factibilidad.

Más específicamente y en relación con la segunda tarea recordemos que quienes han tenido posiciones estratégicas en los gobiernos de la Concertación de Partidos por la democracia, y en especial en el primero de ellos, apostaron a que todo intento por establecer un cambio de las reglas del juego en el modelo econó-

mico implicaba un riesgo de atemorizar al sector empresarial e inversionistas, dañando el clima de confianza. Solo en 1991, una vez consolidada la imagen de responsabilidad en las decisiones macroeconómicas y de compromiso con una economía de mercado abierta, se estimó posible hablar de una variante que enfatizara ‘crecimiento con equidad’.

Tanto en el ámbito tributario como en el de la política laboral, el gobierno de Aylwin (1990-1994) inauguró desde sus inicios un estilo político caracterizado por la negociación y la búsqueda de consensos amplios, que lo han apartado considerablemente de la práctica de una democracia mayoritaria, estilo que se generalizó al conjunto de la acción gubernamental. Es el predominio de ese estilo lo que explica el descenso en los niveles de polarización y conflictividad, descenso que a su vez ha repercutido favorablemente en la generación de climas de confianza empresarial. Como sostiene el propio ex Presidente P. Aylwin:

“Yo logré un acercamiento entre trabajadores y empresarios. Antes de asumir, recién electo presidente planteé la necesidad de formar una convergencia entre trabajadores y empresarios y tuve una buena respuesta de los dos Manueles. Manuel Bustos de la Central Unitaria de Trabajadores y Manuel Feliú, que era el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio. Esa comisión de trabajadores y empresarios presidida por los dos Manueles funcionó durante todo mi gobierno y toda la política de remuneraciones fue concertada entre ambos sectores, y las leyes de reajuste fueron saliendo consensuadas y tuve la suerte de que el partido Renovación Nacional nos ayudara en el Congreso a sacar la reforma laboral luego de la reforma tributaria”.²⁸

Este cambio brusco respecto del sistema político de “extrema polarización” existente hasta 1973, incorpora fuerzas centrípetas que proyectan una imagen de moderación y enfatizan la realización de los cambios en forma mesurada e incremental. Esta despolarización de la lucha política, pone además el acento en un consenso generalizado en las elites políticas por otorgar estabilidad al proceso de desarrollo socioeconómico. No obstante, tras los primeros años de la transición, los partidos empiezan a enfrentar problemas ligados no tanto a los clásicos desafíos transicionales como a los retos propios de una democracia consolidada. Como se dijo anteriormente, los partidos que dirigieron la transición no previeron el desarrollo de las expectativas políticas, como sí lo hicieron con las expectativas económicas, de manera que el “desencanto” que surgió en esa área fue un tema que no había sido abordado por la elite política dentro de su estrategia, y que ha tenido efecto sobre los apoyos a las instituciones de la democracia.

Con lo señalado hasta aquí, se ha intentado mostrar como el horizonte temporal coloca de manifiesto el peso de esta dimensión, de allí que tenga un papel clave tanto en el proceso de transición como en el de consolidación democrática y, por tanto en la emergencia del modelo de gobernabilidad. Lo que parece relevante es el fuerte presentismo que moviliza a los actores, que da cuenta de un

cambio significativo que tiene en el 'presente' un eje cada vez más central, y en donde los actores políticos entienden que el tiempo es un recurso, pero a la vez es una condición extremadamente coercitiva y limitante.

Como refiere Schedler (1999:10) con el pasado y el futuro perdiendo su certidumbre, simplicidad, promesa y capacidad de imponer sacrificios: en esencia, con los dos horizontes cada vez más borrosos y despojados de significados prácticos, la política democrática se ve forzada a vivir y actuar en el 'aquí y ahora'.

4.3.2 El estrechamiento del horizonte temporal y las fronteras de lo posible

El tiempo político es inseparable de la interacción estratégica entre los actores. La política, al menos en parte, es un juego de estrategia en el que la secuencia de los pasos es muy importante. Salirse de la secuencia puede generar costos para el objetivo que se pretende. Esta es precisamente uno de los argumentos a las que se suele recurrir para que una decisión en política se puede implementar, si o no, hay condiciones lo que en último término nos lleva al elusivo tema del 'momento oportuno'.

Este aspecto constituye uno de los temas controversiales del proceso de transición a la democracia y de la emergencia del paradigma de gobernabilidad en Chile. Ello por una parte, por que se sostiene que lo que aparece de manera objetiva en ambos procesos es una suerte de conversión posibilista, primero de los actores en la oposición democrática al régimen militar y, en segundo término de los gestores de la coalición de gobierno durante las cuatro administraciones lideradas la 'Concertación de Partidos por la Democracia' en el poder desde 1990.

Esto implica en último término, considerar y tener a la vista en ambos procesos las modalidades de maniobra de los actores en un marco de restricciones temporales que modelará las estrategias de éstos para hacer frente a dichas restricciones y los argumentos que usan para justificar sus opciones. De otra, y vista de forma crítica, se plantea que las alusiones políticas a las nociones temporales han funcionado más como un instrumento de contención y regulación de la realidad a través de una manipulación de lo posible que justifica y promueve cierta opacidad en las decisiones. La profundización sobre esta aproximación pareciera estar pavimentando el camino para un cierto pragmatismo y oportunismo que parece observarse en estos últimos años en Chile.

A pesar del este riesgo, no cabe duda que hoy existe una mayor valoración en los procesos de construcción democrática -tanto para instaurarla como para desarrollarla- del imperio de la responsabilidad y del realismo político en el desarrollo de dichos procesos. El realismo está entendido aquí como la convocatoria a

determinar en términos teóricos y prácticos, lo que podría ser. No se trata de lo que es, ni de lo que debiera ser, sino de lo que es posible (Lechner, 1990).

Como se estableció en el capítulo anterior, cuando se hizo referencia a las opciones estratégicas presentes en el proceso de transición, en el caso chileno resulta necesario matizar el enfoque de modelo de transición regulada por juegos y jugadas estratégicas de actores racionales, con el resultado de contingencias no controladas por los actores y en un campo de fuerza con un alto componente de conflicto.

Este elemento es el que habría permitido que las mismas estrategias fueran muchas veces revisadas a la luz de los cambios en la coyuntura y, ciertamente reformuladas. Esta visión de la trayectoria de la transición a la democracia descansa en la configuración de nuevos mapas cognitivos temporales que más que el producto de una estrategia única y deliberada, son más el resultado de aproximaciones sucesivas que dan cuenta de una gran plasticidad o adaptabilidad de las preferencias estratégicas de los actores en clave de posibilismo estratégico (Santiso, 1996).

La perspectiva posibilista que caracterizará el decurso de la primera fase de la transición a la democracia en Chile, sería sobre todo tributaria de la valoración de esta dimensión en los trabajos sobre economía del desarrollo emprendidos por Albert Hirschman.²⁹ De manera más general éste señala que durante la ‘década perdida’ de los años 1980s, América Latina habría ganado en una conversión posibilista, a veces de manera voluntaria y deliberada, reflexiona Hirschman (Santiso, 2000:95), otras veces sin saberlo o sin quererlo, las políticas económicas se volvieron eminentemente pragmáticas.

Para el caso de Chile, esta conversión posibilista de cuenta sobretodo de una reacción en contra de los tres últimos intentos de ‘planificaciones globales’.³⁰ A partir de los años 1980s, y como consecuencia de restricciones temporales, las políticas económicas se volvieron más pragmáticas. Chile no habría pasado desde el paradigma del “buen revolucionario” al de “buen liberal”: lo que entró en crisis en los años 1980s fue precisamente ‘la política de lo imposible’, la idea misma de fomentar políticas económicas pensadas y accionadas a partir de macro paradigmas intangibles (Santiso, 2000). Es decir, se ha operado en la región –y que duda cabe, en Chile– un fuerte proceso caracterizado por un giro hacia posiciones afincadas en una ética de las responsabilidades y factibilidad política que parecen imponerse a las utopías excluyentes que se instalaron sin contrapeso hace algunas décadas atrás. Este giro posibilista constituye un hecho de la causa que no se puede ocultar aunque a veces resulte difícil de reconocer, por una cuestión principista asociada a la tantas veces proclamada ‘muerte de las ideologías’ y el ‘fin de la historia’.

Los planteamientos de Hirschman hallan así un terreno fértil, abonado en los hechos y profundos cambios que han afectado al mundo y a Latinoamérica

en los últimos veinte años. De esta manera, y con el derrumbe del muro de Berlín en 1989, se pone también en entredicho un cierto estilo cognitivo presente en la reflexión y acción a favor del desarrollo en la región (Santiso, 2000).³¹

Del mismo modo que en el campo económico, en el ámbito político asistimos también a un proceso expresado en la conversión de los intelectuales y de las elites política a la 'democracia de lo posible' renunciando con ello a la 'democracia ideal' imposible en la práctica. Es decir, lo que se observa a partir sobre todo de los procesos de transición, es un proceso de revalorización de la democracia, sobre todo en los sectores de izquierda, dejando de lado aquellas visiones más ideologizadas de la democracia y que se acercan más a una idea de democracia posible, que cada vez se asociara más con la caracterización de poliarquía.³²

La transición en Chile generó un marco apropiado para un amplio debate sobre el tipo de democracia que el país requería una vez terminada la dictadura militar. A los debates intelectuales se suman las experiencias concretas de los actores y observadores políticos, sobre todo de izquierda, que insinúan el importante giro posibilista de los principales actores en la oposición al régimen de Pinochet.

Ciertamente, para el conjunto de la izquierda chilena y de los sectores de centroizquierda que adherían a la Unidad Popular el golpe de Estado constituyó una experiencia traumática. Como lo recuerda uno de ellos, Carlos Ominami³³ "[...] la mayoría de las personas del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario) que conocía desaparecieron. He desarrollado una visión de superviviente, una conciencia aguda de la responsabilidad política, de los errores que cometimos al optar por los principios". Uno de los factores que permite explicar la revalorización de la democracia –y muchos casos del propio mercado– se relaciona con el desarrollo mismo que representa el régimen militar. Por una parte, su violencia represiva y el relativo éxito de sus reformas liberales y su perennidad política socavan los postulados teóricos de los socialistas chilenos tanto en lo que se refiere a la democracia formal como al mercado capitalista (Santiso, 2001: 86).

Esta discusión, lejos de cerrarse después de dieciséis años de gobiernos democráticos, se a mantenido muy vigente a propósito de las dudas que se ciernen en relación con el consenso sobre la democracia y sus instituciones, mismas que están colocando en entredicho el propio paradigma de gobernabilidad. Por una parte la desaceleración del crecimiento económico iniciado a mediados de la década de los años 1990s y, el consiguiente efecto sobre el empleo ha impactado fuertemente en la población y han agudizado las dudas acerca de la viabilidad del estilo de convivencia y desarrollo.

Por la otra, el cuestionamiento acerca de los consensos expresados en los acuerdos acerca de la estabilidad política y económica y, en un cierto sentido manifiesto acerca de la idea de continuidad, que comienzan a ser desplazado por la idea del cambio, de la diferencia y la diversidad.³⁴

No cabe duda que la trayectoria de la transición chilena expresa el peso que tuvo la perspectiva posibilista en cuanto a privilegiar el trabajo sobre las ventanas de oportunidades que se abrían en el proceso antes que sobre las restricciones institucionales que establecía la constitución de 1980. Dichas reglas del juego, generaban ciertamente más restricciones que incentivos. Sin embargo, será aquí donde paradójicamente emerge la principal oportunidad y quizás la posibilidad más concreta, real y sobre todo viable de derrotar a la dictadura en su propio y complejo entramado político institucional. La suerte quedara echada en la apuesta de un horizonte temporal determinada por el plebiscito. Este horizonte plebiscitario estimulará la reestructuración del espacio político de posibilidades estratégicas. De este modo todo se jugaba en el marco de posibilidades que ofrecía el tiempo electoral establecido en el cronograma del plebiscito de octubre de 1988.

Como lo subraya Jorge Edwards “la política de lo posible consistió esencialmente, para la oposición chilena, en la aceptación del plebiscito: nuestra revolución copernicana fue considerar que este plebiscito no estaba perdido de antemano sino que por el contrario era posible ganarlo. El posibilismo se opuso al maximalismo comunista que rechazaba cualquier estrategia electoral. Yo abogué en la época, como varios otros, por una política de lo posible, una política que considerara la posibilidad de poder vencer a la dictadura en su propio juego” (Santiso, 1996:25).

Lo que evidencia esta apuesta estratégica es de una clara sintonía con la idea ‘hirshmaniana’ según la cual, aún cuando las creencias y actitudes pueden aparecer como obstáculos al cambio, pueden también transformarse en elementos de éste. Los actores pueden intentar convertir la incertidumbre en ventaja y adaptar en consecuencia sus actitudes y creencias a las acciones del devenir (Santiso, 1996).

En este sentido, es necesario recordar que para que el posibilismo se entronizara definitivamente como estrategia para derrotar al régimen se dieron una serie de cambios de estrategia, particularmente en el período 1980-1986 que terminarán en definitiva en el repliegue sobre la opción plebiscitaria. Así, antes de llegar a esa opción, los estrategas de la oposición ensayaron tanto el incrementalismo y el posibilismo como el voluntarismo y el racionalismo estratégico. De esta forma la trayectoria chilena se aleja de un modelo monoracional de explicación, y parece expresarse mejor en una modalidad donde la iteración o aproximación sucesiva mezcla aspectos racionales con acciones improvisadas surgidas al calor de la confrontación de ideas, conflictos y acontecimientos políticos.³⁵

La constatación de esta trayectoria no lineal de la transición ha servido de base para cuestionar el muchas veces invocado ‘carácter mítico’ que se ha levantado en torno a este proceso, el que muchas veces se ha intentado reconstruir depurándolo de sus contradicciones, vacilaciones, incertidumbres y sobre todo de los errores y omisiones. Como observa Moulian (1994:34) “el proceso político

chileno actual ha sido evaluado, por una parte importante de la opinión pública y por un grupo importante de actores políticos, como un éxito. Pero, además, ha sido transformado en mito”.

Claramente la democratización chilena no responde a un diseño perfectamente racional en el que muchas veces se ha querido ver un modelo casi ejemplar de transición y consolidación democrática. Quizás, y de manera más modesta, es el resultado inacabado e imperfecto de una democracia en la que coexisten las aspiraciones de ‘orden y cambio’ que, apostando por los consensos, ha permitido que las transformaciones adquieran estabilidad en el tiempo, incrementando con ello la certidumbre. Este esquema es según Lechner (1992) lo que ha posibilitado que junto con la demanda de seguridad y estabilidad coexistan las aspiraciones de cambio. Lo anterior ha sido posible a partir de un modelo de gobernabilidad que ha enfatizado particularmente en las dimensiones de la capacidad del sector público para gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos.

Pero existe ésta otra lectura de la transición en clave iterativa que se ajusta más a una suerte de pasión por lo posible, y que es el resultado de una sucesión de estrategias deliberadas, discutidas, a veces abandonadas, de un proceso de largos y lentos ajustes mutuos en el que tomaron parte los moderados de la oposición y del gobierno militar (Santiso, 1996).

Durante la segunda fase de la transición que comienza en 1990 y coincide con la consolidación de la democracia, el posibilismo que animó y orientó el retorno a la democracia en la primera fase de la transición, llevarán al desarrollo de ciertas estrictión que políticamente hablando, hacen que no sea “el momento apropiado” para más reformas. Esta invocación frecuente durante estos años de la consolidación abrirá paso a una expresión todavía más constreñidora, objeto de discusión y debate, y en donde en buena medida se ha querido ver la causa para el actual malestar con la democracia. Esta expresión da cuenta de una suerte de nuevo pseudo-realismo y pragmatismo en las decisiones de los actores.

En la llamada etapa de consolidación han aparecido signos extremadamente preocupantes que delatan la existencia de una serie de fenómenos que dan cuenta de un discurso pragmatismo dominante, que parece haber permeado a los actores de ambos lado en el retorno a la democracia. Para muchos, la muerte de las ideologías absolutas ha sido sinónimo de muerte de toda ideología, e incluso, de todo idealismo. Llevados por el escepticismo ambiente, no han sido pocos los que han cambiado sus proyectos más caros de justicia social y libertad, por una estrategia donde parece que lo único importante es quedar bien posicionado y saber optimizar las posibilidades de acceso al poder. Así, detrás de la fachada de un intento por profesionalizar la política se esconde muchas veces un intento deliberado de despojar a ésta de su función finalista, su espíritu de servicio, e incluso su sustrato ético.

Básicamente estas nuevas orientaciones dan cuenta de los condicionamientos que en materia de gobernabilidad y política económica establecen los centros financieros internacionales y multilaterales, así como las prioridades de marcos teóricos y conceptuales que son funcionales a tales condicionamientos. Como resultado de estas normas, se ‘centrifican’ las ideologías políticas y surge en América Latina un discurso político pragmático que se ajusta a la realidad del poder en un mundo globalizado. Para el caso concreto de Chile, lo que parece estarse evidenciando es el paso desde una época de convicciones a una de pragmatismo. Este último se vería claramente expresado en la formula de la ‘democracia de los acuerdos’.

Si bien, esta ‘democracia de los acuerdos’ no ha sido suficiente como para poner término a la oposición entre derecha e izquierda, si ha permitido un mayor acercamiento entre ambos sectores. Esto ha sido posible por un parte, por que para la derecha la transición y consolidación democrática se han hecho respetando las reglas del juego establecida en la institucionalidad política y económica heredada lo que le ha permitido a esta legitimar en algún modo el pasado. Pero sobre todo por la actitud de responsabilidad de la izquierda concertacionista que no ha apostado a apoyarse electoralmente en la movilización de las demandas sociales. Sin embargo, si bien es cierto la formula de la democracia de los acuerdos ha contribuido a un mayor acercamiento hacia posiciones más colaborativas entre derecha e izquierda, ha tenido menos éxito en superar otro fundamental *cleavage* que surge en estos años: la oposición entre pragmáticos y doctrinarios.³⁶

El enfoque pragmático responde principalmente al proceso mundial de modernización que exige continuar y profundizar los ajustes estructurales impulsados por la dictadura con el fin de asegurar una inserción competitiva de Chile en el mundo. En esta perspectiva el debate más ideológico quedará relegado por la necesidad de avanzar en soluciones efectivas a los problemas prioritarios del país. La actitud doctrinaria si bien no cuestiona la necesidad de responder de manera eficiente y eficaz a este desafío apostara a la legitimación de la democracia, reaccionando frente a la erosión de los valores de la misma y señalando con no es posible un desempeño macroeconómico razonable mientras no se resuelva la integración social de los excluidos, particularmente pobres y jóvenes.

Lo que parece estar quedando en evidencia, es que más allá de los resultados obtenidos en tres gobiernos de Concertación, con énfasis programáticos y estilos diferentes, estos han generado importantes expectativas pero también mucho desencanto en los chilenos.

La gente sabe que la ‘democracia de los acuerdos’ significa una democracia de lo posible. En estricto rigor, como señala Lechner (1992) la democracia chilena se inició sin promesas y sin expectativas.

La ruptura con el régimen autoritario no reside en contenidos materiales, sino en los procedimientos: los acuerdos. La sensación que queda en el ambiente pragmático es que la definición de lo posible ha sido muy unilateral, y ha faltado por tanto la construcción de lo ‘posible’ desde la ciudadanía para establecer apropiadamente y sobre todo responsablemente que metas plantearse y que sacrificios se pueden aceptarse en función de dichas metas.

Una de las mayores y más importantes lecciones dejadas por el ideologismo característico de la esos años es el rol imprescindible que juega en toda sociedad democrática el imperio de la responsabilidad y del realismo político. En virtud de lo anterior, una nueva ética de la responsabilidad, entendida como una auténtica síntesis entre convicciones profundas y factibilidades políticas parece haber estado –y estar– a la base del desplazamiento definitivo de las soluciones ideales de los voluntarismos.

Sin embargo, la responsabilidad y el realismo no pueden confundirse con ese oportunismo y pragmatismo exacerbado que han contribuido a profundizar la brecha del malestar y desencanto con el modelo de gobernabilidad y, en definitiva con la democracia misma en el Chile actual.

4.4 El peso de la razón tecnocrática en el paradigma de gobernabilidad

En el desarrollo de las líneas matriciales del modelo de gobernabilidad emergente, muchos de sus ejes se cristalizarán a partir de la instalación en el inconsciente colectivo del país de un nuevo ideario que se plasma en el así llamado ‘modelo chileno’. Este sin embargo, solo será posible en la medida que un discreto pero cada vez más extendido consenso acerca de cómo hacer gobernable el país comienza a permear al interior de los sectores dirigentes del país³⁷.

Si bien esta suerte de acuerdo es tácita, ya que no aparece explicitado en ningún instrumento formal –aunque sin duda es tributario del proceso de negociación constitucional de 1989–, la existencia del mismo, aún en ausencia de una formalización implícita es un hecho indesmentible empíricamente. Si lo entendemos como un arreglo flexible, sujeto a condiciones de consenso y/o conflicto, y cuyo contenido fue delineándose a partir de los limitados márgenes de gobernabilidad experimentados por el primer gobierno de la concertación, sus ribetes se tornan más precisos.

Esta visión descansará en una suerte de convicción acerca de la necesidad de suministrarle una nueva orientación a la marcha del país. Dicho desafío importa cambios no solo de fondo, sino que también de forma y sobre todo de estilos que se expresarán en la dicotomía básica en la gestión gubernamental

que contrapone política a administración. Es decir, en la tensión entre la definición de los rumbos de acción, más próximos a los ámbitos de la política propiamente dicha, y la puesta en marcha cotidiana de los planes establecidos por el gobierno y expresados en sus políticas públicas.

Como se señaló más arriba, el soporte que estará a la base del modelo, descansa en el *establishment* político social realineado ahora en el nuevo eje gobierno –oposición–, y que en términos generales comparte muchas de las virtudes del modelo: Estado pequeño, empresariado competitivo, reglas del juego estables y disciplina social. Es aquí donde surgirá una especie de factor ‘bisagra’ capaz de dar garantías tanto a los padres como a los herederos del modelo chileno de su continuidad y, que levanta como idea fuerza el que las políticas públicas se orienten a servir al público de manera objetiva y neutral instalando de paso una lógica marcada por la desideologización de las políticas.

Este factor de conexión se expresará en la llamada tecnocracia gubernamental concertacionista. Bajo este rótulo se ubica tanto a los operadores de la transición política a la democracia, desde 1988 en adelante, como a los principales técnicos convocados a inocular de gobernabilidad las administraciones de Patricio Aylwin y sobre todo de Eduardo Frei.

4.4.1 El giro del establishment concertacionista y la (re)emergencia tecnocrática

No resulta fácil precisar en un hecho o situación puntual el significativo giro desde la legitimidad política a la legitimidad ‘profesional’ o ‘técnica’ que adoptan los gobiernos concertacionistas que hoy parece caracterizarlos y, que se ha constituido en su sello de garantía frente a determinados públicos objetivos.

Si se pone atención a la composición de los cuadros que asumirán el gobierno durante la administración del Presidente Aylwin (1990-1994), se observa que se tendió a privilegiar en sus designaciones a actores claves en la lucha contra el régimen militar del amplio espectro concertacionista, guardando por cierto los equilibrios de correlación de fuerzas al interior de la coalición. Junto a estos políticos tradicionales, hay también otros con credenciales profesionales. Ambos en muchos casos tenían a su haber una experiencia en la conducción de la cosa pública con anterioridad al golpe de Estado o habían adquirido experiencia y preparación como resultado del forzado exilio.

Estos ocuparán junto a los operadores de la transición las posiciones del primer nivel de decisiones dentro del Estado. Como señala Silva (1997) la naturaleza misma del proceso de transición facilitó un mayor peso y protagonismo de los políticos tradicionales y expertos constitucionales dado que los temas de la co-

yuntura (resolución de los casos de violaciones a los derechos humanos, consolidación de alianzas políticas, tratamiento de los llamados enclaves autoritarios y sobre todo el delicado manejo de las tensas relaciones cívico-militares) marcará un protagonismo de estos estilos más próximos a los de la legitimidad política.

En una segunda línea de niveles de decisión destacan como un hecho innovador la incorporación de analistas simbólicos o intelectuales reformadores –investigadores y académicos– al elenco gubernamental, aunque claramente estos salvo excepciones, se concentrarán más a nivel de proyectos o programas específicos.

Otros actores emergentes deberán esperar hasta el gobierno de Freí para abrirse espacios.³⁸ Lo anterior haya quizás su explicación en el hecho de que en la primera etapa del proceso de transición, cuyos momentos más relevantes serán el plebiscito de 1988, las reformas constitucionales de 1989 y la elección presidencial de ese mismo año, la sociedad en general valorara más la legitimidad política de los actores (que ocurre cuando la gente acepta someterse a determinado sistema de dominio, en este caso de los políticos) porque confía en que con este tipo de legitimidad, los actores podrán ofrecer mejores soluciones a los problemas que se le plantean a la sociedad. Sin embargo, pasado este desafío, distintos problemas requerirán de otras habilidades en el elenco de actores.

A medida que estos temas comienzan a perder importancia en la agenda como consecuencia del proceso de reconstrucción y protección institucional predominantemente jurídico y político antes que cultural y social que asumen las instituciones en el período de la transición y post transición favorecerán el ascenso tecnocrático. Así, la legitimidad profesional resurge cuando las personas acceden a subordinarse a la autoridad de los expertos dadas la nuevas complejidades que se presentan y sobre todo por la convicción acerca de una cierta facticidad de los procesos sociales que hace ver a la deliberación política como inadecuada y poco efectiva para enfrentar los nuevos problemas.³⁹

Si bien es cierto este cambio radical se dará con toda claridad con el advenimiento de la administración del presidente Freí en 1994, ya en la segunda parte del gobierno de Aylwin se comienzan a observar claros indicios de un giro en la dirección tecnocrática. Para algunos el punto de inflexión lo marca la discusión a propósito de la participación de Chile en la exposición internacional de Sevilla en 1992. Efectivamente, la polémica acerca del pabellón chileno en Sevilla más allá de la performance del mismo, remite a una discusión mayor centrada en la necesidad de mostrar a Chile como un país que aspira claramente a ser moderno y que ha concluido con éxito una ‘transición perfectamente correcta’.⁴⁰

Se podría sostener con base en esta polémica que a partir de este momento un cierto discurso se empieza a imponer con mucha fuerza, colocando de relieve la idea del país posible sobre la base de que se conjuguen acertadamen-

te el realismo y posibilismo anterior en una nueva lectura cada vez más eficientista y técnica que se expresara claramente en la 'modernidad'. La idea era simple pero directa: se trataba de traducir en un valor la idea de un país dotado de ingenieros y técnicos solventes, con desarrollo tecnológico avanzado, con disponibilidad de medios de comunicación, transporte eficientes y sobre todo con capacidad humana e institucional.

En este nuevo contexto político, institucional y cultural la (re)emergencia tecnocrática tendrá mucho terreno abonado. Se privilegiará más la legitimidad de los tecnócratas que posibilita que la gente acepte cierto grado de autonomía respecto de formas más políticas para tomar decisiones y que permite entonces que algunas de ellas queden en manos de especialistas.

Este fenómeno sin embargo no es del todo nuevo en Chile. Como señala Silva (1991) cuando algunos expertos ocuparon cargos de importancia en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), el discurso y la retórica imperante, marcadamente antitecnocrática, hará que su papel sea atenuado cuando no bloqueado. Solo será con la llegada del régimen militar que será considerado como una virtud el hecho de que el gobierno estuviera dirigido por especialistas.

En este punto resulta ineludible la pregunta acerca de ¿que se entiende por tecnócrata, y que los define como tal? Una buena aproximación entregan Centeno y Silva (1996, 1998) al señalar que constituyen un grupo cuya autoridad reside en el conocimiento y en la capacidad de aplicarlo a los más diversos campos de la actividad humana. Dado que la elección de sus miembros se afina en un terreno neutral, en el saber hacer –en la habilidad técnica–, su poder trasciende los tipos de organización política y social del mundo moderno. Así, lo que básicamente los distingue del resto de otros actores son sus credenciales profesionales, de allí su reclamo de autoridad descansa en su especialización, es decir en una suerte de legitimidad profesional que va más allá de la legitimidad política. Este punto es confirmado por P. Güell:

“No cabe duda la gobernabilidad se sustentó en la tecnocracia y esto se vio favorecido porque en Chile tenemos una tecnocracia de altísima calidad. Sin embargo, un hecho paradójico es que ésta ha ido progresivamente desplazando a la política. ¿Por que un grupo técnico es tecnócrata?, porque se asigna así mismo el papel de definir cuales son los puntos de equilibrio entre institución y demanda social, esto es en definitiva, entre Estado y sociedad”.⁴¹

Varias son las razones que explican la (re)emergencia del elemento tecnocrático en el Chile de la transición y consolidación democrática. Desde luego no es posible descartar el factor de continuidad. Ciertamente, el influjo de lo hecho por los 'Chicago Boys' está presente.

Aunque la obsesión eficientista por productos y resultados no constituye un patrimonio único o exclusivo de este grupo, reeditar sus resultados ahora en de-

mocracia constituyen un desafío para los nuevos tecnócratas. También habrá coincidencias en la utilización de la estrategia de equipos de cambios como herramienta para la instalación efectiva de elementos tecnocráticos en el gobierno⁴². Otros factores que favorecieron el ascenso de los tecnócratas han sido: i) la influencia de las instituciones internacionales expresados en las demandas de la globalización, pero también el peso de los organismos bilaterales y multilaterales (FMI, Banco Mundial) en términos de legitimación y consolidación de las posiciones tecnócratas; ii) los círculos empresariales y extrainstitucionales; iii) los partidos políticos; iv) grupos afines. Pero también hay que agregar otras más difusas como el cansancio frente a los excesos de la política y eventos traumáticos del pasado reciente que revaloran la legitimidad profesional como contrapeso al exceso de la legitimidad política (Silva, 1997, 2003).

Sin embargo, un factor de tanta o mayor importancia ha sido lo menguado en la actualidad de las fuerzas que tradicionalmente resistieron la tecnocracia tales como los partidos de izquierda, los movimientos estudiantiles, las organizaciones sindicales y gremiales, etc. Pero sin duda lo que más parece haber influido en este proceso ha sido el intento unilateral de apostar por estrategias de eficiencia o tecnocracia en las decisiones de políticas públicas en el convencimiento que un tratamiento técnico hará de éstas herramientas más efectivas para el combate contra la pobreza, superar la inequidad y enfrentar de mejor forma los temas del subdesarrollo (Silva, 1997, 2003).

Garretón (1991) agrega un matiz más. El desplazamiento desde la legitimidad política a la legitimidad profesional resultaría de la negación de la política a partir del extremo modernizante del racionalismo y de la lógica instrumental, que reemplaza la acción colectiva por la razón tecnocrática. Así, el conocimiento especializado adquiere una importancia política cada vez mayor en los distintos niveles de la administración. Se produce una institucionalización del asesoramiento experto, junto con un cambio en la naturaleza del ejercicio del poder y los medios de control social. Como señala P. Güell:

“Buscar equilibrio entre el grado de resistencia o capacidad de las instituciones para satisfacer demandas sociales y la intensidad de la negociación ha sido siempre el rol de la política. Las opciones serán: fortalecer las instituciones o fortalecer la demanda social. Si ésta ecuación no se puede dejar libre porque la sociedad no es capaz de regularla o porque no se cree en la capacidad de regulación de la política ¿entonces quien lo hace? Esta será sin duda una decisión técnica. A partir de ahora la ecuación entre capacidad institucional, económico y política de responder demandas y el tamaño de demandas que se autoriza no es más el resultado de una ecuación política, sino que de una ecuación técnica”.⁴³

Un elemento recurrente aunque con distintos énfasis es el que dice relación con una suerte de relativa comodidad con el aislamiento político por parte de los

tecnócratas para desarrollar su trabajo. Esta percepción algo hostil a la participación democrática fue la que caracterizó el ensayo tecnocrático en la dictadura militar de Pinochet. En el Chile de mediados de los años setentas, los 'Chicago Boys' pudieron llevar a cabo las reformas de liberalización de mercado, dado que la dictadura había silenciado previamente la oposición política y eliminado las instituciones por medio de las cuales dicha oposición se podía expresar.

En los actuales ensayos, el intento no siempre exitoso de gobierno de la subjetividad ciudadana ha permitido que afloren cada vez con más fuerza e intensidad las críticas al modelo de conducción tecnocrática. Este se ha hecho evidente sobre todo desde mediados de la administración Frei con la tensión entre el paradigma de gobernabilidad (que promueve el ordenamiento social a partir de parámetros y criterios de orden estabilidad) y un progresivo desencanto que corroee al país. Esta tensión ha enfrentado también a las dos almas de la concertación gobernante que da cuenta de un intenso debate al interior del conglomerado oficialista entre los llamados 'autocomplacientes' y 'autoflagelantes'.⁴⁴

Sin embargo, no cabe duda que la legitimidad técnica ganó espacio y logró desplazar e imponerse a la legitimidad política por los factores ya aludidos, tanto de carácter exógeno como sobre todo endógenos, en el complejo entramado del proceso de toma de decisiones y en la conducción de la cosa pública. Como lo confirma Silva (1991, 1997), en cierta medida los expertos modernos asentados en los gobiernos de la coalición oficialista muestran claramente que la tecnocracia ha logrado ser legitimada con éxito en el país, sobre todo a partir de un discurso modernizante que muestra las virtudes del modelo pero que invisibiliza sus muchas limitaciones.

4.4.2 Nuevos estilos para la conducción del paradigma de gobernabilidad: el modelo gerencial-tecnocrático y los políticos-gerentes

El paradigma de gobernabilidad como se ha dicho, estuvo fuertemente asociado a la idea de hacer gobernable la transición y consolidación democrática. El objetivo era asegurar la estabilidad del régimen civil democrático frente a la posibilidad de regresión militar, frente a las tendencias centrífugas de los actores políticos y frente a un desborde de las demandas de la sociedad; todo ello en un contexto de sujeción del orden social y sobre todo del esquema de modelamiento económico con un fuerte componente neoliberal. Ahora bien, es posible reconocer cierta funcionalidad y comodidad por parte de la clase política en relación con este esquema. Por una parte, por que se hace más presentable en términos públicos la exorcización de algunos fantasmas del pasado, y por que posibilita

de paso, que ciertas cuestiones de la realidad sean dejadas fuera del alcance de la deliberación, como son los asuntos económicos y los referidos a la sociedad.

Este escenario se presenta como hemos visto, muy propicio para el ascenso y desarrollo de las corrientes de corte tecnocrático. Como lo confirma un actor privilegiado de este proceso E. Boeninger:

“La gente que a conducido al país son básicamente políticos pero con un fuerte componente tecnocrático a diferencia de lo que ocurre en el resto de América Latina. Esto ha contribuido en la medida que ha hecho más realista las políticas. Los ministros de estado quienes llevan los proyectos de ley y las decisiones de política que han tomado los gobiernos de la Concertación ha sido siempre contrastado con lo que era posible de hacer desde un punto de vista técnico”.⁴⁵

Dentro de esta tendencia tecnocrática en el actual paradigma de gobernabilidad en Chile es posible reconocer algunos elementos distintivos que buscan ciertamente acrecentar el componente de legitimidad técnica o profesional sobre el político. Es así, como es posible reconocer dos tipos que intentan desprenderse de la pesada carga peyorativa del epíteto de tecnócrata, a saber el de ‘gerente público’ y el de ‘político-gerente’.

El fenómeno de (re)emergencia tecnocrática tendrá su punto más alto durante la administración del presidente Eduardo Frei (1994-1999). Un progresivo desplazamiento desde la legitimidad política a la legitimidad técnica o profesional será el estilo que se propondrá marcar su gestión de gobierno. Así, irrumpirá con fuerza la racionalidad técnica en los equipos de gobierno. Esta se entiende como la predisposición de los funcionarios gubernamentales para tomar decisiones de acuerdo con criterios técnicos y no partidarios. Si bien, ya hacia finales del primer gobierno concertacionista pareció imponerse la doctrina del partido transversal, tal ideario se encarnará con mayor fuerza y profundidad en éste segundo mandato concertacionista. De hecho, buena parte del discurso y plataforma electoral descansaba en estas ideas. Los “Nuevos Tiempos” (slogan de su campaña) serían los de la modernización del país, de la mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos para conseguir resultados efectivos en la solución de los problemas sociales que harían posible la inserción comercial internacional de Chile base del despegue hacia el desarrollo.

Tales planteos modernizadores encuentran uno de sus puntos de síntesis en el trazado de una nueva ‘gerencia pública’ o, de modo más personalizado, ‘un nuevo gerente público’: se trataría de una novedosa modalidad de acción, que estaría encarnada en determinados sujetos, portadores de una cultura renovada que remplazaría definitivamente las viejas prácticas burocráticas intermediadas por la política.

Así se observa en los equipos que asumen el gobierno un deliberado intento por marcar la diferencia que se expresa en que un número creciente de decisio-

nes políticas se apoyan ahora más que nunca en el conocimiento experto y en las directrices elaboradas por técnicos.⁴⁶

El reforzamiento de la nueva legitimidad profesional descansa en dos premisas fundamentales: la primera de ellas es la capacidad como experto y la segunda es la de la imparcialidad. A esto contribuirá también el clima neoliberal que parece imponerse sin contrapeso y que generara como contrapartida toda una corriente crítica al modelo y sus omisiones. Desde esta perspectiva los políticos solamente, según el tecnocratismo imperante, deberían enmarcar su actuación a un papel que reduce su actuar y accionar al de meros mediadores, intérpretes de la voluntad del mercado, frente al conjunto de individuos aislados que constituyen la ciudadanía.⁴⁷

Esta visión crítica de la política, que la ve solo como un factor que pretende alterar las reglas del juego, por contraposición terminara exaltando el componente tecnocrático, atribuyéndole el lugar del saber calificado, que dará lugar a una potente reformulación justificatoria de la separación entre política y administración.

Sin embargo, el límite entre este nuevo modelo gerencial y el tecnócrata químicamente puro se tornara muy sutil durante toda la administración Frei. La figura del gerente moderno tiende a confundirse con la de un tecnócrata, que se imagina desvinculado de las necesidades y presiones del universo político social para emprender su trabajo. Al respecto señala E. Boeninger:

“¿Qué es lo que ha ayudado en el caso de Chile a que la tecnocracia tenga influencia? Yo diría que una conjunción que se ha producido entre los economistas demócrata cristianos y los de izquierda. Yo creo que los 17 años de gobierno militar les hicieron recibir formación similar en su paso por extranjero lo que posibilitó acercarlos, tener un mismo lenguaje en donde las palabras y los conceptos utilizados comenzaron a significar lo mismo. Hasta el año 1973 lo mismos conceptos significaba cosas distintas. Ayudo entonces el hecho de que este grupo técnico empezó a tener un lenguaje común con los técnicos de derecha con conclusiones diferentes en muchas cosas, pero dentro de un cierto paraguas común, y en este sentido la tecnocracia a tenido un efecto suavizador sobre el sistema político”.⁴⁸

Como contrapartida a esta irrupción de los tecnócratas se observa otro interesante fenómeno y que se vincula, dentro del campo ahora específicamente político, a los llamado ‘políticos gerentes’ que se diferencian de las formas más tradicionales de hacer política por su adhesión a valores que les asignan un papel mediador entre las exigencias de los votantes y las condiciones impuestas por la estructura de poder social dominante. El político gerente es refractario a las discusiones de tipo ideológico y al trabajo de tipo militante. Su oferta descansa en sus vínculos con factores de poder y su habilidad para construir cierta imagen positiva en los medios de comunicación.⁴⁹

Esta especie de políticos-gerentes remplazará a la tradicional militancia, ligada a principios, valores y programas, por la idea de un funcionario, que privilegia el acceso a los cargos políticos de mayor nivel para administrar el statu quo (Campioni, 1997).

Esta suerte de asepsia en el diseño y ejecución de las políticas públicas que han pretendido los artífices y publicistas de este modelo gerencial tecnócrata ha contribuido poderosamente también a potenciar el proceso de despolitización que se observa en el país a partir de 1997 y, que coincide con el nivel más bajo de participación electoral desde 1988 verificado en las elecciones parlamentarias de ese año.

No cabe duda que este tipo específico de modalidad de inserción tecnocrática tiene como característica ser producto, y al tiempo productor, del distanciamiento del conjunto de los ciudadanos de la acción política. Por que en cierto modo, la emergencia de la modalidad gerencial tiene que ver por una parte con una etapa histórica de menor participación colectiva en cuestiones públicas, pero por otra, la reproducción de estas prácticas elitistas y rentistas renueva con acciones concretas el distanciamiento generalizado de la sociedad respecto de la potencia de la participación. El peligro aquí es doble, ya que a la desafección posible se agrega el hecho de que la labor de los partidos y colectividades políticas queda reducida, por esta vía, a las prácticas de pequeños grupos de activistas, más interesados en obtener recursos y ocupar cargos en la estructura estatal que les aseguren sustento personal que en sostener proyectos políticos colectivos (Thwaites, 2001).

Es indudable que toda organización, pública o privada, requiere para su funcionamiento el concurso de 'saberes' especializados. Sin embargo, en los años recientes parece haberse extendido la creencia de que existen 'saberes' técnicos neutrales, que están por encima de los intereses políticos y sociales, y que por tanto, a ellos debería disciplinarse toda la sociedad. En cierta medida, la euforia tecnocrática ha vaciado el funcionamiento de los núcleos estratégicos del estado chileno, y parece tener un importante grado de responsabilidad también el proceso de despolitización que hoy se observa en el país. Así, resulta cada vez más necesario insistir que no existen 'saberes' técnicos 'asépticos' y 'neutrales' por fuera de las voluntades políticas y preferencias sociales.

Como lo confirma Campione (1997:5) "el convertir los asuntos de gobierno y administración en cuestiones de expertos, circunscribiendo paralelamente el componente democrático del funcionamiento estatal a la periódica elección de cúpulas decisorias de las instituciones representativas, es el nada apolítico programa que se esconde tras un avance tecnoburocrático indiscriminado de la gestión estatal, por más que lo cubra un velo de modernización a la que se presenta como neutral en lo ideológico y unilateralmente beneficiosa en términos de gestión".

Lo que se ha visto en este capítulo, muestra en forma clara que las condicionantes del modelo de gobernabilidad: i) la transición como idea fuerza del modelo; ii); la existencia en Chile de cierto imaginario que sintoniza con el paradigma de gobernabilidad emergente, y que será viabilizado por un discurso político-intelectual iii) una estrategia política marcada por la dimensión temporal y el posibilismo en las decisiones de los actores y; iv) el peso de la razón tecnocrática en la formulación del paradigma de gobernabilidad, van a estar a la base también de un visión reduccionista de la actual democracia chilena.

Esta visión minimalista de la democracia, remite en último término, a la supremacía de lo “posible” como principio fundamental del paradigma emergente de gobernabilidad. Este fue posible, por que además del contexto de fragilidad en que se encontraba la democracia chilena frente a la todavía latente amenaza de involución autoritaria, se articulara, una singular alianza entre un sector influyente y significativo de teóricos, académicos y miembros del *establishment* político, económico y social que respaldarán desde la racionalidad de sus discursos esta estrategia. Estos, junto a la capacidad operativa y de poder de las elites, terminaran por imponer el argumento –a todos ojos reduccionista, pero quizás realista– de que la democracia bien “valía una misa”.

Notas

¹ Mucha de la incomodidad con la transición deriva del caro ejercicio de estabilización de las instituciones para la democracia. Así, la crítica más amarga a la transición es que antepuso lo institucional a la reivindicación moral del pasado; resultando un período marcado por las negociaciones secretas, los silencios y eufemismos.

² Señala el propio Aylwin en una entrevista concedida a J. Bengoa y E. Tironi (1994:12): “[...] abíamos estado profundamente divididos antes del golpe y, con posterioridad a él, las recriminaciones recíprocas nos llevaron a aumentar esa distancia. Al cabo de algunos años, sin embargo, nos dimos cuenta que a pesar de nuestras diferencias, eran muchos más los valores comunes [...] Cuando me han preguntado si voy a escribir sobre mi gobierno, siempre respondo que, más que sobre mi gobierno, quisiera escribir sobre este proceso: cómo se gestó la Concertación, social, cultural, humanamente” en *Revista Proporciones* N° 25, SUR.

³ Entrevista con Patricio Aylwin, ex Presidente de Chile (1990-1994), 13 de abril del 2006.

⁴ Entrevista con Enrique Correa, ex Ministro Secretario General de Gobierno (1990-1994), 10 de marzo de 2006.

⁵ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006), 6 de abril del 2006.

⁶ Chile alcanzó durante el período de transición un importante crecimiento económico: en 1991, el primer año de la transición, no se produjo ninguna de las profecías negativas que se habían anunciado, sino que por el contrario, en país creció en un 7.3 por ciento, y al año siguiente en un 11 por ciento, y entre 1990 y 1998, con la recesión producto de la crisis

asiática, el crecimiento fue de 6.6 por ciento. la inflación bajó del 27.3 por ciento en 1990, al 6.2 en 1997 y ha continuado descendiendo hasta niveles del 2.5 por ciento en la actualidad. El desempleo fue de un 5.3 en 1998, cifra récord, aunque subió en 1999 y en los años posteriores ha llegado a doblar esa cifra como consecuencia del impacto de la crisis asiática y la falta de reactivación. Significativo también ha sido la disminución de la pobreza de 5.3 millones en 1987, a 3.3 millones en 1996. Agreguemos a ellos el mejoramiento en salud, educación y vivienda.

- ⁷ Además de la conceptualización hegemónica sobre cultura política en América Latina, tributaria sobre todo de la escuela politológica norteamericana representada por Gabriel Almond, Lucien Pye y Sydney Verba, se pueden encontrar también enfoques revisionistas sobre el tema. Ver por ejemplo, los trabajos de José Antonio Cheibut y Fernando Limongi (2004) 'Democracia y cultura política', y el de Alfredo Echegollen Guzmán (1998) 'Cultura e imaginarios políticos en América Latina'.
- ⁸ Una excelente aproximación al tema de los imaginarios sociales se encuentra en el trabajo de Juan Luis Pintos (1994) 'Los imaginarios sociales: la nueva construcción de la realidad social'. En el se reproducen algunos textos de Raymond Ledrut quien plantea que en lo imaginario se pueden distinguir dos grandes categorías: la de las Imágenes (o de los imaginados) y la de los Imaginarios. Las imágenes son realidades "físicas" y "mentales" que nos rodean por todas partes, sobre todo hoy: fotografías, carteles [...]. Tienen una significación: "representan". Pero las imágenes no existen más que por los imaginarios, que constituyen el segundo sector de lo imaginario y que tienen, en cierto sentido, menos "realidad" que las imágenes, ya que no tienen realidad física. Ahora bien, las imágenes, cualesquiera que sean, deben su significación particular, e incluso su existencia, a los imaginarios que en cierta forma las modelan [...]
- ⁹ Fuerte influencia en este proceso, tuvo sobre todo, la renovación historiográfica nacional que se desarrolla a partir de los años 1980s. Dicha corriente de renovación, si bien está asociada a la escuela francesa de los *Annales*, a los aportes de Braudel con su historia de las mentalidades, y a la escuela inglesa de historia social, no ésta acotada únicamente a estas vertientes sino que se nutre, de todo el proceso de revisión historiográfica desarrollado. Una buena sistematización se encuentra en "Renovación socialista y renovación historiográfica" de Miguel Valderrama.
- ¹⁰ En una reciente entrevista el politólogo Guillermo O'Donnell señalaba que un elemento característico en Chile es la creación temprana del Estado. A partir de ese Estado "[...] Mientras en el resto de América Latina estábamos matándonos por definir qué Estado, con que límites, Chile creaba una tradición legalista que fue fundamental, incluso bajo Pinochet [...]. En segundo lugar, esta creación temprana del Estado, con su legalidad y una clase política que aspiraba a hacer políticas racionales, creo un tejido institucional [...]" *Diario Financiero* (10/03/2006).
- ¹¹ La conocida tesis de Mario Góngora expuesta en su difundido libro *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile: siglos XIX y XX* atribuye al Estado la creación de la nación en Chile. Es decir, a diferencia de la formación de los estados nacionales en Europa Occidental y Norteamérica, en Chile la conformación de una estructura estatal habría no sólo antecedido a la existencia del cuerpo político-social, sino que lo habría constituido desde la praxis de la institucionalidad estatal.
- ¹² Citado por Jocelyn-Holt, Alfredo (1997:137) en *El peso de la noche: nuestra frágil fortaleza histórica*.
- ¹³ Entrevista con Enrique Correa, ex Ministro Secretario General de Gobierno (1990-1994), 10 de marzo de 2006.
- ¹⁴ Alfredo Jocelyn Holt (1997) para afirmar esta tesis, muestra por ejemplo, la cierta admiración de los chilenos por los personajes históricos más apegados al orden establecido, como es el caso de O'Higgins, Montt y Bello y, por el contrario, su rechazo a los personajes revolucionarios, anárquicos, revoltosos o perturbadores, por ejemplo, Carrera, Bilbao, Huidobro, Carlos Altamirano, Miguel Enríquez. Este orden es en Chile, siempre precario: en el pasado,

amenazado por los bandidos, la clase obrera y por la naturaleza, los sismos permanentes, y en el presente por el silenciamiento de los conflictos.

- ¹⁵ Esta actitud habría dificultado el desarrollo de un imaginario post-dictadura. Al no querer hacer memoria, por temor a revivir el derrumbe de la comunidad nacional, nos faltan ladrillos para re-construir esa comunidad (Lechner, 2002). Del mismo modo dice Jocelyn-Holt (1997) el peso de la noche se habría mantenido durante el siglo XX en el sentido de una "falta de voluntad para permitir y consolidar una sociedad civil".
- ¹⁶ Recordemos aquí por ejemplo, una celebre frase del Presidente Ricardo Lagos que expresa en cierto modo el apego a la legalidad de las instituciones "hay que dejar que las instituciones funcionen". Sin embargo, esta mirada debe ser matizada, sobre todo a la luz de una interpretación más amplia de la historia de Chile. Recordemos que las instituciones no fueron lo suficientemente fuertes como para resistir la Guerra Civil de 1891, ni la ruptura de la democracia en la década de 1920, ni las consecuencias del brutal golpe militar de 1973.
- ¹⁷ Entrevista con Patricio Aylwin, ex Presidente de Chile (1990-1994), 3 de abril del 2006.
- ¹⁸ Base de esta estrategia se encuentra en el giro que tendrá Renovación Nacional, que bajo el liderazgo de Andrés Allamand intentará un rol más protagónico en el proceso de consolidación democrática definiendo la "Democracia de los acuerdos" como su estrategia general. Para un relato próximo acerca de este giro de parte de la recién estrenada oposición véase de Rafael Otano (1995) *Crónica de la transición*.
- ¹⁹ Cuando la información es imaginizada, se hace manipulable, ya que representa y actúa en el sujeto y en su lectura del mundo e influye en su acción. Los imaginarios, hacen parte de la estructura del colectivo por la posición de la atribución simbólica que el sujeto le presta al discurso mediático y a la forma como éste reconstruye, muy a su pesar, los significados en el grupo o colectivo al cual se dirige, su público objetivo.
- ²⁰ A la reconocida visión crítica de los trabajos de Moulian, se ha venido a sumar una más polémica representada sobre todo en el ensayo de Alfredo Jocelyn-Holt *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar, al transar sin parar*. En relación con el tema que tratamos, el historiador y ensayista desarrolla una fuerte crítica al papel de los 're-editores'. Cita a los "Salcedo, Correa, Tironi, Brunner, Boeninger y al propio presidente Aylwin" como los mentores. La audacia de éstos -afirma- fue captar que no había transición posible y 'chorrearon' y 'marketearon' hacia abajo dicho sentir implícito sin reconocerlo nunca. Había que ser igualmente autoritarios y verticales que Pinochet, con otras técnicas modernizadoras, pero desde el bando contrario, claro está ya -se pregunta- a esas alturas, ¿qué tan contrario? (1997:217).
- ²¹ Existen dos importantes trabajos que ofrecen una detallada relación de hechos en las cuales queda de manifiesto el rol de los intelectuales y elites políticas en la articulación en el proceso de transición, pero aún faltan estudios más analíticos acerca del papel de los mismos en tanto actores en el proceso más amplio de la democratización y consolidación en Chile. Véase *Los hombres de la transición* de Ascanio Cavallo (1992) y *Crónica de la transición* de Rafael Otano (1995). Para una perspectiva más analítica acerca de la evolución del rol del intelectual ver: "Tres debates culturales durante la transición chilena: el fin de la historia, el rol del intelectual, el Quinto centenario" de Javier Pinedo.
- ²² Como señala Javier Pinedo en su trabajo 'Pensar en (la) transición. Intelectuales chilenos en el proceso de transición a la democracia, 1990-1999'. El fin de esta visión del intelectual comprometido se verifica en Chile con el golpe militar de 1973, que provoca una crisis del paradigma intelectual, persecución y exilio. Durante el gobierno militar la figura del intelectual cae en un franco descrédito. Algunos incluso, eco de un movimiento mayor a nivel mundial que criticaba el rol de los intelectuales llegó a escribir que el intelectual había muerto, o reemplazado por otros modos de pensar menos especulativos y más científicos: economistas e ingenieros.
- ²³ Un ámbito para entender como éste nuevo tipo de intelectuales comienzan a ganar espacios en el nuevo marco institucional que se inaugura con el retorno a la democracia se da por ejemplo, en el proceso de las grandes transformaciones educativas en América Latina. Esto se da sobre todo, con mucha claridad, a partir de los 90' cuando comienzan a emerger un

nuevo tipo de actores que buscan mediar en el proceso de cambio educativo en la región. En un trabajo sobre las actuales reformas en América Latina, Braslavsky y Cosse (1996) destacan como un hecho innovador la incorporación de analistas simbólicos o intelectuales reformadores –investigadores y académicos– al elenco gubernamental. Esta categoría de actores se caracterizan por amplio manejo de conocimientos relevantes sobre las problemáticas sociales y mantienen una lógica de interacción y no de subordinación u obediencia con los funcionarios políticos contrarrestando las tendencias a la ‘hiperpartidización’ y burocratización autoritaria de las prácticas gubernamentales estatales.

²⁴ Para el caso concreto de Chile, a partir de entonces se producen cambios en el sistema de los intelectuales, que tienen que ver con su traslado desde las organizaciones no gubernamentales (ONG), durante el gobierno militar, hasta el palacio de gobierno con la llegada de la democracia. Un nuevo intelectual influyente en las decisiones de los partidos políticos y del Estado.

²⁵ Básicamente, tres serían los puntos que establecen una diferenciación entre ambos: i) biografías personales, que dan cuenta de trayectorias académicas pero también profesionales en el ámbito de la consultoría, ii) complacencia con el status, con lo establecido, y que se expresa en una conformidad con el orden social que despliega el capitalismo moderno y globalizado, y vinculada a la anterior iii) elevada confianza en la modernidad, en los avances y procesos modernizadores, como recurso y mecánica y en definitiva como garante del progreso social. Más sobre esta polémica entre ‘autoflagelantes y autocomplacientes’ y su alcance se aborda en el capítulo 6 a propósito de las críticas al modelo económico en el seno de la coalición gobernante.

²⁶ Entrevista a Edgardo Boeninger, ex-Ministro Secretario General de la Presidencia de Aylwin, el 24 de marzo de 1994, sede de la Corporación Tiempo 2000 de la cual Boeninger era presidente en aquel entonces. Citado por Javier Santiso (1996:22) en ‘El jardín de los senderos que se bifurcan: la trayectoria chilena’. Centro de Estudios de Investigaciones Internacionales, Fundación Nacional de Ciencia Política. Instituto de Estudios Políticos de París.

²⁷ Entrevista a Enrique Correa, ex Ministro Secretario General de Gobierno de Aylwin. Citado por Javier Santiso (1996:25).

²⁸ Entrevista con Patricio Aylwin, ex Presidente de Chile (1990-1994), 3 de abril de 2006.

²⁹ Para una excelente síntesis de algunos de sus planteamientos ver de Javier Santiso: ‘La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones’, en *Revista de la CEPAL* N° 70, abril del 2002.

³⁰ La laborización de la sociedad chilena desde los años sesenta había ido instalando una tenue pero progresiva crítica –expresada en un abierto cuestionamiento hacia fines de los 80– a los intentos de modelar la sociedad desde las “utopías excluyentes”. La “Revolución en Libertad” de la Democracia Cristiana, la experiencia de la “Vía Chilena al Socialismo” de la Unidad Popular, y el experimento neoliberal del régimen militar, fueron sentando las bases de un cierto cansancio y erosión en los actores por los intentos de planificaciones globales.

³¹ El propio Hirschman intenta una explicación para justificar esta perspectiva de análisis. Este señala “en este momento me preocupa un desplazamiento más fundamental, si bien más difícil de describir, desde la confianza absoluta en la existencia de una solución fundamental para los problemas sociales y económicos a una actitud más cuestionadora, más pragmática; desde la certidumbre ideológica, a una indagación más abierta, ecléctica, escéptica” (Santiso, 2000:96).

³² Las definiciones de este carácter se detienen en el análisis de los procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera. El aporte más significativo en cuanto a la estandarización de la definición de democracia lo realiza Robert Dahl, quien adopta una definición procedimental estableciendo un cierto número de atributos que una democracia debe presentar. En rigor, Dahl prefiere reservar el término democracia para un sistema político ideal donde exista una perfecta o casi perfecta igualdad de poder, y hablar en cambio de poliarquía, es decir, del gobierno de muchos pero no de todos, cuando se trata de referirse a regímenes concretos. Ver Robert Dahl (1989) *La poliarquía*.

-
- ³³ Ex ministro de Economía del gobierno de Aylwin y actual senador socialista por la V región de Valparaíso. Citado en el trabajo de Javier Santiso (2001:86) 'La democracia como horizonte de espera y campos de experiencia: el ejemplo chileno' en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXI, N°2, 2001, pp. 69-1000.
- ³⁴ Sobre este punto volveremos en el último capítulo de este trabajo, cuando al analizar las explicaciones acerca de la crisis del paradigma de gobernabilidad y veamos como el tema del desencanto ocupa un papel central.
- ³⁵ En este aspecto se profundiza en el capítulo tres, cuando se aborda el rol de los actores y estrategias en la transición.
- ³⁶ En el caso del gobierno, este debate ha tensionado fuertemente a la coalición gobernante. Se habla de "autocomplacientes" y 'autoflagelantes', para simplificar y caricaturizar este debate: 'autocomplacientes' son los que dirían que el modelo económico exitoso en sí mismo va a ir resolviendo todos los problemas, y que Chile está en muy buena posición para enfrentar el futuro; y los 'autoflagelantes' serían aquellos que dirían que a pesar del crecimiento económico las cosas andan muy mal en términos políticos, en términos de integración de la sociedad y en términos de pobreza. Sobre este punto volveremos en la última parte de este trabajo cuando analicemos en perspectiva la crisis del paradigma de gobernabilidad cuya expresión más evidente es el intenso debate aún abierto entre estas dos posiciones.
- ³⁷ Un conjunto de interesantes trabajos que presenta algunos de los ejes del llamado modelo chileno se encuentran en la compilación hecha por P. Drake y I. Jaksic (eds.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*.
- ³⁸ Un importante actor en la lucha contra el régimen militar como lo fueron miembros de la llamada 'generación de los 80' solo ocuparon posiciones menos importantes en términos del proceso de toma de decisiones en el Estado. Lo que explica su tardía incorporación fue por un lado la falta de experiencia en el manejo de la cosa pública, pero sobre todo, el hecho de que la llamada 'generación perdida' -dirigentes o cuadros políticos que al momento del quiebre democrático tenía en promedio entre 30 y 40 años- coparon muchos de los nuevos espacios. Mucho integrantes de la generación de los 80 optaron por partir a perfeccionarse al extranjero aprovechando la importante cooperación que se abre con el retorno a la democracia y las propias oportunidades desde el Estado.
- ³⁹ Estos nuevos desafíos tienen que ver ahora con la necesidad de reconocer limitaciones a la soberanía y el poder de los países en un contexto de globalización creciente y de adecuar tanto las conductas como las instituciones a esa realidad. La aceptación de la gradualidad del cambio y sobre todo concretar la difícil compatibilidad entre crecimiento y equidad.
- ⁴⁰ Como acertadamente describe Javier Pinedo "hacia mediados de 1991, Chile vivía un estado de ánimo que se puede caracterizar como positivo. La transición del gobierno militar al democrático se desarrolla con éxito y según lo previsto. Se mantienen los índices económicos heredados de los uniformados y al mismo tiempo (aunque con prudencia) se avanza en oscuros aspectos relativos a las violaciones de derechos humanos. En general se instala en el país la democracia política en el Congreso, las municipalidades y otras instancias estatales. En este contexto, fue surgiendo una imagen de país como moderno y confiable. Un país posible. Chile se miraba así mismo con optimismo, como si después de divisiones, conflictos o éxitos parciales, podía ahora presentarse como un país en el amplio sentido de la palabra..." Ver de Javier Pinedo, "Una metáfora de país: la discusión entorno a la presencia de Chile en el pabellón de Sevilla 1992", en Carlos Ossandón et. al. (1996) *Ensayismo y modernidad en América Latina*, Santiago, Arcis-LOM.
- ⁴¹ Entrevista con Pedro Güell, actual Coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, realizada el 23 de marzo del 2006.
- ⁴² Un equipo de cambio es un grupo de funcionarios públicos que tienen la tarea y responsabilidad de implementar una reforma en un sector social. Varias de las reformas implementadas Chile durante el régimen militar se hicieron siguiendo este diseño. Una característica fundamental es que tales equipos contaban siempre con el apoyo del ministro de Hacienda y de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Estas dos instituciones

sistemáticamente utilizaron una estrategia de 'colonización' en que enviaban miembros de sus equipos para trabajar formal y permanentemente en los otros ministerios donde requerían efectuar reformas extensas. El grupo operaba como un partido horizontal dentro del gobierno, que tenía su propia identidad y agenda de reforma, sus redes de apoyo. Sus redes les permitió tener apoyo de grupos fuera del Estado que aunque simpatizantes del régimen, estaban tratando de lograr una economía abierta con un rol central del mercado. En muchas ocasiones los tecnócratas organizados en equipos de cambio, efectuaron luchas burocráticas con sectores del régimen que veían con sospechas sus propuestas.

⁴³ Entrevista con Pedro Güell, actual Coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, 23 de marzo de 2006.

⁴⁴ Esta polémica entre 'autoflagelantes' y 'autocomplacientes' se aborda más en extenso en el capítulo 6.

⁴⁵ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006) el 6 de abril del 2006.

⁴⁶ Mucha influencia en este proceso y un fuerte influjo en las medidas de política, pero sobre todo convicciones de los nuevos cuadros técnicos del gobierno tendrá las ideas desarrolladas entorno al paradigma del '*New public management*'. Entre mediados de los años 80' y 90', los sistemas administrativos públicos de los países desarrollados se vieron envueltos en procesos de modernización administrativa que posteriormente fueron llevados al enfoque del '*New public management*'. Las diversas experiencias desde la revolución 'thatcheriana' en el Reino Unido (intervenciones como Financial management initiative y next steps), hasta los programas iniciados por los gobiernos de Canadá (Fontion Publique 2000), Australia, Nueva Zelanda, sumadas a las iniciativas llevadas adelante en el ámbito estatal y federal por los Estados Unidos (entre las que se cuenta la '*National performance review*') pusieron en evidencia una orientación difundida entre los diferentes gobiernos por redefinir las fronteras y modalidades del sector público. El resultado de este análisis ha sido la formulación de un nuevo paradigma en el que se englobaron los diferentes procesos de desarrollo de gestión y cambio organizativo en las administraciones publicas. En particular los casos de reforma del Estado llevados emprendidos en Nueva Zelanda y Australia fueron seguidos muy de cerca en términos de instrumentos y medidas de políticas para llevarlas adelante en Chile.

⁴⁷ Sin embargo, este intento de despolitización de las decisiones conlleva un serio riesgo. Como lo describe de manera acertada pero críticamente Carlos Peña (2003) "la democracia arriesga así el peligro de transitar desde la figura del político profesional, cada vez más parecido a un encantador de serpientes, o a un pícaro, a la pericia del *policy maker* que, a fin de cuentas, mira al político profesional con cierto desdén, como una excrescencia necesaria, pero intelectualmente prescindible...".

⁴⁸ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006), 6 de abril de 2006.

⁴⁹ Muchos de estos ocuparan posiciones de asesores precisamente en temas comunicacionales y políticos en las distintas instituciones públicas y gubernamentales.

Capítulo 5

Las reglas del juego político chileno: incentivos y restricciones para la Gobernabilidad democrática

El propósito de este capítulo es analizar las instituciones y reglas del juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos chilenos desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. Es decir, se examinará en que medida las instituciones y reglas del juego –tanto formal como informal– han contribuido positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática en Chile. Para desarrollar este análisis la atención se centrará en las instituciones políticas de carácter formal, configuradas por la Constitución y la legislación político-electoral, y después, en las de carácter informal. Al examinar las instituciones de carácter formal se distinguirá para efectos analíticos a aquellas que se vinculan más estrechamente con la forma de gobierno, los mecanismos de pesos y contrapesos entre poderes, el sistema electoral y el sistema de partidos. El punto de partida para éste análisis recoge la idea de que un criterio clave para determinar la institucionalización o consolidación democrática en un país es el resultado de una adecuación razonablemente cercana entre reglas formales y comportamiento.

5.1 Instituciones: marco conceptual para el análisis de la gobernabilidad

Para contextualizar esta perspectiva, resulta necesario tratar de delimitar lo que se entenderá en este trabajo por instituciones. La definición más amplia de instituciones, las concibe a éstas como el conjunto de normas formales (leyes, normativas, procedimientos, etc.) y normas y reglas informales (costumbres, convenciones sociales, valores, etc.), así como las organizaciones que las crean, mantienen y aplican.

Las instituciones pueden ser formales –leyes u organizaciones– pero pueden también existir informalmente como producto de la repetición y las costumbres. El marco institucional delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que estos enfrentan en su

relación con los otros. Las instituciones facilitan la interacción entre las personas ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones. De esta forma, las instituciones constituyen en definitiva el marco de restricciones e incentivos en que se produce la interacción social (March y Olsen, 1993; North, 1996).¹

A pesar de los varios acercamientos posibles para tratar de definir lo que se entiende en una perspectiva más amplia por institución, la mayoría de las aproximaciones coloca el énfasis en como éstas determinan o moldean el comportamiento individual.² La diferencia parece estribar en que si en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. La idea que subyace en este enfoque es que dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de la aceptabilidad.³

La existencia de estas reglas beneficiaría en última instancia a todos los participantes y ciertamente también a la sociedad.⁴ Esta capacidad de la institucionalidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones individuales que, sin la presencia de las reglas institucionales, podrían generar una irracionalidad colectiva, constituye un rasgo fundamental de este enfoque. Desde esta perspectiva, es posible establecer la relación entre individuos e instituciones a través de la capacidad de éstas para modelar las preferencias de los individuos y para manejar los incentivos que están al alcance de los miembros de la organización. Lo que se resalta aquí son los beneficios que las instituciones ofrecen a la comunidad en tanto actúan como reglas que resuelven problemas de coordinación. Las instituciones ofrecerían así, incentivos destinados a resolver problemas del accionar colectivo toda vez que éstas se convierten en solucionadoras de problemas de coordinación.

Una segunda línea en la explicación de las instituciones coloca el foco en el impacto de las instituciones en la competencia entre intereses distintos y en conflicto.⁵ De esta forma, el énfasis queda puesto en los llamados efectos distributivos de las instituciones y el conflicto inherente entre ellos (Acuña y Tomassi, 1999; March y Olsen, 1993; North, 1996; Rhodes, 1997). Las instituciones no pueden comprenderse sin investigar cómo las asimetrías de poder existentes influyen en la evolución de las instituciones sociales. Desde esta perspectiva, los arreglos institucionales distan mucho de ser neutros u óptimos en términos de utilidad social, y más bien expresan el triunfo de una coalición de intereses sobre otra, de tal modo que es de esperar que sus efectos queden condicionados por este sesgo congénito (Prats, 2003).

En este trabajo se adoptará un punto de contacto entre la dicotomía de coordinación y conflicto enfatizando en la idea que las instituciones son sistemas de reglas (y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos

tratan de maximizar sus beneficios) que apuntan a resolver problemas de coordinación y además conflictos de distribución.⁶ Es decir, las instituciones procurarán dar respuestas a problemas de coordinación regulando la demanda social a través de información y sanciones. Esta racionalidad hará posible un cierto equilibrio de las conductas individuales que se dirijan a lo socialmente adecuado. Sin embargo, estos resultados no son neutros respecto de los conflictos de intereses, lo que implica que tales equilibrios necesariamente se resolverán a través de conflictos de distribución.

5.1.1 Acerca de los incentivos y restricciones en clave institucional

Analizar las instituciones en clave de gobernabilidad democrática implica examinar en que medida las normas y reglas del juego –tanto formales como informales– contribuyen positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática de un país. Esto es así, por que las instituciones permiten que exista la convivencia humana. Sin instituciones el mundo sería una ‘jungla hobbesiana’ en la que los individuos, sin restricción alguna, pelearían unos contra otros tratando de maximizar sus propios intereses. Como se señaló antes, las instituciones reducen la incertidumbre existente en el intercambio humano ya que reglamentan y ordenan las relaciones sociales, generando así un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción para los actores sociales.

Desde esta perspectiva, las instituciones crean una serie de incentivos y desincentivos que guían y conforman la actividad económica, pero también y de manera significativa para los efectos de nuestro análisis impactan sobre lo social y la política. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ello (Peters, 2003).⁷

Para Douglass North y otros economistas institucionales uno de los conjuntos de reglas mas importantes que definen la institución del mercado es el régimen de los derechos de propiedad desarrollados dentro de un sistema político. Sin la capacidad del gobierno de crear y poner en práctica esas reglamentaciones, el mercado no podría funcionar. Esta combinación entre el marco institucional que configura un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción y el comportamiento de los diferentes actores es una de las más importante contribución de éste enfoque.⁸

Este enfoque permite estudiar el comportamiento actual de los actores, reconociendo que éstos son racionales y que, por lo tanto, responden a ciertos incentivos. Sin embargo dichas decisiones se enmarcan en un conjunto de reglas –o, instituciones–. El comportamiento social no ocurre en un vacío, sino que está configura-

do y limitado por el marco institucional. De ésta manera es posible analizar cual es la lógica que guía las acciones de los diferentes actores. Las instituciones establecen así, los incentivos que determinan la conducta de los actores, así como disminuyen o incrementan los costos asociados a las transacciones. El marco institucional delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que estos enfrentan en su relación con los otros.

El análisis que sigue, intentará dar cuenta de cómo a partir de algunas instituciones formales se generan ciertos incentivos y restricciones para el modelo de gobernabilidad en Chile.

5.2 Forma de gobierno y asimetrías entre Presidente y Congreso

Dos de los criterios institucionales básicos para clasificar las formas de gobierno remiten a la forma de elección del jefe de gobierno y/o Estado, por un lado, y al tipo de relaciones que formalmente se establecen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por otro. Atender a ambos criterios resulta decisivo para un análisis de la gobernabilidad democrática en el caso de Chile y, más concretamente, para el análisis de dos dimensiones básicas de ésta: la gobernabilidad ejecutiva y la legislativa en términos de lo planteado por Coppedge (1996).

El análisis de la gobernabilidad ejecutiva consiste, grosso modo, en examinar las relaciones entre los actores que intervienen en la esfera ejecutiva a fin de estudiar su capacidad para formular políticas oportunas y coherentes, implementar dichas políticas y lograr los resultados esperados. En la gobernabilidad legislativa se atiende a las relaciones entre el gobierno y los partidos con representación parlamentaria, relaciones que determinan el nivel de éxito o fracaso de las negociaciones sobre política estatal.

En relación con el análisis de la gobernabilidad ejecutiva, no cabe duda que el papel preponderante del ejecutivo y, más concretamente del Presidente de la República, en el caso chileno constituye un elemento clave para entender su peso en el actual modelo de gobernabilidad. Esta influencia remite al tipo de fórmulas que este actor estratégico ha ido desarrollando para relacionarse con los otros actores, en especial con el legislativo. Esto se ha expresado en opinión de muchos analistas en una suerte de presidencialismo exagerado.⁹

Ciertamente, esta crítica parece haberse potenciado aún más en años recientes especialmente a partir de ciertos visos de autoritarismo del ejecutivo en las últimas administraciones. En una entrevista de prensa el Senador socialista Carlos Ominami subrayaba este aspecto. Plantea el parlamentario que lo que el ha hecho es una crítica muy directa al presidencialismo exacerbado que existe en Chile “[...] en eso me siento con mucha legitimidad porque estoy recuperan-

do los puntos de vista de los que fueron los principales dirigentes de la Concertación en torno a la reflexión democrática en pleno período de la dictadura. Entiendo que esa crítica hubo que dejarla de lado por la forma en que se fue desarrollando el período de transición y específicamente por la capacidad que tuvo Pinochet de permanecer como actor político. Entonces, frente a un dictador que mantenía la comandancia en jefe del Ejército, tuvimos razón en acomodarnos a ese presidencialismo exacerbado. Pero desaparecido Pinochet de la escena política, ese presidencialismo no se justifica y hoy está significando un daño para el funcionamiento del sistema democrático [...]” (Ominani, 2004).

Esta visión es tributaria a su vez de una cierta preocupación que se ha ido instalando en buena parte de la academia y en la clase política chilena en relación con los peligros que encierra para la gobernabilidad la concentración de poderes en el ejecutivo y la fortaleza de su presidencialismo en combinación con un sistema multipartidario que combina el riesgo de elegir presidentes con una base política-partidaria minoritaria en el electorado y en el Congreso.¹⁰

El actual presidencialismo chileno haya sus raíces en la institucionalización del sistema de partidos políticos que se da a partir la década de los 30 del siglo pasado. Pero serán con mayor fuerza los últimos tres presidentes democráticos del período previo a la ruptura democrática institucional –Alessandri, Frei y Allende– quienes desde distintas posturas ideológicas convergerán en la necesidad de romper con el rol de los partidos en el Congreso que obligaba a los presidentes sin mayoría parlamentaria –resultado de un sistema multipartidista altamente competitivo y del sistema proporcional imperante– a buscar apoyos en el Congreso para implementar sus programas de gobierno a cambio de espacios de participación en el gobierno, que las más de las veces hacían muy difícil concretar las propuestas por la diversidad y heterogeneidad de las alianzas.¹¹

En paralelo, se inicia un proceso de paulatina declinación del Congreso y de fortalecimiento del rol presidencial que se observa más claramente hacia fines de los años 1950s, especialmente a partir del surgimiento e irrupción de los proyectos globalizantes y utopías excluyentes que caracteriza a la década siguiente y a los comienzos de los traumáticos años 1970s. Paradójicamente, será la Constitución de 1980 -modificada en 1989 después del plebiscito que da inicio al proceso de transición- la que termine de blindar aún más todavía el presidencialismo. En relación con este último punto, un reciente estudio realizado por el PNUD (2004) confirma que el sistema presidencial chileno monopoliza la agenda legislativa, limitando la capacidad de iniciativa legal por parte del Congreso.

Como señala Rehren (2001:145) “más que un liderazgo plebiscitario que movilizó a la opinión pública para fortalecer el poder presidencial, el presidente en Chile ha ejercido la conducción del proceso de redemocratización a través de la negociación política con la oposición en el Congreso y fortaleciendo su coali-

ción multipartidaria”. Así desde el retorno a la democracia a inicios de la década pasada, el Presidente cuenta con enormes recursos institucionales proporcionados por la Constitución de 1980 y provenientes de fuera de ella, como el papel de los medios de comunicación, con los cuales puede fijar la agenda y, con ello, influir en el proceso político. Además, tiene una coalición mayoritaria electoralmente que lo apoya en forma leal. Claramente, el Presidente, desde 1990, es más fuerte que antes del golpe militar de 1973.

Este esquema institucional –que descansa sobre un componente claramente presidencialista– colocará el acento en el objetivo de asegurar la gobernabilidad a través de liderazgos democráticos que permitan aumentar la capacidad de gobierno proporcionando oportunidades claras para alcanzar acuerdos y decisiones que sean racionales y consensuales, para mejorar la implementación de las políticas públicas, limitar los conflictos y canalizarlos de forma positiva, permitiendo su resolución sin llegar a la quiebra de la propia institucionalidad. De lo que se trata será en definitiva de fortalecer la gobernabilidad no en su versión estrictamente tecnocrática, sino haciendo un uso correcto de los instrumentos políticos, institucionales y técnicos que favorezcan procedimientos más democráticos (Matus, 1998).

De este modo, –y a pesar del escepticismo de varios observadores– el sistema político chileno parece haber funcionado mucho mejor de lo pronosticado y, en el cual el presidencialismo chileno acusa más estabilidad que otros sistemas similares en la región.¹² A pesar de los déficit y problemas de la calidad de la democracia chilena, no es menos cierto que en la actualidad ésta es considerada –aún con limitaciones– como una de las más estables de América Latina.

La pregunta que surge entonces es: ¿cómo explicar esta contradicción entre la teoría y la realidad? Algunas de las respuestas aducen que este ‘buen funcionamiento’ se debería a las circunstancias especiales de la transición y la emergencia de un particular modelo de gobernabilidad, las cuales obligaron a todos los actores a transigir a favor del proyecto democrático y, sobre todo, dotaron a los presidentes del apoyo casi incondicional de los partidos de su coalición (Boeninger, 1998; Garretón, 1991; Tironi, 1997; Santiso, 2001).

Es lo coyuntural y transitorio de esta situación lo que ha permitido a algunos investigadores seguir manteniendo las dudas sobre el futuro y advertir que los rasgos institucionales vistos como problemáticos pueden poner en peligro la estabilidad política. Sin embargo, tras casi catorce años de funcionamiento continuo de las instituciones políticas básicas, como lo son el Congreso y la Presidencia, parece poco convincente explicar ese buen desenvolvimiento como resultado de circunstancias excepcionales (Moulian, 1994,1997; Garretón, 2004; Jocelyn-Holt, 1998).

Un segundo factor, funcional al anterior, y que contribuye a abrir algunas explicaciones en relación a como la forma de gobierno ha sido un eje central en la archi-

ectura del modelo de gobernabilidad es el que remite al análisis de la gobernabilidad legislativa, que como se señaló antes, atiende a las relaciones entre el gobierno y los partidos con representación parlamentaria, relaciones que determinan el nivel de éxito o fracaso de las negociaciones sobre política pública y más ampliamente estatal (Siavelis, 1997; Carey, 1999; Huneeus, 2002; Nolte, 2003).

El papel del Congreso chileno y su contribución al sistema político, históricamente ha sido reconocido como muy importante. Parte importante de la justificación académica descansa en la explicación de la fortaleza del Congreso de Chile tributaria entre otros de los trabajos de Valenzuela y Wilde (1984) y que gira en torno a la experiencia acumulada sobre todo durante la República Parlamentaria (1891-1924). En este período habrían echado raíces prácticas parlamentarias que se conservaron después y que convirtieron al Congreso en un foro para forjar compromisos políticos de apoyos a los presidentes minoritarios basándose en una política clientelar y particularista que, a su vez, funcionaba como contrapeso y factor estabilizador en un sistema multipartidario polarizado.

Con anterioridad a la crisis institucional de 1973 la declinación del Congreso está marcada por dos hitos significativos. Por una parte el intento de la Democracia Cristiana de gobernar como partido único en 1964, desconociendo la naturaleza de la coalición presidencial que la llevo al poder y el que se verifica a partir de la reforma constitucional de 1970 y, el proceso de polarización ideológica de los años setenta que terminó con la función fundamental del Congreso como institución forjadora de compromisos políticos, siendo debilitado tanto por el gobierno como por la oposición (Nolte, 2003).

Es posible agregar como un dato significativo y corolario de este proceso de pérdida de poder relativo frente al ejecutivo el hecho de que la constitución de 1980 en la práctica extenderá los poderes de éste a la esfera legislativa. Entre los refuerzos del poder ejecutivo, hay que anotar la ampliación de los poderes legislativos del Presidente, destinada a darle iniciativa legislativa exclusiva en los asuntos públicos capitales; la facultad de establecer las urgencias legislativas; la mayor amplitud para aplicar el veto a la legislación aprobada por el Congreso; y, en fin, la ausencia de efectivo control parlamentario sobre la gestión del gobierno.

El Congreso Nacional que resulta del proceso de retorno a la democracia, además de las limitaciones que derivan de los factores democráticos tributarios del sistema electoral binominal que le endosó el autoritarismo, padece los efectos de la crisis que afecta a la mayoría de parlamentos democráticos¹³. A la base de estas críticas está la idea de la incapacidad para hacerse cargo de las demandas de la sociedad y trasladarlas al espacio de la toma de decisiones, pero también con una incapacidad para brindar programas y propuestas creíbles a la ciudadanía. Las razones que explican la fuerte caída de la imagen del parlamento chileno, que antes de 1973 disfrutó de un alto prestigio, son variadas. Por

de pronto, están las vinculadas a la arquitectura constitucional, asociadas a factores estructurales de presidencialismo reforzado y de los enclaves autoritarios que ejercen sobre el Congreso un efecto de despoderización legislativa, fiscalizadora y representativa. Estos factores, que se originan en la decisión del régimen militar de debilitar dicha estructura, tienen un peso importante en su proceso de decaimiento ante la opinión pública.

También, y de manera cada vez más importante, es posible reconocer algunas causas que explican por qué el Congreso Nacional, en el contexto ya expuesto, no ha satisfecho las expectativas que durante el período autoritario se depositaron en él, como la institución más emblemática del régimen democrático. Ciertamente, estas últimas tienen contornos más difíciles de precisar, ello ya que los límites entre las distintas causas que operan en un mismo proceso co-causal de variables resultantes del presidencialismo reforzado y los enclaves autoritarios se entrecruzan o producen otro tipo de causalidades, algo distintas de las primeras. En algunos casos, se podría pensar que tales causas son más bien efectos. Pero, hay que considerar que en un determinado estadio de avance de un proceso político, a veces los efectos se transforman en causas. Tal es el caso del debilitamiento de los partidos políticos y el fenómeno de despolitización que ha experimentado Chile en las últimas dos décadas (Godoy, 2003).

Varias encuestas de opinión en el último tiempo (CERC, 1994-2003, FLACSO, 2001 y CEP, 2003) coinciden en señalar que la política en general, y que los parlamentarios en particular, enfrentan una significativa crisis de credibilidad. Según estas, menos del 9 por ciento de la población confía en los partidos políticos y parlamentarios; más del 70 por ciento piensa que los candidatos solo se preocupan de la gente en períodos electorales; otro 43 por ciento no se siente orgulloso de la manera en que funciona la democracia y un 48 por ciento piensa que la gente no está interesada en votar porque los partidos no cumplen con sus ofertas de campaña (FLACSO, 2005).

No obstante esto, es necesario reconocer que el mayor aporte en el marco de la gobernabilidad legislativa ha estado en el rol que ha jugado el Congreso durante la transición y redemocratización, cuyo eje se ha centrado en ser el espacio principal y privilegiado de búsqueda y articulación de acuerdos entre el gobierno y la oposición. Este rol por lo demás fue consistente con el modelo de democracia de los consensos que caracterizó a la década pasada y que se basaba en la idea de que no basta con una mayoría ocasional para gobernar por lo que se hace necesario un acuerdo más amplio que el de una simple mayoría, con pleno respeto por las instituciones de la democracia representativa.

Este es el modelo que conocimos en Chile en la primera mitad de la década del noventa, a partir de las lecciones de nuestra propia historia y del resto de América Latina, lo que permitió llevar adelante una transición caracterizada

por muchos como ejemplar, a la vez que consolidar y dotar de la necesaria (aunque no suficiente) legitimidad tanto a la Constitución Política del Estado como al modelo de economía social de mercado.

Sin embargo, como se ha dicho, este rol del Congreso en el marco del modelo emergente de gobernabilidad ha tenido en los hechos que ceder frente al rol preponderante del Ejecutivo. Lo anterior se ha expresado entre otras cosas en la práctica muy extendida en los últimos años en relación a que en Chile se legisla desde el Ejecutivo. Un proceso inicial de consultas, tanto al interior de la coalición de gobierno como con la oposición en algunas materias, asegura que las iniciativas del poder ejecutivo encuentren el más amplio apoyo legislativo. Los acuerdos y diferencias dentro de la coalición de gobierno son resueltos al interior de la presidencia y las proposiciones legislativas son enviadas al Congreso después de su evaluación política a nivel presidencial; acto seguido los aspectos técnicos son coordinados por cada ministro y las comisiones correspondientes del Congreso (Siavelis, 1997).

Un caso que da cuenta de esta tensión entre ejecutivo y legislativo en relación con atribuciones y espacios de poder lo constituyó la decisión acerca del envío de tropas militares chilena a Haití a propósito la de la grave crisis político-institucional y humanitaria que vive ese país. El hecho que esta decisión del ejecutivo haya sido unilateral levanto una importante polémica que agito los ánimos entre ambos poderes del Estado. La conducta asumida por el Presidente Ricardo Lagos, fue criticada por el entonces presidente del Senado Andrés Zaldívar (DC), quien al manifestar su opinión a la prensa señaló: “Me enteré a través de la televisión que el gobierno enviaría a 340 militares, de allí que estoy muy molesto con la falta de deferencia del Gobierno a la Cámara Alta. Hice presente que se había cometido un error pues el Presidente debía pedir autorización al Senado para despachar fuerzas especiales a Haití. Se debería haber mandado primero la solicitud de autorización y luego haber dado a conocer la noticia” (Zaldívar, 2004).

Lo cierto, que ante la aplicación de la política de los “hechos consumados”, el parlamento chileno se vio en la obligación de tener que aprobar una autorización tardía de manera que el Gobierno de Lagos no se viera envuelto en un bochorno internacional.

En esta misma línea, el parlamentario de la oposición, Alberto Cardemil (RN), presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, protestó por la falta de prolijidad y pulcritud que tuvo el Presidente para disponer la salida de personal militar, porque por tratarse de una cuestión de Estado no bastaba sólo la decisión del ejecutivo, sino también de los otros poderes (Cardemil, 2004).

Mientras tanto el senador socialista Carlos Ominami, expresó que los “golpes de autoridad no funcionan, el Parlamento y los partidos políticos están

pasando por un momento muy difícil y el trato que reciben (del Presidente) no es particularmente delicado. Sus golpes de autoridad tienden más bien a profundizar su crisis y la mala percepción ciudadana respecto de ellos” (Ominami, 2004).

Este tipo de prácticas, unido al estilo de matriz autoritaria que muchas veces el presidente Ricardo Lagos le ha impuesto a la gestión presidencial está agudizando la relación entre los partidos políticos y la propia actividad parlamentaria. Incidentes como el relatado no han ocurrido únicamente durante su administración. Tal parece que esta conducta ha sido una constante en la relación entre el ejecutivo y el Parlamento, en la cual el legislativo siempre ha quedado en cierto modo en condiciones desmedradas. Esto pudo tener una justificación histórica cuando se requería un Presidente fuerte frente a un ex dictador y Comandante en Jefe. Pero esto en la actualidad ha dejado de tener sentido.

Tampoco cabe duda que el presidencialismo chileno posee un estatuto constitucional que lo dota de poderes especiales en relación con el Congreso. Estos se expresan en poderes de veto, competencias para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación. A estas hay que sumar otras tantas, que, si se consideran en conjunto con las anteriores aumentan el poder legislativo del presidente lo que en definitiva se expresa en la capacidad de controlar el proceso legislativo y de determinar la agenda a través de las declaratorias de urgencia.¹⁴

De este modo, muchos de los intentos por fortalecer el presidencialismo se harán paradójicamente a costa de las atribuciones y facultades del Congreso. Más allá de la técnica legislativa y las crecientes dificultades de los gobiernos de la coalición de centro izquierda en el poder desde 1990 para alinear a sus bancadas, subsiste y por momentos se agrava la pérdida de legitimidad y desprestigio de la función parlamentaria y con ello el deterioro de la calidad de la política que se cierne como una amenaza a la estabilidad futura de la democracia en Chile. Ni la independencia, ni la *performance* de acuerdos del Congreso Nacional salvan su déficit estructural como poder de contrapeso, fiscalización y representación dado el peso del presidencialismo ya muy institucionalizado en la práctica política chilena.

5.3 Mecanismos de control y *accountability*

Otra de las estructuras institucionales decisivas para la gobernabilidad democrática de una sociedad es la rendición de cuentas y responsabilidad política (*accountability*). Su importancia radica en dicho ejercicio permite controlar abusos de autoridad y situaciones de ilegalidad en que puedan incurrir los poderes públicos. La transparencia y la rendición de cuenta dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, posibilitan vigilar que este se oriente al bien

común, y contribuyen a que gobernante legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que sus intereses personales.

O'Donnell (1996) ha hecho célebre la distinción entre '*accountability* horizontal' y vertical para referirse, en el primer caso, al control y rendición de cuentas que tiene lugar entre poderes públicos (conforme a una lógica de 'pesos y contrapesos') y al control de los representados sobre los representantes, en el segundo.

Los controles verticales como se señaló, están dados por el control ciudadano de la actuación de los gobernantes, que se traduce en la responsabilidad política y en la rendición de cuentas ante las urnas. Este constituye, sin duda uno de los principios fundamentales para el funcionamiento efectivo de las democracias.

En el caso de Chile, el '*accountability* vertical' se expresa de manera concreta en la posibilidad de los ciudadanos de elegir regularmente y de manera directa a su propio gobierno entre equipos alternativos de candidatos. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la democracia que se reinstaura en Chile en 1990 da cuenta del desarrollo del ámbito vertical de la misma, en términos de una cierta lógica en la cual el poder va desde los ciudadanos hacia arriba, asignando los electores, a las personas que conforman los equipos el poder de gobernar.

Ciertamente este énfasis de la democracia, requiere de manera indispensable a lo menos el ejercicio libre y responsable del derecho a la crítica política de los gobernantes y de sus actuaciones como tales; la garantía efectiva de la libertad de opinión y del derecho a la información; como asimismo de la publicidad y transparencia de los actos gubernamentales, legislativos y judiciales.

No cabe duda que en el ámbito de los controles verticales Chile muestra avances importantes que se expresan tanto en la periodicidad como en la regularidad y transparencia de los actos electorales. Así, la 'nueva democracia' chilena posee un alto grado de formalidad que se refleja en un respeto ritualístico de las formas (voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación y responsabilidad ejecutiva). Existe además una administración y una justicia electoral independiente y, los partidos políticos funcionan libremente con respaldo legal. No obstante, los partidos políticos no han generado mecanismos de participación que involucren a los ciudadanos en la vida partidaria o en el ejercicio de sus derechos sociales y políticos.

Esto ha llevado a un distanciamiento entre el sistema político y la participación ciudadana, lo que se refleja por ejemplo en la indiferencia de los jóvenes que dejan de inscribirse en los registros electorales. También se refleja en el crecimiento consistente del número de votos nulos y blancos en las elecciones de 1993 y de 1997.¹⁵

La '*accountability* horizontal' en tanto, tiene que ver más con el control interestatal, es decir como señala O'Donnell (1998:19) "la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y que están fácilmente dispuestas y capaci-

tadas para emprender acciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”. El mencionado autor sostiene que se trata de división de poderes –legislativo, ejecutivo y judicial– con sus *checks and balances*, pero también incluye los mecanismos con que cuentan las democracias contemporáneas, es decir, las agencias de supervisión, como es el caso de las auditorías, defensorías, contralorías, fiscalías y órganos afines.

De esta forma, el control horizontal remite al control que desarrollan entre sí entre los distintos órganos estatales (ejecutivo, legislativo y judicial). Para avanzar en esta dirección se suele recurrir a reformar las constituciones, aprobar leyes que fomenten la transparencia y creando contralorías, comisiones o fiscalías de derechos humanos y otros organismos de control sobre la gestión gubernamental. Sin embargo, la realidad de la gestión pública ha avanzado bastante menos que los nuevos textos legales e instituciones controladoras.

La experiencia chilena muestra muy tempranamente como estos principios de responsabilidad horizontal han formado parte de la tradición institucional del país. El llamado ‘Estado Portaliano’ de mediados del siglo XIX expresó la fundación de un orden constitucional que expresaba una serie de conductas que debían ser observadas por los gobernantes. A lo anterior se agregan una serie de normas constitucionales dan cuenta de restricciones al parlamento para crear empleos públicos y para leyes que impliquen gastos fiscales. La creación de la Contraloría General del República en 1927 encargada del realizar el control ex ante de la legalidad de los actos del ejecutivo, control ex post del gasto público generó un efecto positivo de carácter preventivo frente a conflicto de intereses y uso indebido de bienes fiscales.

Se agrega a lo anterior toda una institucionalidad pública que instala la separación entre entidades que formulan políticas (Ministerios), entidades que ejecutan (Servicios) y entidades que fiscalizan (Superintendencias), además de una superposición de funciones que contribuyen a facilitar eventuales conflictos de intereses.

Se debe mencionar en esta dirección, un conjunto de normativas dirigidas al poder judicial (como inhabilidades y prevención de conflictos de intereses, etc.), poder legislativo (incompatibilidad entre cargos de senador o diputado y cualquier empleo público hasta 6 meses después de dejar el cargo, prohibición para celebrar contratos con el Estado y ser directores de sociedades comerciales o bancos, etc.) y para los funcionarios públicos (inhabilidades para ingreso a la administración, incompatibilidades, selección de altos directivos públicos, declaración de intereses y patrimonio entre otras). Últimamente se ha promulgado una profusa legislación que regula el tema de contratación pública, gestión financiera del Estado, igualdad ante la ley, control público, participación ciudadana, representación de intereses y financiamiento de la política.

El precedente directo de todo este entramado institucional es tributario de la Constitución de 1980 y sus modificaciones, que articulan una serie de órganos e instituciones que operan como frenos y contrapesos de la institucionalidad pública. Estos queda expresado por ejemplo en el rol del Tribunal Constitucional, que si bien ya había sido incorporado al sistema institucional en 1970, su fracaso al cabo de tres años llevó a reorganizarlo por completo siete años más tarde o también en el carácter contralor del ente fiscalizador que está históricamente consagrado como se dijo antes en la Contraloría General de la República. Un rol algo similar, aunque ahora en el ámbito de las políticas económicas, lo cumple el Banco Central, institución autónoma y de carácter técnico.

En esta misma perspectiva, podría ubicarse la separación de lo social y estatal, garantizando a la sociedad civil la autonomía o libertad necesaria para gestionar variados servicios públicos por entes no estatales, materializando en los hechos el caro principio de la subsidiaridad (Bresser y Cunill, 1998; Giddens, 1999). Así mismo, una real y efectiva regionalización de los sectores, público como privado y no únicamente el primero, debe ser incluida en la nomina, avanzando más allá, de lo que se dejó plasmado en la reforma de 1991 a la Carta Fundamental (Boisier, 2003; Tobar, 2003).

Es posible mencionar también, en esta misma línea, aunque de manera mucho más discutible dado el carácter de enclave autoritario, el rol que tiene el Consejo de Seguridad Nacional, integrado paritariamente por civiles y uniformados, y que podría ser señalado como nuevo órgano constitucional autónomo, cuya finalidad es patente en cuanto freno y contrapeso de ciertas autoridades estatales de máxima jerarquía en el sistema político, cuestión ésta que sin embargo suscita y ha abierto controversias cada vez que ha sido convocado ya que el principal argumento en contra está dado por las dudas que se ciernen sobre esta institución en relación con el tema de la legitimidad. Este ha sido objeto de una larga y aun no concluido debate en relación con su rol en un sistema democrático. También puede hallarse cierto sentido de contrapeso institucional a la inamovilidad relativa de los Comandantes en Jefe de las Instituciones Armadas para contribuir a su desenvolvimiento profesional (Egaña, 1999).

Más recientemente, el listado incluye el Ministerio Público, desgajado del Poder Judicial para asumir, con carácter exclusivo, la dirección de la investigación, racional y justa, de los hechos constitutivos de delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado, ejerciendo, en su caso, la acusación penal pública en contra de los responsables por ellos (BCN, 2005).

Finalmente, este proceso por fortalecer y blindar la responsabilidad horizontal ha recibido un fuerte y decidido impulso durante la actual administración del Presidente Lagos (2000-2006) que se ha expresado en una serie de iniciativas

legales que fortalecen la transparencia en la gestión pública, y que han sido aprobadas por el Congreso Nacional. Estos reflejan una profunda transformación en la manera en que tradicionalmente actuaba la administración del Estado. Dichos cambios tocan a los recursos financieros, a los recursos humanos, a la gestión y a las entidades receptoras de fondos públicos. Así mismo, se avanza en una agenda de transparencia que fue anunciada después del 21 de mayo del 2005 y que es la carta de navegación convenida con los partidos de la Concertación (coalición de centro izquierda en el poder desde 1990) en lo que se refiere al resto del período de gobierno y que entre otros aspectos busca legislar sobre: i) declaración jurada de patrimonio de las autoridades y funcionarios públicos al momento de asumir cargos, ii) regulación del lobby, iii) transparencia en la información pública, iv) mercado de capitales, v) financiamiento de campaña presidencial, vi) gobiernos corporativos, vii) licitación de obras públicas.

A modo de síntesis, es posible afirmar que en Chile, está en curso un proceso de creciente complejidad o diversificación de los órganos y funciones estatales. Entre todos esos órganos existe una red de competencias y controles, cuyo ejercicio requiere la intervención de dos o más de ellos, configurándose los que se llaman actos compuestos. Eso lleva a frenos y contrapesos recíprocos. Además, es necesario anotar el rol que le cabe a la participación ciudadana y la instauración de órganos técnicos, no político contingentes, de control parece estar siendo cada vez más objeto de una demanda creciente (Pressacco *et al.*, 2000).

5.4 Sistema Electoral

En esta sección se revisan algunas particularidades del sistema electoral que se derivan tanto de su diseño institucional –que arrancan de manera más específica de la propia Constitución de 1980– como de elementos más de carácter estructural como es el sistema de partidos políticos, el que también es tributario del marco constitucional vigente. El objetivo de este acápite es tratar de establecer en que grado contribuye u obstaculiza dicho sistema electoral el buen funcionamiento de la gobernabilidad democrática.

Una primera cuestión necesaria de dilucidar, remite a la pregunta acerca de cual fue la idea que estuvo detrás del diseño del actual sistema electoral chileno. En general, los sistemas electorales son un conjunto de elementos técnicos que dan respuesta a una serie de aspectos tales como: circunscripciones electorales; candidaturas; votaciones; y el proceso de transformación de votos a escaños (Lijphart, 1995).

Sin embargo, la forma en que se organicen dichos elementos no da lo mismo, ya que su estructuración genera consecuencias políticas variadas. De allí que un pre-

gunta clave es la que se refiere a ¿que se persigue al organizar los componentes de una u otra forma en un determinado sistema electoral? dicho de otra manera, cual es la razón de una u otra opción. Lo cierto es que muchas veces buena parte de la discusión sobre nuestro sistema electoral pareciera centrarse mucho más sobre los objetivos que se persiguieron con el sistema electoral y no, tanto, en las técnicas que se adoptaron para implementarlo. Ciertamente, todo sistema electoral no está separado del sistema político en el que se inserta, estando interrelacionado con la estructura social, el sistema político-institucional y el sistema de partidos (Nolte, 1994).

Los datos y hechos parecen apuntar a que quienes estuvieron detrás del diseño del sistema electoral chileno buscaron como objetivo implícito el de la estabilidad política del país. Así, y de cara al itinerario constitucional, se buscó establecer un sistema electoral capaz de asegurar una fuerte representación de la primera minoría opositora que resultara de la elección presidencial de 1989 con la que se reinauguraba la democracia en Chile. Como acertadamente señala Siavelis (2004:60) “en el sistema diseñado, los reformadores pensaron simultáneamente sobre-representar a los partidos derecha y reducir el número de partidos significativos en el país”. El supuesto detrás de este análisis –al momento de consagrar el sistema binominal a nivel constitucional, y de cara a las elecciones de 1989– fue que los estrategas de la consolidación autoritaria anticiparon que los partidos de derecha quedarían en segundo lugar en las elecciones presidenciales y legislativas, tras la coalición de centro-izquierda. En relación con este punto señala E. Correa:

“El sistema binominal tiene un solo problema en mi opinión y que tiene que ver con que es muy discutible por que genera una serie de premios que son incorrectos, premia excesivamente a la mayoría dentro de la minoría, vale decir como son coaliciones, el partido mayoritario de la coalición minoritaria se lleva un premio demasiado grande que no se corresponde aunque el resultado final de la gente que se siente los escaños es proporcional al fin y al cabo, se corresponde más o menos con como es el electorado”.¹⁶

Si se analiza el sistema electoral chileno en clave de gobernabilidad, aparecen como objetivos declarados explícitamente dos: la estabilidad, y la reducción del espectro político. Así, la meta del sistema binominal sería la disminución del sistema de fraccionamiento del sistema de partidos chileno y a través de esto, el aumento de la gobernabilidad. Dado que en el sistema existen dos cargos por distrito, el porcentaje de votos que se necesita para alcanzar un escaño es alto. Esto incentiva a los partidos a formar coaliciones ya que individualmente será muy difícil lograr los votos necesarios para ocupar un escaño en el parlamento. La necesidad de formar pactos lleva a los partidos a negociar, lo que a su vez hace necesaria la moderación de las posiciones de los distintos grupos. Por lo tanto, los grupos más radicales que no acceden a moderar sus agendas y buscar puntos de acuerdo quedan fuera de la competencia. La consecuencia de esto es

una competencia política centrípeta donde las fuerzas convergen hacia el centro y la consecuente moderación de la política.¹⁷

El incentivo a pactar generado por el sistema binominal ha generado una competencia electoral bipartista reduciendo la cantidad de partidos que entran en el Congreso (porque deja fuera los partidos sin voluntad de pactar) aumentando con esto la efectividad del sistema.

En la práctica el resultado de este sistema obliga a construir, en cada nueva elección, dos ‘partidos electorales’, en circunstancias que los partidos políticos reales son muchos más. Precisamente esta combinación del sistema binominal con la imposición de pactos electorales ha impedido que el Partido Comunista elija parlamentarios, a pesar de recibir en promedio más del 5 por ciento de los votos.¹⁸ En la práctica, esta situación ha generado que el Partido Comunista chileno se encuentre en una suerte de exclusión. Como lo sostiene E. Correa:

“Un serio problema que tiene nuestro sistema electoral es que hace obligatorio el bipartidismo absoluto y no abre ninguna posibilidad a que tengan representación en el parlamento las corrientes alternativas que no comparten el esquema del bipartidismo y en mi opinión eso en Chile tiene un solo nombre y es el del Partido Comunista, es una aberración que el partido comunista no tenga diputados, y esto quiere decir en definitiva que tenemos un sistema que revisar”.¹⁹

Para ciertos sectores, el mérito principal del actual sistema binominal es haber asegurado la gobernabilidad a través del cumplimiento de los propósitos por los cuales fue creado, es decir reducir el fraccionamiento del sistema de partidos y moderar la competencia política. Así, los defensores del binominalismo sostienen que se trata de un buen sistema porque ha consolidado dos bloques, lo cual ha contribuido a la gobernabilidad del país. Agregan que si se reemplaza por el sistema electoral proporcional, se volverá al pasado, con muchos partidos, que harán imposible la gobernabilidad del país (Guzmán, 2000).

Sin embargo, éste argumento que aunque válido en parte, solo podría aplicarse en estricto rigor mientras se producía la recomposición de la confianza como valor fundamental de la democracia durante la etapa crítica del tránsito del autoritarismo a la democracia. Esto se evidencia en particular en el carácter cíclico, tanto de la discusión académica como de la de carácter más político en relación con la reforma del sistema electoral. Como observa Fernández (2000:108) “el sistema electoral chileno está bajo una permanente sospecha de ser fuente y manifestación de las carencias de nuestra frágil e imperfecta democracia. Es tan persistente el reclamo de reforma como el inmovilismo para llevarla a cabo, lo que conforma un panorama de cierto cinismo académico-político”.

Las posturas críticas al actual sistema electoral binominal convergen en torno a que éste no constituye una respuesta satisfactoria a la tensión que existe

entre justicia electoral y gobernabilidad.²⁰ Lo cierto es que el sistema distribuye los cargos de forma bastante proporcional no se ha destruido el natural pluripartidismo chileno, sino que éste se ha transformado en un multipartidismo moderado dándole estabilidad al sistema político a través de la formación de dos grandes coaliciones (Nohlen, 2003).

De este modo, la que se obtiene en los hechos es una suerte de manipulación que se ampara en el imperativo legal que obliga a un 'partidismo de facto' (Arriagada, 1997). Desde las elecciones parlamentarias de 1989 este se manifiesta en la negociación que hacen los partidos, a través de hábiles negociadores, que deben construir a través de largas y complejas negociaciones la mayoría de las veces de espaldas a las realidades históricas, locales y de opinión de los ciudadanos las listas parlamentarias.

Las fórmulas utilizadas para dicho proceso se expresan en exclusiones (negativa de un partido a llevar candidatos donde podría elegir uno), de dobles exclusiones (negativa de todos los partidos de la lista a llevar candidato para favorecer a un partido abiertamente minoritario) o cesiones de cupos (esto es, auto limitación de un partido a llevar candidaturas en un limitado número de distritos).

Un reciente estudio de FLACSO-Chile (2005) plantea que desde 1989 hasta la elección parlamentaria del año 2001 se ha producido una tendencia más bien igualadora en el sistema político chileno, donde las dos principales coaliciones (Concertación Por la Democracia y la Alianza por Chile) se ven sobre representadas en el congreso en aproximadamente 3 puntos porcentuales.²¹

Son estos elementos, los que dan cuenta de una especie *sui generis* de sistema electoral híbrido -ni mayoritario, ni proporcional- con propósitos oscuros y poco democráticos, los que constituyen la crítica más importante que se hace al actual sistema electoral. Así, y en relación con el argumento de la supuesta efectividad del binominalismo, expresado en la generación de dos alternativas viables de coaliciones que garanticen gobernabilidad, lo cierto es que éste efecto sería más bien tributario de la propia historia política chilena: la binominalidad ha apoyado la estabilidad pero no es su causa, porque más decisiva en la moderación ha sido la experiencia de la polarización política en el gobierno de la Unidad Popular y durante el régimen militar. De esta forma, la existencia de dos coaliciones fuertes que aseguren gobernabilidad, es más un asunto forzado, que un mérito propio del sistema electoral.

A nivel latinoamericano, Chile, indica el estudio de FLACSO (2005:7) está ubicado entre los tres países con peor proporcionalidad; esto es, las diferencia entre los votos obtenidos y la representación de dichos votos en el Congreso. Tales críticas han llevado en agosto de 2005 al Diputado Gabriel Ascencio (DC) presidente de la Cámara de Diputados, a presentar una iniciativa que busca corregir el sistema binominal.

La moción del diputado Ascencio plantea un proyecto que establezca un sistema análogo al existente en países como España, Nueva Zelanda, Israel y otros. Básicamente se trata de un sistema de 'corrección proporcional'.²² Dicho modelo posibilitaría según el congresista que los partidos y corrientes de opinión pública cuyo umbral de votación es hoy minoritario alcancen a tener expresión en el parlamento.

Tras conocerse la propuesta del Diputado Gabriel Ascencio, el ministro de la Presidencia Eduardo Dockendorff manifestó que "sería interesante evaluarla como una alternativa posible, porque es un primer paso que permite una transición menos traumática de un sistema electoral, dado que posibilita gradualmente introducir una proporcionalidad y por tanto avanzar hacia un sistema proporcional corregido, que es a lo que a nosotros nos gusta" (*La Tercera* 04/09/2005). La iniciativa fue destacada por parlamentarios oficialistas y por el jefe de la bancada de diputados de RN, Alfonso Vargas, quien dijo que "estamos dispuestos y disponibles para conversar sobre fórmulas que permitan mejorar el sistema binominal y entiendo que la propuesta del diputado Ascencio va en esa línea" (*La Tercera* 04/09/2005).

Arriagada (2005) señala que si bien es cierto, el actual sistema binominal tiene un similar efecto que el uninominal, en términos de reducir el número de partidos y por tanto no es un sistema cuyo objetivo sea la justicia electoral; a diferencia del uninominal, no facilita la gobernabilidad, ya que entrega un sobre representación parlamentaria a la segunda fuerza electoral lo que le permite a esta neutralizar o hacer inocua una clara expresión mayoritaria de voluntad popular. Lo que sucede en la práctica es que si una coalición alcanza el 33 por ciento de los votos, en todos los distritos del país obtiene el 50 por ciento de los escaños parlamentarios.

A la luz de lo expuesto en relación con las debilidades del sistema electoral no cabe duda que se requiere pensar seriamente en la necesidad de corregirlo, no necesariamente transformándolo en un sistema proporcional, ya que debe reconocer que el actual mecanismo ha otorgado gobernabilidad por la vía de la concentración del pluralismo político y por otra parte no hay ambiente político para hacerlo.²³

Sin embargo, no parece positivo que el sistema electoral deje sin representación parlamentaria a una fuerza que tenga respaldo electoral significativo. Esto claramente perjudica la calidad y profundidad de la democracia ya que crea partidos que por tener cerradas las oportunidades de canalizar ese poder a través de las instituciones son estimuladas a ejercer su poder por vías extra-institucionales: la agitación social, las protestas anárquicas o, en el extremo, alentar quiebres en la constitución (Arriagada, 2005).

5.5 El sistema de partidos políticos y el reforzamiento del *cleavage* político

La razón de ser de los partidos políticos está dada por su actuación en el marco de un sistema político, de una estructura institucional, dentro de la cual coexisten, actúan conjuntamente y establecen relaciones de competencia, así los partidos dan forma a un sistema de partidos.

De otro lado, no cabe duda que la variable política explica de manera importante –aunque no única– la emergencia del actual sistema de partidos en Chile. Este sin duda alguna es tributario de la evolución más larga del sistema de partidos políticos existente en Chile. Pero así como es posible sostener la existencia de un sistema de partidos de antigua data, también resulta posible afirmar que en Chile no ha habido un solo sistema de partidos sino tres.²⁴

Scully (1992) ha planteado que los sistemas de partidos en Chile han surgido como consecuencia de profundos quiebres de la sociedad chilena; y así como se habrían cristalizado de esa manera, se habrían agotado también cuando una nueva ruptura esencial vino a cambiar el escenario político.

En esta misma línea, Torcal y Mainwaring (2000), rescatan precisamente la idea acerca de como los factores políticos se constituirán en los principales artífices de la formación del actual sistema de partido en el Chile de la post-transición. En opinión de estos autores, en la formación de los *cleavages*, la política adquiere un papel fundamental en la en la (re)definición de “las identidades políticas, en tanto elemento polarizador de las mismas o como atenuador de los conflictos sociales”.²⁵

De esta forma, el actual sistema de partidos tomaría forma a través de las dinámicas que se desarrollan a partir de los procesos políticos que se desencadenan desde mediados de los años 1980s.

A ello contribuirá decididamente el papel de las elites que darán forma a los *cleavages* y sistema de partidos desde ‘arriba’.²⁶ La aplicación de esta conceptualización al caso chileno está representada por el trabajo de Valenzuela y Scully (1993) en torno a la continuidad del sistema de partidos políticos en Chile.

Para estos autores, los partidos que surgieron en el post-autoritarismo reprodujeron la estructura y orgánica del sistema partidario previo a 1973, siguiendo las líneas de conflicto presentes hasta ese instante, lo que habría dado cuenta del fracaso del régimen autoritario para evitar que los partidos políticos volvieran a alcanzar protagonismo, pues los responsabilizaban del colapso de la democracia. Así, partidos como la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, Radical, Comunista, que participaron en la fase política pre-1973, reanudaron su actividad en la transición y democratización.²⁷ Sin perjuicio de lo anterior, se observan importantes cambios referidos a las principales temáticas tratadas por

los partidos en Chile, las que en un escenario de democratización política se ven cruzadas por la dinámica autoritarismo-democracia. Así, el caso chileno daría cuenta en buena medida de esta lógica en la conformación de *cleavages*.

De esta forma, el bipolarismo actual en la política partidaria chilena sería producto de una nueva y perdurable “fisura generativa de partidos” que algunos autores asocian a la relación “autoritarismo-democracia”. Para esta perspectiva de análisis, el bipolarismo actual se originaría a partir del régimen militar y de la campaña plebiscitaria del ‘Sí’ y del ‘No’, a la continuidad del General Pinochet en el poder, y plantea que la división producida por estas causas no constituye una nueva “fisura generativa” en el sentido usado por Lipset y Rokkan (1967), es decir, una ruptura socio-histórica.

La evolución política de Chile parece confirmar esta hipótesis. En Chile lo que ha habido se aproxima más a una gran discontinuidad entre el presente y el pasado preautoritario del sistema de partidos. Esta discontinuidad se explicaría por el hecho que durante el gobierno militar surgió una “nueva fisura generativa” de divisiones partidarias que se ubicaría en el eje ‘autoritarismo-democracia’ y que se conformó por primera vez en torno a la campaña plebiscitaria de 1988 en la el cual triunfo de la opción ‘NO’ que planteaba la no continuidad de Pinochet en el poder, y la convocatoria al año siguiente de elecciones abiertas presidenciales y parlamentarias (Tironi, y Agüero, 1999).

Los alineamientos partidarios que surgieron entonces han seguido estructurando sistema de partidos en los catorce años que han transcurrido desde el inicio de la transición democrática, por lo cual éste tiene una morfología esencialmente bipolar, quedando relegados al pasado, los ‘tres tercios’ de derecha, centro e izquierda que lo caracterizaron hasta 1973 (Correa *et al.*, 2001; Góngora 1988; Maira, 1998).

Así, el sistema partidario se mantendría básicamente entre otros factores: por el régimen electoral, la existencia de una serie de “enclaves autoritarios” heredados de la dictadura, la propia constitución que establece las reglas del juego político electoral y, la recreación del conflicto autoritarismo-democracia en torno a acontecimientos críticos y a la discusión de los cambios constitucionales vetados por la derecha.

Sin embargo, el proceso que más ha contribuido a su implantación es la inacabada transición política chilena. De esta forma, el *cleavage* al que aluden Torcal y Mainwaring (2000) se vería reforzado por el retorno de la transición y su conjunto de problemas aun no resueltos por la sociedad chilena y que cada cierto tiempo emergen tensionando el sistema político y reacomodando a su lógica original a los actores políticos y especialmente a los partidos políticos en torno al eje ‘autoritarismo-democracia’.

Efectivamente, luego de transcurridos catorce años de gobiernos democráticos, en los que el país ha alcanzando niveles importantes de desarrollo econó-

mico, social y político e institucional respecto de la región aun parecen no superarse del todo los obstáculos para una democracia mas amplia y deliberativa la que más bien estaría marcada por los márgenes de una transición inconclusa que se explica por un lado por una serie de enclaves autoritarios que aun no se despejan, y por otro, por que cada cierto tiempo surgen situaciones críticas que tensionan el sistema político y de partidos (Garretón, 2004).

A pesar de que la transición en estricto rigor concluyó para algunos con la instalación del primer presidente elegido democráticamente en 1989, o para otros con la culminación del primer gobierno democrático en 1993, lo cierto es que un conjunto de hechos vuelven a poner en entredicho lo inacabado de este proceso en Chile. La creciente personalización de la política expresada en una suerte de pragmatismo y el aumento de la abstención y de los votos nulos podrían amenazar el nuevo perfil del paisaje político; empero, una vuelta al tripartismo anterior parece difícil aunque no imposible.²⁸ Este conjunto de hechos, no hace sino poner de relieve como la variable política reforzada por una transición aun inconclusa profundiza el *cleavage* político que estaría a la base del actual sistema de partidos.

Como lo establece Fuentes (2002, 2005) la transformación inaugurada con la transición no estaría del todo completa, ya que por una parte indicadores electorales indican el mantenimiento sostenido de la lógica de los tres tercios y la naturaleza forzada del proceso que obligó a un conjunto heterogéneo de “culturas políticas” a reunirse entorno a un programa común, la necesidad de formar coaliciones dados los enclaves institucionales, y el ficticio argumento del consenso habrían permitido larvar importantes tensiones en el sistema político chileno.

Ciertamente, desde la segunda mitad de la década pasada han surgido nuevos elementos que cuestionan la idea de que la transición estaría concluida y que refuerzan de paso la idea del *cleavage* político que sigue manteniendo la línea divisoria más relevante del sistema de partidos.

Pareciera ser que la ‘caja de pandora’ de la transición chilena volvió a abrirse, especialmente a partir de tres hechos importantes: i) las elecciones parlamentarias de 1997, que marcaron una preocupante y creciente falta de participación en los procesos electorales lo que podría estar dando cuenta de ciertos síntomas de desafección; ii) el surgimiento de un cierto “malestar” en la sociedad chilena del que dan cuenta una serie de trabajos y estudios, en particular de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD que cuestionan la aparente complacencia con el actual sistema de desarrollo económico, social, valórico y cultural, propios de una sociedad en cambio y, iii) la detención de Pinochet en Londres en 1998 que volvió a activar toda la discusión contenida acerca de la imputabilidad del general por las violaciones a los derechos humanos y de paso el cuestionamiento de fondo a la doctrina sobre el tema de “justicia en la medida de lo posible”.

De esta forma es posible coincidir con Torcal y Mainwaring (2000) en que el sistema de partidos chileno posterior a 1989 ha sido definido –y agregaríamos profundizado– fundamentalmente, en torno a variables políticas resultantes del régimen autoritario y de la transición a la democracia. El *cleavage* entre quienes apoyaban al régimen militar, y quienes se oponían a él destacan sobre todos los demás. Agregaríamos solo un matiz que tiene que ver por una parte con el sistema de incentivos y restricciones a la gobernabilidad que impone por una parte la constitución de 1980 y su conjunto de enclaves autoritarios.²⁹ Y por otro el cambio significativo en el comportamiento electoral que se comienza a insinuar sobre todo a partir de las elecciones presidenciales del año 2000.

Estos nuevos *issues* superan ciertamente el ámbito chileno y tiene que ver con problemas que se deben hacer extensivos a toda la región que dan cuenta de la fragmentación social y su correlato de problemas de representación política. A los problemas de clase se suman las demandas de género, las culturales, las posmateriales, las regionales y las demandas de calidad de vida urbana. Dichos factores explican, al menos en parte, el aumento de la volatilidad electoral y la merma de los antiguos electorados fieles a los partidos. Además la sociedad posee ahora nuevos actores que compiten con los partidos por su representación y también abordan el cumplimiento de las otras funciones socialmente útiles que estos han desarrollado. Ciertamente como señalan los autores esta mirada tiene que ver con lo que denominan el descongelamiento de los *cleavages* sociales.

5.6 Balance de incentivo y restricciones

La sociedad chilena ha experimentado un importante cambio político desde el retorno a la democracia en 1990. Este cambio se ha cristalizado en el terreno institucional y, en el comportamiento y actitudes de los actores estratégicos en el proceso político durante los últimos 15 años. A lo largo de estos años, estos han desarrollado un intenso proceso de construcción político-institucional que ha posibilitado en buena medida avanzar hacia la gobernabilidad democrática del país. Sin embargo, y a pesar de los avances, aún quedan pendientes un conjunto de temas y aspectos sobre los habría que profundizar y trabajar para perfeccionar el sistema político actual, tanto en lo que se refiere a las instituciones de carácter formal como a las de carácter informal.

Precisamente, las líneas precedentes han intentado mostrar como las reglas del juego político e institucional han prefigurado y, en cierto modo condicionado, el modelo de gobernabilidad, tanto en su emergencia como instalación. Esto ya que el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) enmarcan en nuestra opinión el conte-

nido y la dinámica del modelo de gobernabilidad en Chile. Solo por mencionar un aspecto del análisis, vemos que la necesaria flexibilidad del sistema político para hacerse cargo e incorporar los cambios expresados de múltiples formas, es en cierto modo obstaculizada por el diseño presidencialista del régimen político y por el actual sistema electoral binominal, los que producen el encajonamiento obligado en dos bloques reconocidos al interior del sistema: uno de derecha y otro de centro-izquierda.

Cuando intentamos acercarnos a los contornos del modelo de gobernabilidad, sin duda una variable clave para la medición de ésta es la calidad del sistema institucional existente –lo que incluye las normas formales e informales– en un ambiente democrático, y por cierto, la capacidad de los actores. No es posible entonces, seguir pensando en la gobernabilidad ni menos en su evaluación en el vacío o en un ambiente de asepsia. La calidad del funcionamiento de esta sólo puede ser apreciada si las instituciones y normas en el marco del sistema político, producen decisiones y regulaciones con impacto positivo en un conjunto de variables claves para el desarrollo y la democracia en el caso chileno.

De allí que sea importante remitirse al análisis institucional en términos de incentivos y restricciones. Es posible sostener que el modelo de gobernabilidad que emerge en Chile a comienzos de 1990, pero que es tributario del proceso de transición a la democracia que arranca desde finales de los 80', tienen una sello marcado por el rol que las instituciones, con sus fortalezas y debilidades, jugaran en la articulación del mismo. De allí que el carácter de dichas instituciones no es un dato menor en el proceso de configuración del modelo.

Mucho de los problemas recientes de nuestras instituciones, para no hablar de los de carácter estructural de más largo aliento y más complejos, tienen que ver con la impronta que las mismas desarrollaron a partir de una lógica que se entroniza con el inicio mismo de la ya larga transición. Este proceso puede ser definido como un período de reconstrucción y protección institucional por el carácter predominantemente jurídico y político antes que cultural y social que asumen las instituciones en el período de la transición y post transición.

Precisamente de ese intento de normalización institucional y, en nombre de la estabilidad y el consenso surgen los silencios y omisiones que han afectado al funcionamiento de las mismas y, que han mermado su credibilidad y eficacia en términos de la valoración que acerca de las mismas hace la sociedad y los ciudadanos. La dificultad para reconocer las demandas de la subjetividad social, los problemas con la transformación de la subjetividad y la consecuente retracción social constituyen síntomas inequívocos derivados de este ejercicio de estabilización de las instituciones en la década de los noventa.

Como hemos señalado en los capítulos anteriores, el caso de Chile resulta otra vez paradigmático para esta línea de análisis. El blindaje institucional de la

post transición ha ido desarrollando una particular y no siempre del todo exitosa relación entre modernización y subjetividad. En efecto, la sociedad chilena ha vivido en las últimas décadas un proceso de cambio cultural cuyas principales expresiones sociopolíticas han articulado una transformación sustantiva de la relación existente entre el Estado, la sociedad civil y la subjetividad.³⁰

En estos procesos de transformación que han introducido cambios en la estructura del trabajo, en los hábitos de consumo y en la participación social de los ciudadanos, se configura un nuevo contexto social caracterizado por una relación difícil y compleja entre los procesos de modernización de las políticas del Estado y la subjetividad de la vida cotidiana. Así, la relación establecida y pautada por nuestras instituciones cooptadas por una peculiar transición condicionaron y moldearon la lógicas de vinculación entre el nuevo Estado y la sociedad civil en el emergente modelo de gobernabilidad, las que se articularon sobre una nueva forma de subjetividad, desde la cual se posterga la legitimidad ciudadana y se promueve la estabilidad social (Salazar, 1998).

Desde esta perspectiva, los discursos de la transición democrática se han articulado sobre una estrategia de 'gobierno de la subjetividad' que posterga la soberanía de la sociedad civil y promueve la estabilidad de un proyecto modernizador con sus luces y sombras. No cabe duda que el actual marco institucional –con sus incentivos y restricciones– del sistema político ha estado fuertemente influido por la Constitución de 1980, cuyo diseño tiene ciertamente un marcado origen autoritario, presidencialista y elitista, lo que sin dudas ha generado obstáculos significativos para la profundización de la democracia, ya que obstruye el buen funcionamiento y el desarrollo democrático del principal sistema de decisiones, que tiene el país. Aunque el sistema electoral haya salido ahora de la Constitución y se haya desplazado a una ley orgánica, el sistema político permanecerá distorsionado igual que antes, debido al sistema electoral binominal y su relación con el régimen presidencialista, que también se mantiene.

La relación entre marco institucional y sistema político es ciertamente vinculante en el caso del modelo de gobernabilidad chileno. Ello por que se trata, ni más ni menos, que de la forma en que los actores clave han organizado un modelo para la toma de decisiones, dentro de las múltiples relaciones de poder. Por eso, según como se conforma la relación entre el gobierno y el parlamento, se prediseñan los acuerdos que derivan de él. Así, la representación en el Congreso condiciona las normas o negociaciones fundamentales. El diseño electoral institucionalizado, es el que en definitiva dibuja previamente la composición del parlamento, el que, a su vez, constituye el nexo donde se hacen los intercambios dinámicos de corrientes que sustituyen la fuerza y la violencia, por mecanismos pacíficos de negociación e intercambio.

Notas

-
- ¹ Este acercamiento es sobre todo tributario del llamado enfoque neoinstitucional. La expresión 'nuevo institucionalismo' y gran parte del impulso de cambio en la ciencia política contemporánea se deben a la obra de J. G. March y J. P. Olsen (1993). en tanto que en el ámbito económico se imponen las contribuciones entre otros del premio Nóbel Douglas North (1996). Para más sobre este enfoque desde la ciencia política ver de B. Guy Peters *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*, Gedisa Editorial, Madrid, España. Para una enfoque desde la perspectiva organizacional: W. Powell y P. Dimaggio (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, Ciudad de México.
- ² Nos referimos a los dos enfoques predominantes: el llamado institucionalismo normativo desarrollado por March y Olsen (1993) y el institucionalismo de la elección racional, tributario sobre todo de los trabajos de Elinor Ostrom (1998).
- ³ El rasgo más importante de esta conceptualización es que las instituciones tienen una 'lógica de lo adecuado', que influye sobre el comportamiento que podría moldear la acción individual. Los individuos entonces harán elecciones concientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes.
- ⁴ Para Douglass North y otros economistas institucionales uno de los conjuntos de reglas más cruciales que definen la institución del mercado es el régimen de los derechos de propiedad desarrollados dentro de un sistema político. Sin la capacidad del gobierno de crear y poner en práctica esas reglamentaciones el mercado no podría funcionar. Ver de Douglass North: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, Ciudad de México 1996.
- ⁵ Estas ideas han sido desarrolladas por Joan Prats i Catala en diversos escritos. En particular, ver su trabajo 'Las instituciones, condición necesaria para el progreso de desarrollo en Centroamérica'. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2001.
- ⁶ Esta aproximación a una definición de instituciones es desarrollada por Carlos Acuña y Mariano Tommasi, hacemos aquí una adaptación de la misma. Ver de C. Acuña y M. Tommasi: 'Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America', Documento de Trabajo N° 20, CEDI, Buenos Aires, julio, 1999.
- ⁷ En las instituciones públicas por ejemplo, ésta lógica de lo adecuado se manifiesta en la mayoría de los casos a través de actividades corrientes, como atender a los clientes lo mejor posible o no participar de actos de corrupción en el trabajo. Se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro de esta concepción normativa de las instituciones, son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que más importancia tienen.
- ⁸ Como señaló el propio Douglass North, al recibir el premio Nóbel de Economía en 1993 "las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico [...] Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y los empresarios son los jugadores [...] Se crean organizaciones que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Esto es, si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones piratas; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones-empresas que se dediquen a actividades productivas" citado por De Merodio (2003:12).
- ⁹ Este hecho se constata de manera empírica en los datos proporcionados por el PNUD en su último Informe sobre *Democracia en América Latina*, donde se señala que Chile es el país con mayor nivel de concentración de poder en el Ejecutivo en toda la región.
- ¹⁰ Frente a los graves problemas que en la mayoría de los países de América Latina han estado afectando a la Presidencia y a sus claros síntomas de crisis, se ha iniciado tanto en los ambientes académicos como en los ambientes políticos, una importante discusión sobre las ventajas, desventajas y dificultades de ese tipo de régimen y las posibilidades de modificarlo de manera sustancial. Los trabajos pioneros en esta línea que han servido de base a toda la

discusión subsiguiente han sido los artículos de Juan Linz (Linz, 1988 y 1990), que desde una perspectiva comparada de ciencia política ha identificado los principales problemas de los regímenes presidenciales –en particular los referidos a la estabilidad democrática– y propuesto algunas soluciones que implican fuertes cambios institucionales, transformando este sistema en uno de corte parlamentario o semi-parlamentario que garantice la capacidad de gobierno y no ponga en peligro la estabilidad democrática.

¹¹ Este esquema corresponde al modelo de democracia mayoritaria, según el cual bastaría con una simple mayoría para gobernar y hacer los cambios que se estiman necesarios o adecuados en una determinada dirección. Este es el modelo que conocimos en nuestra realidad política anterior a 1973, caracterizada, paradójicamente, por un ‘presidencialismo de minoría’, basado en el concepto de ‘mayoría relativa’, unido a la polarización política y los graves desencuentros de ese período de nuestra historia.

¹² Guillermo O’Donnell caracterizó como democracias delegativas a los regímenes presidencialistas en los que la legitimidad plebiscitaria sirve de recurso al gobernante para asumir poderes extraordinarios y gobernar por decreto prescindiendo del control parlamentario. En su análisis existía una valoración muy negativa de tales regímenes no sólo por esa falta de control (accountability), sino también por la desigualdad social, en términos materiales y simbólicos, que reproducían. El uso particular de los recursos públicos característico del clientelismo se traducía en el nuevo contexto en corrupción del entorno presidencial, desigualdad ante la ley e irresponsabilidad de los supuestos representantes democráticos (O’Donnell, 1997). Por otro lado, las críticas de O’Donnell al hiperpresidencialismo se ajustan a una percepción muy extendida sobre los gobiernos de Menem en Argentina, y podrían extenderse también a la frustrada presidencia de Collor de Melo en Brasil y, con matices más desembozadamente autoritarios, a los de Fujimori en Perú.

¹³ Según los datos del Latinobarómetro de Chile entre 1996 y 2004, el congreso tiene una disminución de la confianza de 42 por ciento en 1996 a un 30 por ciento en 2004. En este período el punto más alto lo alcanzó en 1997 con 53 por ciento, pero a partir de entonces la confianza fue en descenso hasta alcanzar su nivel más bajo en el 2003 con un 23 por ciento.

¹⁴ El Presidente de la República puede declarar que una propuesta es urgente en cualquier etapa de su consideración o para todas ellas, sin importar en que rama se origine la iniciativa. El Congreso debe actuar respecto de la medida en 30, 10 o 3 días dependiendo si la propuesta es designada de “simple urgencia”, de ‘suma urgencia’ o para ‘discusión inmediata’ respectivamente (Art. 71, Constitución Política de la República de Chile).

¹⁵ Los resultados electorales de las elecciones parlamentarias chilenas de diciembre de 1997 son sugerentes a este respecto: en dichas elecciones, un tercio del electorado decidió abstenerse o anular su voto, mientras que más de la mitad de los jóvenes en edad de inscribirse en los registros electorales se abstenía de hacerlo. Hoy el voto obligatorio existe en la formalidad, pero no en los hechos, porque no hay capacidad económica ni administrativa para hacer efectivas las sanciones para los que no votan, de modo que el actual gobierno está empeñado en tratar de sincerar una situación de hecho. En este escenario, la aprobación en el Congreso del proyecto que buscaba modificar la inscripción electoral de las personas constituye sin duda un avance. A esto se podría agregar que durante el año 2005 según datos del Servicio Electoral el número de personas nuevas inscritas en el Registro Electoral fue de 537.409 de estos, 248.125 corresponden a nuevo electores hombres y 289. 284 a mujeres. Esto último evidencia el creciente interés de las mujeres –quienes junto a los jóvenes habían demostrado mayor distancia con estos procesos– por participar en política lo que queda demostrado en el número de inscritas para las pasadas elecciones parlamentarias y presidenciales de 2005. Si bien es cierto, esto no es suficiente para revertir la tendencia que se observa de 1997 podría marcar un punto de inflexión en la curva de caída.

¹⁶ Entrevista con Enrique Correa ex Ministro Secretario General del Gobierno (1990-1994), 11 de Marzo de 2006.

¹⁷ El binominalismo fue impuesto por el régimen militar después del plebiscito de octubre de 1988, cuando conocía la distribución de preferencias electorales de los chilenos, con una

mayoría de la Concertación de Partidos por la Democracia (coalición que aglutina a la oposición democrática al régimen de Pinochet) y con la certeza de que los partidarios del autoritarismo quedarían en la oposición al gobierno que se elegiría siete meses más tarde.

¹⁸ A estas votaciones promedio cercanas al 5 por ciento hay que agregar casos individuales de dirigentes de esta colectividad como Gladys Marín, Jorge Insunza y Lautaro Carmona con votaciones arriba del 15 por ciento de preferencias.

¹⁹ Entrevista con Enrique Correa ex Ministro Secretario General del Gobierno (1990-1994), 11 de Marzo de 2006.

²⁰ La idea de justicia en relación con los sistemas electorales remite a la idea de una relación entre el porcentaje de votos que obtiene un partido y el porcentaje de parlamentarios que el sistema electoral le asigna.

²¹ El estudio muestra que en 1997 al renovarse la mitad de la Cámara Alta, la Concertación obtuvo el 49 por ciento de los votos, quedándose con el 55 por ciento del Senado (+6 %); la Alianza alcanzó un 36,64 por ciento de la votación consiguiendo un 45 por ciento del Senado (+8,3%). La izquierda extraparlamentaria sumó más del 10 por ciento de los votos generales, y sin embargo, no obtuvo ningún escaño en el Senado (2005:6).

²² En una columna de opinión publicada en el Diario *La Tercera* 02/09/2005 Ascencio plantea los principales aspectos de su proyecto. La ley permitiría elevar de 38 a 48 el número de senadores y volver a la cifra histórica de 150 diputados, lo que significaría elegir un diputado por cada 100 mil habitantes. En cuanto al procedimiento los 120 diputados se elegirían con el mismo sistema actual y los restantes 30 lo serían en proporción a la cantidad de votos que cada lista obtenga en la elección, de modo tal que si a una lista corresponde el 10 por ciento de la votación nacional, le corresponderían 3 diputados de los 30. A su turno, al interior de cada lista se repartirían los cargos electos según el orden de precedencia que determine el porcentaje de los votos obtenidos en su respectivo distrito por cada candidato no electo por el sistema binominal, ordenados para estos efectos de mayor a menor. Los 10 senadores adicionales se determinarían por similar procedimiento, cinco en la oportunidad en que corresponda la elección en las regiones pares y los otros cinco cuando lo sea en las regiones impares.

²³ El propio presidente Ricardo Lagos, opinando sobre la aprobación en el Senado a mediados del mes de agosto del 2005 de un paquete de reformas a la carta constitucional lamentó que dichas reformas no hayan incluido la eliminación del sistema binominal, que pasaría a ser materia de ley orgánica constitucional, el mandatario se mostró confiado en que el tema será modificado en un futuro próximo. Al respecto señaló “es bueno haber sacado ahora el sistema binominal de la constitución, pero el país conoce cuál ha sido la posición del conglomerado que me eligió. La Concertación nació para decir “queremos eliminar el binominal”. Desgraciadamente, todavía no a sido posible, pero esperamos 15 años para sacar los enclaves autoritarios y espero no tener que esperar tanto para cambiar el binominal” afirmó a la prensa durante una gira de Estado por Australia.

En marzo del año 2006, durante la actual administración de la Presidenta Bachelet se crea un equipo de trabajo que bajo la dirección del E. Boeninger preparara un informe sobre el tema que será un insumo importante en el debate sobre sistema electoral que figura en la agenda del actual gobierno.

²⁴ Según Arriagada (1997) el primer sistema (1857-1920) encuentra su origen en el profundo quiebre producido en la sociedad chilena cuando surgió la pugna clerical- anticlerical. El segundo sistema (1932-1957) es el resultado de un nuevo quiebre en la sociedad chilena que reemplaza la ‘cuestión religiosa’ por la llamada ‘cuestión social’. El tercer sistema (1956-1973) se estructurara a partir de los llamados ‘tres tercios’ en que se divide la sociedad chilena. Este reaparece en 1986 y se agota a comienzos de 1990.

²⁵ El concepto de *cleavage* esta referido aquí a los criterios por los que los individuos de una sociedad se dividen en grupos antagónicos. En estricto rigor no es un conflicto, pero puede potenciar una situación que puede derivar en una lucha abierta o mantenerse latente.

²⁶ Respecto a la dinámica de los sistemas de partidos, Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1967), fundamentan la estructura y continuidad de éstos en Europa a partir de los *cleavages*

sociales, que son representados por las colectividades partidarias. Para estos autores, la estructura del sistema de partidos políticos es el resultado de las tensiones sociales, por lo que está sujeto a esa estructura, al igual que los sistemas electorales, que también se encuentran dentro de esta línea de conflicto.

²⁷ Esta misma situación es la que se observa con los Radicales y Peronistas en Argentina, y Blancos y Colorados en Uruguay durante el período de transición en dichos países.

²⁸ De los resultados de la elección parlamentaria y presidencial de 2005 cabe destacar que de los 8.222.897 inscritos participaron 7.207.548 que representan el 87 por ciento, es decir se abstuvieron de votar un 13 por ciento. Este dato es relevante toda vez que en la anterior elección presidencial en la segunda votación participaron más electores que en la primera. Entre los votos nulos, blancos y la abstención suman la no despreciable cifra de 1.278.586 electores, lo que constituye el 16 por ciento del padrón electoral. El resultado muestra que existen grandes diferencia entre cada uno de los bloques. La Concertación obtiene 184.174 votos más en la elección de diputados que en la presidencial. En tanto la Alianza obtuvo 854.014 votos más en la parlamentaria que en la presidencial. Esto último implica que la Alianza presenta un comportamiento muy dispar como bloque ya sumados los votos de Lavín y Piñera consiguieron muchos más votos que sus candidatos al parlamento (854.014). Este fenómeno también se presenta en la Concertación, sin embargo la diferencia entre Bachelet y los candidatos a diputados de la Concertación es significativamente menor (184.174) lo que puede estar dando luces acerca de que más de la mitad del electorado sigue votando concertación. Ciertamente, Chile ha avanzado por el sendero de la consolidación democrática y del crecimiento económico en buena medida gracias a la disciplina de la Concertación. De hecho, el triunfo de Bachelet no habría sido posible fuera de la Concertación.

²⁹ El 13 de agosto de 2005 el Congreso aprobó después de 5 años la reforma constitucional que tras 16 años de gobiernos democráticos puso fin a los llamados 'enclaves autoritarios' que mientras no fueron derogados imposibilitaban en la forma y el fondo el término de transición efectiva. Lo que define el paquete de cambios ratificado ayer es que termina con la intervención de las FFAA en el sistema político. En la nueva Constitución, los uniformados ya no designarán senadores "porque se acaba la figura de los institucionales- ni ministros del Tribunal Constitucional. Además, se elimina el principio 'filosófico' que daba sustento al control militar sobre la institucionalidad: el carácter de garantes de las FFAA. En correlación con esta derogación se ha devuelto al Presidente de la República la facultad de llamar a retiro a los comandantes en jefe y al general director de Carabineros (en la teoría autoritaria, la inamovilidad era condición para el ejercicio del rol de vigilancia del sistema político). Asimismo, se ha modificado el modo de operar del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), reduciendo sus atribuciones y eliminando la facultad de formular observaciones a los demás órganos constitucionales, lo que algunos llamaban el 'golpe blanco' institucionalizado.

³⁰ Tomás Moulian. *Chile anatomía de un mito*, LOM.

Capítulo 6

Tensiones y desafíos en el paradigma de Gobernabilidad

En los capítulos anteriores se ha intentado mostrar los elementos que han caracterizado la estructuración y desarrollo de un cierto modelo de gobernabilidad en la región, cuya mejor *performance* –con sus luces y sombras–, la constituye el caso chileno. Ciertamente, los resultados y éxitos que evidencia el modelo han sido desiguales en la región. Existe consenso acerca de que los años que corren entre fines de los ochenta y la década pasada han sido el período donde mayor desarrollo –mucho más de forma, que de fondo– ha experimentado la democracia en América Latina. Esta constatación sin embargo no alcanza para cubrir el déficit de calidad y de problemas de gobernabilidad que parecen experimentar en paralelo, con su profundización, nuestras democracias. Los casos de Venezuela, Argentina, Perú y, más recientemente Ecuador y Bolivia –por solo mencionar los más publicitados– con evidentes manifestaciones de amenazas para la gobernabilidad, contienen en buena medida la evidencia empírica de esas serias deficiencias.

Las deficiencias mucho tienen que ver con un número no menor de tensiones y desafíos que el modelo de gobernabilidad no ha logrado resolver. Estos ‘cuellos de botella’, explican en cierto modo muchos de los problemas de calidad de nuestras democracias, los que son tributarios en no menor medida de las instituciones de la democracia que se han levantados al amparo de la emergencia del modelo de gobernabilidad a comienzo de los años noventa (Garretón, 2004).

Desde esta perspectiva, cuando nos preguntamos acerca de como superar los déficit del modelo debemos remitirnos a dos tipos de cuestiones: i) cuáles son las condiciones que favorecen la democracia, es decir, cuáles son los factores que permiten asegurar la gobernabilidad, para poder trabajar más intensamente sobre ellos y, así contribuir al proceso de consolidación de la democracia y, en segundo lugar ii) cuales son las omisiones de las que no se hace cargo o no da cuenta el modelo de gobernabilidad (Carrillo, 2001).

A la base de este planteamiento está considerar las fortalezas y debilidades de nuestro proceso de democratización, pero también –y esta es una cuestión central–, el cómo podemos convertir las dificultades y déficit del proceso –en

tanto desafíos-, en oportunidades. Esto supone en primer lugar una identificación sobre los mismos para avanzar luego en su procesamiento.

Ciertamente los retos y las amenazas son parte de un concepto más global, el de los obstáculos a la democracia, entre los cuales no pueden dejar de incluirse los procesos y las estructuras políticas, sociales, económicas y también culturales. En este análisis del modelo, algunos de estos desafíos y amenazas derivan de estos, o son claramente función suya. El esfuerzo por mapear algunos de estos desafíos puede aportar en la medida que permita configurar los arreglos que contribuyan a avanzar en el proceso de consolidación y superación del déficit de democracia en la región.

Lo anterior ha comenzado a adquirir más validez a partir de que hoy ya no solo basta con hablar de gobernabilidad, cada vez resulta más necesario transformar la discusión y análisis en torno a esta, en buscar los caminos que posibiliten transitar efectivamente hacia una consolidación de la democracia, del orden jurídico y de la plena vigencia de los derechos humanos, libertades fundamentales y, sobre todo de los derechos sociales.

Determinar algunas de las tensiones y desafíos del modelo gobernabilidad, supone de una parte, sincerar el hecho de que buena parte de la responsabilidad por la estabilidad política y de la democracia pasa por enfrentar el tema de la pobreza y la exclusión social con todo su correlato de inequidades y, de otra, despejar los problemas referidos a los procesos de consolidación de la democracia y de la discusión acerca del modelo de desarrollo para la región.¹

Las líneas que siguen, intentan identificar algunos de los que en nuestra opinión se constituyen en retos al modelo gobernabilidad, y de paso en esta perspectiva, contribuir a la discusión acerca de cómo llenar la mitad del vaso medio vacío en relación con estos procesos. Por último, las tensiones y retos deberían permitir jerarquizar las cuestiones que están a la base de las necesidades de consolidación y riesgos de debilitamiento o quiebre de la gobernabilidad democrática en América Latina.

Es importante señalar que la discusión sobre los desafíos del modelo gobernabilidad no debe ser una construcción meramente intuitiva o dictada por los temas que las coyunturas sitúan en el primer plano de los intereses y objetivos públicos. Estos requieren una construcción que siempre será compleja. Lo que se intenta aquí es un primer avance en torno a relevar la importancia de delinear las tensiones y retos del modelo de gobernabilidad. Más que ofrecer un estado de articulación, o determinar el grado de avance de estos, lo que interesa es aportar a la discusión sobre cuales desafíos son los que debieran incorporarse a una agenda sobre retos del modelo.

Es necesario consignar que los desafíos que a continuación revisamos -la discusión acerca del modelo de desarrollo, el tema de la pobreza y exclusión y,

los problemas de la consolidación democrática– remiten a un conjunto de cuestiones prioritarias percibidas por la opinión pública y por los principales actores políticos e institucionales a lo largo de la región. Partimos por cierto del supuesto que dichas cuestiones son las que los miembros de la comunidad política y los actores estratégicos perciben como merecedoras de atención pública. No nos interrogamos aquí sobre el proceso de formación de esa valoración ya que lo tomamos como un hecho de la causa que está en el debate.

Ciertamente, la idea es que la discusión y análisis de estos desafíos puedan aportar al debate del fortalecimiento de la democracia y del propio modelo de gobernabilidad. Pero puede también aportar una visión acerca de los riesgos derivados de aquellos temas complejos que no se discuten, que muchas veces se ocultan y que no se sinceran, y que pueden traducirse en los fantasmas que acechan nuestras democracias, y que amenazan en forma cada vez más progresiva la gobernabilidad democrática en la región.

6.1 El desafío económico: la inacabada discusión acerca del ‘modelo’

El término de la matriz Estado céntrica en América Latina, significó entre otras cosas la irrupción en la región del modelo económico neoliberal.² De esta forma los procesos de transición y consolidación democrática han coincidido, o en algunos casos han sido precedidos por la entronización del modelo de economía de mercado. Esta ha sido sin duda una pesada carga para las democracias latinoamericanas que han heredado las deficiencias, dificultades y, ciertamente los costos de la aplicación del modelo.³ Como sabemos, las respuestas acerca del establecimiento de un orden económico en cuanto sistema, cuyos elementos establecen un marco de referencia claro y confiable para los cuatros actores económicos, los individuos, las empresas, las asociaciones y el Estado han estado caracterizadas durante la historia reciente latinoamericana por la alternancia básicamente de dos modelos: el así llamado modelo de sustitución de importaciones o de ‘desarrollo hacia dentro’ y el ‘neoliberal’.

Una rápida y muy somera revisión del desarrollo político y económico de la región, muestra que frente a la gran depresión de 1929-1932 la respuesta desarrollada en América Latina fue opuesta a la de la ortodoxia imperante en el mundo capitalista occidental. El consenso acerca de la misma giro en torno a que la respuesta a la crisis del sistema capitalista dependiente de la post depresión de los años treinta se articulara en función de que la producción para el mercado interno se transformara en le primer motor del dinamismo de la economía (Pinto, 1985, 1991). Esta es la base del modelo de “desarrollo hacia adentro”. Sin embargo, éste

modelo, que en un principio resultó auspicioso y contribuyó ciertamente a superar y corregir en buena parte las deficiencias de nuestras economías dependientes, al poco tiempo comenzó a evidenciar muestras de agotamiento producto de su lógica unilateral. La reacción a la crisis por las dos primeras décadas de dirigismo se plasmó en una suerte de rediseño del modelo económico y político que, con variantes significativas, se desplegaría a partir de las décadas del cincuenta y del sesenta: el 'desarrollismo'. Este planteaba una doble salida a la encrucijada en que se encontraban las economías latinoamericanas i) diseño y ejecución de políticas de estabilización macroeconómica y, ii) desarrollo económico, ya que implicaba un modelo de sociedad y de redefinición de la inserción de América Latina en el mundo (Ffrench-Davis, 2003).

Finalmente, en la década de 1970, ya comienza a perfilarse otro modelo que formuló un diagnóstico radicalmente diferente de los problemas económicos y políticos de América Latina; el que terminó siendo identificado como neoliberalismo. Los defensores del neoliberalismo, en contraste con los desarrollistas, concluyeron que el dirigismo no podía, ni debía, ser corregido, sino que debía ser erradicado. Este cambio coincide con el agotamiento de la matriz Estado céntrica y la respuesta neoliberal a dicho fenómeno.

Es necesario precisar, que este es un fenómeno que supera el ámbito territorial latinoamericano, ya que responde a un proceso de carácter más global. En América Latina, la entronización del modelo neoliberal tuvo una lógica de implementación que determinó que se ejecutara de modo no uniforme, sino que muy por el contrario, con énfasis y especificidades tanto de carácter territorial como temporal (Bouzas y Ffrench-Davis, 1991). Si bien el discurso y los publicistas del mismo, auguraban un futuro auspicioso, pronto la realidad de los porfiados hechos comenzaría a evidenciar las serias consecuencias de la adopción de las primeras mediadas de ajuste. Así, ya a principios de los ochenta, tanto las condiciones políticas como las económicas variaron significativamente en la región. De una parte y con la sola excepción de Chile, el resto de los gobiernos militares debieron enfrentar graves dificultades sociales, políticas y económicas que no pudieron superar. El agravamiento de la crisis de la deuda, tuvo como efectos principal la variación del énfasis del diagnóstico neoliberal, colocando el foco ahora en la necesidad de un ajuste estructural que permitiera reestablecer las pautas de crecimiento que posibilitara hacer frente al servicio de la deuda por parte de las economías latinoamericanas. La administración eficaz de la crisis entonces, se constituyó en una herramienta política estratégica en la región (Cavarozzi, 2000).

Los primeros resultados de este cambio de estrategia se expresaron en un mejor manejo macroeconómico con su correlato de relativa estabilidad de los precios frente a la crisis de comienzos de la década, lo que estuvo en la base en algunos casos del crecimiento del dinamismo de la economía de mercado. Sin

embargo, a partir de 1995 con el llamado “efecto tequila”, la mayoría de las economías regionales experimentaron retrocesos, o al menos pronunciados altibajos, en las tasas de crecimiento que había predominado en los primeros años de la década; asimismo, un indicador clave como el nivel de empleo sufrió un deterioro significativo. En el trienio 1996-1998, las economías de la región experimentan una reactivación, que solo será pasajera, por que nuevamente en 1998, ahora con el impacto de la crisis asiática los indicadores de crecimiento, e incluso la estabilidad macroeconómica aparecen nuevamente amenazados (Cavarozzi, 2000).

Esta apretada y limitada síntesis acerca del proceso de implantación del modelo neoliberal, con sus luces y sombras, posibilita contextualizar el marco para el análisis acerca de los cuestionamientos que hoy se plantean sobre el mismo y también, particularmente sobre esa suerte de ‘contradicción vital’ con que las elites políticas latinoamericanas de la transición y post transición han tenido que convivir.⁴

El punto anterior, puede esquematizarse en la siguiente dicotomía; por una parte está la aceptación tacita del ‘modelo’ como un proceso irreversible en el marco de los procesos creciente de globalización. Pero de otra, encontramos la contradicción entre el ‘deber’ y el ‘ser’ en relación con el mismo.⁵

Es posible observar como el modelo es aceptado en el discurso, en el ámbito de lo que podría ser la voluntad declarada, pero no hay duda que buena parte de esas elites emocionalmente se sienten incómodas con él. Este ha sido el campo de fuerzas que ha tensionado la discusión sobre el mismo. De un lado estarían los defensores del modelo, convertidos en una suerte de fundamentalistas del mismo, por la defensa ortodoxa y cerrada que hacen del mismo, así como de su infalibilidad. Del otro, y como contrapartida, aparecen sus críticos. Estos últimos sin embargo, todavía parecen no aportar con una contribución maciza al esclarecimiento de la cuestión. Sus ataques, la mayor parte de las veces han están cargados de nostalgia, de críticas emocionales, pero han faltado planteamiento más de fondo. En el extremo de este grupo se ubicarían los más radicales, que plantean básicamente su cambio *per se*, pero sin plantear alternativas.

Básicamente encontramos dos formulaciones del modelo neoliberal. Una de ellas, con una fuerte carga ideológica, transita hacia el campo de la filosofía, de la ética y de una concepción del Estado y la sociedad, traspasando los límites de la economía (Rawls, 1986; Godoy, 1992, 2001). La otra formulación, de corte más técnico, se traduce en un conjunto de propuestas fundamentalmente de política económica.⁶

La formulación ideológica, con una fuerte presencia en los comienzos de los ochenta, está fuertemente vinculada a la teoría del utilitarismo. Junto a la idea de la búsqueda del bien individual en el plano político, enfatiza la idea de un Estado mínimo y afirma que la justicia social está ligada y es vinculante al

resultado del progreso y crecimiento económico (Posner, 1998). En esta lógica de análisis, el mercado, es elevado a la categoría de dogma, dándose por sentada su mayor eficacia en el plano económico y en la asignación de recursos, y cuyas reglas deben aplicarse por igual a la valoración de la política, la cultura, la sociedad y el arte (Friedman, 1995).

Ciertamente, la formulación técnica del modelo donde parecer estar mejor resumida es en el llamado ‘Consenso de Washington’.⁷ La manifestación más concreta de la doctrina neoliberal se encuentra en dicha propuesta que plantea una agenda de reformas de libre mercado para promover el desarrollo económico. Desde comienzo de los ochenta y hasta avanzada la década de pasada, las políticas económicas inspiradas en el ‘Consenso de Washington’ fueron la matriz predominante en el diseño de las políticas públicas en la región (Thorp, 1998; Acuña y Tommassi, 1999).

Sin embargo, durante la última década, el seguimiento de las políticas emanadas del ‘Consenso de Washington’ y del modelo de la economía neoliberal trajeron consigo un patrón errático de desempeño económico entre los países latinoamericanos. Precisamente, el desempeño económico bajo la implementación de este modelo durante los ochenta, ha sido considerado como la ‘década perdida’ (Stiglitz, 1998; Thorp, 1998; Birdsall y De La Torre, 2001). En la década pasada esta tendencia ha tratado de revertirse con dispares resultados. Lo cierto es que si bien el crecimiento alcanzado en los noventa se elevó por encima de los muy malos registros de la ‘década perdida’, sigue siendo mucho más bajo que en las décadas del cincuenta al setenta: 3.2 por ciento en los años noventa versus un promedio de 5.5 por ciento por año entre 1950 y 1980 (Ocampo, 2001:7-9).⁸ A pesar de que los indicadores de desarrollo humano –esperanza de vida, educación, agua potable y otros– han experimentado mejoras durante las últimas dos décadas, lo cierto es que las condiciones de vida son todavía un reto serio para la gobernabilidad. Los resultados en la lucha contra la superación de la pobreza y a favor de una mayor equidad no son muy alentadores y todavía se requiere trabajar mas persistentemente sobre ellos.⁹ Desde esta perspectiva, la evidencia empírica en muchos países y, particularmente en la mayoría de región, muestran que las políticas del ‘Consenso de Washington’ habrían fracasado.¹⁰

Enrique Correa en relación la aplicación de las propuestas del ‘Consenso de Washington’ en Chile sostiene:

“Yo tengo la impresión que ha nosotros nos sigue penando todavía el Consenso de Washington de los años 1990s en su versión más pura y este es un consenso ciertamente erróneo. Es erróneo porque tuvo un enorme desprecio por la política, y yo diría más profundo que eso todavía, por las dimensiones institucionales de las reformas y, partió de la base de que bastaba que los gobiernos tomaran decisiones adecuadas en materia de políticas económicas para que todos sus problemas se resolvieran. Solo, la

verdad de la crisis asiática demostró que esta relación entre éxito económico e instituciones sanas era muy importante”.¹¹

Es en este mismo campo de fuerzas, donde se ha estado librando de manera paralela a la implementación del modelo –algunas veces de manera evidente y otras no tanto– con su correlato de críticas y alabanzas, una intensa discusión que ha desbordado los ámbitos puramente de la academia para instalarse en la opinión pública entre defensores y críticos del modelo.¹²

Dentro del primer referente destacan los llamados ‘fundamentalistas del mercado’. Su receta se puede resumir en que lo que se trata es de lograr la completa desregulación de la economía y reducir drásticamente la dimensión del Estado. Esto último supone disminuir de modo muy significativo los impuestos, especialmente de los más ricos, pues sobre ellos recae la función de aumentar el ahorro, incrementar las inversiones y dar dinamismo a la economía; hay que disminuir los programas de pobreza, ya que el alivio de la miseria no es el resultado de la búsqueda deliberada de la justicia social por los gobiernos, sino la consecuencia del ‘chorreo’ de la prosperidad de los más ricos hacia los pobres (Arriagada, 2001).¹³

En el sector de los críticos encontramos menos cohesión en relación con los planteamientos, lo que hace reconocer ciertos matices. En una primera línea se ubican quienes critican el modelo y particularmente al mercado desde una perspectiva ética. Aproximaciones desde distintos mundos confluyen hacia este enfoque crítico. Destacan los Nóbel de economía Amartya Sen y Joseph Stiglitz, cuyos puntos de vista más extendidos nos ahorran mayor desarrollo aquí de sus planteamientos.¹⁴

Desde la literatura también hay importantes aportaciones. Octavio Paz (1993), en “Itinerario”, sentencia una fuerte crítica al modelo y sus defensores a ultranzas cuando señala que “aceptar el mercado no significa dejar de criticar hacia dónde este nos está conduciendo: esto es, hacia una sociedad con una uniformidad de las conciencias, los gustos y las ideas, unida al culto a un individualismo egoísta y desenfrenado”. Según Paz es necesario detenerse y afirmar que “la idea de la libertad absoluta del mercado es un mito...necesitamos encontrar métodos que humanicen el mercado; de lo contrario nos devorará. Y devorará el planeta”.

Pero, sin duda el mayor peso a este enfoque centrado en la ética y la dimensión valórica del ser humano viene desde la propia iglesia, y particularmente del Papa Juan Pablo II. Así lo plantea en 1991, al dar a conocer la encíclica “Centesimus Annus”, donde se rechaza como inaceptable la afirmación de que la derrota del socialismo deje al capitalismo como único modelo de organización económica. Además la encíclica, afirmando la validez del mercado, previe-

ne contra su idolatría que no considera la existencia de bienes que, por su naturaleza, no son ni pueden ser objeto de transacción en el mercados como por ejemplo el del trabajo (Astorquiza, 1991).

Un matiz algo distinto, aunque sin duda más militantemente radical es el planteo de los llamados ‘nostálgicos’.¹⁵ La posición es aquí de rechazo a la esencia del ‘modelo’, es decir, al orden económico en cuanto sistema, cuyos elementos establecen un marco de referencia claro y confiable para los actores económicos, los individuos, las empresas, las asociaciones y el Estado. Pero también, lo es respecto de las estrategias. Lo que se cuestiona finalmente, es el fondo la forma del sistema que es básicamente capitalista, a pesar de las tareas que puede realizar el Estado en el ámbito de las políticas públicas y en el campo regulatorio. Aquí paradójicamente, el mito conservador de ‘todo tiempo pasado fue mejor’ expresa de mejor forma esta posición de regreso al pasado, un pasado que se valora por cierto, más auspicioso en la visión de quienes adhieren a este enfoque (Álvarez, 1996; Montes, 2002).

Ciertamente, la discusión descrita presenta muchos matices los que recogen las especificidades y particularidades de cada realidad en los distintos países de la región. Un actual e interesante debate sobre la vigencia del modelo y, que puede servir para mostrar algunos rasgos distintivos en esta discusión –y que es posible encontrar con seguridad en la mayoría de los países– es la polémica que se ha venido desarrollando en Chile en relación con el modelo económico y su reforma o sustitución.

Para el caso de Chile, el llamado el entendimiento acerca del ‘modelo’ requiere de dos miradas completarias para su mejor comprensión. En primer término se precisa de una mirada algo más conceptual, la que remite al conjunto de instituciones, normas y comportamiento de autoridades y agentes económicos, trabajadores y empresarios. Es decir, la idea de modelo más que vinculada a una estrategia de desarrollo seguida en el país, tiene que ver con una cierta organización de la sociedad a partir de un consenso sobre un conjunto de políticas económicas y sociales.

En segundo lugar, y desde una perspectiva ahora histórica, da cuenta de los cambios que sistema económico ha experimentado desde su implantación en los primeros años del gobierno militar.¹⁶

Sobre la evolución del modelo en el tiempo, hay varias periodizaciones posibles. Ffrench-Davis (2003) distingue tres etapas dentro del modelo neoliberal chileno: i) modelo neoliberal puro (1973-1982/1983); ii) modelo neoliberal corregido (1984-1989) y, iii) el modelo de los gobiernos de la concertación (1990-2006).

En la inexistencia de un modelo único también coincide Castells (2005:58) quien plantea que no hay uno sino dos modelos de desarrollo chileno bien distintos: el ‘autoritario liberal excluyente’ y el ‘democrático liberal incluyente’.¹⁷

Lo cierto es que más allá de la discusión acerca las distintas fases o énfasis en el modelo, el aspecto relevante se ha concentrado en las críticas que se han formulado respecto de éste. Paradójicamente, estas han surgido con más fuerza desde el interior de la propia coalición de gobierno, sin dejar de lado las más persistentes que han provenido desde la izquierda extra parlamentaria y sectores más radicales.

Las primeras quejas evidentes del malestar con el modelo se originaron en un momento de bonanza económica, después de las elecciones parlamentarias de 1997, en que la Concertación experimento un retroceso electoral.¹⁸ Dicha polémica se dará con singular fuerza e intensidad a partir de este punto de inflexión entre los dos sectores en que estaría dividida el alma de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición en el gobierno desde el retorno a la democracia en 1990 (Navia, 2004).

Se habla de 'autocomplacientes' y 'autoflagelantes', para simplificar y la más de las veces caricaturizar este debate. Así "autocomplacientes" serían los que sostienen que el modelo económico –exitoso en sí mismo– va a ir resolviendo todos los problemas, y que Chile está en muy buena posición para enfrentar el futuro.

Los 'autoflagelantes' en tanto, serían aquellos que sostienen que a pesar del crecimiento económico, las cosas andan muy mal en términos políticos, en términos de integración de la sociedad, en términos de pobreza.¹⁹

El debate ciertamente se remonta muchos años antes, quizás a los inicios del surgimiento de la concertación misma.²⁰ Al parecer durante este período, un cierto manto proporcionado por el blindaje de las instituciones de la transición habría impedido que la discusión saliera a la superficie. Sin embargo, el malestar contenido y la discusión larvada terminó explotando hacia finales del segundo gobierno de la concertación. Ya a principios de 1998 se produjo una incesante polémica entre los denominados 'autocomplacientes' y los 'autoflagelantes' al interior de la alianza de gobierno.

Los primeros, en un documento denominado "Renovar la Concertación, la fuerza de nuestras ideas"²¹ se manifestaron conformes con los logros alcanzados por los dos primeros gobiernos de la coalición, e indicaban que el "malestar" de la población no debían solucionarse alterando el esquema de desarrollo aplicado hasta entonces –de "crecimiento con equidad"– sino, por el contrario, profundizándolo. En ese tiempo, el manifiesto advertía que "cualquier desviación respecto de los elementos matrices de este esquema de desarrollo tendría un alto costo para el país, rompería la continuidad laboriosamente lograda en la conducción de la economía y abriría las compuertas para experimentos populistas". Los "autocomplacientes" entendían el "malestar" manifestado por la población de nuestro país como un fenómeno frecuente "en todas las sociedades que han experimentado procesos de cambio acelerados como el chileno" (Joignant, 1999; Navia, 2004).

En tanto, la corriente más autocrítica, los llamados “autoflagelantes”, publicaron también a principios de 1998 sus inquietudes en un texto denominado “La gente tiene la razón”.²² En él, reconocían el esquema de desarrollo aplicado por los gobiernos de la Concertación, pero señalaban que no bastaba con “afirmar la voluntad de mantener el ritmo de crecimiento económico: hay que tomar decisiones sobre el tipo de desarrollo que Chile necesita”, acogiendo las demandas más sentidas de la población. En ese sentido, planteaban la necesidad de un papel económico más activo del Estado en tres dimensiones: regulación del correcto funcionamiento de los mercados, desde el punto de vista de su eficiencia competitiva; corrección de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso, y la reducción de las diferencias de desarrollo productivo entre sectores por actividad, tipos de empresas y regiones.

La disputa no quedó zanjada. Más bien el disciplinamiento de una cerrada disputa electoral durante la campaña presidencial el año 1999 consiguió aplacar transitoriamente los discursos de ambos sectores pero sin llegar a diluir en lo esencial los planteamientos levantados de lado y lado.

Estos muchas veces se expresaron en tímidas críticas al desempeño del gobierno pero sin llegar a desbordarse como en el período 1997-1998.²³

La polémica y discusión se vuelven a reinstalar a propósito del debate electoral con vistas a las elecciones presidenciales y parlamentarias de fines del 2005. Entrada la contienda electoral y prácticamente sin distinciones, la crítica cruzará esta vez a todos los sectores de la sociedad trascendiendo los márgenes de la coalición de gobierno. Los críticos estarán ahora en todos los sectores de la sociedad y desde diversas trincheras advertirán de los riesgos que implica para el país la perpetuación de las actuales inequidades en el ámbito social, sobre todo las brechas en la distribución de los ingresos, que no se condicen con el crecimiento general de la economía. También se cuestionarán otros rasgos característicos de cómo opera el mercado en el país.

Las palabras de los obispos sobre “las escandalosas desigualdades” dieron un gran impulso a este tema a comienzos del año 2005.²⁴ En mayo de ese año, se realizó un importante seminario titulado “La desigualdad de oportunidades: la gran vergüenza de Chile” que alcanzó enorme repercusión en el país a raíz de la participación de distinguidos expositores y panelistas y de la intervención de las dos precandidatas presidenciales de la Concertación y del candidato de la opositora Alianza por Chile.²⁵

“El planteamiento acerca de que hay que rectificar el modelo es distinto del planteamiento de que aquí hace falta más igualdad, porque el que haga falta más igualdad es una posición doctrinaria. En cambio la idea de rectificación del modelo es más una cuestión de retórica política. Yo tengo la impresión que hay que distinguir entre estos dos tipos de cuestiones. La concertación en su conjunto no tiene una tensión en relación con la rectifi-

cación del modelo, esto es un tema de un sector. El tema de que falta igualdad es un tema sentido doctrinariamente por diversos sectores, ciertamente por un sector de la DC que siente que al país le hace falta avanzar hacia una mayor igualdad lo que también es efectivo en importantes sectores del PS, por lo tanto hay un sector importante de la Concertación que cree que nosotros debíamos acelerar los métodos, los instrumentos que permitan generar más igualdad. Entonces no es una discusión acerca del modelo, sino que acerca de ritmos de cambio en donde el objetivo de todos es llegar a una sociedad más igualitaria con la cual todo el mundo coincide pero la diferencia está en relación con los plazos y las formas, y además que es lo que es posible como horizonte”.²⁶

El tema cruzó todo el debate presidencial y parlamentario con particular intensidad durante el segundo semestre del 2005.²⁷ Pero, también desde los propios sectores empresariales se empezó a escuchar voces críticas al modelo.

Hacia fines del 2005 agitó las aguas del debate quien fuera Felipe Larraín ex hombre fuerte de unos de los grupos económicos más importantes del país y ex presidente de la poderosa agrupación de grandes empresarios reunidos en la Sociedad de Fomento Fabril.²⁸ En lo esencial acusa una cierta complicidad entre las elites políticas y económicas para mantener todo igual. A partir de este diagnóstico las insta a cambiar para terminar con la desigualdad y para que el mercado funcione con más competencia y menos concentración de poder.²⁹ Sin embargo, sus propuestas parecen limitadas y parciales. Apuntan básicamente a que en ciertas áreas falta mercado en términos de falta de competencia lo que hace necesario al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones –muchas creadas por los gobiernos de la Concertación– para que posibiliten una mayor dispersión de la propiedad, para combatir los monopolios además de proteger de mejor manera los derechos de los consumidores. Pero también son unilaterales, toda vez que no consideran las necesidades de los trabajadores.

Lo cierto es que tal como en el caso de Chile, la discusión acerca del modelo se está convirtiendo en un imperativo en toda la región y, cual más o cual menos, esta tensión parece recorrer todo el continente desde México hasta el sur de América Latina. Más allá del caso específico de Chile, lo que ha venido evidenciando la polémica y, colocando de paso sobre la mesa, es la necesidad de generar una discusión que se haga cargo de estas cuestiones y vacíos no resueltos por el modelo. Ciertamente en las críticas hay de todo, unas con más fundamento que otras, razonamientos de peso junto con aspiraciones inalcanzables, realismo y nostalgia, modernidad y “todo tiempo pasado fue mejor”. Quizás muchos planteamientos con respuestas dudosas o inciertas, ante la escasa evidencia empírica.

Sin embargo, lo que parece quedar claro es que más allá de la casuística se está asistiendo a un debate del mayor interés y, con evidentes proyecciones hacia el futuro ya que cuando se evalúan los cuestionamientos al ‘modelo’ se puede argumentar que hay mucha discusión por delante y que nadie hasta el momento ha propuesto una alternativa definitiva, ni ha clavado la rueda de la fortuna.

La digresión entre fundamentalistas y críticos del modelo nos permite delinear algunos contornos del estado del debate respecto del agotamiento de modelo. Pero de paso, nos remite la pregunta inicial en relación con el desafío económico para una agenda de gobernabilidad. Mucha de la evidencia disponible parece a lo menos estar relativizando que la promesa neoliberal de mayor crecimiento, más eficiencia y progreso social se encuentra incumplida no solo en América Latina sino que también en buena parte del mundo no desarrollado. Ello explicaría por ejemplo las crecientes protestas de la sociedad civil y las luchas contra la globalización que dan lugar a un conjunto de vulnerabilidades socio económicas que amenazan la gobernabilidad de los países de la región (Fuentes y Álvarez, 2005).

Lo anterior ciertamente se explica en razón a que una de las críticas más fuertes al llamado 'Consenso de Washington' remite no a revisar lo que propuso, sino no que más bien debiera centrarse en lo que omitió, es decir, acerca de la preocupación por los aspectos institucionales y políticos del desarrollo. El aparente olvido no parece ser solo una mera omisión producto de un diagnóstico limitado o equivocado de la realidad. Más bien es un hecho deliberado, buscando, consecuencia de una concepción en que el progreso de las naciones de la región sería el resultado del establecimiento y buen funcionamiento solo del libre mercado (C. Santiso, 2001).

Los hechos y los resultados ponen en evidencia lo equivocado de estas premisas, y además, dejan ver la vulnerabilidad y fragilidad de los resultados obtenidos por las reformas implementadas. Se profundizó la crisis del Estado, se extendió una creciente percepción de la inutilidad de la política y se instaló la idea de que solo hay respuestas individuales frente a la inestabilidad del trabajo, inversiones y prestaciones sociales para las grandes mayorías de la población. Dos décadas después, el balance del neoliberalismo no corresponde a sus promesas: la economía –en varios países y en la economía mundial en su conjunto– no retomó la expansión, la distribución de la renta empeoró, el desempleo aumentó sensiblemente, las economías nacionales quedaron sensiblemente fragilizadas, las crisis financieras se sucedieron.

El neoliberalismo se apoyó en gran parte en el ciclo expansivo de la economía norteamericana, que funcionó como locomotora de la economía mundial, pretendiendo asumir –bajo la forma de una 'nueva economía'– una dinámica de crecimiento permanente, hasta que ese ciclo se agotó (Cornejo, 2005). Precisamente, esta sensación de incertidumbre y de insatisfacción con los resultados del modelo ha tenido su expresión más clara en el ámbito político, evidenciando la preocupación para la estabilidad democrática y los procesos de consolidación, en definitiva para la gobernabilidad misma. En años recientes se ha convertido en un lugar común la idea de que los ciudadanos de los países de la región, independientemente de que apoyen el sistema democrático como forma

de gobierno por encima de cualquier otro, otorgan un nivel de confianza muy bajo a las instituciones de la democracia representativa, desde los partidos y los parlamentos hasta los gobiernos.

En América Latina además, los alarmantes resultados de la encuesta Latinobarómetro han hecho temer que, ante la mala marcha de la economía, la insatisfacción de los ciudadanos pudiera conducir de forma imparable a la erosión del apoyo a la propia democracia. Después de ciclos de crisis regional, que comenzaron con la crisis mexicana en 1994, seguida por la crisis del sudeste asiático en 1997, por la rusa en 1998 y por la brasileña en 1999, se configuró un cuadro de agotamiento del neoliberalismo. En ese contexto de crisis económica y social –que al mismo tiempo debilitó los sistemas políticos– el neoliberalismo entró también en crisis ideológica, con el creciente cuestionamiento de los valores mercantiles, incluso por parte de organismos como el Banco Mundial y ex teóricos del neoliberalismo, que pasaron a reivindicar acciones complementarias por parte del Estado y formas compensatorias para remediar los daños sociales causados por aquellos valores. Los movimientos contra la globalización neoliberal, a partir de Seattle, consolidaron ese agotamiento (Stiglitz, 2002).

Este agotamiento del modelo se expresa en la búsqueda de un nuevo paradigma de orden económico para la región. La apuesta entonces, pareciera ser la redefinición de un proyecto de desarrollo a partir de una constatación, no porque sí, no como una utopía, sino simplemente porque se agotó un ciclo. De ahí entramos a otra fase donde se puede ver perfectamente bien el modelo keynesiano, u otro, pero tiene que mirarse más allá de lo que hoy existe. Lo que está en el fondo es la necesidad de revisar audazmente el funcionamiento de las economías latinoamericanas. El desafío que ahora se tiene es cómo revertir lo que se considera el desorden neoliberal en que nos deja este modelo de desarrollo económico-social (Montes, 2002).

Por cierto que no se trata de volver atrás en una suerte de involucionismo histórico. Hay que construir a partir lo bueno que se ha conseguido, por ejemplo de la reducción de la inflación y de los equilibrios macroeconómicos. Pero ciertamente esto no es condición suficiente y única. El papel del Estado con un rol activo y selectivo, es una premisa esencial para una implementación de un modelo alternativo de desarrollo con equidad a mediano y largo plazo en América Latina (Arriagada, 2001).

La pregunta planteada al comienzo sigue siendo válida y pertinente en relación con los retos al modelo de gobernabilidad. ¿Esta América Latina tras la búsqueda de un nuevo modelo? o, lo que hay más bien es un replanteamiento acerca de las estrategias de desarrollo, pero sin que ello signifique un cambio de fondo al actual modelo. Buena parte de la evidencia, el debate que se ha desarrollado y, las insatisfacciones con lo que se tiene en términos de un modelo de

desarrollo, parecen confirmar que lo posible y urgente por ahora es avanzar sobre un cambio de las estrategias. Dado que la modificación del modelo no parece viable, en virtud de los compromisos internacionales ya establecidos y los límites fijados por los organismos comerciales y financieros, resulta más razonable la redefinición de las estrategias nacionales que coloquen simultáneamente el acento en el crecimiento y la equidad social (Pizarro, 2005).

Varias son las razones que justifican el cambio –en la medida de lo posible– a partir de una redefinición de las estrategias, entendidas estas como la forma concreta de implementación de los componentes esenciales que caracterizan al modelo. Ello porque de lo que no cabe duda que para enfrentar las inequidades que amenazan la gobernabilidad en la región se precisa rectificar el modelo. Las estrategias de desarrollo implementadas por los gobiernos en la región, inspiradas en el ‘Consenso de Washington’, no solo no han conseguido el tan anhelado crecimiento económico sostenido, sino que en la mayoría de los casos han profundizado la brecha de desigualdad y vulnerabilidad social. Esto ha derivado en continuas crisis político institucionales que afectan la gobernabilidad y que, si bien se pueden originar en ciertos elementos de inestabilidad propios de los sistemas políticos de los países, no cabe duda que en su génesis están asociados a las vulnerabilidades económico-sociales.

Si bien es cierto, el modelo de economía de mercado abierta al mundo posee virtudes, estas no parecen suficientes para contrarrestar las deficiencias que el modelo requiere mejorar. Básicamente esto es así por que como muestra buena parte de la evidencia disponible el modelo produce desigualdad y no igualdad, es por ello que se requiere entonces de políticas públicas activas que superen esta distorsión.³⁰

Urge entonces como señala Pizarro (2005) que los países de la región superen la ortodoxia del ‘Consenso de Washington’ para replantear sus estrategias de desarrollo en función de los nuevos desafíos que posibiliten mayores grados de gobernabilidad en la región.

No cabe duda que a fuerza de errores y tropiezos en el camino se están dando pasos en esta dirección. La Declaración de la XV Cumbre Iberoamericana celebrada en noviembre del 2004 en Salamanca muestra que los economistas iberoamericanos tienen aparentemente una visión compartida sobre las estrategias a seguir.³¹ Y esta visión parece mucho más moderada y profesional de lo que muchos tal vez quisieran. En el manifiesto no se habla de ‘cambiar el modelo’, ni se critica a ultranza la globalización, ni se propone imponer controles de capital o de precios. Pero tampoco las cosas deben verse de manera complaciente en relación con el estado de las economías de la región.

Al contrario, hay críticas a las políticas económicas puestas en marcha durante los últimos años. Pero también existe consenso acerca de la preocupación respecto de las malas condiciones sociales imperantes en la región.

De esta forma, más que cambiar el modelo, de lo que se trata pareciera ser es de tener nuevas estrategias para ampliarlo. Esto implica ampliarlo hacia los ámbitos que hasta ahora han sido postergados. Hay que crear instituciones e introducir políticas que aseguren que el actual crecimiento económico sea sostenible, y que sus frutos lleguen a los que más están carenciados o son vulnerables.

6.2 El desafío social: democracia, pobreza y desigualdad

La consolidación de las democracias de la región, así como la gobernabilidad de sus sistemas políticos, remite al hecho de que buena parte de la responsabilidad por avanzar en el camino de la estabilidad pasa necesariamente por enfrentar un tema ineludible, a saber el de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Esto ya que como destaca Fleury (2004a) lo que ha sido denominado el “triángulo latinoamericano” –democracia, pobreza y desigualdad– parece constituir hoy el elemento distintivo de la singular democracia en América Latina. El camino para avanzar en el abordaje de esta tensión -clave en el modelo de gobernabilidad- implica trabajar en la búsqueda de mayores niveles de cohesión social, particularmente en términos de densidad del proceso. Este parece ser un imperativo que hoy está a la base de la consolidación y profundización de la democracia en la región.

El desafío es ciertamente grande y difícil de sortear. Ello toda vez que la pobreza, más que un problema coyuntural o transitorio, responde en América Latina a una dinámica estructural, lo que lo hace en extremo complejo y, lo convierte por tanto en una fuente principal de vulnerabilidad e inestabilidad que amenazan la gobernabilidad en la región (FLACSO, 2004, 2005) Al decir de muchos, este es un problema que no responde a la coyuntura de un modelo de desarrollo en particular, más bien hay que entenderlo como una cuestión de carácter endémico. Desde esta perspectiva no cabe duda que la llamada “deuda social” de los países latinoamericanos respecto de sus ciudadanos es uno de los factores que provoca inestabilidades y graves problemas de gobernabilidad democrática.³²

6.2.1 Pobreza y democracia en América Latina: luces y sombras

Históricamente la respuesta del Estado, especialmente desde los años 1950s y hasta finales de los años 1970s para hacer frente al flagelo de la pobreza fue la intervención a través de una política social bajo la impronta desarrollista, la que no siempre fue del todo eficiente y, la más de las veces tendió a profundizar el problema, gracias a su integración vertical y un carácter fuertemente paternalista y clientelista (Franco, 1996). Prueba de lo anterior es que durante las décadas de

vigencia del modelo de desarrollo “hacia adentro” entre finales de la Segunda Guerra Mundial e inicios del decenio de los años 1980s, se logró avanzar en reducir la pobreza, pero no su eliminación, creándose incluso nuevas formas de marginalidad de segmentos de la fuerza de trabajo, especialmente mediante la informalidad. El empobrecimiento se agudizó otra vez por las políticas de ajuste tributarias del modelo neoliberal adoptadas e impuestas por los gobiernos para combatir la crisis, mediante la corrección de los desequilibrios macroeconómicos con el doble fin de servir la deuda externa y reconquistar la confianza del capital local e internacional para fomentar nuevamente el crecimiento económico, así como una inserción más favorable en la economía globalizada.

Como respuesta a estos déficit se levantó la política social neoliberal que basada en el axioma de la asignación óptima de recursos a través del mercado, pretende elevar la efectividad de las políticas sociales (Burchardt, 2004). No obstante, como señala Del Búfalo (1996) aunque es siempre posible imputar correctamente ciertas características de la pobreza latinoamericana al tipo de políticas económicas implementadas en cada período, el carácter fundamental de la pobreza latinoamericana ha seguido permaneciendo invariable.

Los indicadores coinciden en señalar la magnitud de la brecha, que lejos de acortarse parece no mostrar cambios. El 44 por ciento de la población latinoamericana es pobre, lo que significa que casi 224 millones de personas viven en pobreza y de éstas, 98 millones son indigentes, es decir el 19.4 por ciento de la población de nuestra región viven en extrema pobreza (CEPAL, 2002).³³

Lo cierto es que la relación estrecha entre problemas de tipo socio-económicos y el ambiente social convulsionado que de esta se derivan ponen de manifiesto el peso de este tipo de vulnerabilidades, que en última instancia se vinculan a la incapacidad de los gobiernos para generar soluciones efectivas (Fuentes y Rojas, 2004).

No cabe duda que el pesimismo y desencanto en relación con la democracia, sus instituciones y el modelo de gobernabilidad que se ha instalado en la región, tiene una importante parte de explicación en la existencia de este tipo de vulnerabilidades. Así, y después de más de dos décadas de democracia, la exclusión y las desigualdades en todas sus dimensiones constituyen el elemento explicativo más poderoso de los problemas de gobernabilidad e inestabilidad de la región. El dato que salta a la vista es que parece ser que la democracia no ha logrado reducir en forma significativa los niveles de desigualdad (económica, política, social), de forma tal que la gente deje de vivir desesperada en su deseo por algún tipo de solución. Esto no obstante que un mayor número de personas –aunque no suficientes– tienen hoy más acceso a la democracia que hace una década atrás. Es decir, según esta línea interpretativa, los elementos básicos de la democracia no han alcanzado a la población de manera masiva. Sin embargo, los porfiados hechos parecen confirmar esta percepción.

El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, declaró que “el problema en los países de América Latina es de gobernabilidad e inestabilidad generada por la pobreza y el desempleo”.³⁴

En contraste con la ilusión y el optimismo que caracterizó el inicio de los procesos de reforma económica y política a principios de la década de los 90, en los últimos años han surgido nuevas preocupaciones para la democracia.

No cabe duda que hoy América Latina está amenazada por una latente crisis de gobernabilidad e inestabilidad generadas por la pobreza y el desempleo que la mayoría de nuestras democracias ‘de baja densidad’ no han podido enfrenar en términos de eficacia gubernamental para hacer frente a este flagelo (Fuentes y Rojas, 2004).

La Corporación Latinobarómetro en los últimos años, ha estado proporcionando abundante información que da cuenta de hallazgos en esta línea explicativa acerca de las asechanzas en relación con la democracia y el modelo de gobernabilidad.³⁵ Tras evidenciarse un apoyo estable entre 1996 y el 2000 (en torno al 60 por ciento), en el 2003, el apoyo a la democracia cae en 8 puntos hasta el 53 por ciento. Aunque sólo crecían de forma muy ligera quienes preferían ‘en algunas circunstancias’ un gobierno autoritario (del 15 en 2002 al 17 por ciento en el 2003), crece sin embargo, de manera sostenida (del 18 al 22 por ciento entre el 2002 y 2003) la indiferencia hacia el tipo de régimen. Respecto al año anterior, en el 2003 la satisfacción con la democracia cae al 28 por ciento respecto del 32 por ciento del 2002. Estos datos están señalando que los ciudadanos latinoamericanos valoran la democracia –y deciden su apoyo a ésta– según la opinión que le merece la eficacia de los gobiernos para resolver los problemas sociales. La confianza al gobierno en el 2003 era de 24 por ciento el apoyo de un 38 por ciento registrando una diferencia de 14 puntos. Parece desprenderse de estos datos que mientras se siga asociando a la democracia con un componente esencialmente de connotación económica, el apoyo a ésta, inevitablemente, decrecerá con el tiempo al no observar rápidos resultados.

Linz (1990, 1996) denominaba a éste fenómeno con el término de ‘legitimidad difusa’; esto es, la democracia en América Latina es vista como un variable instrumental, es decir, legítima en tanto es capaz de otorgar ciertos resultados concretos, y no, como ocurre con la mayor parte de los países de democracias consolidadas, como una variable normativa que no depende de tal o cual resultado o “legitimidad concreta”.

Como lo confirma Paramio (2002: 6) se trataría de un problema de cultura política, que remite a la idea de que en América Latina sólo se valora la democracia por los resultados de los gobiernos y no por sus méritos como sistema político, a diferencia de lo que sucedería, por ejemplo, en España y en Europa en general³⁶. Los datos parecen confirmar ésta hipótesis. La causa fundamental de la apatía

latinoamericana hacia la democracia, según el reciente informe del PNUD parece ser los escasos logros económicos y sociales entregados en las últimas tres décadas por la mayoría de los gobiernos.³⁷ El avance de la democracia en la región, plantea el informe, no ha conseguido disminuir la pobreza ni la desigualdad.

Sobre este último punto, Latinoamérica sigue siendo el lugar del mundo con la distribución más inequitativa de la riqueza.³⁸

Los datos llevan a relevar el punto acerca de la singularidad de las características de democracia en América Latina³⁹ cuyos indicadores de desigualdad y pobreza como se ha señalado y, las dificultades que esas circunstancias conlleven para la consolidación de los derechos políticos y sociales, pueden conducir a dos consecuencias graves para la gobernabilidad: la primera, ignorar la necesidad de la viabilidad económica de la democracia y la segunda, desconocer la viabilidad política de los programas económicos (Burchardt, 2004). El primer error implica que la democracia no puede olvidar ser el cimiento para una economía que ataque de manera decidida a la pobreza y a la desigualdad. Sino fuera así, se corre el riesgo de que a muchos ciudadanos no les importe el régimen político siempre que éste constituya una respuesta a sus demandas de bienestar, lo cual serviría de coartada para justificar la imposición de cualquier dictadura. El segundo error sucede cuando se aplican medidas económicas como si la democracia no existiera, en otras palabras, como si los procesos económicos fuesen neutrales.

En definitiva, lo que parecen estar evidenciando estos hechos en el caso de América Latina, es que el desafío por construir un sistema democrático, legítimo, representativo y eficaz es algo que no puede soslayarse en el camino hacia el desarrollo. El funcionamiento adecuado de una democracia es así, una condición indispensable para fortalecer las instituciones que permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y duraderas, que posibiliten a su vez el desarrollo. De esta manera, y desde una aproximación política, no se trata de analizar la existencia de la pobreza –cuestión respecto de la cual existe un amplio consenso y ya nadie seriamente pone en duda–, sino de cómo la pobreza deviene un fenómeno que cuestiona la gobernabilidad y exige al Estado y los gobiernos una respuesta cada vez más efectiva para los problemas sociales (Fleury, 2004b).

6.2.2 Desigualdad y exclusión: dos caras de la misma moneda

El origen de las desigualdades, seas estas políticas, económicas o de otra naturaleza remiten en último término a un problema de asimetrías de poder.⁴⁰ Así, las causas de la desigualdad tienen sus raíces en una cuestión política, que se vincula al conflicto distributivo del poder en la sociedad (Sartori, 1988).

Desde este punto de vista, interesa destacar aquí particularmente la idea acerca que las desigualdades económicas son preocupantes porque tienen poderosas consecuencias políticas. En línea con la constatación anterior, parece corre la percepción acerca de que no obstante la importancia indiscutida de la democracia para el desarrollo, ésta no parece estar resultando suficiente para avanzar en términos de romper el círculo vicioso de la desigualdad en América Latina, ello debido en gran parte al peso de la informalidad existente en las instituciones de la democracia.

Como acertadamente sostienen Barreda y Costafreda (2004) pareciera ser que la introducción de la democracia en América Latina estaría resultando insuficiente para combatir las condiciones de desigualdad y exclusión en que vive gran parte de la población. Tres serían las razones que permitirían explicar esta hipótesis: la primera es la propia debilidad de las instituciones democráticas introducidas para generar de manera efectiva condiciones de igualdad (por ejemplo, un acceso igualitario real a posiciones reales de poder, y de mecanismos efectivos de control político). Otra importante razón es la frecuente captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores, en detrimento del interés general, y particularmente, el interés de los más desfavorecidos.⁴¹ Por último, el peso de ciertas instituciones informales que frenan tanto, el avance democratizador, como el avance hacia mayores niveles de igualdad en las sociedades latinoamericanas.

Desde esta perspectiva de análisis, sobre dos cosas es necesario puntualizar en relación con el modelo de gobernabilidad y la reducción de las desigualdades y de la exclusión social. En primer término, la 'mala política' y las 'malas políticas' multiplican la desigualdad; en segundo lugar, el mercado no va a generar oportunidades de manera automática, correspondiéndole al Estado entonces garantizar la igualdad de oportunidades para romper el círculo de la falta de democracia y la desigualdad, así como para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas (Carrillo-Flórez, 2001).

Estos dos fenómenos pobreza y desigualdad, generan la exclusión. En efecto, y como se ha podido establecer pobreza extrema, pobreza dura y marginalización han gatillado lo que hoy conocemos como 'exclusión social' esto es, una suerte de 'segregación' fundada en la incapacidad de participar en la modernización de nuestras sociedades y en el desacoplamiento de muchos de sus miembros de su funcionamiento y dinámicas.⁴² Se podrá argumentar en contra que, las situaciones anteriores de pobreza y marginalidad en la región significaban de hecho una exclusión de esta naturaleza. Ello es cierto, pero la situación actual es mucho más complicada, en virtud de que la exclusión no es una situación transitoria sino que, una vez creada para el que la va a sufrir, tiende a ser permanente (Hoffman y Centeno, 2004).

Los primeros estudios europeos sobre la exclusión aparecieron en los años 1960s y 1970s, en el marco de las sociedades salariales exitosas. Según Nun (2002:117) la exclusión era una suerte de “mala conciencia”, que mostraba que todavía existían personas que quedaban por fuera de las amplias redes de protección social que se habían establecido: los prisioneros los drogadictos, los discapacitados los enfermos mentales, etc. No hubo gran preocupación en ese momento por que la creencia en el progreso económico auguraba su superación del problema de los excluidos. El tema habría perdido visibilidad, pero en la década pasada volvió a emerger, pero esta vez con un cambio de sentido profundo. Remite ahora a una “fuerte y generalizada crisis del lazo social y por eso se refiere mucho más a procesos y a relaciones que a grupos particulares de individuos”. De esta suerte, la exclusión parece mejor ser definida en clave socioeconómica y que da testimonio de la crisis salarial de la posguerra: ciudadanos perfectamente normales e integrados corren a diario el riesgo de ser declarados inútiles y verse lanzados así a la precariedad y la pobreza (Nun, 2002).

Lo cierto es que como se ha señalado en las páginas anteriores, las políticas de flexibilidad instauradas de manera universal por los organismos económicos multinacionales, han dejado una secuela que, lejos de permitir un aumento de la creación de empleo, han redundado en el mantenimiento de tasas elevadas de desempleo y han generado una mayor inestabilidad social. En opinión de Castel (1999) este proceso, que no es otra cosa que la ‘dualización de la sociedad’, ha sido descrito a partir de la idea de la existencia de tres espacios sociales. El primer espacio, denominado zona de integración, corresponde a las personas que tienen una estabilidad laboral lo que les permite establecer relaciones sociales y poseer una autoestima sólida. En segundo lugar se encuentra la llamada zona de vulnerabilidad donde se sitúan las personas que poseen una situación de precariedad laboral que va generando inestabilidad en las relaciones sociales. Por último se encuentra la zona de exclusión en la que el trabajador o la trabajadora han sido expulsados del mercado y por tanto esta circunstancia condiciona toda la red de relaciones sociales que desarrolla. Fuera de la esfera de los asalariados, los excluidos económicos son las personas o los grupos privados de acceso a activos como la tierra o el crédito (Castel, 1999).

La exclusión es asimismo, social: el desempleo no priva únicamente de ingresos, sino que además despoja al desempleado de su condición social y le niega toda existencia en la sociedad, lo que en la mayoría de los casos está directamente unido al ejercicio de empleo. El individuo puede perder el sentimiento de su dignidad humana. Por último y esto es relevante para los objetos de este análisis, la exclusión es hoy también de índole política cuando algunas categorías de población: mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etc., se ven privadas total o parcialmente de sus derechos humanos y políticos.⁴³

Con todo, conviene resaltar el hecho de que la exclusión hoy no designa tanto categorías o grupos específicos sino que procesos que ponen en crisis a los lazos sociales establecidos y que constituyen una amenaza palpable para sectores amplios de la población y que constituyen amenazas a la gobernabilidad democrática en la medida que estos sectores comienzan a buscar soluciones o mecanismos por fuera del sistema político e institucional para colocar sus demandas en la agenda. Ciertamente, pobreza y exclusión evidencian sin lugar a dudas la incapacidad de la sociedad de enfrentar con algún grado de éxito las transformaciones que resultan de la globalización. Tiene que ver con la imposibilidad de transformar los beneficios de este proceso en efectos que lleguen a todos los sectores. Para otros, nada se puede hacer sin cambiar el origen del problema, toda vez que pobreza y exclusión no son más que consecuencias de lógica de un sistema capitalista. En ambos planteos, la única respuesta posible es el cambio de las condiciones actuales y, una articulación eficiente entre la política económica y la política social que pavimenten el camino para romper el círculo de la pobreza y posibiliten avanzar hacia la cohesión social (Arocena y Sutz, 2004).

Desde esta perspectiva de análisis, según la CEPAL (2000) la cohesión social importa un conjunto de condiciones básicas asociadas a esta aspiración de “más sociedad”, entre las que destacan: a) un compromiso de todos los actores/sectores sociales de respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática del Estado de derecho; b) la articulación de los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignen recursos para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; c) la difusión extendida de una cultura pluralista que permita mejorar los niveles de convivencia y comunicación; d) el establecimiento de mecanismos propios de la sociedad civil que fortalecen las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos; e) la filiación progresiva de grupos sociales a redes que propicien una mayor participación e integración (sindicatos, gremios, iglesias, asociaciones civiles, etc.), y, finalmente, el fortalecimiento de una cultura de la paz que pueda contener la proliferación de subpoderes y contrapoderes y constituya un imaginario nacional de tolerancia y resolución negociada de las diferencias y conflictos.

6.2.3 El tema de la desigualdad en Chile: una aproximación política

No cabe duda que la desigualdad que hay en Chile no puede ser consistente con una visión moderna y democrática del Estado y la sociedad. Sin embargo, la mayoría de las veces el tema de la desigualdad ha sido visto solo de manera unilateral,

esto es desde sus consecuencias, sin avanzar mucho sobre la discusión acerca de las causas, las que tienen de base una explicación política, y que remite a como se configura la estructura de poder en la sociedad (Rojas, 2003). Sin dejar de lado este dato de realidad, el tema de la desigualdad parece estar instalado hoy en la agenda de discusión en Chile. Ha ayudado a la sensibilización acerca del tema el hecho de que los actores políticos, sociales e institucionales coinciden en que este es un problema que puede obstaculizar seriamente las posibilidades de avanzar en el difícil camino del desarrollo.⁴⁴ Respecto de este punto señala E. Correa:

“Este tema va a seguir tensionando el modelo. Por una razón muy simple, seamos francos, hemos seguido gastando más de lo que hemos producido en igualdad de oportunidades. Hemos triplicado el gasto social que teníamos en 1990 pero paradójicamente hemos producido menos de lo que hemos gastado en igualdad de oportunidades, y eso tenemos que corregirlo. Hoy hay recursos, tenemos una prosperidad promedio a ojos vistas de otro nivel a la que teníamos hace 15 años, o de la que hay en la mayoría de los países en América Latina, pero eso no se traduce en una elevación real de igualdad de oportunidades. Hay más oportunidades que son las que produce el crecimiento de manera automática, que las produce siempre, pero no se trata de eso, no es estrictamente eso lo que nosotros queremos hacer”.⁴⁵

Durante el año 2005 el llamado de los obispos acerca de la preocupación por las desigualdades económicas, calificadas como ‘vergonzosas’,⁴⁶ la realización de seminarios como el organizado por la revista *Capital*⁴⁷ sobre “La desigualdad de oportunidades: la gran vergüenza de Chile”, y la postura de los candidatos de derecha que incorporan como eje de su campaña el tema dan cuenta de la intensidad del debate. Más allá de la polémica lo que hay es un cambio en las actitudes hacia la desigualdad, al menos superficialmente. Pero no cabe duda que cada vez más los chilenos de todos los niveles y estratos sociales comparten la visión acerca de las desigualdades en el país, las que no se limitan sólo a la referida a la mala distribución del ingreso.⁴⁸

Huneus (2005) señala que existe una percepción subjetiva muy crítica de la igualdad en el sistema político, en el económico y en la sociedad y que esta es compartida por hombres y mujeres, por personas de los diferentes grupos étnicos y por lo votantes de los partidos de gobierno y oposición. Quienes tienen una visión menos crítica son ciertamente una minoría constituida básicamente por personas con una muy buena situación material, y que tienen una evaluación complaciente al respecto.

La visión acerca de la preferencia de los chilenos a favor de la igualdad parece respaldada en los números del Estudio Mundial de Valores. A comienzos de los años 1990s un significativo número de chilenos consideraba que debería haber mayor diferencia en relación con los ingresos en función del esfuerzo individual. Una década después, la mayoría estima que debe haber ma-

por igualdad de ingreso. De esta manera pareciera ser que la demanda por recompensas justas, como resultado del esfuerzo, se transforma en una demanda por un resultado justo y menos ligado al esfuerzo individual.⁴⁹

Como ya se señaló antes, estas percepciones se proyectan de manera todavía más evidente al sistema económico. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de Chile (2000) plantea que el 62 por ciento de los entrevistados consideran la existencia de discriminación por motivos socioeconómicos. Esta percepción de la desigualdad también se extiende al sistema político, y a una de sus principales manifestaciones: la igualdad ante la ley.⁵⁰ A la base de estas ideas está la creciente percepción de rechazo a las discriminaciones y a las desigualdades que están dejando entrever sería fracturas a la gobernabilidad democrática. De no tomarse medidas efectivas en estas áreas la legitimidad del orden democrático y económico seguirá agudizando la brecha (Huneus, 2005).

Desde este punto de vista las desigualdades importan en la medida que generan consecuencias políticas para los gobiernos. En el caso de Chile las desigualdades tienen también un origen en las asimetrías que resultan del conflicto distributivo del poder. Como bien lo establece Huneus (2005:4) “una minoría concentra la riqueza, tiene acceso privilegiado a los medios de comunicación y al poder educacional y tiene un alto grado de organizaciones con instituciones que le permiten articular sus intereses ante el poder político y la sociedad”.

En oposición a este esquema, la mayor parte de la ciudadanía en Chile carecen de organización y poder efectivo, lo que se expresa en definitiva en los déficit de accesibilidad de sus demandas en la agenda política e institucional. De allí que una manera eficaz para disminuir las brechas de desigualdad pase por una mayor profundización de la participación y, por más empoderamiento de los ciudadanos. Lo anterior se refuerza en el hecho que la experiencia internacional muestra que los países con menos desigualdades tienen un entramado institucional con una distribución más pluralista del poder, con organizaciones de empresarios y de trabajadores que tienen poder similar, que les permita articular sus respectivos intereses en un plano de igualdad y no de desigualdad como es el caso del Chile de hoy.

Para avanzar en esta dirección Huneus (2005) sugiere algunas medidas para disminuir la desigualdad: i) establecer la igualdad de los derechos ciudadanos y hacer automática la calidad de ciudadano; ii) terminar con la exclusión que origina el sistema electoral binominal para abrir la competencia a todos los partidos y no solo a los existentes, terminando con la marginación de visiones como ocurre en la actualidad con el Partido Comunista; iii) colocar el tema del trabajo en el primer lugar de la agenda, promoviendo medidas que reestablezcan la igualdad de derechos; iv) adoptar una visión secular del mercado y no ideológica, que reconozca sus fortalezas, pero también sus debilidades que permitan

su corrección y; v) asumir el desafío de la desigualdad como un problema que es necesario abordar más allá los límites de 'lo posible'.

Después de esbozar algunas características de este desafío es posible concluir que en relación con el paradigma de gobernabilidad el problema de las desigualdades no es básicamente económico, sino que político toda vez que su origen se encuentra en la estructura política, y más específicamente, en el reequilibrio entre el grado de organización y poder de los grupos y sectores sociales que tienen medios y recursos y aquellos que no la poseen. Esto tiene claras consecuencias políticas que se expresan en amenazas al modelo de gobernabilidad. De lo que se trata entonces es de reducir la mencionada brecha de la desigualdad para que la política no sólo vuelva a tener un anclaje en la sociedad, sino que logre encauzar los procesos sociales hacia un desarrollo sustentable socialmente.

No cabe duda, y así lo muestran algunos ejemplos en América Latina, que enfrentando la pobreza, la desigualdad y la exclusión social se fortalece la gobernabilidad democrática.⁵¹ Debemos reconocer sin embargo, que en la base de estos cambios para enfrentar este desafío está la necesidad de resignificar la democracia.

Durante mucho tiempo la democracia se ha mantenido constreñida por dos fronteras. En primer lugar ya no cabe duda que por más importante que sea su formalidad normativa, es indispensable llenarla de contenido socioeconómico. Estrictamente anclada en la esfera puramente política no se extendió jamás al campo económico y social, que son, sin embargo, dimensiones vitales de la actividad humana. Y es precisamente aquí donde parece radicar el gran desafío social para el modelo de gobernabilidad en América Latina.

En definitiva de lo que se precisa es que la democracia hoy se llene de un nuevo contenido, abriéndose para ellos al conjunto de la sociedad, creando e innovando con nuevas formas y espacios para garantizar la participación y rompiendo con el centralismo para tener en cuenta los diferentes niveles posibles de decisiones ciudadanas. De lo que se trata es de convertir a los 'objetivamente' pobres-excluidos, de objeto de políticas públicas en sujetos de las decisiones sobre las mismas.

6.3 El desafío político: la difícil consolidación de la democracia

De los desafíos planteados para el modelo de gobernabilidad en América Latina, el referido a su dimensión política remite sin duda al conjunto de los problemas que se derivan de las deficiencias político-institucionales y a la carencia de una tradición democrática fuertemente asentada en los países en la región. Tanto la debilidad institucional como la baja densidad de la tradición democrática

se han expresado, como señalan Fuentes y Rojas (2004:19) en la “recurrencia de crisis, la indebida intervención de las fuerzas armadas en los asuntos de política doméstica en algunos países, la falta de respeto por las garantías básicas y derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción, y la violencia institucionalizada”.

Esto es ciertamente paradójico. Parece existir un amplio consenso acerca de que los años que corren entre fines de los ochenta y la década pasada han sido el período donde mayor desarrollo –no solo de forma, sino que también de fondo– ha experimentado la democracia en América Latina.⁵² Sin embargo, ese mismo consenso hoy parece estar evidenciando dudas en relación con la efectividad de esos regímenes democráticos para enfrentar los gravísimos problemas económicos y sociales –expresados en el aumento de la pobreza, caída de los principales indicadores sociales y diversas formas de exclusión– que acechan la estabilidad de las democracias en la región.⁵³

Como parece estar evidenciándose, la relación entre política, instituciones y gobernabilidad, ésta a la base del cualquier análisis sobre este conjunto de crisis que sacuden a la región.

Estas crisis se expresan en una suerte de inmadurez y debilidad política de Latinoamérica, que presenta muchos altibajos, con democracias de baja calidad y perturbaciones en el orden institucional, que las más de las veces se intentan resolver con arreglos políticos que dan visos de constitucionalidad, aunque no siempre de legitimidad. En opinión de Mainwaring (1999) tres serían los factores que ayudarían a explicar el origen de las vicisitudes de la democracia en Latinoamérica. La primera explicación tiene que ver con las transformaciones desencadenadas por los procesos de modernización. En segundo lugar, el cambio en las actitudes de los actores políticos y sociales respecto de la revalorización del sistema democrático y sus instituciones políticas. Y por último, el apoyo internacional a la democracia en la década de los ochenta, que tanto países, como agencias de cooperación y organismos multilaterales incrementaron durante las dos últimas décadas en la región.

Lo cierto es que estas fuerzas de cambio, desde el principio tuvieron que enfrentar serios obstáculos estructurales y, otros que han formado de manera endémica parte del desarrollo histórico de nuestro sistema político. Respecto de estos últimos, es necesario recordar que históricamente la autoridad en la región se ha estructurado de manera oligárquica, combinando mecanismos de patrimonialismo, populismo y exclusión (Fleury, 2000). Por patrimonialismo entendemos cualquier tipo de apropiación de bienes públicos por parte de una élite. En tanto que el populismo, remite al intercambio de privilegios por parte de los gobiernos, a cambio del apoyo de los trabajadores. Finalmente, la exclusión, la relacionamos con el proceso de denegación de la condición de ciudadano y los derechos sociales a la

gente más pobre. Se agrega a lo anterior el hecho que la región presenta una fuerte cultura política autoritaria y la peor distribución del ingreso a nivel mundial. Sumado a lo anterior, la democracia debió afrontar, como señalamos antes, retos desalentadores: tradiciones e instituciones democráticas débiles, atroces diferencias sociales y alarmantes condiciones económicas.

En éste complejo y nada alentador panorama, el hecho destacable es que la democracia haya perdurado a pesar de su cuestionable desempeño y, sobre todo, de los malos resultados económicos y sociales. Ciertamente el deterioro de la democracia es multicausal, pero la incidencia de la variable económica, y la poca eficacia de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas destinadas a resolver los graves problemas que aquejan a la región redundarán en la débil y baja *performance* de la gobernabilidad en la región.⁵⁴ Lo cierto es que durante la década de los noventa el régimen democrático ha ido perdiendo crecientemente legitimidad en los países de la región. Así, en estos últimos años se ha ido instalando la idea de que los ciudadanos de los países de la región, independientemente de que apoyen el sistema democrático como forma de gobierno por encima de cualquier otro, otorgan un nivel de confianza muy bajo a las instituciones de la democracia representativa, desde los partidos y los parlamentos hasta los gobiernos.

Los preocupantes resultados en América Latina de la encuesta Latinobarómetro llevan a pensar que, ante la mala marcha de la economía, la insatisfacción de los ciudadanos pudiera conducir de forma imparable a la erosión del apoyo a la propia democracia. Los datos disponibles para el año 2003 no hacen sino confirmar esta tendencia. Tras evidenciarse un apoyo estable entre 1996 y el 2000 (en torno al 60 por ciento), en el 2003, el apoyo a la democracia cae en 8 puntos hasta el 53 por ciento. Aunque sólo crecían de forma muy ligera quienes preferían “en algunas circunstancias” un gobierno autoritario (del 15 en 2002 al 17 por ciento en el 2003), crece sin embargo, de manera sostenida (del 18 al 22 por ciento entre el 2002 y 2003) la indiferencia hacia el tipo de régimen. Respecto al año anterior, en el 2003 la satisfacción con la democracia cae al 28 por ciento respecto del 32 por ciento del 2002. Estos datos están señalando que los ciudadanos latinoamericanos valoran la democracia –y deciden su apoyo a ésta– según la opinión que le merece la eficacia de los gobiernos para resolver los problemas sociales. La confianza al gobierno en el 2003 era de 24 por ciento y el apoyo de un 38 por ciento registrando una diferencia de 14 puntos.

Parece desprenderse de estos números, que mientras se siga asociando a la democracia con un componente esencialmente de connotación económica, el apoyo a ésta, inevitablemente, decrecerá con el tiempo al no observar rápidos resultados. Linz (1990) denominaba a éste fenómeno con el término de “legitimi-

dad difusa”; esto ya que la democracia en América Latina es vista como un variable instrumental, es decir, legítima en tanto es capaz de otorgar ciertos resultados concretos, y no, como ocurre con la mayor parte de los países de democracias consolidadas, como una variable normativa que no depende de tal o cual resultado o “legitimidad concreta”. En este mismo sentido como afirma Paramio (2002:6) “se trataría de un problema de cultura política, que remite a la idea de que en América Latina sólo se valora la democracia por los resultados de los gobiernos y no por sus méritos como sistema político, a diferencia de lo que sucedería, por ejemplo, en España y en Europa en general”.

El estado de la democracia en la región lo ha venido a confirmar también últimamente el Informe del PNUD (2004) sobre La democracia en América Latina.⁵⁵ Las conclusiones centrales del informe lanzan una alerta sobre la enorme crisis de la democracia. Así, al preguntar a los encuestados por su convicción en este modelo político, un 43 por ciento se declara demócrata, un 30,5 por ciento, ambivalente y un 26,5 por ciento (más de la cuarta parte) se reconoce abiertamente antidemocrático. En esa misma línea, un 58,1 por ciento está de acuerdo con que el presidente de su país vaya más allá de las leyes, y un 56 cree que es más importante desarrollo económico que democracia. La causa fundamental de esta apatía latinoamericana hacia la democracia, según el mismo estudio parecen ser los escasos logros económicos y sociales entregados en las últimas tres décadas por la mayoría de gobiernos. El avance de la democracia en la región no ha conseguido disminuir la pobreza ni la desigualdad. En relación con el informe plantea P. Güell:

“El informe no cuestiona el hecho de que América Latina hoy día -bajo el concepto de gobernabilidad- es más gobernable de lo que nunca lo había sido en su historia. Ciertamente, en América Latina no ha existido una década (1995-2005) de mayor estabilidad institucional, respeto de las reglas, juricidad y estado de derecho en el sentido estrictamente formal, pero el informe señala que esto no ha ido de la mano con una satisfacción de la demanda social como se había prometido”.⁵⁶

Frente a este estado de cosas, parece cundir un cierto conformismo pesimista, tanto en quienes están por el statu quo del actual sistema democrático, como por sus mismos críticos. O'Donnell ha caracterizado esta situación como un peligroso proceso de “muerte lenta” que erosiona nuestras democracias y que ciertamente representa un mayor peligro que lo que denomina “muerte súbita”, con la que hace referencia a la interrupción del régimen democrático.⁵⁷ De esta forma se ha comenzado a instalar en una buena parte de los analistas políticos, en círculos académicos, en foros internacionales, y en una parte no menos importante de la ciudadanía, la idea de una cierta sospecha en relación con las democracias de la región. Esta duda sobre las democracias latinoamericanas nos remiten al tema de consolidación de las mismas.

Diversos estudios, artículos de prensa e innumerables opiniones constituyen la evidencia empírica de la preocupación en relación con el avance de los procesos de consolidación democrática en la región. Los acercamientos explicativos han estado centrados preferentemente en la década de los noventa en la relación entre consolidación democrática e instituciones políticas concretas. También las instituciones económicas fueron parte de la producción académica interesada en vincularlas con la consolidación de la democracia (Cansino, 1993).

Pero también la opinión pública parece estar terciando en la discusión como resultado de la fuerte mediatización de los conceptos políticos de transición, gobernabilidad, consolidación y redemocratización. Temas como los escándalos por actos de corrupción, las vinculaciones de sectores del *establishment* político con el narcotráfico, los procesos aún no cerrados de violaciones a los derechos humanos, la irrupción de actores antisistémicos y de los movimientos sociales, son tomados a diario por los medios de comunicación como indicadores que permiten analizar cómo avanzan estos procesos e intentan medir sus niveles de gobernabilidad. Con todo, la preocupación no deja de tener fundamento dado la complejidad para la consolidación de la democracia en América latina, que se expresa entre otras cosas en la creciente desafección hacia la misma, en un proceso creciente y sistemático que se viene evidenciando desde mediados de la década pasada.

Básicamente el debate académico ha girado en torno a la determinación de cuando una democracia está consolidada, por cuanto no basta con que haya desaparecido el riesgo de una regresión autoritaria o la existencia de movimientos antisistémicos, sino que lo que está a la base es el problema de las condiciones de estabilidad de la democracia, donde no hay una ley general al respecto.

Es en este contexto donde la preocupación y el interés, tanto político como académico, por comprender mucho mejor los procesos de transición a la democracia y su dinámica siguiente, esto es la eventual consolidación, inestabilidad o crisis de los sistemas políticos latinoamericanos, ha conducido a una proliferación de intentos por tratar de aproximarse de una manera más adecuada y objetiva a este complejo tema.

A los ya señalados conceptos de 'transición a la democracia' y 'consolidación' para caracterizar el problema se ha agregado el de 'calidad de la democracia'. Últimamente, y en la medida que la capacidad para enfrentar los retos particularmente económicos y sociales por parte de nuestras democracias evidencian respuestas casi al límite de las reglas del juego, algunos autores han comenzado incursionar en los análisis con otras categorías que intentan dar cuenta de esta falta de eficacia política, gubernamental y de capacidad institucional.

Por otra lado se ha comenzado hablar también de 'democracia de baja intensidad', o 'democracia electoral'.⁵⁸ Esta forma de conceptualización remite a los obs-

táculos que encaran algunos regímenes en lo que debería ser un proceso de consolidación democrática. La incapacidad de procesar debidamente el conflicto político, la existencia de Estados e instituciones autoreferentes, con escasos espacios de participación y fuerte 'asintonía' con la sociedad civil, la falta de eficacia en la implementación de políticas pública y una ciudadanía aún en ciernes corolarios de la exclusión social, unidos la existencia de enclaves autoritarios conforman el cuadro de un proceso de consolidación inconcluso o todavía temprano.

Un buen acercamiento para caracterizar este conjunto de países que evidencia mayor rezago en esta línea de análisis, es el de países en 'vías de consolidación democrática'.⁵⁹ Según Alcántara (1991) esta caracterización de cuenta de un conjunto de países que han asentado los procedimientos democráticos y que sin embargo, presentan dificultades para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen democrático anterior, a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones y a una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad (Alcántara, 1991).

Dado este amplio cuadro de discusión conceptual sobre la consolidación, una cuestión central parece ser preguntarse acerca de lo que se está entendiendo en relación con este proceso. Dos de las contribuciones teóricas importantes a la aclaración del concepto de 'consolidación de la democracia' las produjeron Leonardo Morlino (1986) y Juan Linz (1987) en la segunda mitad de la década de los años 1980s.⁶⁰

El primero señala que la consolidación democrática constituye el "proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis". También ha indicado lo siguiente: la consolidación de la democracia es la "ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la 'incertidumbre limitada', o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen" (Morlino, 1986: 7-61).

Por su parte, Linz (1987) se inclinó por lo que caracterizó como una definición minimalista de la consolidación de la democracia, que postuló de la siguiente manera y que ha llegado a convertirse en un punto de referencia ampliamente recurrido: un régimen democrático consolidado es aquel en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, consideran que no existe alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos. Esto no significa que no haya minorías prestas a desafiar y cuestionar la legitimidad de

los procesos democráticos por medios no democráticos. Significa que los actores principales no recurren a ellos y que esos permanecen políticamente aislados (Linz, 1996). En un trabajo posterior Juan Linz y Alfred Stepan avanzan en esta dirección al señalar lo que se puede o es dable esperar en democracias consolidadas, en materias de comportamientos, actitudes y expectativas frente al ordenamiento institucional (Linz y Stepan, 1996).

En relación con las dos aproximaciones anteriores, podría decirse que si la perspectiva de Morlino destaca la naturaleza de la consolidación como un proceso, en tanto que la de Linz hace resaltar el producto final, es decir, las condiciones generales que aparecerían como resultado o punto de llegada de ese proceso.

Otros dos enfoques, aunque divergentes en su objetivo para intentar explicar lo que identifica a una democracia consolidada, enfatizan los elementos empíricos para distinguir entre una democracia consolidada de otra que no lo esta. Huntington (1994) en una visión algo más reduccionista ha señalado que un criterio para medir esta consolidación es lo que denomina la prueba de los dos recambios. Según esta prueba, una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones.

Por su parte y ahora desde una perspectiva que enfatiza la variable económica de los procesos de consolidación democrática Adam Przeworski (1996) y un grupo de colaboradores, desarrollaron un estudio que releva este aspecto por sobre otros. El estudio que estos autores llevaron a cabo sobre una base empírica de 135 países y la trayectoria de sus regímenes políticos entre 1950-1990, los condujo a afirmar que la noción de consolidación es un término vacío.

Algunos de sus hallazgos más importantes fueron obtenidos a partir de un replanteamiento de la pregunta de fondo, que formularon así: en el caso de sociedades con regímenes políticos de democracia representativa, ¿cuáles factores o características pueden asociarse empíricamente con la permanencia o durabilidad de la democracia a lo largo del tiempo?

Ha sido el intento por responder a esta reformulación de la pregunta acerca de la consolidación democrática lo que ha llevado a varios investigadores por el camino de avanzar en modelos con mayores grados de sofisticación y que utilizando categorías abstractas recurren a dos clases de reglas: reglas de evidencia (que nos dicen qué y cómo observar) y reglas de inferencia (que nos dicen lo que los hechos objetivos nos dicen sobre los conceptos que estamos usando). Además de estas reglas de inferencia descriptiva, los juicios sobre los estados o grados de consolidación democrática requieren además de reglas de inferencia predictiva, esto es, acerca de lo que los datos presentes nos dicen del futuro.

Una interesante propuesta para avanzar en esta línea de analizar las diferentes reglas que los académicos han adoptado para ‘observar’ la consolidación democrática es la desarrollada por Schedler (2000). Siguiendo su planteamiento, el autor recurre a la metáfora médica de la salud y las enfermedades democráticas a partir de las cuales es posible distinguir cuatro enfoques. El primero lo denomina “la lógica de los síntomas” que basa su confianza en el futuro de la democracia sobre la ausencia de crisis, le sigue “la lógica de la prueba” que se refiere al manejo exitoso de la crisis. Continúa con “la lógica de la prevención” que apela a la presencia de fundamentos estructurales sólidos y concluye con “lógica de la autopercepción” que atañe a las visiones subjetivas de los ciudadanos y políticos.

No obstante lo anterior, resulta claro que un ámbito privilegiado –más no el único– para observar la consolidación de la democracia sigue siendo el sistema político. Tres datos clave que aportarían información para avanzar en esta dirección son los que refiere Alcántara (1991) y cuyo desempeño habría sido más negativo y deficitario en relación con el análisis de la consolidación del sistema político en la mayoría de los países latinoamericanos a saber. i) el legado de la transición; ii) la ineficacia institucional y iii) la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema

En relación con lo primero, las transiciones han tenido un dispar desenvolvimiento en la región. Por una parte los elementos comunes que comparten parecen relacionarse con la existencia de ciertos enclaves conservadores: fuerzas armadas y sector empresarial que no han adaptado ni modificado mayormente sus estilos en tanto actores estratégicos. Por otra la modalidad de pactos de las mismas ha limitado su capacidad de responder a las crecientes demandas de los nuevos actores abriendo espacios institucionales para la participación ciudadana (Alcántara, 1991).

En segundo lugar la ineficacia institucional está referida tanto a la incapacidad para establecer reglas del juego más operativas que ayuden a la gobernabilidad del sistema y que afectan el diseño constitucional, como a los productos de las políticas públicas puestas en marcha, que tuvieron como resultado más serio, el completo descontrol de la economía.

Mucho de los problemas recientes de nuestras instituciones, para no hablar de los de carácter estructural de más largo aliento y más complejos, tienen que ver con la impronta que las mismas desarrollaron a partir de una lógica que se entroniza con el inicio mismo de las ya largas transiciones latinoamericanas. Este proceso puede ser definido como un período de reconstrucción y protección institucional por el carácter predominantemente jurídico y político antes que cultural y social que asumen las instituciones en el período de la transición y post transición. Por último, la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema está ligada con el punto anterior, pero asimismo se refiere de nuevo

a una actitud de «contraposición al vacío»; esto es, frente a la ausencia de una forma de gobierno alternativa queda el sistema democrático como único posible. De esta forma, la adhesión al mismo es por defecto (Alcántara, 1991).

La explicación para esto último parece estar más cerca de lo que se ha venido planteado en relación con la 'asintonía' entre subjetividad e instituciones y la autoreferencialidad de estas últimas. Esto tiene que ver con la falta de reciprocidad o relación directa entre las necesidades de sentido de las personas y el escenario de reglas de juego que ofrecen los sistemas institucionales. Así las cosas, parece necesario enfrentar estas tensiones y desafíos a partir del sinceramiento acerca de las instituciones democráticas. Esto supone entre otras cosas abrir los espacios para recoger las demandas de los ciudadanos, de su vida cotidiana, procesándolas debidamente y, haciéndose cargo de los valores, la moral, las normas que orientan nuestros comportamientos y percepciones; esto es de la subjetividad social.

Ciertamente no solo es posible establecer explicaciones abstractas acerca de cómo observar el proceso de consolidación de la democracia. La valoración y percepción de los actores parece también importar a la hora de trabajar en la construcción de modelos interpretativos. Las opiniones de un grupo representativo de la clase política latinoamericana en torno a cuestiones relativas a la democracia de su país, al nivel de los riesgos existentes, a sus principales ventajas y la caracterización de la consolidación democrática evidencia interesantes hallazgos.⁶¹ Las características más relevantes para todos los casos estudiados se refería al mantenimiento de un consenso entre los principales partidos en la constitución e instituciones básicas. La segunda característica de la consolidación democrática muestra mayor dispersión. El consenso económico o, si se prefiere, los acuerdos económicos entre gobierno, sindicatos y empresarios, es aceptado en segundo lugar en Chile, Uruguay, Honduras y Panamá; la confianza en los procesos electorales lo es en Argentina, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana (Alcántara, 1998).

Más allá del análisis que ofrecen las distintas tipologías para observar la consolidación de la democracia en la región y sin pretender agotar el tema parece existir un cierto consenso fundamental sobre el tema: una democracia se consolida cuando las reglas del juego político se institucionalizan, esto es, cuando son internalizadas por los diferentes actores, quienes actuando en el marco institucional, las vuelven más sólidas y estables. Consolidación democrática, luego implica el proceso mediante el cual las instituciones democráticas permanecen en el tiempo y en el espacio de un contexto político y económico determinado. La consolidación democrática, parece no solo suponer la conservación de la democracia, sino también la acumulación de reglas capaces de evitar la fractura y resquebrajamiento de la democracia, pero sobre todo con un cable a tierra anclado en la subjetividad. Lo cierto es que,

América Latina es más democrática que nunca, pero existen problemas y dificultades para la práctica democrática en la mayoría de nuestros países. Lo anterior es lo que ha llevado precisamente a intentar reflexionar más sobre una mitad del vaso, la del ‘medio vacío’ cuando se analizan los rendimientos de esa práctica democrática en América Latina (Mainwaring, 1999).

Prueba de esto es la profusión de estudios y trabajo que intentan explicar el problema y que ofrecen pistas o claves para su solución. No obstante lo anterior, también y cada vez con mayor intensidad las voces de preocupación se comienzan alzar para detener la escalada de desgaste y erosión de las instituciones democráticas a manos de las crisis –cada vez más frecuentes– de gobernabilidad.

Una lectura realista hace pensar que a pesar de los logros de casi dos décadas de democracia en la región, expresadas en protección y revalorización de los derechos humanos y libertades políticas individuales, y del estímulo dado a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre distintos aspectos de la vida pública, existen aún razones para el desencanto respecto al proceso de gobernabilidad democrática y sus resultados.

6.4 La consolidación de la democracia en Chile: problemas de calidad y densidad

Así como la discusión aún abierta acerca del término de la transición, sigue siendo objeto de intensos debates, opiniones y polémica, el tema de los dilemas planteados para la consolidación y profundización de la democracia en Chile parece concentrar también y de manera creciente la atención de actores y analistas. Como lo confirma P. Güell:

“Desde mi perspectiva yo creo que efectivamente en Chile la democracia es una democracia prolongada de baja intensidad. Es muy débil, tiene poca materia lo cual se explica entre otras cosas por una falta de participación a todos los niveles. Paradójicamente, se observa una cierta complacencia de la clase política en relación con este statu quo. A las masas, cada vez le importa menos ya que las decisiones importantes que afectan a su vida no pasan por la política, ya que pasan por una cosa que ellos no controlan y que se llama la globalización. Es decir pasan por una cosa que para todos los efectos si funciona y que se llama el mall la tarjeta de crédito y el consumo. Entonces entre la expansión macro de las realidades hacia la globalización y la compresión mínima de la realidad en el consumo ‘la política quedo dando vuelta entre medio’ a la gente entonces tampoco le importa demasiado. Tampoco observo una urgencia en política, no porque crea que se acabaron”.⁶²

Lo que esta evidenciando esta discusión es que el desafío por construir un sistema democrático, legítimo, representativo y eficaz es algo que no puede soslayarse en el camino hacia el desarrollo. El funcionamiento adecuado de una democracia es

así, una condición indispensable para fortalecer las instituciones que permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y duraderas que posibiliten a su vez el desarrollo. Para avanzar tras este objetivo se plantea como necesario que existan ciertos requisitos básicos tanto de orden político institucional, como económico y social para que un régimen de transición pueda iniciar un proceso de profundización y consolidación democrática (O'Donnell, 1987; Garretón, 1995).

Sin embargo, parece necesario ir más allá de la sola lógica ideal o procedimental de consolidación. Profundizar y consolidar un sistema democrático no se refiere solamente a transformaciones político institucionales que permitan perfeccionar la representatividad y capacidad de fiscalización las instituciones públicas. Por el contrario, se refiere a una trama de procesos políticos y sociales que al actuar en forma simultánea permiten ampliar la capacidad de los individuos, en tanto ciudadanos, de controlar y direccional sus vidas y la de su comunidad. Más allá de la discusión y sus respectivos matices, en lo que la mayoría parece coincidir es en que buena parte de los desafíos y de los obstáculos para nuestra democracia nacen de las características y rasgos fundamentales de la transición.⁶³ Si bien el país muestra avances sustantivos en lo que se refiere a un Estado de derecho y libertades públicas, no es menos cierto que subsisten todavía ciertos déficit que imposibilitan que el régimen democrático chileno pueda serlo también de fondo y no solo de forma.

Como señala Garretón (2005:1-2) podrá decirse que es un régimen democrático con enclaves autoritarios heredados o un régimen autoritario (en ningún caso dictadura) con enclaves democráticos, pero en esta ocasión la denominación carece de importancia ya que el verdadero desafío lo constituye la tarea de reformar el sistema heredado por la Constitución de 1980 de manera de transformar una democracia de mala calidad, poco representativa, dominada por los poderes fácticos, en una verdadera democracia política.

La mayoría de las tipologías en boga coinciden con el punto anterior.⁶⁴ Cansino (1993) plantea que es posible entender las características de este proceso a partir de la construcción de una tipología que combina diversos aspectos agrupados en cuatro parámetros, los que a su vez representarían distintas modalidades que la consolidación puede adoptar. En su trabajo se hace referencial caso chileno por lo que parece oportuno conocer este punto de vista. Los cuatro parámetros utilizados por Cansino (1993:720-721) son: a) grado de integración de los distintos componentes del régimen democrático (sectorial o total); b) grado de legitimidad de estos componentes (débil o fuerte); c) grado de autonomía de las distintas estructuras de intermediación (inclusiva o exclusiva); y d) tipo de relación que se establece entre los diversos actores políticos y sociales (conflictiva o negociada).

A partir de estas categorías, Cansino (1993: 727) llega a la conclusión que Chile (junto a Argentina, Brasil y Uruguay) atraviesa por un proceso de consolida-

ción democrática parcial y débil. Una expresión evidente de dicho escenario, es la profunda crisis de representación que experimenta el sistema de partidos políticos, en los cuales predomina, salvo raras excepciones, un abstencionismo y una apatía participativa creciente, los cuales han llegado a niveles sin precedentes en la historia chilena. Esta tipología aunque válida aplica con mucho más claridad para el período de la década de los noventa, ello ya que algunos de los parámetros es posible matizarlos a partir de ciertos avances registrados en algunos de ellos.

Otros autores (Garretón, 2005; Fuentes 2004, 2005) colocan el acento para evaluar la consolidación de la democracia en la tensión que generan los déficit y desafíos de la democratización política chilena, mismos que remiten en definitiva a los problemas de calidad de la democracia en Chile.

No cabe duda que la democracia chilena ha mejorado de manera significativa desde el retorno a la democracia en 1990. Chile tiene récord notable de estabilidad política como también de crecimiento económico. Ha mejorado también de manera sostenible en su lucha contra la pobreza, contribuido a mejorar el bienestar global de sus ciudadanos y, avanzado en el complejo tema de la reconciliación. Sin embargo, hay preocupación sobre la calidad de la democracia, como en la mayor parte de los países que han alcanzado niveles de desarrollo.

Garretón (2005) afirma que las tareas pendientes del proceso de democratización en Chile tienen que ver con: i) la democratización política y el modelo socioeconómico y la inserción en la globalización; ii) la vinculación entre política y ciudadanía; iii) el tema de los derechos humanos y reconciliación nacional y, iv) los aspectos referidos a la dimensión político institucional del régimen político.

Por otra parte, Fuentes (2004) plantea que los problemas que enfrenta la agenda de transformación democrática remite a tres tipos distintos de cuestiones: i) condicionantes, ii) arquitectura y iii) prácticas. Las condicionantes de la calidad de la democracia están referidas a la correlación entre condiciones sociales y económicas de la democracia. Esto es así ya que el ejercicio pleno de los derechos requiere como condición necesaria ciudadanos consientes de sus derechos y un sistema de protección que los garantice y viabilice. La cuestión arquitectónica tiene a la base las reglas del juego político e institucional. Aquí es posible distinguir la existencia de los llamados enclaves autoritarios a los que es posible agregar la significativa capacidad del ejecutivo para manejar la agenda legislativa, la débil capacidad de control horizontal por parte del Parlamento para fiscalizar los actos del Ejecutivo. Se agrega también la falta de regulación para la relación poco transparente entre dinero y política, lobby y financiamiento de la política. Sin embargo, parece ser que la agenda política se ha concentrado en la eliminación de los enclaves autoritarios, pero se ha preocupado menos de mejorar el desequilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo aspecto clave para un estado democrático. Por último, el perfeccionamiento y profundización de la democracia preci-

sa pensar no solo en las condiciones y la arquitectura, sino que también en las prácticas. Así, existen hoy una serie de iniciativas en diversos ámbitos: mejorar la democracia interna de los partidos políticos, transparencia y disposición a informar, responsabilidad pública y ciudadana por mencionar algunas (Fuentes, 2004).

En síntesis como señala Fuentes (2004: 4-5) “la agenda democrática chilena tiene que ver con las condiciones para la expresión de derechos, la estructura o arquitectura del régimen político, y las prácticas democráticas. Los tres son condiciones necesarias para el desarrollo democrático. El perfeccionamiento de una requiere de la transformación de las otras”.

Lo cierto es que más allá de tratarse de un problema de consolidación o de calidad de la democracia chilena parece existir consenso respecto de que esta requiere una mayor profundización que pasa por afrontar varios de los desafíos señalados. La mayoría de los actores coincide en el diagnóstico acerca que la democracia restringida que existe en Chile hoy no satisface las aspiraciones ciudadanas. Este sentimiento de descontento se expresa en distintas áreas: i) agotamiento de la democracia actual de la manera en que está formulada; ii) crisis de credibilidad en instituciones públicas, entre las cuales se encuentra la pérdida de calidad de la política, y iii) una percepción de que las dinámicas de mercado están sobre la política y que por lo tanto las instituciones del Estado tienen escaso poder sobre éstas. Los desafíos que plantea lo anterior son la renovación de la política; la ampliación de una democracia que permee todos los estratos de la sociedad chilena; y el acceso de todos los ciudadanos a una cierta base material.

Hay varias iniciativas que apuntan hacia como enfrentar estos déficit de calidad de la democracia en Chile para avanzar hacia una efectiva consolidación pasando del diagnóstico a las medidas concretas. Ciertamente, el desafío en ocasiones se torna elusivo y no ha estado exento de tensiones. Estas se expresan por ejemplo en relación a como instrumentar el tema ciudadanización de la política. En relación con este punto parece coincidir E. Boeninger cuando señala:

“Creo que un tema que podría llegar a ser más tensionante en la Concertación es el tema de la democracia más ciudadana, de la participación, de la descentralización. Pero el mayor problema tiene que ver con que no tenemos claridad acerca de cómo instrumentar esa participación, ni en la Concertación ni mucho menos en la Alianza. No tenemos claridad de que manera podemos implementar realmente más participación, que significa la democracia ciudadana más allá contactos, pero en que se traduce institucionalmente, significa elegir los intendentes, significa que se transfieran poderes a las provincias a las regiones ¿cuáles poderes?, esto incluye poderes para establecer impuestos, para endeudarse, paradójicamente, aquellas cosas que parecen ser más prácticas terminan siendo las más difíciles y, entonces parece que todos estamos inmersos en una que todo el mundo se da cuenta que el camino va en una dirección. El día que haya claridad en un sector dentro del bloque acerca de cómo abordar estos temas y otro que piense algo distinto ahí podríamos tener potencialmente una tensión que se resuelva a través de los conductos institucionales de la coalición”.⁶⁵

El PNUD y un conjunto importante de instituciones académicas avanzaron en esta dirección.⁶⁶ Reunidos entorno a una comisión de trabajo conjunto sobre Democracia y Ciudadanía sus propuestas han girado en torno a tres ejes: i) formular una nueva carta fundamental para el país producto de una discusión amplia; ii) refundar los partidos políticos, revigorizando la ética, la democracia participativa y la renovación de dirigentes; iii) revisar todas las modalidades de representación y participación para que el nuevo marco legislativo e institucional pueda incorporar a todo el cauce social.

En esta misma dirección de una lógica más propositiva FLACSO (2005) ha planteado a través de su “Agenda Democrática” un proceso de transformación en tres áreas claves: representatividad, inclusión y balance y control.

Sobre el tema de representatividad la agenda plantea que se requiere avanzar de manera importante en aumentar la representatividad el sistema político, ya que las más de las veces no hay una adecuada correlación entre autoridades de representación y preferencias de la sociedad. Dado que hay todavía un fuerte componente de exclusión en el sistema político chileno (paradigmático es el caso del Partido Comunista) se precisa establecer un conjunto de reformas que eliminen normas y prácticas discriminatorias y que tiendan hacer más inclusivo el actual sistema. Finalmente, los sistemas de control de autoridad estatal y política son ciertamente débiles, por lo que se requiere un sistema de rendición de cuentas tanto vertical como horizontal más expedito y democrático (FLACSO, 2005).

Hasta aquí hemos intentado caracterizar tres desafíos que en nuestra opinión constituirían factores de tensión para el modelo de gobernabilidad en América Latina y Chile. El ejercicio –aunque limitado e inacabado– tiene por objetivo subrayar primero, la necesidad de transparentar y sincerar los desafíos más importantes para el modelo de gobernabilidad en la región. Ello supone un trabajo en doble vía: de construcción de un mapa que descansa sobre ciertos consensos acerca de ¿cuales desafíos?, que posibilite su caracterización y, que permita por otro, al mismo tiempo, organizar las intervenciones para la superación de los mismos.

Importa destacar el hecho de que el análisis de los obstáculos y problemas en el modelo de gobernabilidad deben leerse en clave de desafíos y oportunidades, más que solo en términos de debilidades. Esta es una cuestión no menor. El ver las cosas solo de manera unilateral constriñe la búsqueda de soluciones posibles.

La idea de reto en nuestro entender aporta más en la dirección que venimos discutiendo. Supone, romper con las lógicas deterministas, ya que sería posible y hasta deseable, enfrentar por parte de los actores estratégicos y de la sociedad dichas dificultades previo procesamiento de las mismas, las que deben ser vistas como oportunidades, para abordar el complejo de problemas que circundan a la gobernabilidad. En tal sentido parece cada vez más necesario discutir abier-

tamente como sociedad y en un marco de búsqueda de mecanismos de concertación los problemas que están a la base de la gobernabilidad en la región cualquiera sea la perspectiva teórica desde donde nos coloquemos. Sea cual sea el punto de partida de nuestro análisis, lo cierto es que la cuestión relativa a la exclusión social, los problemas de la consolidación de las democracias y la búsqueda de un modelo económico y de desarrollo que permitan avanzar en las pistas para abordarlos siguen siendo los desafíos centrales que amenazan la gobernabilidad.

Pero como lo hemos venido sosteniendo, este abordaje debe ser sincero. Los eufemismos para no intervenir abiertamente en relación con estos temas, suelen presentarse como cortinas de humo que poco ayudan. Especialmente de parte de los organismos multilaterales que pautean el desarrollo en buena parte de nuestros países, especialmente en aquellos donde el tema de gobernabilidad parece estar más comprometido.

Lo anterior aparece reforzado si consideramos que la gobernabilidad se incluyó como tema de agenda, de acuerdo y seguimiento en los Grupos Consultivos de Ginebra, Washington y Estocolmo e incluso como componente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en buena parte de los países centroamericanos y del Caribe. Pero también ha formado parte de los temas de discusión de la mayor parte de las Cumbres Iberoamericanas. Así, la frontera para la intervención en materias de gobernabilidad entre los organismos multilaterales –tanto de crédito como de cooperación– y los países, se torna cada vez más tenue y difusa ya que está en el borde muchas veces de las cuestiones referidas a los sistemas políticos y de su soberanía. Lo anterior encuentra su explicación en que la gobernabilidad toca aspectos altamente sensibles del funcionamiento y organización de un país.⁶⁷

Resulta más urgente que nunca entonces enfrentar los desafíos –pobreza, exclusión y desigualdad– que impiden la consolidación de democracias. Esta realidad ha sido reiterada desde distintos frentes. Citamos aquí el informe del BID (1998:16) “América Latina frente a la desigualdad”. Al describir la situación en la región y su relación con la estabilidad democrática, el BID afirmó: “la falta de confianza en la democracia y en las instituciones que se encuentran asociada con la mala distribución del ingreso en los países de América Latina puede tener implicaciones en el funcionamiento de los sistemas políticos. En sociedades fragmentadas y donde no hay confianza en las instituciones son más complejos e inciertos los procesos de agregación de las preferencias de los individuos y mayores los conflictos de distribución de los recursos públicos. También es más difícil la integración económica y social de los diferentes grupos y es más factible que el aparato estatal quede sujeto a las influencias de grupos de presión, corrupción ineficiencia, todo lo cual contribuye a mantener la desigualdad”.

Se precisa como remedio para hacer frente a estas tensiones una nueva ética política, una nueva política social, partidos y organizaciones políticas fortalecidas, un compromiso mucho más decidido compromiso en la lucha contra la pobreza y agregaríamos aquí contra la exclusión social y por la inclusión activa. Fortalecer nuestros sistemas educativos, hacer más competitivas en una perspectiva también de desarrollo sustentable nuestras economías. Medidas eficientes para romper con la tendencia hacia la inequidad endémica y mejorar por tanto la distribución del ingreso. Se requiere por último, o quizás primero, un Estado democrático, respetuoso y garante de los derechos de todos.

Las diversas sociedades latinoamericanas comparten retos comunes y una búsqueda común por caminos para confrontarlos. El gran reto es alentar los mecanismos de gobernabilidad de tal manera que tanto el gobierno y el Estado, como las demás instituciones políticas, económicas, sociales y privadas encuentren un sistema que provea de un marco de referencia basado en la confianza y en esfuerzos colaborativos para resolver los problemas sociales.

Notas

¹ El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, ha venido sosteniendo la necesidad de profundizar en la gobernabilidad en las democracias de la región, mejorando las instituciones que fomenten el crecimiento económico y ayuden a aliviar la pobreza y la desigualdad. Insulza ha planteado que actualmente “el tema clave de la política en la región es el de la gobernabilidad democrática”, y subrayó, a raíz de las recientes crisis políticas en varios países, que es necesario explorar cómo se puede fortalecer las democracias. Al respecto, ver el discurso en la sesión inaugural del trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la asamblea general de la OEA.

² El concepto Matriz Estado Céntrica (MEC) fue desarrollado por Marcelo Cavarozzi en dos importantes textos: “Beyond transitions to democracy in Latin America”, en: *Journal of Latin American Studies*, 1992, y “Politics: a key for the long-term in South America”, en: W.C. Smith, C.H. Acuña y E. Gamarra (comps.), *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*. Su acierto, consiste en intentar explicar la manera y los estilos en que se habían organizado los comportamiento colectivos en Latinoamérica en torno a la intervención estatal desde la década del cuarenta, así como el agotamiento de la misma a comienzo de los setenta y que se manifiesta como retracción y privatización, tendencias que afectan en especial a los sectores medios y populares.

³ A. Oppenheimer (2005), citando a Jiang Shixue señala que cuando comparamos este proceso con China la diferencia aparece muy nítida. Mientras América Latina había emprendido las reformas económicas internas y la apertura económica en forma simultánea, China había hecho sus reformas económicas primero -para volverse competitivo a nivel global primero- y recién después realizó la apertura externa.

⁴ Una buena síntesis acerca de las luces y sombras del desarrollo latinoamericano se encuentran en le trabajo de Rosemary Thorp: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de*

América Latina en el siglo XX. En dicho estudio se analizan las fuerzas políticas, institucionales y económicas que han dado forma al complejo y a menudo paradójico desarrollo de América Latina y el Caribe en el siglo XX.

- ⁵ El punto anterior podemos graficarlo en un episodio de la campaña presidencial de Luíz Ignacio Lula da Silva de Brasil. En respuesta a un periodista, Lula le señaló después de los resultados de la primera vuelta electoral en Brasil, que su partido no tenía intenciones de “acabar con los mercados”, e inmediatamente ensayó la siguiente explicación: “vamos a un modelo económico brasileño que sea un modelo económico productivo. Contra las ganancias de aquellos que quieren hacer dinero fácil, nosotros queremos ofrecer la posibilidad de ganar dinero con la producción, produciendo productos, comida, ropa, zapatos”. Otro dato lo aporta Andrés Oppenheimer (2005) cuando llama la atención sobre el libro de Jiang Shixue “Estudio comparativo de los modelos de desarrollo de América Latina y del Este Asiático”, en el que se muestra las diferencias de los procesos de desarrollo entre China y América Latina. En uno de los cuadros, titulado sentimiento antiglobalización, el casillero de América Latina decía “evidente”, mientras que el de China decía “pequeño”. La conclusión es que mientras en América Latina las elites intelectuales y políticas resistían a la globalización, la China comunista la había abrazado con entusiasmo.
- ⁶ Un interesante visión que pone de relieve la conformación de una poderosa corriente expresada en una verdadera escuela que abogo por imponer estas ideas se encuentra en el trabajo de George Stigler “La escuela de Chicago”. Según éste, los rasgos más característicos de la Escuela de Chicago son sus recomendaciones de política económica y el método de enseñar economía. Además, permitió aplicar la economía al estudio de las causas y efectos de la regulación gubernamental. Estos enfoques, en opinión de Stigler, han ejercido una gran influencia en el campo académico y político en las últimas tres décadas.
- ⁷ El consenso de Washington se sintetizó en un conjunto de recomendaciones de política económica para países emergentes. El énfasis de este decálogo estuvo básicamente en recomendaciones que responden a los principios de gestión privada de los medios de producción, libertad de mercados, disciplina fiscal e inserción de las economías emergentes en el comercio mundial. Fue John Williamson quien acuñó este término en 1989.
- ⁸ La influyente publicación *The Economist* reafirma el año 2000 estos datos en su conjunto los resultados económicos han sido decepcionantes entre 1990 y 1999, el PIB per capital en América latina se expandió a un promedio anual de 1 por ciento, eso fue mejor que en los 80’, cuando cayó levemente, pero mucho menos que en los 60’ y 70’ cuando se incrementó en 2.5 por ciento y 3.5 por ciento, respectivamente.
- ⁹ Según Ocampo (2001) en 1980 en la región un 15% de los hogares eran indigentes. En 1997 el mismo 15 por ciento lo sigue siendo. El dato es más fuerte cuando lo observamos en términos absolutos y ya no en porcentajes. La indigencia se elevó de 62 millones en 1980, a 90 millones en 1997. Entre 1990 y 1994, las tasas de desempleo crecieron alrededor del 3 por ciento por año, y el empleo en los sectores informales de la economía se ha incrementado hasta alcanzar 80 por ciento de los nuevos trabajos creados después de 1990, mientras que los salarios se han deprimido e impactado negativamente por la tasas de inflación a través de los ochenta. También, las políticas neoliberales implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe han empeorado la distribución del ingreso y por tanto, incrementado la desigualdad. 1982.
- ¹⁰ Cornejo (2005) señala entre otras: i) la imposibilidad de restringir los desafíos del desarrollo solo al buen desempeño de algunos indicadores macroeconómicos; ii) tan importantes como esos indicadores son los de empleo, pobreza, distribución del ingreso, nivel de educación y salud ya que de los que se trata es de mejorar el nivel de vida de las personas; iii) incapacidad para lograr un crecimiento sostenido que genere empleo productivo; iv) aplicación de políticas generales o estándares a países en los que coexisten diferentes economías y hay gran diversidad y, por último v) el modelo neoliberal ha fracasado porque el modelo neoclásico en el que se sustenta no considera el punto de partida en nuestras economías ni las variables sociales y culturales.

- ¹¹ Entrevista con Enrique Correa ex Ministro Secretario General de Gobierno (1990-1994), 10 de marzo de 2006.
- ¹² Una descripción sugerente es la que propone Genaro Arriagada en un interesante artículo: '¿Esta superado el modelo?', en: www.asuntospublicos.org. Sección economía, Informe N° 107, aquí seguimos de cerca su planteamiento.
- ¹³ La época de mayor gloria habría sido durante la era de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de los ochenta, donde campeaban con sus recetas. Sin embargo, hoy parecen estar en franca retirada a la luz de los magros resultados de sus ensayos de ortodoxia económica.
- ¹⁴ Sobre Amartya Sen ver en particular: *Nuevo examen de la desigualdad* (1995), Alianza Editorial, Madrid, y *Sobre ética y economía* (1989) Alianza Universidad, Madrid. En el caso de J. Stiglitz resulta especialmente atinente *El malestar de la globalización* (2002) Taurus, Ciudad de México.
- ¹⁵ En una reciente entrevista el economista chileno Sebastián Edwards define a los nostálgicos como aquellos que "añoran un pasado que no existió; un pasado idealizado que inventan en sus cabezas. Añoran la era en que el Estado se entrometía en la economía de la sociedad; donde los gobiernos no confiaban en la inteligencia de los chilenos y decidían por nosotros. Los nostálgicos olvidan que las políticas intervencionistas, dirigistas y de altos impuestos han producido resultados entre malos y mediocres. Esto es así tanto en Chile como en el resto del mundo" (Revista *Que Pasa*, Número 1789, 24 de septiembre de 2005, pp. 11-12).
- ¹⁶ A partir de 1974, cuando los ministros de Hacienda Jorge Cauas y Sergio de Castro, aprovechando el vacío de propuestas que siguió a la caída de Salvador Allende, convencieron a la Junta de Gobierno y, especialmente, a Pinochet, que era necesario un cambio radical en la trayectoria de creciente estatización que tradicionalmente se seguía en Chile. Estas políticas progresivamente fueron dando pie a una estrategia integral de desarrollo, con su propia consistencia interna, que fue implantada progresivamente en los años 1974-1982 y después con el Ministro Hernán Büchi en 1985-1990.
- ¹⁷ Según Castells (2005:58) "[...] en el modelo autoritario liberal excluyente su práctica excluye de los beneficios del crecimiento a gran parte de la población mediante el ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado, al tiempo que prioriza los mecanismos de mercado sobre los valores de la solidaridad social, sin aplicar políticas públicas correctoras de las desigualdades y de los privilegios de las elites sociales y económicas. Por modelo democrático liberal incluyente se entiende el modelo de desarrollo gestionado a partir de un Estado democrático resultante de la libre elección de los ciudadanos y que, aun manteniendo los mecanismos de mercado como forma esencial de asignación de recursos, implementa políticas públicas encaminadas a la inclusión del conjunto de la población en los beneficios del crecimiento, en particular mediante una política fiscal distributiva y un esfuerzo creciente de políticas públicas en la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura de servicio, los equipamientos sociales y culturales y las ayudas y subsidios a las persona necesitadas [...]".
- ¹⁸ La polémica aparece bien tratada en José Joaquín Brunner, 'Malestar en la sociedad chilena: ¿de qué exactamente estamos hablando?' en *Estudios Públicos* 72:173-198. Ver también en www.asuntospublicos.org, Informe N° 329.
- ¹⁹ Esta discusión aún sigue pendiente. La misma ha dado origen a diversas publicaciones que abordan la cuestión desde enfoque específicos o en forma más integral. Entre estas últimas destaca de Eugenio Tironi (2002) *El Cambio Esta Aquí* que intenta explicar los cambios operados en Chile en el cambio de siglo.
- ²⁰ Este punto se ha desarrollado más extensamente en capítulo 3 de esta investigación.
- ²¹ Apareció publicado casi completamente en la edición del diario *El Mercurio* de Santiago, el 17 de junio de 1998.
- ²² Aparece reseñado en el diario *La Tercera*, del día 14 de junio de 1998.
- ²³ A partir de la discusión acerca del programa de gobierno de la abanderada presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia Michelle Bachelet, de cara a la elección presidencial de diciembre del 2005, se (re)instaló con fuerza la discusión entre liberales y socialdemócratas, que para algunos estaría reabriendo la punja entre 'autoflagelantes' y 'autocomplacientes'.

Más allá de si se reabrió el debate lo cierto es que la Concertación tiene dos almas en el tema económico que da cuenta de ciertas discrepancias respecto de cuales instrumentos hay que usar frente al ciclo económico o como proyectar el crecimiento del país.

²⁴ Crónica de la 89 asamblea plenaria de la Conferencia Episcopal de Chile, 18 al 22 de abril 2005, disponible en línea <http://documentos.iglesia.cl/documento.php?id=2212>

²⁵ Revista *Capital*. Suplemento Especial: documento-mayo 2005.

²⁶ Entrevista con Edgardo Boeninger, ex Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006), 6 de abril de 2006.

²⁷ En efecto, como señala Andrés Sanfuentes en su artículo 'Las críticas al modelo' informe N° 516, diciembre 2005, www.asuntospublicos.org. en la Concertación las inquietudes, al menos en la directiva de la Democracia Cristiana, no se dirigieron tanto a propuestas programáticas como a una crítica al "modelo". En efecto, la directiva de la DC plantea que "queremos urgentes correcciones al modelo económico", con el objeto de mejorar la fuerte desigualdad existente, los crecientes grados de concentración económica, el desempleo latente y las estrecheces y penurias de la clase media. En el mundo de la Alianza, el menor respaldo popular llevó a ambos candidatos a criticar las políticas del actual gobierno, pero principalmente adoptando posturas populistas que entran en contradicción con rasgos esenciales de la estrategia, tal como los *ofertones* de entregar una pensión de retiro a las dueñas de casa o las renegociaciones a largo plazo de las deudas de las PYMES.

²⁸ Estas opiniones fueron vertidas bajo el título "Mis propuestas para corregir el modelo" en el semanario *Que Pasa*, N° 1802, 22 de octubre de 2005.

²⁹ Frente a la pregunta acerca de si es que hay que corregir el modelo éste responde: "Absolutamente: hay que corregir el modelo. Es urgente hacer reformas (...) En un sistema en que sólo tiene de mercado el nombre, pero todos los poderes están concentrados, el chorreo funciona a goteo" Entrevista a Felipe Lamarca, Diario *La Tercera*, 9 de octubre de 2005.

³⁰ Como señala Ominami en una columna de opinión, en el caso de Chile esto podría expresarse por ejemplo, "en una fuerte ampliación de la cobertura preescolar; una subvención preferencial para los establecimientos vulnerables de la educación básica y media; un mejor trato a las universidades públicas y un sistema de ayudas a los estudiantes pobres y talentosos, para que continúen en la educación técnica y universitaria. También se requiere de políticas para mejorar el sistema de salud pública. Asimismo, se hacen necesarias políticas públicas para mejorar las viviendas y calidad de los entornos urbanos populares. Y por cierto, políticas públicas para enfrentar ese gran tabú y reproductor fundamental de injusticia y desigualdad, que es el sistema provisional chileno". Diario *La Tercera*, 05/06/2005.

³¹ El texto se puede encontrar en http://www.cidob.org/agenda_dearrollo/declaración_salamanca_cast.pdf

³² En el informe regional sobre Gobernabilidad Democrática de los años 2003 y 2004 elaborado por FLACSO-Chile se utiliza como enfoque metodológico para el análisis de la gobernabilidad el estudio de los factores externo e internos que se vinculan a la vulnerabilidad en la región. Entre estas destacan las vulnerabilidades económico-sociales. Estas remiten a variables tales como: bajas tasas de crecimiento. efectos de las turbulencias de la economía internacional, incremento de la deuda externa, altas tasas de desempleo. Estas en su conjunto generan un cuadro de incertidumbre económica en América Latina. Adicionalmente, desde el punto de vista social se observa un incremento en los niveles de pobreza, estancamiento en materia de marginalidad social, aumento de la brecha entre ricos y pobres, y países con bajos niveles de gasto en materia social.

³³ En algo más de una década las cifras no expresan cambios. En 1995, el 35 por ciento de la población de América Latina y el Caribe se encontraba debajo de la línea de pobreza, y el 18,8 por ciento por debajo de la de extrema pobreza. Había 165,6 millones de pobres de los cuales 86,3 eran extremadamente pobres y vivían con un ingreso diario de apenas 1 dólar por persona. La mayor incidencia de la pobreza se concentraba en América Central donde aproximadamente el 60 por ciento de la población es pobre, mientras que Brasil alcanza el 35 por ciento.

³⁴ Diario *La Nación*, Santiago de Chile, 15/07/2005.

³⁵ La encuesta Latinobarómetro la realiza, a través de agencias locales especializadas, una corporación privada dirigida por la socióloga chilena Marta Lagos y es financiada por agencias de la ONU, países europeos y Estados Unidos. Las mediciones forman parte de una serie periódica iniciada en 1996 en el marco de una generalizada ausencia de regímenes de facto y una época de auge económico continental.

³⁶ Un buen ejemplo lo constituye la masiva participación en las últimas elecciones generales en España después de los atentados terroristas de marzo del 2004. La gente se volcó a las urnas fundamentalmente por que vio allí una oportunidad de cambiar, y también los incentivos para premiar o castigar a sus gobernantes.

³⁷ La publicación fue lanzada durante el año 2004, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004.

³⁸ De acuerdo con el informe del PNUD (2004), el 10 por ciento de los más ricos percibe 30 veces más ingreso que el 10 por ciento de los más pobres. Brasil y Colombia son los dos países con mayores índices de inequidad. Las cifras globales muestran que hoy Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela son más pobres de lo que eran hace 20 años. Los otros 13 países lograron alguna reducción en sus niveles de pobreza, pero en ningún caso demasiado significativo. América Latina sigue teniendo 225 millones de pobres. El desempleo en los 18 países del estudio pasó de un 8,3 por ciento en 1985 a un 9,4 en el 2002. En esa misma tendencia, el estudio confirma que la década de los 90 fue muy mala en cuanto a avances laborales. Así, el sector informal de la economía creció de un 42,8 por ciento en 1990 a un 46,3 en el 2001. Y los asalariados con seguridad social que en el 90 eran el 66,6 por ciento cayeron a 65,3 en el 2001. Debido a estos resultados es que el informe da un campanazo y advierte que las enormes disparidades económicas representan una seria amenaza para la democracia en toda la región.

³⁹ Salvo Chile, cuyo nivel de pobreza ha descendido hasta el 18,8 por ciento en el 2003 según datos de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

⁴⁰ Esta es el resultado del conflicto que se da entre actores que actúan estratégicamente, con dotaciones específicas de recursos de poder y buscan posicionarse de tal forma en el juego político que puedan maximizar (o al menos satisfacer) sus objetivos materiales y simbólicos. Dichos actores son concientes de hallarse inmersos en una estructura de interdependencia, que eventualmente puede cambiarse, pero que no puede desaparecer. Dicha estructura de interdependencia se institucionaliza cuando los actores llegan a resolver establemente el conflicto distributivo, creando una regla que expresa un determinado equilibrio distributivo y que es interiorizada por los diversos actores como regla de solución de futuros conflictos.

⁴¹ No cabe duda que América Latina es la región con más desigualdades del mundo ya que el decil más rico de la población retiene el 48 por ciento del ingreso total mientras que el decil más pobre solo recibe el 1.6 por ciento.

⁴² El termino exclusión social (noción explorada por la sociología en un primer momento, en tanto que el concepto de pobreza forma parte de manera prioritaria del ámbito de los economistas) tiene su origen en cuanto desarrollo teórico y conceptual en el mundo desarrollado. Se vinculó fundamentalmente en sus inicios con el aumento vertiginosos del número de pobres que en la Europa de la Unión pasó de 38 millones en 1975 a 53 en 1992, lo que dio origen a toda una discusión académica en torno a las causas y consecuencias que con que este fenómeno estaba impactando en la sociedad (Castel, 1999).

⁴³ En el caso de Chile el sistema binominal es, en rigor, un mecanismo proporcional excluyente, que distribuye escaños entre los principales pactos con alto grado de proporcionalidad y cuyos distritos duales generan efectos similares a los de un sistema mayoritario, reforzando la estructuración en dos bloques políticos y excluyendo a todo aquel que no se alinee en torno a ellos. Como coinciden la mayoría de los analistas y buena parte de la clase política si el país quiere la representación de todas las corrientes de pensamiento en el Parlamento, reflejar la diversidad de la sociedad, reducir la odiosa diferencia en el valor del voto y disminuir la personalización excesiva de la política de hoy, el camino es un sistema proporcional incluyente,

reduciendo el número de distritos y circunscripciones para que cada uno de ellos elija una cantidad mayor de diputados y senadores.

⁴⁴ Si se observa la pasada campaña presidencial en Chile 2005-2006 se verá que, en los dos candidatos, la promesa de una mayor protección social desplazo a la oferta de crecimiento económico. Como señala E. Tironi en una columna de opinión “lo que hay es un desplazamiento geológico del país, con una sociedad que impone su agenda sobre la política y la economía”. Diario *La Tercera*, 16/01/2006.

⁴⁵ Entrevista con Enrique Correa, ex Ministro Secretario General de Gobierno (1990-1994, 11 de marzo de 2006.

⁴⁶ Crónica de la 89 asamblea plenaria de la Conferencia Episcopal de Chile, 18 al 22 de abril 2005, disponible en línea <http://documentos.iglesia.cl/documento.php?id=2212>

⁴⁷ Las ponencias presentadas en dicho seminario se organizaron en torno a tres paneles, el primero incluyó exposiciones de fondo sobre la desigualdad de oportunidades (perspectiva económica, ético-social e histórica y educacional). El segundo panel contempló un debate que siguió a las exposiciones que abrieron el debate y por último las presentaciones sobre el tema de los tres precandidatos presidenciales Soledad Alvear, Michelle Bachelet y Joaquín Lavín. Estas intervenciones fueron recogidas en un suplemento especial que publicó la revista *Capital* en Mayo del 2005. Sin embargo ya en julio del 2004 cuando para recoger el creciente debate sobre temas como meritocracia, clasismo movilidad social, exclusión y desigualdad *Capital* publicó un extenso artículo que mereció portada de la revista y que llevó por título: La gran vergüenza de Chile. No era la primera vez que la revista entraba al tema. Un año antes, en junio de 2003, a raíz de un estudio sobre los colegios y carreras de la élite empresarial se había hecho un amplio reportaje sobre esa investigación. Su título: El club de la desigualdad.

⁴⁸ Para un estudio en la década de los noventa cerca de la distribución del ingreso en Chile ver. ‘Pobreza y distribución del ingreso en Chile’, Patricio Meller, *El modelo chileno, democracia y desarrollo en los noventa*.

⁴⁹ El Estudio Mundial de Valores es una investigación a nivel mundial de los cambios socioculturales y políticos. Ha sido desarrollado con estudios nacionales de valores básicos y credibilidad de las instituciones públicas en más de 65 sociedades en todos los continentes, conteniendo más del 80 por ciento de la población del mundo. Se creó en el Estudio Europeo de Valores en 1981. La segunda ola de estudios, diseñada para una aplicación universal, fue completada en los años 1990 y 1991; una tercera ola, fue llevada a cabo entre 1995 y 1996 y la cuarta ola esta siendo desarrollada en el período 1999-2001. En Chile el estudio lo lleva a cabo Marta Lagos, en 1990 desde el CERC y en 1996 y 2000 desde MORI. El financiamiento del estudio ha sido múltiple en las distintas mediciones. La medición 2000 ha sido financiada por cuatro reparticiones estatales: Ministerio de Educación, Ministerio de la Presidencia, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Regional.

⁵⁰ Según Huneus (2005:2) apenas un 22 por ciento de los chilenos está de acuerdo con la afirmación “este país está manejado para el beneficio de todo el pueblo”, mientras un 75 por ciento comparte la afirmación “este país está manejado solo por unos cuantos grandes intereses”. Esta visión asimétrica de la distribución de poder en el país se ha mantenido constante desde 1990, cuando fue la primera vez que se aplicó esta pregunta del Estudio Mundial de Valores.

⁵¹ Un 71,4 por ciento de las personas pobres de Santiago considera que la democracia de Chile es deficiente, según lo estableció una encuesta realizada por la Universidad Católica. En esa misma línea, sólo el 13,3 por ciento de la población pobre de Santiago considera que tiene un “Muy Alto o Alto” nivel de satisfacción con la democracia, mientras que 35,2 por ciento indica que es “Bajo o Muy bajo”. De acuerdo al estudio “Percepción de la población pobre de Santiago sobre la Participación Ciudadana en Chile”, al ser consultados sobre si en Chile la democracia era de mala calidad un 15,2 por ciento se opuso a esa afirmación. La investigación fue realizada con entrevistas personales a 315 personas de comunas como El Bosque, La Granja, Lo Espejo, Puente Alto, Renca y Quinta Normal. Según el estudio, 74,1 por ciento de los consultados se siente representando de manera “baja” o “muy baja” por los senadores o diputados de las zonas en que viven. En cuanto a las autoridades comunales,

un 53,9 por ciento siente que su opinión es considerada en “Baja o Muy baja”. Respecto al gobierno central, un 52,4 por ciento de los consultados siente que su opinión es considerada en “Baja o Muy baja” medida por éstas, y sólo un 15,5 por ciento opina que en “Alta” o “Muy alta” medida.

⁵² Esta corriente, tributaria de la “Tercera Ola” democratizadora cobro mayor fuerza y alcance global alrededor de 1990, como resultado del derrumbe de los regímenes comunistas de Europa Oriental y del proceso de democratización en varios países de África y Asia.

⁵³ En los decenios de 1980 y 1990 el mundo progreso significativamente hacia la apertura de sistemas políticos y la ampliación de las libertades políticas. 81 países tomaron medidas importantes orientadas hacia la democracia, y actualmente 140 de los casi 200 países del mundo convocan elecciones multipartidistas, más que en cualquier otro momento de la historia. Pero la euforia del final de la guerra fría ha cedido a una realidad de la política del siglo XXI llena de luces y sombras, que generan mucha incertidumbre sobre el futuro de la democracia.

⁵⁴ La eficacia esta entendida en este punto en términos de capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y capacidad para generar eficiencia económica en una relación más virtuosa entre democracia y mercado en clave de gobernabilidad.

⁵⁵ El estudio, realizado en 18 países, fue dirigido por el ex canciller argentino Dante Caputo e incluyó a decenas de expertos independientes que se dieron a la tarea de entrevistar a 231 líderes regionales, incluidos 32 presidentes y ex presidentes, así como altos funcionarios de importantes instituciones regionales como la OEA, BID y CEPAL. Pero también aplico una encuesta de opinión pública a cerca de 20 mil personas de los 18 países que participaron del proyecto.

⁵⁶ Entrevista con Pedro Güell, Coordinador del Informe de Desarrollo Humano en Chile, del PNUD, 23 de Marzo de 2006.

⁵⁷ En varias entrevistas y artículos especializados Guillermo O'Donnell ha desarrollado esta tesis. Ver por ejemplo; entrevista aparecida en el *Clarín* de Buenos Aires, 19 de septiembre de 2002, y la entrevista que le realizó Horacio Verbitsky disponible en www.elhistoriador.com.ar

⁵⁸ En un artículo en *Foreign Affairs*, Abraham Lowenthal (1993) recurre al concepto de democracia de baja intensidad, para describir una realidad en la que la mayoría de la población todavía favorece la democracia como forma de gobierno, pero se muestra crecientemente escéptica respecto de todas las instituciones políticas de la democracia. “Los gobiernos de América Latina –señala– están tentados de gobernar por arriba de los partidos, de los Congresos, del Poder Judicial, de los grupos de interés y de las organizaciones de la sociedad civil. En la medida en que lo hacen, instituciones débiles se socavan cada día más, la responsabilidad del funcionario se diluye, crece la apatía y el cinismo del ciudadano y la legitimidad democrática se erosiona”.

⁵⁹ La evidente identificación con al denominación escogida en los años sesenta para caracterizar y definir al conjunto de países que pertenecían al denominado Tercer Mundo de países en vías de desarrollo es ahora útil para encasillar esta situación intermedia en relación con el proceso de consolidación de la democracia en América Latina.

⁶⁰ Una muy buena síntesis sobre las principales líneas de reflexión sobre democratización se encuentra en el trabajo de Eduardo Feldman ‘La evolución de la reflexión politológica sobre democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad’ que establece como distinción para el análisis la separación entre el período de pre y post transición, ubicando en esta última, cuatro importantes aportaciones: una primera desarrollada por O'Donnell y Schmitter, otra con trabajos de Linz, Mainwaring y Scully, una tercera reinaugurada por el propio O'Donnell, y una cuarta línea investiga de la post-transición desarrollada por Cavarozzi.

⁶¹ El estudio de Manuel Alcántara ‘Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación’ se abordan los problemas de categorización teórica de la democracia en América Latina a partir de las opiniones de miembros de la clase política, en torno a cuestiones relativa a la democracia en sus países, al nivel de los riesgos, ventajas y la consolidación democrática para mostrar tanto las diferencias nacionales como los puntos de consenso que permitan elaborar una definición del concepto.

⁶² Entrevista con Pedro Güell, Coordinador del Informe de Desarrollo Humano en Chile del PNUD (UNDP), 23 de Marzo de 2006.

⁶³ El punto se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo 3 donde se señalan las reglas del juego político y económico del modelo de gobernabilidad.

⁶⁴ Un de las formas en que ha sido abordada la noción de consolidación democrática ha sido, la construcción de tipologías que combinan diversas características de configuraciones institucionales que posibiliten establecer los niveles de consolidación alcanzados en un país y determinar los límites y déficit en dichos procesos.

⁶⁵ Entrevista con Edgardo Boeninger ex Ministro Secretario de la Presidencia (1990-1994) y ex Senador Institucional (2000-2006), 6 de abril de 2006.

⁶⁶ La presentación del informe del PNUD *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* fue el marco del Encuentro Nacional sobre Democracia y Desarrollo Humano que se realizó en Santiago de Chile los días 3 y 4 de septiembre de 2004. El encuentro fue organizado por siete centros de estudio ligados a la Concertación de Partidos por la Democracia y patrocinado por el Gobierno de Chile y el PNUD-Chile. El objetivo del la reunión fue encontrar criterios que contribuyeran a sustentar un proyecto nacional basado en una nueva relación entre democracia, economía y ciudadanía. Hablaron en la inauguración el Ministro del Interior, José Miguel Insulza, el Director del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina del PNUD, Dante Caputo y el Presidente de la Corporación Tiempo 2000, Jorge Navarrete.

⁶⁷ La mayoría de los programas de Reforma y Modernización del Estado tocan cuestiones como la reforma del poder legislativo, judicial, del servicio civil, desregulaciones del mercado y otras áreas altamente sensibles del aparato estatal que agitan la discusión acerca de cómo queda en esos procesos comprometida la propia soberanía.

Capítulo 7

Conclusiones

Tras el retorno de la democracia desde mediados de la década de los años 1980s, en la mayoría de los países en América Latina se dio un proceso con el cual se buscaba conjugar tres objetivos claves: gobernabilidad, legitimación política y redefinición de los sistemas políticos con vistas a consolidar las estrategias de desarrollo que se ensayan en la región. Según la ortodoxia económica neoliberal imperante, esto permitiría el tránsito hacia la consolidación de las frágiles democracias latinoamericanas. Este proceso se verá complejizado aún más, dado que los países de la región deberán enfrentar en el cambio de década los problemas provocados por el llamado 'plus de ingobernabilidad'. Este se caracterizará por un conjunto de problemas políticos, económicos y sociales del que se harán cargo las nuevas democracias y cuyos efectos se comienza a evidenciar luego de pasadas las celebraciones por el retorno a la democracia. Las contradicciones del modelo económico que se instala sin contrapeso desde los años 1980s por una parte, y las demandas de mayor participación y democracia, por la otra, serán la impronta que comenzará a influir el cambio de paradigma de gobernabilidad en los años 1960s y 1970s.

Es preciso recordar que el diagnóstico compartido por la mayoría de los actores hasta ese momento, se centraba en que una de las principales debilidades de los sistemas políticos latinoamericanos radicaba en su precaria legitimidad en términos de eficacia y eficiencia gubernamental. Esto había quedado demostrado sobre todo en la incapacidad de los gobiernos para resolver los principales conflictos y necesidades de las personas, y en la superación de las profundas desigualdades sociales que amenazaban –y amenazan hasta hoy– la estabilidad de los gobiernos en América Latina. Esta tensión obligó a buscar mecanismos de control frente al surgimiento y agudización de crisis en los sistemas políticos reinaugurados a comienzos de los noventa. La respuesta acerca de cómo hacer gobernables las (re)nacientes democracias, tanto por parte del *establishment* político social como de los organismos y agencias multilaterales que apoyarán el retorno a la democracia, se centrará a partir de entonces en el complejo desafío de

asegurar la gobernabilidad. Esta se entenderá, entonces –y hasta hoy–, como una condición de la democracia, de su desarrollo y estabilidad.¹

Al centro del debate se instalará desde entonces un viejo problema ahora en términos de una nueva categoría para situar el problema de la democracia. Así, y en el ánimo de avanzar y cerrar los procesos de transición emergerá un nuevo marco discursivo de carácter regional que comienza a otorgarle centralidad al problema de la gobernabilidad y de las estrategias para impulsarla. El retorno a la democracia desde fines de los años 1980s vinculará la gobernabilidad a los formatos que posibiliten generar estabilidad institucional y sustentabilidad democrática en las democracias de la región.

Sin embargo, y tras casi dos décadas, los avances parecen mostrarse aún parciales e insuficientes como queda insinuado en las tensiones y desafíos expuestos en el capítulo 6 de esta investigación. Lo que resulta hoy más evidente es que la inestabilidad en los últimos años se ha transformado paradójicamente en una de las características de América Latina. Esto es el resultado de una serie de crisis político-institucionales que se han expresado en la caída de varios presidentes y provocado su reemplazo anticipado ya sea por la vía de elecciones o por la vía de la sustitución de los mandatarios por sus respectivos parlamentos. Solo durante los últimos 15 años se han producido más de 20 crisis institucionales, siendo las más recientes las caídas de los presidentes de Ecuador y de Bolivia a fines del primer semestre del 2005.²

Con todo, el debate ha estado lejos de agotarse. La relevancia que adquiere el concepto de gobernabilidad no radica tanto en la calidad más o menos científica de las respuestas que pretende aportar, sino más bien en el problema político que plantea. En efecto, la reflexión acerca de la gobernabilidad, sus causas y consecuencias lo que pretende en definitiva abordar remite a como contrarrestar las condiciones políticas e institucionales que según el enfoque inicial, afectaban a las estrategias de desarrollo modeladas por el llamado ‘Consenso de Washington’ y que se impondrán sin contrapesos en la región a partir de los años 1990s.

Como se señaló en la primera parte de este trabajo –donde se intenta trazar un estado del arte acerca del concepto de gobernabilidad y sus adjetivaciones–, más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro cuando definen lo que entienden por gobernabilidad, es claro que ‘eficacia’, ‘legitimidad’ y ‘estabilidad’ en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad en la mayoría de las elaboraciones prescriptivas que se difunden desde comienzo de los años 1990s. Será precisamente, lo contrario, es decir la incapacidad para obtener ese encuadramiento lo que lleve a la ingobernabilidad.

Desde esta perspectiva la gobernabilidad remite a la capacidad de generar adecuación entre demanda social y fortaleza institucional.³ La gobernabilidad

aparece entonces como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes que se expresa en la eficacia –efectividad o eficiencia– para llevar adelante sus metas y encuadrar a los gobernados. El unilateral acento en estos componentes explica por que muchos de los acercamientos al tema de la gobernabilidad estén marcados por la fuerte influencia funcionalista que intentó explicar la gobernabilidad en los años 1970s como la elaboración funcionalista del problema de dominación en sociedades capitalistas democráticas.

De esta forma la idea acerca de una particular gobernabilidad democrática, económica y social, resultado de los procesos que comienza a instalarse a comienzos de los años 1990s en América Latina se estructurará sobre la base de la articulación de tres elementos, a saber: i) la configuración de una determinada cultura política en términos de ideas valores e intereses debidamente articulados; ii) la existencia de un conjunto de fórmulas institucionales, esto es de reglas y organizaciones que determinan el juego político, y iii) la formulación de un conjunto de políticas o cursos de acción específicos y concretos capaces de viabilizar las orientaciones, principios y valores del modelo de gobernabilidad (Camou, 2001).

Será esta matriz explicativa acerca de las características de la gobernabilidad en América Latina, en tanto conjunto de respuestas aceptadas por la sociedad a los problemas de los ciudadanos, la que nos lleva a su entendimiento y comprensión también desde una óptica de sistema. Desde esta perspectiva, la nueva gobernabilidad ahora con el apellido ‘democrática’ terminará siendo no sólo una categoría teórica sino que tendrá capacidad arquitectónica para articular un paradigma.

El amalgamamiento de un conjunto de elementos, ideas y valores configurará tanto un modelo ideológico como político, el que se articulará entorno a dos ejes: i) por un lado, determina las reglas de quién y con cuáles condiciones se debe ejercer el poder y, ii) por otra parte, se preocupa por el ejercicio eficaz del poder. Este ejercicio del poder se refiere al “oscuro pero institucionalizado entramado de reglas –escritas y no escritas– entre factores reales de poder” que garantiza la estabilidad (Camou, 2001).

De esta manera, cuando los acuerdos surgidos de ciertos consensos básicos –en torno a cuestiones claves del proceso económico, social y político– entre la élite dirigente y una mayoría significativa de la población, encausados en la búsqueda de la solución y aceptación de ciertas fórmulas frente a los problemas de la sociedad se logran instalar y adquieren un carácter institucional y previsible harán también tácitamente posible la emergencia de un nuevo paradigma de gobernabilidad en América Latina. Ciertamente, la estructuración de éste no excluye la existencia de posibles conflictos o divergencias. Lo importante es que existan los mecanismos institucionales que permitan su resolución al interior del sistema y no fuera de este.

Podemos decir que la forja de tales acuerdos se estructurara en tres niveles distintos, a saber: i) el nivel de la cultura política, ii) el nivel de las instituciones y, iii) el nivel de las políticas públicas. En el primero “encontramos una compleja amalgama de ideas y valores que conforman ciertas pautas de orientación política; en el segundo nivel se ubica las ‘formulas institucionales’, esto es los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones. Finalmente, se ubica la estructura del Estado, las políticas y los paquetes de políticas públicas” (Camou, 2001:52).

De esta manera, como se señala a lo largo de esta investigación la emergencia del paradigma de gobernabilidad implicará estructuras y procesos que guiarán la actividad económica, social y política.⁴

Del mismo modo, el paradigma creará también restricciones y controles que confieren y permiten autonomía y discreción a los actores en dichos márgenes. Esto con el objeto de dar cumplimiento a los propósitos de los consensos establecidos en torno a las condiciones que hagan posible gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. El paradigma como se sostiene en este trabajo alinearán a todos los actores con vistas a generar la acción colectiva necesaria para enfrentar positivamente los desafíos y sus oportunidades en acuerdo con las creencias y valores, las fórmulas institucionales y las prácticas y relaciones de poder que se configuran a partir del mismo.

Lo anterior será consistente con la idea acerca de que en todo sistema social, la acción colectiva se produce conforme a una estructura institucional. Esto se expresa en un sistema de reglas abstractas sustentadas en modelos mentales, actitudinales y valorativos congruentes. Por ello, la calidad de la gobernabilidad estará íntimamente ligada a la naturaleza del contexto institucional que subyace a –y que estructura– la relación entre actores.

Todo lo anterior tendrá su correlato en la instalación de un paradigma que se centrara en la búsqueda de formas de administración del orden social que afectaran al rol del Estado, al proceso de reformas institucionales que se abre, a las relaciones entre mercado y democracia y a la participación de los diversos actores sociales en esas relaciones. A partir de ese momento, el concepto de gobernabilidad se convertirá en una suerte de paradigma, con un núcleo duro sobre algunos postulados –estabilidad, eficacia, legitimidad, y funcionalidad de la democracia y el Estado al mercado–, pero impreciso en su aplicación e implementación.

Los resultados de esta práctica de gobernabilidad ‘políticamente correcta’ cuyo sustrato normativo se construirá sobre los principios señalados de estabilidad, legitimidad y eficacia parecen estar mostrando sin embargo resultados dispares. No cabe duda que en un número de países ha generado un notable grado de estabilidad de sus instituciones democráticas, más allá incluso de los efectos provocados por los silencios y omisiones de las mismas que han afectado su funcio-

namiento y que han minado su credibilidad y eficacia. También ha creado un contexto favorable al desarrollo de la economía. Por último, ha contribuido sin duda al proceso de modernización de las instituciones, de las prácticas sociales y de la infraestructura disponible. Pero también, y de manera paradójica, existe una percepción bastante generalizada acerca de la fragilidad de las democracias al punto que últimamente se ha comenzado nuevamente a hablar del ‘déficit’ democrático, o de los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina.⁵

Más allá de la discusión acerca de los desafíos de la gobernabilidad democrática, lo cierto es que la prueba de fuego para el ‘nuevo enfoque’ de gobernabilidad como lo plantea esta investigación lo constituyen los procesos de transición. Ello toda vez que el reto de hacer gobernables dichos procesos condicionará no solo las estrategias y comportamiento de los actores, sino que también, la definición misma de democracia. En efecto, las transiciones serán una especie de curso intensivo para practicar distintos procedimientos de regulación de los conflictos y de los procesos políticos lo cual corresponda con la cultura política que se comienza a instalar. De esta manera las transiciones contribuirán como se señaló en el capítulo 2 a forjar buena parte de los condicionamientos que estarán a la base del paradigma de gobernabilidad en la región, y también de la definición misma que se terminará adoptando de democracia en la mayor parte de los países de América Latina.

Se abrirá entonces, un intenso proceso de transformación político-institucional en busca de nuevos modelos de gobernabilidad capaces de concluir las transiciones desde regímenes autoritarios a la democracia y desde economías de mercado con fuerte intervención estatal a nuevas economías de mercado con fuerte integración a la economía internacional. Esto significaba en los hechos intentar en paralelo despejar el desafío de la organización política, ampliar la participación social, activar ciudadanías ausentes o aún con miedo, y estabilizar las instituciones, es decir, asegurar la construcción democrática. Además de hacer frente a otras polarizaciones sociales, resolver las nuevas modalidades de inserción internacional y, de enfrentar las debilidades derivadas de crisis fiscales, todo ello en un contexto de orden y convivencia pacífica, es decir en condiciones de gobernabilidad democrática.

Una vez recuperada y estabilizada la democracia, e instalada una mínima institucionalidad que apoyara dicho proceso, la atención se dirigirá hacia problemas más concretos, estructurándose entonces el debate en torno a las temáticas sectoriales. Ciertamente, los márgenes de esta discusión estarán también fuertemente regulados y condicionados por los encuadres del nuevo paradigma. Lo que parece estar a la base de este planteamiento es el surgimiento del imperativo en la región por establecer ‘reglas del juego’ que regulen el ‘nuevo’ orden y a los actores de este nuevo proceso democrático. De la mano del paradigma de

gobernabilidad y funcional a éste estará la idea del ‘pacto’ y de estrategias de concertación que intentarán dar respuesta a una aspiración o imaginario de institucionalidad estable y participativa.

De esta manera, el interés por destacar la correlación entre transición y gobernabilidad para los efectos de esta investigación se explica en la medida que en tanto persistan legados políticos que se derivan de los procesos de la transición mal resueltos –como sería en el caso de la mayoría de los países de la región–, estos contribuirán a la existencia de debilidades o de ‘fallas geológicas’ cuya permanencia en los procesos políticos normalizados afectarán irreversiblemente las condiciones de la gobernabilidad de los países de la región. Ciertamente Chile tampoco escapará de esta situación.⁶

Para el caso de chileno el proceso de transición se vincula con la emergencia del paradigma de gobernabilidad al instalar una suerte de cultura reformista que en su corazón es poseedora de una metodología gradualista. Por lo tanto, la reforma y gradualidad de la construcción del Estado post dictadura es ciertamente heredada de la transición.⁷ De allí que la idea de ‘gobernabilidad’ sea inseparable en el caso de Chile de la transición a la democracia. En cierto modo, la anterior sería tributaria de ésta última.

Como se sostiene a lo largo de este trabajo, lo anterior parece confirmarse toda vez que la idea de gobernabilidad heredada por la transición será coherente con una apuesta muy limitada acerca de los satisfactores de la demanda social que estaba presente en la lucha por la recuperación de la ‘democracia posible’: por un lado, contención del temor a un nuevo desorden y satisfacción de las necesidades básicas a través del modelo de mercado. De esta manera el emergente paradigma de gobernabilidad es el resultado del constreñimiento impuesto por la transición, en el que las estrategias prudenciales y negociadoras de los actores contribuirán a generar un escenario democrático pos autoritario adverso a las reformas socio-económicas y políticas que han complejizado y dificultado la consolidación democrática. La transición permitió en esta perspectiva que se implementaran unas determinadas ‘reglas del juego político’ que han configurado en el caso de Chile incentivos y restricciones para la gobernabilidad democrática. Las reglas del juego de la transición han seguido así gobernando e imponiendo las reglas de la democratización y de la gobernabilidad, posibilitando una suerte de consensualismo un tanto reduccionista y obligatorio, que ha dificultado una mayor densidad de democracia en Chile.⁸

Los porfiados hechos parecen confirmar algunas de estas ideas. En efecto, la democracia que se estableció en Chile ha estado fundada en un paradigma de gobernabilidad que vio en la participación ciudadana más bien una suerte de amenaza que una oportunidad. Por lo tanto, muchos de los espacios para la expresión social durante varios años a tendido a desdibujarse y restringir

significativamente. Tan solo se ha intentado revertir este proceso en los últimos años. Hay que recordar que tras el cuidado de la transición un número importante de actores sociales 'de' y 'la' sociedad en su conjunto se sometieron a una disciplina rigurosa dictada sobre todo desde el poder ejecutivo. Se suma a lo anterior, el hecho que los partidos políticos de la coalición de gobierno tendieron a ocupar con sus redes todos los ámbitos de la participación ciudadana restándole así vitalidad a la democracia directa y a la expresividad popular.

Este esquema se fortaleció debido a que las tareas prioritarias que se propusieron los gobiernos democráticos fueron la de reducir al máximo toda fuente de inestabilidad, acudiendo a compromisos de 'orden' con los movimientos sociales, para resguardar la gobernabilidad del nuevo régimen; y profundizar las bases de una economía de mercado que se requería.

El propio caso de Chile en mucho sentidos resultará siendo paradigmático. Desde antes del retorno formal a la democracia en la mente de los principales actores se habría desarrollado una nueva aproximación al debate internacional sobre el problema de la gobernabilidad, colocando el énfasis en la capacidad de gobernar y en las bases de sustentación política de la coalición gobernante frente a las 'fallas geológicas'. La respuesta que emerge sobre como se enfrentarán los desafíos de gobernabilidad en Chile se acerca mucho más a una visión ingenieril acerca de cómo abordar los procesos políticos y sociales.

Paralelamente, el debate en Chile en torno a la cuestión de la democracia se irá desplazando hacia la cuestión del perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática en tanto la eficacia gubernamental comenzará a ser asociada como fuente de legitimidad. De este modo, muchos de los cambios operados en Chile en los últimos años 15 años constituyen una atinada mezcla de cambio y continuidad que caracteriza a la democracia chilena desde 1990. En opinión de muchos ésta sería probablemente una de las razones por las cuales la transición chilena ha resultado exitosa.⁹

No cabe duda que es posible consignar éxitos en la performance de gobernabilidad en Chile. Pero aun hay aún una serie de desafíos pendientes. Una línea interpretativa intenta explicar este proceso desde el blindaje institucional de la post transición que habría devenido en una particular y no siempre exitosa relación entre modernización y subjetividad. En efecto, la sociedad chilena ha vivido en las últimas décadas un proceso de cambio cultural cuyas principales expresiones sociopolíticas han articulado una transformación sustantiva de la relación existente entre el Estado, la sociedad civil y la subjetividad. En estos procesos de transformación que han introducido cambios en la estructura del trabajo, en los hábitos de consumo y en la participación social de los ciudadanos, se va configurando un nuevo contexto social caracterizado por una relación difícil y compleja entre los procesos de modernización de las políticas del Estado y la subjetividad de la vida cotidiana.

La relación establecida y pauta por nuestras instituciones cooptadas por una peculiar transición condicionaron y moldearon la lógicas de vinculación entre el nuevo Estado y la sociedad civil. Estas se articularon sobre una nueva forma de subjetividad, desde la cual se posterga la legitimidad ciudadana y se promueve la estabilidad social. Desde esta perspectiva, los discursos de la transición democrática se han articulado sobre una estrategia de 'gobierno de la subjetividad' que posterga la soberanía de la sociedad civil y promueve la estabilidad de un proyecto modernizador con sus luces y sombras.

A la base de estas dificultades tenemos los problemas que se derivan de la necesidad simultánea de gobernabilidad y de construcción democrática. Esta compleja relación es la que de cierto modo ha dificultado avanzar con mayor rapidez en la calidad y profundización de la democracia en términos de densidad de la misma. De allí que los desafíos al paradigma de gobernabilidad de la democracia en Chile tienen que ver con como corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a sus propio funcionamiento, y completar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar las limitaciones generadoras de amenazas para el sistema.¹⁰

Estas deficiencias en el caso chileno, pero que sin duda son extensivas al resto de los países de la región, mucho tienen que ver con un número no menor de tensiones y desafíos que el paradigma de gobernabilidad no ha logrado resolver adecuadamente. Una caracterización de algunos de estos retos se ofrece en el capítulo 6 de este trabajo.

Estos sin duda no provienen ya de las existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia. Tales 'cuellos de botella' explican en cierto modo muchos de los problemas de calidad de nuestras democracias, los que son tributarios en no menor medida de las instituciones de la democracia que se han levantados al amparo de la emergencia del paradigma de gobernabilidad a comienzo de los años noventa. Lo cierto es que tan importante como el diagnóstico sincero que se haga de ellos es la discusión acerca de cómo convertir tales dificultades y déficit tributarios del los paradigma de gobernabilidad tanto económicos, políticos y sociales en oportunidades para la profundización en términos de calidad de nuestras democracias.

Ciertamente, no estamos frente a una crisis del paradigma de gobernabilidad democrática, pero sí de su transformación hacia uno más inclusivo. De este modo, no cabe duda que resulta cada vez más urgente dotar de más contenido subjetivo a ese continente que son las instituciones. El ejercicio de estabilización y blindaje al que hemos aludido para explicar en parte importante el agotamiento del actual desarrollo institucional en Chile, así como en el resto de América no cabe duda que está bajo sospecha. Hemos venido asistiendo en el último tiempo

a un proceso de deterioro de las instituciones que aunque lento, hoy ya no está más exento de crítica. Tampoco ya la propia subjetividad social condicionada o mediada por un discurso que se levanta desde la imagen de estabilidad y privatización de lo social en su imagen actual se sostiene por mucho tiempo.

El paso desde el énfasis en los mecanismos impositivos o coercitivos dejados como resultado del blindaje por la transición inconclusa, a mecanismos de elaboración comprometida, respetuosa de la diversidad y la autonomía, y autogeneradora de sus propias propuestas, decisiones y mecanismos sociales de control popular de las personas y de su subjetividad social, son un requisito indispensable para el desarrollo.

Al pensar en las condiciones para una adecuada gobernabilidad será preciso entender que las instituciones propias de una democracia representativa constituye solo una parte del problema de la gobernabilidad ya que por si solo no bastan para garantizarla.

Asegurar una mejor gobernabilidad supone necesariamente revertir la lógica de 'asintonía' que nuestras instituciones vienen evidenciando. Es necesario avanzar entonces en una relación menos asimétrica entre subjetividad y orden institucional. Parece estar a la base de lo anterior el promover y fortalecer los puentes que ayuden a disminuir la brecha existente, la promoción del capital social, de la participación y de la cultura cívica para servir de mediaciones en la tensión entre demandas sociales de autodeterminación e institucionalización del orden democrático. La gran tarea que está aún pendiente tiene que ver con el desafío de expandir la ciudadanía más allá de los márgenes constreñidores del paradigma actual de gobernabilidad. El resultado de esto sería una profundización de la democracia con un arraigo mucho más firme en la sociedad.

No cabe duda que las expectativas puestas en la administración de la actual presidenta chilena Michelle Bachelet en la dirección de avanzar hacia un gobierno más ciudadano corren en el sentido antes señalado. Esta ha señalado: «quiero impulsar un nuevo estilo de gobierno, un estilo ciudadano, cercano, participativo, una relación cercana con la gente, ya que es muy importante saber escuchar». Es decir, la promesa ciudadana está principalmente centrada en el estilo y el tipo de gobierno. De lo que se está hablando es principalmente del modo en que se ejerce la autoridad y, por lo tanto, del modo en que se toman las decisiones y de la forma en que se planifican las políticas públicas. En este sentido, deberíamos esperar que incluso el contenido de estas políticas, refuerce este estilo y estar en sintonía con la subjetividad de la ciudadanía.

El proceso democrático no se agota en las reglas de juego de las instituciones políticas, o en los métodos para conformar un gobierno. La democratización remite a la misma condición de la sociedad civil. Tiene que ver con un modo de vida, con un mundo cotidiano de relaciones. La democracia formal precisa com-

binarse con la democracia social. Así, no parece posible que la democracia formal, pueda consolidarse en un cuadro de miseria generalizada como el que afecta a las democracias de América Latina, que erosiona hoy la ciudadanía de las mayorías nacionales precisamente cuando más se plantea en los discursos su emancipación política.

Lo anterior está provocando que los ciudadanos pobres y sin educación tengan menos capacidad de participar efectiva e independientemente en el sistema democrático. Como resultado de esto, las políticas públicas, las leyes y servicios tenderán a no reflejar adecuadamente sus preferencias y necesidades de los sectores populares.¹¹

La consecuencia natural de esta situación es que, si los pobres perciben que no son adecuadamente representados o servidos por las políticas del Estado, se genera en estos un alto nivel de frustración respecto de la democracia, abriendo paso a soluciones extra institucionales que se están comenzando a expresar y encauzar a través de protestas que agravan el conflicto social y desestabilizan el sistema democrático amenazando nuestra frágil gobernabilidad. La desafección y retracción por una parte de los ciudadanos, y el neopopulismo por otra, son dos síntomas de una misma causa.

El logro de una adecuada gobernabilidad se basará entonces por sobre todo en una serie de acuerdos básicos entre la élite dirigente, los actores sociales estratégicos y una mayoría ciudadanía activa dirigidos tras el objetivo de buscar resolver los problemas públicos. Cuando dichos acuerdos básicos acerca de cómo enfrentar tales problemas logren plasmarse en consensos y adquieran luego carácter institucional, con la necesaria e imprescindible mediación de la sociedad estaremos en presencia de un paradigma de gobernabilidad mucho más en forma.

Notas

- ¹ Al considerar los problemas actuales del desarrollo, es imposible no tener en cuenta las políticas de la banca multilateral de desarrollo –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros–, que siguen siendo la fuente más importante de recursos financieros para una amplia gama de proyectos de desarrollo. Tanto el BM como el BID intentado avanzar desde el ámbito explicativo de la gobernabilidad a uno de carácter más operativo: cómo lograr las condiciones apropiadas en todos los niveles para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos del desarrollo económico. Se resalta el interés por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental.
- ² Desde el retorno a la democracia, durante los años 1980 y el 2005, ocho países han visto a su(s) presidente(s) obligado(s) a abandonar el cargo antes del fin de su mandato, como consecuencia de procedimientos de destitución o de manifestaciones de desconfianza expresadas en la calle: Guatemala, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina. Estas crisis, se resolvieron aplicando los procedimientos previstos en las constituciones, la más de bajo la fuerte presión internacional de países y organismos como la propia OEA para mantenerse dentro de los cauces democráticos.
- ³ Este proceso se observa claramente en el actual caso boliviano. El presidente Evo Morales ciertamente ha venido mostrando que posee una importante capacidad de contención de la demanda social. Esto ha quedado demostrado cuando el país se ha desmovilizado en los primeros meses de su gestión. La razón es que la gente va estar dispuesta a disciplinarse en sus demandas por el bien de ellos, y lo hacen porque le creen. El es al mismo tiempo la demanda social y la institución, el es el movimiento social y la institución del Estado. Esta es precisamente la panacea de la gobernabilidad fusionar las dos cosas, hacer de la sociedad Estado.
- ⁴ Para el caso de Chile como anota el ex presidente Patricio Aylwin (1990-1994) en entrevista sostenida con el autor de esta investigación “(...) las metas eran primero democracia, eso significaba estado de derecho, igualdad ante la ley, libertad, y en segundo lugar, derrotar la pobreza y derrotarla exigía crecimiento económico que se desarrollará bajo la fórmula de ‘crecimiento con equidad’”.
- ⁵ Como observa el informe regional de FLACSO sobre gobernabilidad en América Latina (2004:21-22) no cabe duda que los ciudadanos y ciudadanas tienen capacidad para votar y elegir a sus representantes, pero ciertamente eso no se expresa en una mayor protección de otros derechos esenciales en un sistema democrático. De un universo de 21 países sólo en 6 existe un pleno respeto a las libertades civiles incluyendo el derecho a asociación, el respeto por la libertad de expresión, libertad de asociación colectiva, la protección de la integridad de las personas respecto de abusos de poder por parte de una autoridad, etc. Según señala el citado informe desde 1988 a la fecha no se observan grandes cambios en la tendencia vinculada al respecto de libertades civiles.
- ⁶ Recientemente en una entrevista la Presidenta Michelle Bachelet dijo a una revista brasileña que la transición en Chile “está completa, pero no es perfecta”. Según la mandataria, el proceso que empezó tras el fin del régimen de Augusto Pinochet tiene “tareas pendientes”, entre las que citó una reforma del proceso electoral, el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas y una descentralización más profunda. Bachelet dijo a la *Revista Época* que el país que recibió de Ricardo Lagos “avanzó mucho gracias a una disciplina fiscal, a la estabilidad económica y política, y a una cohesión social más fuerte”.
- ⁷ Como señala el ex Ministro Secretario General de Gobierno de Chile (1990-1994) Enrique Correa en entrevista sostenida con el autor de esta investigación “la transición fue un camino gradualista, bastante consciente, bastante racional. Tengo la impresión que nuestros gobernantes, tenían ya en la cabeza los conceptos claves que han presidido estos años. Ahora, no es que hayan sido ni profetas, ni dioses ni milagrosos, sino que muchas de las cosas que han ocurrido en el tiempo han tenido que ver con un conjunto de circunstancias que se conjugaron. Yo diría que los conceptos básicos ya estaban en la cabeza de Aylwin, Frei y Lagos”.

-
- ⁸ Este fenómeno explica en gran medida la creciente desafección hacia la política. Según un informe de FLACSO (2004) transcurridos más de una década de procesos de transición democrática, se observa que de un universo de 21 países de América Latina, sólo en la mitad de ellos existe pleno respeto de los derechos políticos, considerando el derecho a sufragio, la alternancia en el poder, el derecho a emitir un voto secreto y libre de presiones, entre otros derechos políticos.
- ⁹ Claramente en medio de las crisis de gobernabilidad que conocen numerosos países de América Latina hoy, no cabe dudas que Chile es excepción. Los datos referidos a su economía son ciertamente mucho más alentadores que en el resto de la región. Pero el elemento distintivo parece estar en el estilo que han impuesto los gobiernos de la Concertación y especialmente sus gobernantes que siempre han buscado articular acuerdos. Después de 15 años, los tres gobiernos sucesivos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y de Ricardo Lagos, no han cesado de avanzar gradual prudentemente en todos los sectores en razón de esta obligación de buscar el apoyo a la decisión.
- ¹⁰ A pesar de las recientes reformas a la Constitución Chilena realizadas a fines del año 2005 destinada a profundizar la democracia, aún se requiere avanzar como los señala FLACSO (2005) en una segunda generación de reformas especialmente en tres ámbitos: representatividad, inclusión, y balance y control.
- ¹¹ Los datos parecen seguir confirmando ésta hipótesis. La causa fundamental de la apatía latinoamericana hacia la democracia, según el PNUD, parecen ser los escasos logros económicos y sociales entregados en las últimas tres décadas por la mayoría de gobiernos. El avance de la democracia en la región no ha conseguido disminuir la pobreza ni la desigualdad. Sobre este último punto, Latinoamérica sigue siendo el lugar del mundo con la distribución más inequitativa de la riqueza. De acuerdo con el informe del PNUD (2004), el 10 por ciento de los más ricos percibe 30 veces más ingreso que el 10 por ciento de los más pobres.

Bibliografía

- Acuña, C. y M. Tommassi (1999) 'Reflexiones sobre las reformas institucionales requeridas para América latina' [Trabajo presentado en la Conferencia Reformas institucionales, crecimiento y desarrollo humano] [en línea] <http://www.capacitacion.mencon.gov.ar/manuales/reglas%20macro%20fiscales/r12-1.html>.
- Achard, D. y M. Flores (1997) *Gobernabilidad: reportaje de América Latina*. Ciudad de México: FCE.
- Agüero, F. y R. Urzúa. (1998) *Fracturas a la gobernabilidad democrática*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Aguilar, L. (2000) *Antología de la política pública (4 volúmenes)* [Presentación del volumen 1] Ciudad de México: Porrúa Editores.
- Alcántara, M. (1991) 'Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América latina'. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 74:113-130. Madrid.
- (1992) 'Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo'. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 11:9-42. Madrid.
- (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1998) 'Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación'. *Revista Mexicana de Sociología*. 50(2): 147-164.
- Almond, G. y S. Verba (1970) *La cultura cívica*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Álvarez, E. (1996) *Maldito mercado: Manifiesto contra el fundamentalismo neoliberal*. Madrid: Ediciones B, Grupo Zeta.
- Arbos, X. y S. Giner (1993) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Aricó, J. (1988) *La cola del diablo: itinerario de Gramsci en América Latina*. Buenos Aires: Puntosur Editores.

- Arocena, R. y J. Sutz (2004) 'Desigualdad, subdesarrollo y proceso de aprendizaje'. *Revista Nueva Sociedad* 193: 46-61.
- Arriagada, G. (1997) 'Chile: ¿Hacia donde van los partidos?'. *Partidos políticos y gestión estratégica*, pp. 295-300. Santiago: ILPES.
- (2001) '¿Esta superado el modelo?', obtenido el 30/05/2003 [en línea] www.asuntospublicos.org.
- (2005) 'Autopsia del sistema binominal'. Informes 463 y 464, Obtenido el 15/12/2005 [en línea] <http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2448>.
- (1998) *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Astorquiza, P. (1991) 'La Encíclica Centesimus Annus'. *Revista de Estudios Públicos* 44:17-37. Santiago: CEP.
- Avetikian T. (ed.) (1986) 'Acuerdo Nacional y transición a la democracia'. *Revista Estudios Públicos* 21:1-93. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Barraza, B. (1995) 'Gobernabilidad y desarrollo: La visión del BID y BM'. *Revista PRISMA N° 13* septiembre-octubre, [en línea] <http://www.tercermundo.economico.org.uy/TME-87/RedBancos.html>.
- Barreda, M. y A. Costafreda (2002) 'La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 11:167-194. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- (2003) 'La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidad institucionales en América Latina', en Carlo Benetti y Fernando Carrillo-Flórez (eds.) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, pp. 115-141. Washington DC.: BID
- BCN [Biblioteca del Congreso] (2005) 'La reforma procesal penal en Chile'. Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido el 20/11/2005 [en línea] http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_articulo_en_profundidad.php?id_subarticulo=428&id_destaca=277
- Bell, D. (1979) *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bengoa, J. y E. Tironi (1994) 'Una mirada retrospectiva: entrevista a Patricio Aylwin'. *Revista Proposiciones* 25:8-14. Santiago: Corporación SUR.
- BID [Banco Interamericano de Desarrollo] (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina: Informe 1998-1999*. Washington DC: BID.
- Birch, A. (1994) 'Overload, ungovernability and deslegitimation: the theories and the British case' *British Journal of Political Science* 14:135-160.
- Birdsall, N. y A. De La Torre (2001) *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social de Latinoamérica*. Washington, DC: Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano.

- Bobbio, N. (1987) *Estado, gobierno y sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés.
- (1996) *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: FCE.
- Boeninger, E. (1993) 'La gobernabilidad. Un concepto multidimensional'. *Revista Estudios Internacionales*. 105:79-94. Santiago: Universidad de Chile.
- (1998) *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Boisier, S. (2003) 'La doctrina (oculta) de la descentralización chilena', en *Desarrollo regional: balance de una década de gobiernos regionales*, pp.173-194. Santiago: MIDEPLAN.
- Bourricaud, F. (1992) 'Governance at the center and the periphery'. En El Albalá-Bertrand, Luis (eds.) *Democratic culture and governance*, pp.35-49. UNESCO/Hispanamerica. Gaithersburgs.
- Bouzas, R. y French-Davis, R. (1998) 'La globalización y gobernabilidad en los países en desarrollo'. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, pp.:125-137, Santiago.
- Braslavsky, C. y G. Cosse (1996) 'Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones'. *Documentos PREAL* N° 5. Buenos Aires.
- Bresser, L. C. y G. Cunill (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Brunner, J.J. (1998) 'Malestar en la sociedad chilena: ¿de qué exactamente estamos hablando?' *Estudios Públicos* 72:173-198.
- Buchanan, J. y R. Wagner (1983) *Déficit del sector público y democracia*. Madrid: Rialp. Madrid. [Traducción de 1977. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press, Nueva York].
- Burchardt, H. (2004) 'El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?'. *Revista Nueva Sociedad* 193: 119-131.
- Camou, A. (1993) 'Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta'. *Revista Nueva Sociedad* 128: 103-119.
- (1997) 'América Latina: una democracia toda por hacerse'. *Revista Metapolítica* 1(4):556-576. Ciudad de México.
- (2001) *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio premilitar*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Campione, D. (1997) 'El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 9:103-130. Caracas: CLAD
- Cansino, C. (1993) 'La consolidación de la democracia en América Latina: problemas y desafíos'. *Revista Foro Internacional del Colegio de México* 4(32):716-733.
- Cardemil, A. (2004) 'Intervención Diputado Alberto Cardemil en sesión de la Cámara de Diputados'. [en línea] www.camara.cl/boletin.bak/LEGIS350/deb37.html-ResultadoSuplementario

- Carey, J. (1999) 'Partidos, coaliciones y el Congreso chilenos en años noventa'. *Revista Política y Gobierno* 6 (2): 365-405. Ciudad de México.
- Carrillo, F. (ed.) (2001) *Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- Castel, R. (1999) 'Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial', en J. Carpio, I. Vovacovsky (eds.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, pp.25-29. Río de Janeiro: FCE, FLACSO, SIEMPRO.
- Castells, M. (2005) *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: FCE.
- Cavallo A., Salazar, M. y Sepúlveda, O. (1991) *La historia oculta del régimen militar*. Santiago: Editorial Grijalbo.
- Cavallo, A. (1992) *Los hombres de la transición*. Santiago: Editorial Grijalbo.
- (1998) *La historia oculta de la transición*. Santiago: Editorial Grijalbo.
- Cavarozzi, M. (1991) 'Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina'. *Revista Paraguaya de Sociología*, 80:131-154. Asunción.
- (2000) 'Modelos de desarrollo y participación política en América latina: legados y paradojas', en B. Kliksberg y L. Tomassini (eds.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, pp.197-215. Buenos Aires: FCE.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (2000) 'Economía de América Latina. Equidad, desarrollo y Ciudadanía', en *Agenda Social* Tomo II. Bogotá: Alfa-Omega.
- Comblin, J. (1978) *El poder militar en América Latina*. Salamanca: Editorial. Sígueme.
- Coppedge, M. (1994) 'Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina'. *Revista Síntesis*, 22:61-88. Madrid.
- (1996) 'El concepto de la gobernabilidad: Modelos positivos y negativos'. [Seminario Internacional: Ecuador un problema de gobernabilidad] Quito: CORDES, PNUD.
- (2001) 'Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina'. En Camou A (ed.) *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio premilitar*, pp. 211-240. México: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Cornejo, E. (2005) 'Hacia una transformación del Estado en América Latina'. *Revista Nueva Sociedad* 199:104-119.
- Correa, S. et al (2001) *El siglo XX Chileno*. Editorial Sudamericana, Santiago.
- Cortés-Terzi A. (2002) E. Tironi, P. Halpern et al. '¿Nueva intelectualidad. Nueva ciencia social?'. Informe de Política Nacional N° 38. [en línea] <http://www.asuntospublicos.org>.
- Cruz, C. (2001) 'Gobernabilidad y «governace» democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional'. *Magazine* N° 22. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Cheibub, JA. y F. Limongi (2004) 'Democracia y cultura política'. *Revista Metapolítica*, 33:52-69. Ciudad de México.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Editorial Tecnos, Madrid.
- De La Parra, M. A. (1997) *La mala memoria*. Santiago: Editorial Planeta.
- De Merodio, M. (2003) 'La infraestructura institucional: requisito y vehículo de una reforma efectiva y sostenible del Estado'. [VIII Congreso Internacional del CLAD] Ciudad de Panamá.
- DeFerrari, D. (1996) 'Governace o las tribulaciones de un terminólogo'. [en línea] <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>
- Del Búfalo, E. (1996) 'Estado, sociedad y pobreza en América latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social'. *Revista Reforma y Democracia* 5:1-28 Caracas: CLAD.
- Deutsch, K. (1988) *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*. Ciudad de México: FCE.
- Di Palma, G. (1988) 'La consolidación democrática. Una visión minimalista'. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 42, Madrid, pp. 67-92.
- Douglass, M. (1996) *Cómo piensan las Instituciones*. Madrid: Alianza.
- Drake, P. y I. Jaksis (eds.). (2002) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM.
- Dror, Y. (1994), *La Capacidad de Gobernar*. Barcelona: Círculo de lectores.
- Echegollen, A. (1998) 'Cultura e imaginarios políticos en América Latina'. *Revista Metapolítica* 2(7):495-511. México.
- Edwards, A. (1984) *La fronda aristocrática*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Egaña, J. L. (1999) *El sistema constitucional de Chile. Síntesis Crítica*. Santiago: Imprenta Alfabeto.
- Faletto, E. (1991) '¿Qué pasó con Gramsci?'. *Revista Nueva Sociedad* 115:90-97. Caracas.
- Feldman, E. (2000) 'A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 7:1-5. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- (2001) 'La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad'. *Revista Instituciones y democracia* 8-9:367-384. Barcelona: Instituto Internacional de gobernabilidad.
- Fernández, M. (2000) 'El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas', en Squella A. y O. Sunkel (eds.) *Democratizar la democracia: reformas pendientes*, pp. 105-119. Santiago: Universidad de Chile, LOM.

- Ffrench-Davis, R. (1991) 'Herencia y desafío económicos de la democracia chilena'. *Revista Nueva Sociedad* 111:23-32.
- (2003) 'Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad'. *Revista Nueva Sociedad* 183:70-90.
- FLACSO [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales] (2005) *Agenda democrática*. Santiago: FLACSO.
- Fleury, S. (2004b) 'Ciudadanía, exclusión y democracia'. *Revista Nueva Sociedad* 193: 62-75.
- (2000). *Gobernabilidad democrática en América Latina*. Washington DC: INDES (mimeo).
- (2004a) 'Construcción de ciudadanías en entornos de desigualdad'. En C. Benetti y F. Carrillo-Flórez (eds.) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, pp. 81-110. Washington DC: BID
- Flisfisch, A. (1989) 'Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión'. *Revista Mexicana de Sociología* 51(3):113-133.
- Franco, R. (1996) 'Los paradigmas de la política social'. *Revista de la CEPAL* 58:9-22. Santiago: CEPAL.
- Friedman, M. (1995) 'Selección de escritos políticos y económicos de Milton Friedman', *Revista de Estudios Públicos* 60: 431-484 [Harald Bayer (ed.)] Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Fuentes, C. (2004) 'Calidad de la democracia en Chile. Agenda de reformas'. [en línea] <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=580>
- (2002) 'Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos' en P. Drake y I. Jaksic (eds.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventas*, pp. 191-222. Santiago: LOM.
- (2005) *Agenda Democrática*. FLACSO, Santiago.
- Fuentes, C. y D. Álvarez (2005) '¿América Latina en la encrucijada?: Factores de riesgo e inseguridad'. *Revista Nueva Sociedad* 198:75-88.
- Fuentes, C. y F. Rojas (2004) *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional 2004*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Garretón, M.A. (1993) 'Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena' *Revista Nueva Sociedad* 128:148-157. Caracas.
- (2004) 'De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena'. *Revista Política* 42:179-206 Santiago: INAP-U. de Chile.
- (1987) *Reconstruir la política*. Santiago: Editorial Andante.
- (1991) 'La democratización política en Chile: Transición, inauguración y evolución'. *Revista de Estudios Públicos* 42:101-133. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (1995) *Hacia una nueva era política: Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: FCE.

- (2005) 'Logros, límites tareas pendientes de la democratización política chilena' [Ponencia presentada al seminario 'Governance and Social Justice in Cuba: Past, Present, and Future'. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México].
- Giddens, A. (1999) *La Tercera Vía*. Madrid: Taurus.
- Godoy, O. (1999) 'La transición chilena a la democracia: pactada'. *Revista Estudios Públicos* 74:79-106. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (2001) 'Democracia y razón pública: en torno a John Rawls'. *Revista Estudios Públicos* 81:39-65. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (1992) 'Liberalismo, ilustración y dignidad del hombre'. *Revista Estudios Públicos* 45:5-17. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (2003) 'Parlamento, presidencialismo y democracia protegida'. *Revista de Ciencia Política*, 23(2): 7-24. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Góngora, M. (1988) *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile. Siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Güell, P. (2002) 'La construcción social de la gobernabilidad: capital social, participación y cultura cívica' [mimeo].
- Güell, P. y N. Lechner (2002) 'La globalización y los desafíos culturales de la gobernanza', en C. Maggi y D. Messer (eds.) *Gobernanza global: Una mirada desde América Latina*, pp. 79-92 Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Guzmán, A. (1990) 'El movimiento estudiantil de reforma y el gremialismo en la época de la Reforma Universitaria (1959-1967)' [Tesis de Grado] Instituto de Historia Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Guzmán, E. (2000) 'Apariencia y realidad: comentarios al sistema electoral chileno de Mario Fernández', en A. Squella y O. Sunkel (eds.) *Democratizar la democracia: reformas pendientes*, pp.121-131. Santiago: Universidad de Chile/ LOM.
- Habermas, J. (1988) *Ensayos políticos*. Barcelona: Península.
- (1986) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrotu.
- Hermet, G. (200) 'Democratizar la democracia'. *Revista de Ciencia Política* 20(2):3-176. Santiago: Universidad Católica.
- Hoffman, K. y M. A. Centeno (2004) 'El continente invertido: desigualdad en América Latina'. *Revista Nueva Sociedad* 193:97-118. <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>
- Huneus C. (1997) 'La autodisolución de la "Democracia protegida" en Chile'. *Revista de Ciencia Política* 19(1): 61-86 Santiago: Universidad Católica.
- (1989) 'La derrota del General Pinochet. El plebiscito del 5 de octubre de 1988 en Chile'. *Revista Opciones* N° 15, Santiago.
- (2003) *Chile un país dividido: La actualidad del pasado*. Editorial Santiago: Catalonia.

- (2005) La desigualdad en el Chile de hoy: Una aproximación política. Obtenido el 15/11/2005 [en línea] <http://www.asuntospublicos.org/detalle.php?id=2622>.
- Huneus y C. Berrios, F. (2002) 'El Congreso Nacional Chileno'. [en línea] www.cerc.cl/Publicaciones/El%20Congreso%20Nacional%20chileno.pdf
- Huntington, S. (1995) 'La ingobernabilidad de la democracia'. En: *Espacios, Revista Centroamericana de Cultura política*. 3: 71-89. San José: FLACSO.
- (1994) *La tercera ola. La democracia a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Huntington, S. M. Crozier, J. Watanuki, J. (1975) *The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the trilatetal commission*. Nueva York: New York University Press.
- Insulza, J. M. (2005) 'Discurso en la Sesión inaugural del trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la asamblea general de la Organización de los Estados Americanos' 15/12/2005 [en línea] <http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0104>
- Jessop, B. (1999) 'El ascenso del buen gobierno y los riesgos del fracaso: El desarrollo económico' [en línea] <http://www.unesco.org/155j/rics/jessopspa.html>.
- Jocelyn-Holt, A. (1997) *El peso de la noche: Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago: Planeta.
- (1998) *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Santiago: Planeta/Ariel.
- Joignant, A. (Ed.) (1999) 'De la «democracia de los acuerdos» a los dilemas de la polis: ¿transición incompleta o ciudadanía pendiente?', en A. Menéndez-Carrión y A. Joignant (eds.) *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*, pp.:13-48. Santiago: Planeta.
- Karl, T. (1991) 'Dilemas de la democratización en América Latina', en Barba, Carlos, comp. *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, pp. 403-444. Ciudad de México: Grupo Editorial Angel Porrúa.
- Kauffman, D. et al (2000) 'Aggregations Governance Indicators'. Policy Research Working Paper 2195, 2000 [en línea] <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2356.pdf>.
- Kuhn, T. (1971) *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México: FCE.
- Lechner, N. (1992) 'Transición y democracia en Chile', en R. Mayorga (ed.) *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, pp. 173-176. Caracas: Nueva Sociedad.
- (1990) *Los patios interiores de la democracia: Subjetividad y política*. Santiago: FCE.
- (2002) '¿Cómo reconstruimos un nosotros?' [en línea] www.desarrollohumano.cl/pdf/red (última consulta: abril 2004).

- Lijphart, A. (1995) *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Linz, J. (1989) 'Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo'. *Estudios Públicos*. 23: 5-58. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (1990) 'Transiciones a la democracia'. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51:9-33. Madrid.
- (1996) 'Hacia la consolidación democrática'. *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad* 2: 29-50.
- (1999) 'Las restricciones temporales de la democracia', en A. Schedler y J. Santiso (eds.), *Tiempo y Democracia*, pp. 27-56. Caracas: Colección Nubes y Tierra, Editorial Nueva Sociedad.
- (2003) *La quiebra de las democracias*. Santiago: FCE.
- (1986) 'Del autoritarismo a la democracia'. *Estudios Públicos* 23:5-58 Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (1992) 'Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias'. [Discurso de investidura de Doctor «Honoris Causa»] Madrid: Universidad Autónoma.
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, S. (1967) 'Cleavage structures, party systems and voter alignments. An introduction', en *Party Systems and Voter Alignment: Cross National perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Lowenthal, A. (1993) 'Latin America: Ready for Partnership?', *Foreign Affairs* (America and World). [Revista Newsweek, 09/05/1994].
- Mainwaring, S. y S. Share (1986) 'Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España'. *Revista de Estudios Políticos* 49, Madrid.
- Mainwaring, S. (1999) 'La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998'. *Revista Política y gobierno* 2(6): 315-363. Ciudad de México
- Maira, L. (1998) *Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX*. Santiago: LOM.
- March, J.G. y J. P. Olsen (1993) 'El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política'. *Revista Zona Abierta* 63/64: 1-45. Madrid.
- Matus, C. (1998) *Adiós Señor Presidente*. Santiago: LOM.
- Mayntz, R. (2000) 'Nuevos desafíos de la teoría de governance'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 7 [en línea] <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=187626>. Barcelona: Instituto Internacional de gobernabilidad.
- Medellín, P. (2002) 'Gobernabilidad y globalización en América latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática'. *Colección de Documentos* N° 92. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Meller, P. (2002) 'Pobreza y distribución del ingreso en Chile', en P. Drake y I. Jaksic (eds.) *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*, pp. 41-63. Santiago: LOM

- Méndez, R. y O. Godoy (1988) '¿Por qué ganó el «NO»?'. *Revista Estudios Públicos* 33:83-134. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Ménendez-Carrión, A. y A. Joignant (eds.) (1999) *La caja de Pandora: El retorno de la transición chilena*. Santiago: Plantea/ Ariel.
- Montes, P. (2002) *El desorden neoliberal*. Buenos Aires: Trotta.
- Morlino, L. (1985) 'Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis'. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, L. (1986) 'Consolidación democrática: Definición, modelos, hipótesis'. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 35:7-61. Madrid
- Moulian, T. (1994) 'Limitaciones de la transición a la democracia en Chile'. *Revista Propositiones* 25:25-33. Santiago: Corporación SUR.
- Moulian, T. (1997) *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM/ ARCIS.
- Navia, P. (2004) *Las grandes alamedas. El Chile post Pinochet*. Santiago: La Tercera-Mondadori.
- Nogueira, H. (2000) *Estado de derecho, buen gobierno, gobernabilidad o gobernanza*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.
- Nohlen, D. (2000) 'Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina'. [en línea] http://www.ife.org.mx/InternetCDA/BibliotecaVirtual/index_deceyec.jsp?cP=Labor%20Editorial&cH=Conf%20Magistrales&pagina=CONF-MAGISTRALES
- Nolte, D. (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: FCE.
- Nolte, D. (2003) 'El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada'. *Revista de Ciencia Política* 23(2):43-67. Santiago: Universidad Católica.
- North, D. (1996) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: FCE.
- Nun, José (2002) *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los partidos?*. Buenos Aires: FCE.
- O'Donnell, G (1996) 'Otra institucionalización'. *Revista Política y Gobierno* 3(2): 219-244.
- (1997) '¿Democracia delegativa?'. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, pp. 287-304. Buenos Aires: Paidós.
- (1998) 'Accountability Horizontal'. *Revista Ágora* 8: 5-34
- (2006) *Diario Financiero* 10/03/2006
- (1986) 1966-1973, *El Estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- O'Connors, J. (1986) *Accumulation Crisis*. Nueva York: Basil Blackwell.
- O'Connors, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the Sstate*. Nueva York: St. Martin's Press.

- O'Donnell, G., P. Schmitter, L. Whitehead (1989) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Buenos Aires: Paidós. [4 volúmenes]
- Ocampo, J. A. (2001) 'Retomar la agenda del desarrollo'. *Revista de la CEPAL* 74:7-19. Santiago: CEPAL.
- Ominami, C. (2004) *El Mercurio de Valparaíso* 24/04/2004.
- Oppenheimer, A. (2005) *Cuentos chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ostrom, E. (1998) 'A behavior approach to rational choice theory of collective action'. *American Political Science Review* 92: 1-22.
- Otano, R. (1995) *Crónica de la transición*. Editorial. Santiago: Planeta.
- Paramio, L. (2002). 'Reforma del Estado y desconfianza política'. Ponencia presentada en el VII Congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002:8-11, Lisboa.
- Pasquino, G. (1988) 'Gobernabilidad', en N. Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, pp. 192-199. [Suplemento]. Madrid: Siglo XXI.
- Payne, M. (1999) 'Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado'. *Revista Reforma y Democracia* 13:117-140 CLAD: Caracas.
- Peña, C. (2004) 'Locke y la filosofía política'. *Revista de Ciencia Política* 2:133-141.
- Peters, G. (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pharr, S & Putnam, R. (Eds.) (2000) *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press.
- Pinedo, J. (1996) (2000) 'Pensar en (la) transición: Intelectuales chilenos durante el proceso de transición a la democracia 1990-1999' *Revista Universum* 15:189-232. Talca: Universidad de Talca
- Pinedo, J. (1996) 'Una metáfora de país: la discusión entorno a la presencia de Chile en el pabellón de Sevilla 1992' en C. Ossandón (ed.) *Ensayismo y modernidad en América Latina, Santiago*, pp. 45-70. Santiago: Arcis-LOM.
- Pinto, A. (1991) *América latina: una visión estructuralista*. Ciudad de México: UNAM.
- (1985) 'Notas sobre estilos de desarrollo, origen, naturaleza y esquema conceptual'. [Documento de trabajo 40] Santiago: SUR.
- Pintos, J. L. (1994) 'Los imaginarios sociales: la nueva construcción de la realidad social' [en línea]: <http://web.usc.es/~jlpintos/articulos/imaginarios.htm>
- Pizarro, R. (2005) 'Agenda económica propia'. *Revista Nueva Sociedad* 199:120-139.
- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo] (1997) *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Ediciones Naciones Unidas.

- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo] (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (fecha de consulta 21/04/04) [en línea] www.democracia.undp.org
- Portantiero, J. C. (1988) *La producción de un orden: Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Posner, R. (1998) 'Utilitarismo, economía y teoría del derecho'. *Revista Estudios Públicos* 69: 208-257. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Powell W. y P. Dimaggio (eds) (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Ciudad de México: FCE..
- Prats, J. (2000) 'Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política'. *Revista DHIAL* 3 [en línea] Obtenido el 30 de enero del 2001 en: <http://www.iigov.org> (consulta: enero 2001).
- (2001) 'Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 11:167-194. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- (2003) '¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política'. Paper 43 [en línea]. Obtenido el 20 de noviembre de 2004 en http://www.iigov.org/paper/?p=4_0043.
- Prats, J. O. (2003) 'El concepto y el análisis de la gobernabilidad'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 13-14: 239-269. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Pressacco, F. (ed.) (2000) 'Chile. Descentralización, municipio y participación ciudadana. Síntesis de estudio de caso', en *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, pp.13-60. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Przeworski, A. (1991) 'Algunos problemas en el estudio de las transiciones a la democracia', en G. O'Donnell et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 3:79-104. Buenos Aires: Paidós.
- (1991) *Democracy and the Market*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Przeworski, A., M. Alvarez, J.A. Cheibub y F. Limogni (1996) 'Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias' en *Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, pp. 89-108.
- Rawls, J. (1986) 'Justicia distributiva'. *Revista Estudios Públicos* 24:53-90. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Rehren, A. (2001) 'La presidencia y el parlamento como instituciones representativa: los casos de Argentina, Chile y Francia'. *Revista de Ciencia Política*, 21(2): 122-151, Santiago: Universidad Católica.
- Rhodes, R. (1997) 'El institucionalismo', en Marsh D. y F. Stoker (Eds.). *Teorías y métodos de la ciencia política*, pp. 53-67. Madrid: Alianza.

- Rojas, J. (2003) 'Chile: el difícil y truncado camino hacia el desarrollo'. *Revista Nueva Sociedad* 185:50-61.
- Rojas, M. (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. Costa Rica: FLACSO.
- Salazar, G. (1998) 'De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales)'. *Revista Proposiciones* 28:1-20. Santiago: SUR.
- Saldomando, A. (2002) *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado*. Managua: Centro Editorial de la Mujer.
- Sandoval, J. (2002) 'Ciudadanía, «gobierno» de la subjetividad y políticas sociales'. *Revista Ultima Década* 17: 161-177. Viña del Mar: CIDPA.
- Santiso, C. (2001) 'Gobernabilidad democráticas y reformas económicas de segunda generación en América latina'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 8-9:325-366. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Santiso, J. (2001) 'La democracia como horizonte de espera y campos de experiencia: El ejemplo chileno'. *Revista de Ciencia Política* 21(2):69-100. Santiago: Universidad Católica.
- (1996) 'En el jardín de los senderos que se bifurcan: la trayectoria chilena'. *Foro Internacional* 167:186-226. Ciudad de México.
- (1997) 'Los relojes y las nubes: tiempo y democratización en América Latina y Europa del Este'. *Revista Política y Gobierno* 4(1) 43-80. Ciudad de México.
- (2000) 'La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspaños y las autosubversiones'. *Revista de la CEPAL* 70: 91-106. Santiago: CEPAL.
- Sartori, G. (1988) *Teoría de la democracia. Tomo 2 Los problemas clásicos*, pp. 416-443. Buenos Aires: Editorial REI.
- Scully, T. (1992) *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN- Notre Dame.
- Schedler, A. (1999) 'La democracia y el tiempo: una invitación' en A. Schedler y J. Santiso (eds.) *Tiempo y Democracia*, pp.7-26. Caracas: Colección Nubes y Tierra, Editorial Nueva Sociedad.
- (2000) '¿Cómo observar la consolidación democrática?'. *Revista Metapolítica* 4(15):11-29. Ciudad de México.
- Schmitter, P. (1988) 'La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes de Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad', en S. Berger (ed.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, pp. 353-402. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- (1991) Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones. En: Barba, Carlos, (comp.) *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, pp. 101-118. Ciudad de México: Grupo Editorial Angel Porrúa.

- Schmitter, P. y J. Santiso (1999) 'Tres dimensiones temporales de la consolidación democrática' en A. Schedler y J. Santiso (eds.) *Tiempo y Democracia*, pp. 99-133 Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Sen, A. (1989) *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza.
- (1995) *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sharpf, F. (2001) 'European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity.' Working Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. [en línea] <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>.
- (2000) 'Institutions in comparative policy research'. Working Paper 00/3. Köln:Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. [en línea] <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.html>
- Siavelis, P. (1997) 'Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet'. [versión revisada y actualizada del artículo en inglés: "Executive-legislative relations in post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment"]. En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2004) 'Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la concertación?'. *Revista de Ciencia Política*, 24(1):58-80. Santiago: Universidad Católica.
- Silva, P y M.A. Centeno (eds.) (1998) *The Politics of Expertise in Latin America*. Londres: Macmillan.
- Silva, P. (2003) 'The new political order in Latin America: Towards technocratic democracies?'. En R. Gwynne y C. Kay (eds.), *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, pp. 51-64. Nueva York: Oxford University Press.
- (1991) 'Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN'. *Journal of Latin American Studies*, 23:385-410.
- (1997) 'Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina'. *Revista Nueva Sociedad*, 152:68-77. Caracas.
- Silva, P. y M. A. Centeno (1996) The politics of expertise and technocratic ascendancy in Latin America. Center for Latin American Studies (CEDLA).
- Sojo, C. (2000) 'Gobernabilidad democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades'. *Colección de Papers N° 48*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Stigler, G. (1992) 'La escuela de Chicago'. *Revista Estudios Públicos* 47. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Stiglitz, J. (2002) *El malestar de la globalización*. México: Taurus.
- (1998) 'Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago'. [Presentado en el seminario «Estabilidad y desarrollo económico

Bibliografía

- en Costa Rica: Las reformas pendientes,» San José, abril de 1998. Washington, DC.: Banco Mundial.]
- Sundquist, J. (1992) *Constitutional reform and effective government*. Washington, D.C: The Brookings Institution
- Tagle, M. (ed.) (1992) *La crisis de la democracia en Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Thorp, R. M. (1998) *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina*. Washington DC: BID.
- Thwaites, M. (2001) 'Tecnócratas vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política v/s administración', [en línea] <http://www.top.org.ar/publicac.htm> [versión original, *Revista Encrucijadas* 6, Universidad de Buenos Aires].
- Tironi, E. (2002) *El cambio está aquí*. Santiago: Grupo-Tercera Mondadori.
- (1987) 'Marginalidad, movimientos sociales y democracia'. *Revista Perspectivas* 14: 3-223. Santiago: Sur Investigadores.
- (1997) *La transición democrática*. Santiago: Dolmen
- (1999) *La irrupción de las masas y el malestar de la elites*. Santiago: Editorial Grijalbo.
- Tironi, E. y F. Agüero (1999) '¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?'. *Revista Estudios Públicos* 74:151-168. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Tobar, M. (2003) 'Balance político institucional de los gobiernos regionales', en *Desarrollo regional: balance de una década de gobiernos regionales*, pp. 80-130. Santiago: MDEPLAN.
- Tomassini, L. (1993) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Serie de Monografías N° 9. Washington D.C: BID.
- (1998) 'Gobernabilidad y políticas públicas', en R. Urzúa y F. Agüero *Fracturas a la gobernabilidad democrática*, pp. 31-64. Santiago: Centro de análisis de políticas Públicas-Universidad de Chile.
- (2001) 'Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina', en Carrillo-Flórez F. (Eds.) *Democracia en déficit*, pp.45-78. Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torcal M. y Mainwaring, S. (2000) 'The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95'. *British Journal of Political Science* 33(1):55-48.
- Torres-Rivas (1993) *Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis*. *Revista Nueva Sociedad* 128:88-101. Caracas.
- Urzúa, R. (1998) '¿Son gobernables nuestras democracias?'. en Urzúa, R. y F. Agüero *Fracturas a la gobernabilidad democrática*, pp. 139-176. Santiago: Centro de análisis de políticas Públicas-Universidad de Chile.
- Valderrama, M. (2001) 'Renovación socialista y renovación historiográfica'. Documento N° 5, *Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad* [Universidad de Chile].

- Valdés, J. G. (1989) *La escuela de Chicago, operación Chile*. Buenos Aires: Grupo Z.
- Valenzuela, A. (2003) *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: FCE.
- Valenzuela, A. y A. Wilde (1984) 'El Congreso y la democratización en Chile'. *Revista Alternativas* 3, pp. 5-40, Santiago: CERC.
- Valenzuela, S. y T. Scully (1993) 'De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y del sistema de partidos en Chile'. *Revista de Estudios Públicos* 51:195-228. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Verdugo, P. y C. Hertz (1990) *Operación siglo XX*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco
- Vergara, P. (1984) *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: FLACSO.
- Zaldivar, A. (2004) *Diario Estrategia* 24/03/04.
- Zumbado, F. (1997) 'Introducción: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Político: el caso del PNUD en América Latina y el Caribe', en PNUD *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Ediciones Naciones Unidas.

Samenvatting

Waarom hebben de democratische regeringen die aan het eind van de jaren '80 in Latijns-Amerika aan de macht zijn gekomen zulke grote problemen ondervonden in het consolideren van de bestuurbaarheid (*governability* in het Engels) in de verschillende landen in de regio?

Naar mijn mening kunnen de problemen van de kwaliteit en intensiteit van de Latijns-Amerikaanse democratieën verklaard worden vanuit de configuratie van een bestuursparadigma dat bepalend is geweest voor 1) de politieke modellen (voortkomend uit een veelheid van ideeën en waarden); 2) voor de institutionele formules (die in operationele beslissingsmechanismen worden uitgedrukt); en 3) voor een geheel van strategische publieke beleidslijnen die door de politiek worden gebruikt teneinde bepaalde bestuursproblemen op te lossen of te accepteren. In de context van dit paradigma zijn politieke leiders echter niet in staat geweest om aan de sociale en politieke eisen van de maatschappijen te voldoen.

Deze studie wijst uit dat de zwakheid van de democratische instituties veel regeringen ertoe heeft gedwongen om controlemechanismen te zoeken om de opkomst en verergering van nieuwe crises in het politieke systeem te weerstaan. Dit heeft geleid tot de opkomst van een nieuw regionaal discours (dat wordt gedragen door het politieke en sociale establishment en door multilaterale instituten die de terugkeer naar de democratie hebben gesteund) dat het vitale belang van het bereiken van bestuurbaarheid voor de ontwikkeling en stabiliteit van de democratie in de regio benadrukt.

Vanaf de jaren '90 heeft de zoektocht naar democratische, economische en sociale bestuurbaarheid zich gericht op drie centrale punten: 1) de configuratie van een bepaalde politieke cultuur in termen van ideeën, waarden, en belangen, die effectief gearticuleerd wordt; 2) het vestigen van een geheel van institutionele formules, dat wil zeggen regels en organisaties die het politieke spel bepalen; en 3) de formulering van een geheel van specifieke en concrete beleidslijnen en acties die in staat zijn de veranderingen in oriëntaties, principes, en waarden van het bestuurbaarheidsmodel te ondersteunen. Naar mijn mening zijn dit de

centrale elementen van de bestuurbaarheid in Latijns-Amerika zoals ze worden benaderd door de verschillende regeringen in de regio. Deze elementen helpen ons te begrijpen hoe er in Latijns-Amerika in de laatste jaren een bestuurbaarheidsparadigma is ontstaan dat de politieke gedragingen en praktijken van de institutionele actoren vorm heeft gegeven. Vanuit dit perspectief zal bestuurbaarheid worden begrepen als de capaciteit om een evenwicht te creëren tussen sociale eisen en institutionele sterkte.

Chili is een bijzonder interessante casus, aangezien het, los van de problemen dat het land ondervindt, gezien wordt als het meest succesvolle voorbeeld van bestuurbaarheid in Latijns-Amerika. Dit onderzoek richt zich op de toepassing van het paradigma in de Chileense context in een poging om drie problemen op te lossen: 1) het verzekeren van de stabiliteit van het civiel-democratische regime vanwege de mogelijkheid van een terugval naar autoritair bestuur; 2) het bestrijden van de centrifugale tendensen van de politieke actoren; en 3) het beheersen van de maatschappelijke eisen. Deze drie uitdagingen moeten behaald worden zonder de economische dynamiek aan te tasten. Dientengevolge is er een 'praktisch' en 'angstig' idee van bestuurbaarheid ontstaan. Het idee van bestuurbaarheid als het beheersen van de centrifugale krachten die de democratie bedreigen heeft in het geval van Chili geleid tot een beeld van democratisch bestuur als een 'zero-sum game'.

Deze logica heeft een grote rol gespeeld bij de constructie van het huidige Chileense politieke en institutionele systeem.

Deze studie argumenteert dat in Chili de spelregels van de transitie naar democratie nog steeds in werking zijn en de regels van democratisering en bestuurbaarheid bepalen.

In dit geval hebben de regeringen van de *Concertación*-coalitie die sinds 1990 aan de macht is (Patricio Aylwin 1990-94, Eduardo Frei 1994-2000, en Ricardo Lagos 2000-2006) geprobeerd hun bestuurlijke capaciteit te vergroten en te verbeteren door middel van het institutionele kader. Dit heeft het dubbele doel gediend van het bestuurbaar maken van zowel de transitie naar de democratie als van de democratie zelf. Hierdoor is een terugval naar autoritair bestuur voorkomen en is er bijgedragen aan de consolidatie van de democratie en het verbeteren van diens economische, sociale, en politieke functioneren. Deze excessieve disciplinerende heeft echter als gevolg een gebrek aan democratische diepgang en heeft het spookbeeld opgeroepen van een staat zonder burgers- een beeld dat de huidige vierde regering van de *Concertación* van president Michelle Bachelet probeert te ontcrachten. De analyse van zowel het idee als de praktijk van bestuurbaarheid in de context van de transitie naar democratie is zinvol om de diepte van deze uitdaging te illustreren.

Deze studie begint met een theoretische en conceptuele analyse van het debat over democratische bestuurbaarheid in Latijns-Amerika. Bijzondere aandacht

wordt geschonken aan de manier waarop het paradigma van bestuurbaarheid dat tot nu toe de democratieën in de regio vorm heeft gegeven, vorm is gegeven. Dit conceptuele kader over bestuurbaarheid stelt ons in staat om het vervolgens toe te passen op het geval van Chili. Hierdoor kan de invloed die dit model heeft gehad op de duurzaamheid van de democratie en de instituties van het land worden vastgesteld. Deze studie is geen empirische of kwantitatieve studie over bestuurbaarheid in Latijns-Amerika. Het heeft daarentegen ten doel een kwalitatieve analyse te bieden over een mogelijke conceptualisering en karakterisering van de opkomst van het paradigma van bestuurbaarheid in Latijns-Amerika in het algemeen en Chili in het bijzonder.

Het eerste deel van dit werk richt zich op de discussie over het concept bestuurbaarheid.

Het stelt vast dat de variatie van bestaande interpretaties en definities over dit concept er niet in zijn geslaagd een conceptueel kader te scheppen waarin de resultaten geëvalueerd of gemonitord zouden kunnen worden.

Zoals in deze studie wordt uiteengezet heeft het begrip 'bestuurbaarheid' oorspronkelijk een conservatieve connotatie gehad die in de geïndustrialiseerde wereld gedurende vele jaren heeft gedomineerd. Interesse voor bestuurbaarheid is niet nieuw op het gebied van de uitoefening van de macht. Het woord *governability*, vertaald in het Nederlands als bestuurbaarheid, is voor het eerst gebruikt in de jaren '70 door Samuel Huntington als een 'smalle' conceptualisering van democratie die erop gericht was om een overmaat van eisen vanuit de burgermaatschappij te voorkomen.

Vanuit dit perspectief was het concept bestuurbaarheid bijna uitsluitend beperkt tot de capaciteit van regeringen en politieke systemen om de groeiende politieke en sociale eisen te beheersen die een gevolg waren van een 'overmaat' van democratie in ontwikkelde landen. Deze situatie heeft een 'overvloed van eisen' voortgebracht, waaraan niet kon worden voldaan, en die een serieuze bedreiging werd voor het functioneren en zelfs het bestaan van de democratie zelf.

Bij het vertalen van deze analyses naar de Latijns-Amerikaanse context wordt het al snel duidelijk dat het probleem van bestuurbaarheid niet bij de crisis van de democratie door de overmaat ervan wordt veroorzaakt. Naar mijn mening zijn de obstakels voor bestuurbaarheid in de regio meer het gevolg van een reeks problemen die zich voordoen in het proces van de opbouw van de democratie. Vandaar dat in Latijns-Amerika het thema bestuurbaarheid sterk verbonden is met de ontwikkeling van instrumenten die politieke stabiliteit genereren en die de consolidering van nieuwe democratieën faciliteren.

Het concept bestuurbaarheid is vervolgens verrijkt door verschillende auteurs en met nieuwe invalshoeken die het hebben getransformeerd tot een analytisch perspectief dat grote invloed heeft gekregen in de politieke praktijk van de laatste

jaren. De discussie over de nieuwe uitdagingen voor bestuurbaarheid heeft er toe geleid dan in de jaren '90 het concept nieuwe dimensies kreeg waardoor het langzamerhand los werd geweekt van zijn conservatieve herkomst. Deze nieuwe benadering in Latijns-Amerika legde de nadruk op het zoeken naar een evenwicht tussen sociale behoeften en de capaciteiten van regeringen om daar efficiënt op te reageren.

Toch was er nog maar weinig ruimte voor deze toenadering in het begin van de jaren '90. Het doel lag in die tijd vooral in de zorg voor stabiliteit en de consolidering van de democratie in de regio. Deze benadering werd dominant in de analyses over bestuurbaarheid. Men richtte zich vooral op de ontwikkeling van beleid om de democratieën na de transitie bestuurbaar te maken, om autoritaire terugval te voorkomen, en om een model van economische ontwikkeling te implementeren dat stabiliteit zou verzekeren.

Het tweede deel van deze studie analyseert de manier waarop het paradigma van bestuurbaarheid in de regio is opgekomen en zich heeft gevestigd. Hoewel sommige auteurs bepaalde elementen voorrang geven boven anderen, is het over het algemeen duidelijk dat de concepten die aan het paradigma ten grondslag liggen 'efficiëntie', 'legitimiteit', en 'stabiliteit' zijn. Bij het vertalen van het conceptuele kader naar de Latijns-Amerikaanse werkelijkheid, worden er zowel kwalitatieve als kwantitatieve verschillen duidelijk. In Latijns-Amerika komt dit verschil voort uit het feit dat het probleem van de politieke context niet een probleem is van 'overmaat' van democratie (zoals het door de Trilaterale Commissie is gesteld), maar een probleem van de 'opbouw van de democratie'. Het gevolg is dat het probleem in Latijns-Amerika niet zozeer bestaat uit 'overmatige eisen' vanuit de maatschappij maar juist uit een gebrek daaraan.

Onder druk van multilaterale organisaties en de overtuiging van de regeringen die het proces van de transitie ten uitvoer brengen zelf, begint er zich in Latijns-Amerika een model te vestigen dat- hoewel met nuanceringen- de enige mogelijke weg representeert waarlangs landen kunnen gaan teneinde hun nieuwe democratieën bestuurbaar te maken.

Bestuurbaarheid wordt hier hoofdzakelijk met stabilisering geassocieerd en heeft als doel het bestuurbaar maken van de transitie naar een democratisch systeem. Het dient om: 1) een autoritaire terugval te voorkomen; 2) de centrifugale krachten van politieke actoren te bestrijden; en 3) de stroom aan sociale eisen te beheersen. Op deze wijze tracht het opkomende paradigma van bestuurbaarheid de stabiliteit te verzekeren door middel van formele regels. Dit wordt versterkt door de disciplinerende meerderheid van de actoren teneinde de bestuurbaarheid te behouden, ook al gaat dit ten koste van de democratische ontwikkeling. Men dacht- en denkt nog- dat zelfs tegen deze prijs democratie te verkiezen is boven diens afwezigheid.

Het derde deel analyseert de constructie van het paradigma van bestuurbaarheid in de Chileense casus, beginnend bij de invloed van het proces van transitie naar democratie in de jaren '80. Het laat zien hoe de transitie een sleutelrol vervulde in het proces van het configureren van de spelregels die de stimulansen en beperkingen van het bestuurbaarheidsmodel bepaalden. In Chili heeft het proces van de transitie niet een helder en eenduidig pad gevolgd, maar is gekenmerkt door constante aanpassingen en veranderingen. Het resultaat was een 'transitie door transactie' waarin de regels van het politieke en economische spel werden geformuleerd. De uitkomst van de transitie verklaart dan ook een groot deel van de beperkingen van de huidige Chileense democratie. Als een gevolg hiervan heeft naar mijn mening de primaire uitkomst van de transitie (het bereiken van de inauguratie en implementatie van de democratie) verschillende omstandigheden gegenereerd die de latere fases van democratisering hebben tegengewerkt.

Het belang van de relatie tussen transitie en bestuurbaarheid is gelegen in de mate waarin politieke erfenissen zijn blijven bestaan, die het gevolg zijn van een incompleet proces van transitie; erfenissen die obstakels zijn gaan vormen voor de bestuurbaarheid in de regio. Ook Chili, dat paradigmatisch is geworden wat betreft de nadruk op stabiliserende elementen van de transitie, ontsnapt niet aan deze situatie.

Het vierde deel van dit werk richt zich op de bepalende factoren voor het paradigma van bestuurbaarheid in Chili. Er worden vier onafhankelijke variabelen aangewezen die hebben bijgedragen aan de structuralisering van het paradigma: 1) de transitie als *idée force* van het model; 2) het bestaan in Chili van een unieke beeldvorming die samenvalt met het opkomende bestuurbaarheidsparadigma, en die wordt gefaciliteerd door een politiek en intellectueel discours; 3) een politieke strategie die wordt gekenmerkt door tijdsgebondenheid en vertrouwen in het beslissingsproces van de actoren; en 4) het gewicht van de technocratische logica en de formulering van het paradigma van bestuurbaarheid.

Het vijfde deel van het boek wordt besteed, vanuit een perspectief van democratische bestuurbaarheid, aan de instituties en spelregels die het gedrag van en de relaties tussen de Chileense politieke actoren bepalen. Dat wil zeggen, er wordt onderzocht in welke mate de instituties en de spelregels- zowel formeel als informeel- positief of negatief hebben bijgedragen aan de democratische bestuurbaarheid in Chili. Om deze analyse te ontwikkelen wordt de aandacht gericht op de politieke instituties met een formeel karakter, vastgelegd in de grondwet en politiek-electorale wetgeving, en daarna die met een informeel karakter. Bij het onderzoeken van de instituties met een formeel karakter wordt er speciaal gekeken naar diegene die zich het dichtst bij de regering bevinden, de

mechanismen van *checks and balances* tussen de machten, het electorale systeem, en het partijstelsel.

Dit analytisch perspectief laat zien hoe de regels van het politieke en institutionele spel het bestuurbaarheidsmodel zowel in zijn opkomst als in zijn implementatie hebben bepaald. Het geheel van formele en informele spelregels markeert de inhoud en de dynamiek van het model van bestuurbaarheid in Chili. Het kan geargumenteed worden dat het bestuurbaarheidsmodel dat aan het begin van de jaren '90 opkomt in Chili, maar in feite het resultaat is van de transitie naar de democratie die aan het einde van de jaren '80 begon, wordt bepaald door de rol die de instituties, met hun sterkten en zwakheden, hebben gespeeld in de articulatie van datzelfde model. Vandaar dat het karakter van deze instituties geen onbelangrijk onderdeel is in het proces van de constructie van het model.

Democratische instituties in Chili zijn de laatste jaren geconfronteerd met verschillende uitdagingen, waaronder een gebrek aan representativiteit van het Chileense politieke systeem (wat zich uit in een inadequate representatie van de voorkeuren van de maatschappij in het Congres), een gebrek aan integratie (aangezien het politieke systeem bepaalde sociale sectoren uitsluit), en, ten slotte, een gebrek aan controlesystemen over de staats- en politieke autoriteiten. Deze uitdagingen zijn verbonden met vormen en praktijken die door deze instituties zijn ontwikkeld sinds het begin van het lange transitieproces. Zowel gedurende als na het transitieproces hebben deze instituties hoofdzakelijk een politiek en juridisch karakter aangenomen, en gaven veel minder aandacht aan de culturele en sociale dimensies. De pogingen om tot institutionele normalisering te komen, onder de vlag van stabiliteit en consensus, hebben geleid tot 'leemtes' en omissies die het functioneren van de democratische instituties hebben aangetast. Naar mijn mening heeft dit de geloofwaardigheid en efficiëntie van deze instituties in termen van waardering vanuit de maatschappij en de burger doen slinken. De relatie tussen het institutionele kader en het politieke systeem is van vitaal belang in het model van bestuurbaarheid dat in Chili dominant is, aangezien het gaat om de vorm waarin de actoren een model hebben georganiseerd voor het nemen van beslissingen.

Het laatste deel van dit onderzoek richt zich op de spanningen en uitdagingen waar het paradigma van bestuurbaarheid mee geconfronteerd wordt in Latijns-Amerika en Chili in het bijzonder.

De resultaten en successen die zijn voortgebracht door het model zijn ongelijk geweest in de regio. Er bestaat consensus over het feit dat sinds eind jaren '80 er een periode is gekomen waarin de democratie in Latijns-Amerika een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dit mag echter het gebrek aan kwaliteit en de problemen van bestuurbaarheid waar onze democratieën naast hun verdieping mee lijken te kampen niet verhullen. Landen als Venezuela, Argentinië, Peru, en, meer recentelijk, Ecuador en Bolivia, waar grote bedreigingen voor de

bestuurbaarheid zichtbaar geworden zijn, zijn duidelijke voorbeelden van deze ernstige tekortkomingen.

Deze tekortkomingen zijn sterk verbonden met het grote aantal spanningen en uitdagingen dat het bestuurbaarheidsmodel niet heeft kunnen oplossen als gevolg van de ontwrichtende effecten van de structurele hervormingen van de economie, de voortdurende invloed van niet-democratische machten, de zwakheid van de *civil society*, en de tegenstrijdige invloeden van de globalisering. In het geval van Chili zijn deze problemen onder meer zichtbaar in het socio-economische veld in de beklagenswaardige verdeling van welvaart. De tien procent van de bevolking met het hoogste inkomen ontvangt ongeveer veertig procent van het Bruto Nationaal Product (BNP) en leeft dientengevolge op het niveau van de geïndustrialiseerde landen. De tien procent met het laagste inkomen, daarentegen, ontvangen ongeveer tussen de twee en drie procent van het BNP, en leven dus in extreme armoede, misschien zelfs wel onder het niveau van Haïti of sommige Afrikaanse landen. Ook zijn er problemen op het politiek-institutionele gebied. De Chileense democratie is imperfect ten gevolge van bekende problemen (zoals het binominale stelsysteem dat kleine of regionale partijen uitsluit uit het Parlement, gebrek aan interne democratie in de partijen, gebrek aan ruimte voor discussie tussen burgers, en gebrek aan decentralisatie). Hierdoor lijdt de Chileense democratie aan problemen wat betreft kwaliteit en diepgang, in de context van een grote socio-economische ongelijkheid.

Een ander probleem dat is blijven bestaan, is het bestaan van wat wordt genoemd de 'feitelijke machten' (*poderes fácticos*). De strijdmachten lijken sinds het wegvallen van Pinochet en zijn aanhangers geen bedreiging meer te vormen voor institutionele orde. Maar de werkgeversorganisaties en het monopolie van rechtse consortia over de schrijvende pers lijken dat wel te zijn. Een ander punt van zorg zijn fundamentalistische Katholieke groeperingen die zich hebben getransformeerd tot ware imperia, met controle over universiteiten, middelbare scholen, kranten, en televisienetwerken, en die een formidabele economische macht vertegenwoordigen. Ten slotte blijven bepaalde soorten sociale discriminatie in stand. Dit ondanks het feit dat er op cultureel gebied recentelijk grote stappen voorwaarts zijn gedaan met nieuwe wetgeving over familierecht, echtscheiding, en er een zekere openheid is ontstaan rondom thema's die tot voor kort taboe waren.

Deze tekorten verklaren grotendeels, zowel in de regio als in Chili, de kwaliteitsproblemen van onze democratieën, die in belangrijke wijze het gevolg zijn van de democratische instituties die zich hebben opgeworpen ter verdediging van het model van bestuurbaarheid in het begin van de jaren '90.

Om deze tekortkomingen van het model te overwinnen stel ik voor het model te benaderen vanuit twee perspectieven. Ten eerste, vanuit de omstandigheden die de democratie versterken, dat wil zeggen, de factoren die de bestuurbaarheid

garanderen en die de beleidsmakers de mogelijkheid geven tegelijkertijd bij te dragen aan de consolidering van de democratie. Ten tweede, vanuit het perspectief van de gebieden die genegeerd worden of die buiten het aandachtsgebied van het model van bestuurbaarheid liggen. Deze benadering werkt vanuit een analyse van de zwakheden en sterktes van het huidige proces van democratisering, maar ook- en dit is een elementair punt- vanuit een analyse van hoe de zwakheden en moeilijkheden van het proces tot mogelijkheden en kansen te transformeren zijn.

Uitdagingen en bedreigingen zijn onderdelen van een meer algemeen concept, dat van de obstakels voor democratie, waaronder de politieke, sociale, economische, en zelfs culturele processen en structuren gerekend moeten worden. In deze analyse van het bestuurbaarheidsmodel zijn enkele van deze bedreigingen en uitdagingen afkomstig van bovenstaande processen en structuren, of staan er van in functie. De pogingen om deze uitdagingen te identificeren zijn zinvol in de zin dat ze de regelingen die het proces van consolidatie en het oplossen van het democratische tekort in de regio stimuleren. Dit laatste begint langzamerhand meer en meer betekenis te krijgen aangezien het tegenwoordig niet meer voldoende is om over bestuurbaarheid alleen te spreken. Het wordt telkens noodzakelijker om de discussie rondom bestuurbaarheid te veranderen en te zoeken naar wegen die het mogelijk maken om in de richting te bewegen van een groeiende consolidatie van de democratie, de juridische orde, de volledige geldigheid van de mensenrechten, fundamentele vrijheden, en in het bijzonder sociale rechten. Het vaststellen van enkele van de spanningen en uitdagingen van het bestuurbaarheidsmodel betekent voor een deel het erkennen dat een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de politieke stabiliteit en democratie plaats moet maken voor het aanpakken van het thema armoede en sociale uitsluiting (met alle gevolgen voor ongelijkheid) en, aan de andere kant, de problemen op te lossen die verwant zijn met de consolidering van de democratie.

De uitdagingen die zichtbaar zijn voor Latijns-Amerika zowel als voor Chili zijn: 1) de spanning rondom het neoliberale ontwikkelingsmodel; 2) het thema van armoede en sociale uitsluiting; en 3) de problemen van democratische consolidatie. Deze uitdagingen refereren aan een geheel van prioriteiten die door de publieke opinie en door de belangrijkste politieke en institutionele actoren in de regio worden erkend. Het is de bedoeling dat de discussie en analyse van deze uitdagingen kan bijdragen aan het debat over de versterking van de democratie en het model van bestuurbaarheid. Maar het kan tevens een nieuwe visie aandragen over de risico's die het gevolg zijn van de complexe thema's die niet besproken worden, die vaak verborgen blijven, en die gezien kunnen worden als de spoken die onze democratieën belagen, en die in toenemende mate de bestuurbaarheid van de regio bedreigen.

Onder deze thema's bevinden zich bij voorbeeld de depolitisering en de vervreemding van de bevolking van de democratie en democratische instituties. In vrijwel alle landen van Latijns-Amerika ultiemen grote groepen van de bevolking gevoelens van onvrede en van gebrek aan betrokkenheid met de democratische instituten, praktijken, en actoren. Over het algemeen zijn de mensen ontevreden met de democratie. Diverse studies hebben geprobeerd deze fenomenen te verklaren- toch lijken de symptomen zich te verergeren in plaats van te verminderen.

In het geval van Chili waren het de eerste verkiezingen van de transitie (het referendum van 1988 en de presidentiele verkiezingen van 1990) die de piek in de electorale participatie markeerden- echter de volgende parlementaire en gemeenteraadsverkiezingen gaven al een zorgwekkende trend naar omlaag aan, een helder signaal dat de bevolking zijn betrokkenheid met de democratische instituties aan het verliezen was en ongeïnteresseerd raakte in de politiek (in het bijzonder het jongste deel van het electoraat). Dit proces is alleen onderbroken door de laatste twee presidentiele verkiezingen (1999-2000 en 2005-2006) die allebei gekenmerkt werden door een hoge graad van competitie aangezien ze een confrontatie symboliseerden tussen verandering en continuïteit. In de praktijk zijn de toenmalige actoren- de massabewegingen- van de transitie vaak niet meer dan toeschouwers van de democratische verdieping. Hun deelname beperkt zich tot electorale participatie als er verkiezingen worden uitgeschreven, en het met hun stem aanwijzen van de werkelijke protagonisten van het politieke proces.

Zoals gedurende dit onderzoek is geargumenteed, is de bron van deze processen het feit dat het politieke systeem (het resultaat van een 'transitie door transactie', en vastgelegd in de grondwet van 1980) de ruimte voor participatie van burgers en organisaties heeft beperkt. Hierdoor is hun representatieve capaciteit verminderd en wordt het onmogelijk gemaakt dat de wensen vanuit de maatschappij zich kunnen transformeren in alternatieve opties voor het heersende model.

In de conclusies van de studie worden de consequenties van de beeldvorming en de praktijk van het paradigma van bestuurbaarheid bekeken. Er wordt geargumenteed dat deze een hoge mate van stabiliteit van democratische instituties heeft gegenereerd. Het heeft ook een context gecreëerd die de ontwikkeling van de economie stimuleert. Ten slotte heeft het ook een niet onbelangrijke mate van modernisering van de instituties, sociale praktijken, en de beschikbare infrastructuur gefaciliteerd.

Deze positieve resultaten worden echter begeleid door processen die kritisch beschouwd moeten worden. Ten eerste is de bestuurbaarheid structureel afhankelijk geworden van het bestaan van een relatief positieve economische ontwikkeling. Hierdoor wordt verzekerd dat het economische model niet in twijfel

wordt getrokken en dat zowel bepaalde belangen van machtsgroepen als bepaalde sociale behoeften kunnen worden geneutraliseerd. In andere woorden impliceert bestuurbaarheid dat er geen grote economische instabiliteit bestaat die bestuurd moeten worden. Ten tweede heeft bestuurbaarheid een groeiende breuk tussen de uitvoering van de politiek en de dynamiek van de maatschappij ten gevolge.

Ik argumenteer dat de spelregels van de transitie van kracht zijn gebleven en de regels van democratisering en bestuurbaarheid hebben bepaald. Ik stel ook dat vanaf de jaren '90 de elites een model van bestuurbaarheid hebben geïnstalleerd dat de inauguratie en stabilisatie van de democratie nastreefde. In het specifieke geval van Chili is deze houding een gevolg van een traumatisch leerproces van de politieke klasse. Deze koos ervoor een meer op consensus gebaseerde en instrumentalistische uitweg te volgen die zich uitte in een *sui generis* transitie. Hierdoor is politiek en institutioneel kader geschapen dat het proces van democratische consolidering heeft bepaald en het heeft beperkt in zijn diepgang. Deze beperkingen hebben ongunstige omstandigheden gecreëerd voor de volgende fases van democratisering. Zo heeft zich een model gevormd dat zich heeft opgeworpen als een dijk die verdere pogingen tot democratisering moet tegenhouden.

Deze tekortkomingen in het Chileense model, die tevens ook gelden voor andere landen in de regio, hebben veel te maken met de grote hoeveelheid spanningen en uitdagingen die het paradigma van bestuurbaarheid niet adequaat heeft weten op te lossen. Vandaar dat de uitdagingen voor het paradigma van bestuurbaarheid van de democratie in Chili verbonden zijn met de vraag hoe de democratische instituties kunnen worden verbeterd en geperfectioneerd. Dit maakt het mogelijk om problemen die inherent zijn aan het functioneren van de instituties zelf te boven te komen en hun representatieve mechanismen en de incorporatie van sociale belangen te verbeteren. Hiermee kunnen de bedreigingen voor het model worden geneutraliseerd. Deze complexe relatie is de reden dat er niet met meer snelheid vooruitgang is geboekt in de kwaliteit en de verdieping van de democratie in termen van diens intensiteit.

Van de mogelijkheden en de beperkingen die worden besproken in het laatste deel van het boek kunnen enkele uitdagingen voor het sociale leven worden gedestilleerd. Enkele daarvan bevinden zich op het institutionele gebied. Maar de uitdagingen gaan verder dan dat. Het is tevens belangrijk de politieke en de civiele cultuur te verbeteren. Zolang de conflicten van belangen en meningen gezien blijven worden als een bedreiging voor de orde en eenheid (zoals te zien was tijdens de acties van middelbare scholieren in mei 2006), zullen veel van de nationale problemen geen deel worden van een uitgebreid en intensief debat tussen de burgers. Het is nodig het model van bestuurbaarheid te heroriënteren naar een meer inclusief model.

Zoals in het boek wordt gesignaleerd wordt het democratische proces niet alleen bepaald door de spelregels van de politieke instituties, of in de manieren waarin een regering wordt samengesteld. Democratisering heeft alles te maken met het welzijn van de burgermaatschappij. Het heeft te maken met een manier van leven. Formele democratie heeft het nodig om gecombineerd te worden met sociale democratie. Het bereiken van een adequate bestuurbaarheid moet dus gebaseerd worden op een reeks basisakkoorden tussen de politieke leiders, de sociale actoren, en een actieve burgermeerderheid, die allen gericht zijn op het doel om publieke problemen op te lossen. Wanneer zulke akkoorden over hoe deze problemen te lijf te gaan langzaam consensus beginnen te vormen en een institutioneel karakter krijgen met de nodige steun van de *civil society*, zullen we te maken krijgen met een model van bestuurbaarheid dat veel minder restrictief is dan het model dat de laatste jaren dominant geweest is in Chili en de rest van Latijns-Amerika.

Summary

Why have the democratic governments that have risen to power in Latin America since the late 1980s faced such tremendous challenges in consolidating democratic governance in the diverse countries of the region?

In my opinion, the explanations for problems of quality and depth of democracies in Latin America lie in the configuration of a governance paradigm that conditioned political models (which resulted from myriad and diverse ideas and values), institutional formulas (which took the form of operational decision-making mechanisms), and a set of strategic public policies that political leaders adopted in seeking to resolve (and also accept) problems facing their governments. Given this paradigm, however, these leaders have not been capable of meeting the social and political demands of society.

The evidence indicates that due to the fragility of democratic institutions, many governments have been required to find control mechanisms to confront the emergence of new crises in the political system. This has led to the growth of a new regional discourse (sustained by the political and social establishment as well as by multilateral institutions that have promoted democratization) that highlights the vital importance of achieving governance through development and democratic stability in the region.

Since the 1990s, the search for democratic, economic and social governance in Latin America has revolved around three central elements: (i) the configuration of a determined political culture in terms of ideas, values and interests that are effectively articulated, (ii) the establishment of a set of institutional formulas, such as rules and organizations to shape the political game, and (iii) the formulation of a set of specific and concrete policies and action agendas capable of sustaining the changes in institutions, principles and values called for by the governance model. In my opinion, these are the central elements of governance as they have been adopted by diverse Latin American governments. These points help us understand how in recent years a true paradigm for governance has come to be articulated in the region—a paradigm that has shaped political

practices and the conduct of diverse political and institutional actors. From this perspective, governance is understood as the capacity to generate and sustain a viable equilibrium between social demands and institutional strength.

The case of Chile is of particular interest. Despite the problems it currently faces, it is considered to be the most successful case in Latin America in terms of governance. This paper examines the application of the paradigm in the Chilean case, and its role in seeking to resolve three problems: (i) to assure the stability of the civilian democratic regime given the potential to return to authoritarianism, (ii) to confront the centrifugal tendencies of political actors, and (iii) to contain the overflowing of societal demands. These three challenges should be pursued without affecting the dynamics of the economy. When governance is defined according to primarily economic goals, the resulting concept is one that is based both on “practical considerations” and “fear”.

Such an image of governance as a matter of containing the centrifugal forces that threaten democracy brought about in the case of Chile an image of democracy as a zero-sum game. This logic played an influential role in constructing the current political and institutional system in Chile.

This study argues that in Chile, the “rules of the game” of the democratic transition have continued to govern and impose the rules of democratization and governance.

In this case, the democratic governments of the coalition that have remained in power since 1990 (Patricio Aylwin, 1990-1994; Eduardo Frei, 1994-2000; and Ricardo Lagos, 2000-2006) have sought to increase and improve their capacity to govern through the institutional framework. They have sought a double objective: to govern both the transition to democracy as well as to govern democracy itself. This has prevented a return to authoritarianism and has helped to advance and consolidate democracy and improve the country’s economic, social and political performance. Nonetheless, this approach has led to a lack of true democratic deepening and has constructed an impossible ideal- a state without citizens -that has re-emerged in the current administration of Michelle Bachelet, the fourth president of the left-leaning *Concertación* coalition. The analysis of the concept and implementation of “governance” in the context of the transition process illustrates the depth of this challenge.

This study begins with a theoretical and conceptual analysis of the debate surrounding democratic governance in Latin America. It pays particular attention to the way in which the governance paradigm has been articulated and according to which the democratic governments in the region have been modelled. This conceptual framework for governance can be applied to the case of Chile to determine the impact that this model has had relative to the sustainability of democracy and institutions. This study is not an empirical or quantitative

analysis of governance in Latin America. Rather, its objective is to provide a qualitative analysis in order to contribute a conceptualization and characterization of the emerging governance paradigm in Latin America in general and in Chile in particular.

The first section focuses on the academic debate surrounding the concept of governance. It argues that the diversity of interpretations and definitions that exist have failed to provide an overall conceptual framework according to which one would be able to evaluate and monitor its results.

As expanded upon in the study, the term “governance” originally had a strongly conservative connotation that dominated the discourse in the developed world for many years. Interest in and concern for governance is not novel in the area of the exercise of power. The term, which translates to Spanish as *gobernabilidad*, was first used by Samuel Huntington in the 1970s to refer to a narrow conceptualization of democracy that focused on ways to avoid excess citizen demands.

From this perspective, the concept was almost exclusively limited to the capacity of governments and political systems to respond to and control growing societal demands, both political and social, that resulted from an «excess» of democracy in many industrialized countries.

This situation provoked an overloading of demands that were impossible to satisfy, and which began to seriously threaten the functioning and even the existence of democracy. When one applies these studies to Latin America, it is clear that the problem of governance is not a matter of a crisis or excess of democracy. Rather, the challenges of installing democratic governance lie in a number of problems that emerge in the process of democratization. For this reason, in Latin America the issue of governance is related to the development of mechanisms to generate political stability and to facilitate the consolidation of nascent democracies.

The term governance has subsequently been enriched and expanded by various scholars and new approaches that have transformed the concept into an analytical perspective that has gained widespread influence over public policies in recent years. The public debate over the new challenges to governance became the foundation for a reconceptualization in the 1990s, when it moved away from the conservative connotation. This new approach in Latin America shifted the conceptual emphasis towards a search for a balance between societal needs and the capacity of governments to effectively respond to those demands.

However, this achievement did not receive much support in the early 1990s. The approach represented a concern for stability and democratic consolidation, an objective that came to dominate the analysis of governance. It focused on developing action agendas on how to make democracies governable after political

transitions, both to avoid a way back to authoritarian rule as well as to impose a model for economic development that would guarantee stability.

The second part of this study examines the way in which the governance paradigm has emerged and been sustained in the region. While some authors emphasize certain aspects of the concept over others, in general in its original form the paradigm included three central conceptual components: effectiveness, legitimacy and stability. By applying this theoretical framework, originally developed in the context of the problems faced by Western developed democracies in the late 1960s, to the situation in Latin America, several qualitative and quantitative differences emerge. In Latin America, the difference is largely due to the fact that in the political sphere, the problem is not one of an «excess» of democracy (as described by the Trilateral Commission), but rather a matter of “construction of democracies”. In other words, the challenge in Latin America is not one of societal «overdemands,» but rather one of «underdemands,» which leads to an evermore complex scenario that manifests itself through a set of additional problems that serve to further complicate governance.

Due to pressures by multilateral organizations as well as the self-defined goals of governments that carry out the democratic transition process, a model has begun to take root in Latin America that, while nuanced, tends to institutionalize and build itself as the only possible path for countries to consolidate newly democratic systems.

Governance is generally associated with stabilization and seeks primarily to make political transitions governable in order to install democracy. The concept serves as a basis for (i) preventing a regression, (ii) stopping centrifugal tendencies of political actors, and (iii) avoiding the overflowing of societal demands. In this way, the paradigm of governance that has emerged seeks, through a set of formal rules, to guarantee stability.

This is reinforced through disciplined actions by political actors to uphold governance, even at the cost of economic development. It was thought, and continues to be thought, that democracy even at that cost, was and is preferable to the lack of democratic governance.

The third part of this study analyses the construction of the governance paradigm in the case of Chile, beginning with the role played by the process of democratic transition in the 1980s. It argues that the defining elements of the transition played a central role in featuring the process that created the incentives and restrictions on the governance model. In Chile, the transition did not follow one precise path. Rather, the transition has constantly morphed to accommodate the evolving political context. The result has been a “transition via transaction” that has established the rules of the political and economic game. The outcome of the transition is explained in large part by the limitations of the current version

of democracy installed in Chile. These limitations, however, represent a relatively low cost, given that the original objective of the transition was to simply recover democracy. Thus, in my opinion, the primary result of the transition (in terms of the reinstallation and development of democracy) has generated various adverse conditions that the government has had to deal with in the later phases of democratization.

Interest in the relationship between transition and governance is explained by the way in which negative political legacies have persisted due to the incompleteness of the transition, and have generated obstacles for governance in the region. Chile has not escaped these obstacles. Nonetheless, it has become a paradigmatic example for its emphasis on the stabilizing elements of political transition.

The fourth part of this study focuses on the paradigmatic conditions for governance in Chile. It analyzes four independent variables that have contributed to the governance paradigm: (i) transition as the driving force for governance, (ii) the existence in Chile of a unique vision of governance that dovetails with the emerging regional conceptualization and that is facilitated by a political-intellectual discourse, (iii) a political strategy characterized by elements of time and the confidence in future success inherent in decision-making processes, and (iv) the importance of technical knowledge in the formation of the governance paradigm.

The fifth section of the study examines the institutions and the rules of the game that govern the behaviour and relationship between political actors in Chile from the perspective of democratic governance. In other words, it examines the question of how institutions and the rules of the game –both formal and informal– have contributed both positively and negatively to democratic governance in Chile. The analysis focuses primarily on the role of formal political institutions as defined by the Constitution and laws on the political-electoral structure, with secondary attention paid to informal institutions. The examination of formal institutions places particular emphasis on those institutions directly responsible for defining the form of government, checks and balances, the electoral system, and the political party system. The starting point for this analysis is the idea that one key criterion for determining the institutionalization or consolidation of democracy in a country is the result of a reasonably close union between formal rules and behaviour.

This analytical perspective shows how the political and institutional rules of the game have conditioned the governance model both in its early stages and when it is more fully installed. The set of formal and informal rules of the game serve as the framework for the content and dynamics of the governance model in Chile. One can argue that the governance model in Chile that emerged in the

early 1990s –and which was the direct result of the democratic transition that began in the late 1980s– is characterized by the role of institutions, with both their strengths and weaknesses, in articulating and directing the transition. Thus the character and structure of these institutions is crucial in understanding the process of creating the governance model.

Democratic institutions in Chile have faced various challenges and obstacles in recent years, including the lack of representativeness of the political system (which has led to criticisms of Congress for not accurately representing the interest of society), political exclusion (since the political system fails to involve certain sectors of society), and a lack of mechanisms to oversee the actions of the government. These challenges and criticisms stem in large part from the forms and practices developed by institutions since the beginning of the transition. Both during and after the initial phases of the transition, government institutions assumed a primarily legal and political role, paying much less attention to the social and cultural aspects of the transition. In focusing almost exclusively on efforts towards stability and consensus by generating a legal institutional framework, political actors remained silent on those social and cultural concerns. That omission, in my opinion, has served as an obstacle to further improvements in the functioning of democratic institutions. It has also undermined the credibility and effectiveness of these institutions in terms of their capacity to gain the respect of society and thereby political legitimacy. The relationship between the institutional framework and the political system is of vital importance to the governance model adopted in Chile, because that relationship determines the way political actors organized themselves and structured decision-making processes.

The last part of this study focuses on the tensions and challenges that have emerged related to the adoption of the governance paradigm in Latin America in general and Chile in particular. The model has had a variety of results in the region. Most agree that since the late 1980s, many countries have made significant progress towards deepening and consolidating democracy. This achievement, however, has not succeeded in overcoming the deficits of quality of democracy and problems of governance, both challenges that are widespread throughout democracies in Latin America. These threats have manifested themselves most visibly in the cases of Venezuela, Argentina, Peru, and, more recently, Ecuador and Bolivia. In many cases, those threats have been largely a result of the above serious failings.

These shortcomings are due in large part to the many tensions and challenges that the governance model has failed to resolve, including the disruptive effect of structural economic changes, the persistence of non-democratic elements in the political establishment, the weakness of civic culture, and the contradictory effects

of globalization. In addition to these challenges, Chile in particular has faced those related to its highly inequitable distribution of wealth. In fact, the wealthiest ten percent of society receives approximately 40 percent of GDP, which provides this stratum with income levels comparable to those in the developed world. The poorest ten percent, on the other hand, receive around two to three percent of GDP, with income levels comparable perhaps to countries such as Haiti and several African countries. Chile also has problems in terms of political institutions. Democracy in Chile is imperfect for well-known reasons: the persistence of a binomial electoral system that excludes from Congress parties that are small or represent particular regions, undemocratic structures within political parties, few spaces for public debate, and an inadequate process of decentralization.

These various limitations, particularly those related to socioeconomic inequality, create problems of quality and depth that democratic institutions must overcome.

Another challenge to democratic deepening has been the persistence of so-called “powers that be”. The armed forces, which had been controlled by Pinochet and his supporters, are no longer a permanent threat to the institutional structure. Nonetheless, the right wing still controls much of the business sector as well as the written press. In addition, some are concerned that fundamentalist groups have become bona fide empires, controlling universities, schools, newspapers, television networks and exerting formidable economic power. Among its members are extremists who represent threats to democracy. Lastly, while it is true that advances have been made in the cultural arena in recent years, including new laws regarding the family and divorce, and there has been an trend toward accepting and discussing issues that were previously taboo, there still persist various types of social discrimination.

For Chile and the region in general, these shortcomings explain a great deal of the problems of quality that democracies are facing. Indeed, they are largely responsible for and results of the fact that democratic institutions have gained increasing support since the governance model first emerged in the early 1990s.

To overcome these shortcomings, I argue that it is possible to understand the model from various perspectives. First, it is important to consider the conditions that are favourable for democracy and governance and that allow policymakers to push forward the agenda to consolidate and deepen democracy. Second, it is also crucial to consider the issues that policymakers have failed to address in defining that agenda. From both perspectives one can then consider the strengths and weaknesses of ongoing processes of democratization. It is also crucial to evaluate ways in which to convert weaknesses and obstacles into opportunities.

Challenges and threats are part of a broader conceptualization of the obstacles to democratic deepening, which include the political, social, economic and cul-

tural processes and structures. In this analysis of the governance model, several of the challenges and threats to democracy represent the consequences of these processes, or are due to concerns related to them. The effort to identify these challenges helps to explain the arrangements that contribute to democratic consolidation and the effort to overcome democratic deficits in the region. These efforts have led the debate on governance to have concrete and measurable impacts on political structures. Nonetheless, much remains to be done to translate the discourse into reality and to find ways to improve democratic consolidation, including through legal reforms that guarantee respect for human rights and fundamental liberties, including social and cultural rights. By identifying the tensions and challenges inherent to the governance model, this analysis contributes one perspective that recognizes that much of the responsibility for political stability and democracy lies in efforts to confront issues such as poverty, social exclusion and other forms of inequality. Indeed, effective democratic deepening requires that policymakers directly link efforts at democratization with efforts toward combating inequalities.

The specific challenges at the regional and national level examined by this study include: (i) the tension regarding the neo-liberal development model, (ii) the issue of poverty and social exclusion, and (iii) the problems of democratic consolidation. These, in my opinion, represent the main factors as understood by the public, and by political and institutional actors throughout the region. The intention of this study is to help stimulate discussion and analysis of these challenges to democratic deepening as well as the governance model itself. It also seeks to stimulate debate on issues that have typically been left out of the debate, and the silence on which has threatened processes of democratization. Such topics are often hidden, but can become spectres that undermine democracies and that threaten democratic governance in the region in deeper and deeper ways. For example, such hidden issues include the lack of popular support for democracy and democratic institutions. In nearly all countries of Latin America, large sectors of the population express high levels of dissatisfaction and disaffection regarding governmental institutions, policies and political actors. In fact, it would not be an exaggeration to argue that the majority of citizens in Latin America are dissatisfied with democracy. Various studies have sought to explain this phenomenon, but the symptoms, rather than subsiding, seem to be becoming more and more exacerbated.

In the case of Chile, as this research study demonstrates, the first elections of the transition (the 1988 plebiscite and the 1989 presidential elections) marked the high points of electoral participation; in subsequent municipal and parliamentary elections voter turn-out dropped off steeply, a clear demonstration of dissatisfaction among citizens toward democratic institutions, and of a lack of interests in politics,

particularly among young voters. This trend only reversed in the last two presidential elections (1999-2000 and 2005-2006), in which campaigns were competitive and candidates provided voters with options that represented both change and continuity. In practice, the leaders of the *Concertación* have become spectators in the process of democratic deepening. They often find themselves in positions in which they must simply concur with certain developments and simply agree with the true protagonists of the political process.

As argued at various points in this study, these processes originate from the fact that the political system (resulting from the process of “transition via transaction”, and defined by the 1980 Constitution) has reduced the spaces for people and organizations to participate in the policymaking process. This has limited their capacity for representation and has prevented their demands from becoming viable alternatives to the dominant model.

This study concludes by evaluating the consequences of the image and practice of the governance paradigm. It argues that the model has generated a high degree of stability among democratic institutions. It has created a favourable context for economic development. And finally it has allowed a remarkable degree of modernization of institutions, social practices, and infrastructure.

However, these positive results are accompanied by trends that are less favourable. First, governance has structurally depended on the existence of a relatively favourable trend of economic development. This has prevented the emergence of many criticisms of the economic model, and has thus neutralized the interests of certain powerful groups and has also prevented much disaffection among the poor. In other words, governance assumes, paradoxically, that there are not significant economic instabilities to control through public policies. Second, governance has resulted in a increasing disconnect between policymaking and the dynamics of society.

Thus I argue that the rules of the game of the transition have continued to govern and impose the framework of democratization and governance. Beginning in the early 1990s, the political elite installed a model of governance that sought the creation and sustainability of democracy. In the case of Chile, this approach originated in the traumatic learning process experienced by the political class in Chile. This group sought a pacted and highly controlled transition that expressed itself through the “*sui generis*” transition process.

This process generated a political and institutional framework that has conditioned the process of democratic consolidation and has set the framework for democratization.

This framework, in part, has generated adverse conditions for the subsequent phases of democratization. This then developed into a model that was constructed as a «dam» meant to contain the process of democratization.

These shortcomings have been clearly present in the Chilean case as well as many other countries undergoing processes of democratization throughout the world. They are the results, in many cases, of tensions and challenges that the governance paradigm has not succeeded in adequately resolving. In addition, the challenges to the governance paradigm of democracy in Chile are closely linked to the question of how to improve democratic institutions. By focusing on institution building, policymakers are able to overcome various problems and limitations inherent to the institutional aspect of democratization while improving mechanisms of representation and incorporation of special interests. This complex relationship has created many of the obstacles that have prevented the process from improving in quality and legitimacy and thus from advancing more quickly toward democratic deepening. The last part of this book examines the opportunities and limitations that emerge from the need to address societal needs. One of these is institutional. But the challenges are not solely institutional. The transformation of politics and the improvement of civic life are also crucial to democratic deepening. While conflicts of interests and opinions (as was observed in May 2006 with the large-scale demonstrations by high school students calling for improvements to the public education system) are often seen solely as threats to public order, many of the national problems have not been seriously addressed in the public debate. It is thus important to redefine the current governance model to be more inclusive.

As this book argues, the democratic process does not end with the installation of rules of the game for political institutions, or in the definition of a model for structuring government. Formal democracy requires a concerted union with social democracy. The achievement of a suitable system of governance clearly requires a general agreement among elites and policymakers, strategic social actors and other politically active sectors of the population, if the system is to be capable of resolving societal problems. For the governance model to truly move away from the narrow model that has dominated the discourse in recent years in Chile and the rest of Latin America, and instead become a broad and inclusive model, there must be basic agreements among elites on how to confront the problems discussed above. Only by reshaping the discourse and the model will policymakers and society achieve consensus and develop a sustainable structure of government that fundamentally and effectively takes into account the needs of society.

Curriculum Vitae

Marco Antonio Moreno Pérez nació en la ciudad de Santiago de Chile en 1962. Realizó estudios de pregrado en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación donde obtiene el título de Profesor de Historia en 1986. Sus estudios de postgrado los realiza en la Universidad de Chile, especializándose en el área de Ciencia Política donde obtiene el grado de Magíster en Ciencia Política con Mención en Gobierno en 1998.

En el ámbito profesional se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como especialista docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Honduras. En Chile ha ocupado diversas posiciones en los Ministerios de Educación y de Planificación.

Ha sido profesor en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y en la actualidad, es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. Es además, profesor tutor del curso de Gerencia para Resultados en el Desarrollo: la efectividad en el desarrollo, del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES-BID), y en el Máster de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano que imparte la Universitat Oberta de Catalunya.

Actualmente se desempeña como docente e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su sede académica de Santiago de Chile.