

buye a ello el discurso público que tiende a minimizar la importancia de estas materias planteándolas en contraposición a las inquietudes y preocupaciones de la gente. Tal lógica estigmatiza los temas institucionales como "problemas políticos" que se contraponen a los "problemas reales" de las personas, abogando por un interés prioritario en los segundos y el virtual olvido de los primeros.

Sin embargo, cada vez es más necesario un análisis desapasionado de los problemas institucionales que afectan hoy a la democracia chilena. Tal análisis debe enfocarse, más que al debate del pasado, al examen de los factores que hacia el futuro pueden afectar negativamente el progreso de la democracia chilena teniendo en cuenta la compleja trama de paradojas, efectos imprevistos y circunstancias alternativamente cambiantes que hoy pueden apreciarse.

No hacerlo o considerarlo de poca importancia puede significar incurrir en una segunda -y por lo mismo inexcusable- subestimación de factores que terminan afectando decisivamente la marcha institucional y política del país.

Mientras Chile no alcance un nuevo acuerdo institucional continuará gastando energías políticas en una controversia que reemergerá una y otra vez, correrá el riesgo de repetir graves errores del pasado y, por último, tampoco logrará sellar en plenitud una transición a la democracia que se ha tornado más compleja y prolongada de lo que nadie imaginó.

Partidos y Coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos¹

Claudio Fuentes

Este trabajo evalúa los dilemas centrales que enfrenta hoy el sistema de partidos políticos chilenos. Para ello se identificarán los motivos y coyunturas que llevaron a estructurar las dos grandes coaliciones existentes (de centro-izquierda y de derecha). Así, el trabajo basa su argumentación en lo que denominaremos la contradicción "pacto - proyecto". Es ese el dilema central que han enfrentado los partidos chilenos durante y después del régimen de Pinochet. Se analizará primero las causas de este dilema, es decir, si dicha tensión responde sólo a factores institucionales (leyes electorales) y coyunturas históricas (la presencia del régimen militar) o se podrían considerar factores ideológico-culturales.

La siguiente es una reflexión que intenta ordenar en torno a ciertos conceptos generales, las grandes tendencias, problemas y contradicciones del sistema político chileno de hoy, incorporando referencias histórico-institucionales. En la primera parte presentaré el argumento central. Luego discutiré cómo el dilema pacto-proyecto afecta y es afectado por los tipos de consensos-disensos existentes. Posteriormente evaluaré cómo estos dos aspectos —la contradicción pacto-proyecto y el debate sobre el consenso— se han presentado durante esta década. En la última parte discutiré algunas de las implicancias que tienen los argumentos desarrollados en el trabajo para la consolidación de la democracia en Chile.

El argumento

Ciertamente que el modelo chileno ha llamado la atención académica, primero por el "sorpresivo" golpe militar en una democracia de partidos aparentemente institucionalizados, y segundo, por la capacidad del sistema político de materializar una pacífica transición a la democracia con actores que aceptan cumplir con reglas del juego impuestas por la dictadura. En ese contexto, la pregunta que muchos se hacen es si se ha

¹ El autor agradece los comentarios al borrador inicial que motivó este artículo del Dr. Augusto Varas en Santiago de Chile, y del Dr. Jonathan Hartlyn, Merike Blofield y Leticia Ruiz-Rodríguez en Chapel Hill. Nuevas ideas fueron incorporadas al texto luego de los comentarios de los asistentes al seminario donde se discutió este artículo (San Diego 9-12 de diciembre, 1998). Se agradecen también las sugerencias de los compiladores de este volumen.

producido una verdadera transformación del sistema de partidos políticos chileno o no.

Para algunos la transformación ha sido importante: de un sistema de partidos polarizado, se ha avanzado a un sistema menos polarizado, que fomenta el consenso y que tiende a fortalecer coaliciones. Se enfatiza que la clásica lógica de los tres tercios ya no puede considerarse como tal por el diferente carácter de los partidos políticos (centro-izquierda o centro-derecha). Se indica además que existen acuerdos básicos en torno a temas cruciales de la economía y la organización del Estado (derecho de propiedad, economía de mercado y rol del Estado, entre otros) (Barrett, 1998; Weyland, 1995; Weyland, 1997).

Para otros autores, la transformación no es tal ya que por una parte indicadores electorales indican el mantenimiento sostenido de la lógica de los tres tercios, la naturaleza forzada de la transición que obligó a un conjunto heterogéneo de "culturas políticas" a reunirse en torno a un programa común, la necesidad de formar coaliciones dados los enclaves institucionales, y el ficticio argumento del consenso que esconde "bajo un tupido velo" importantes tensiones en el sistema político (Moulian, 1997).

Finalmente, para otros autores, si bien se advierte una fuerte persistencia de las subculturas políticas de derecha, centro e izquierda, lo nuevo en el proceso político chileno es la "secularización" de la política, abriendo la posibilidad de un sistema partidario basado en un moderado pluralismo más que en una competición polarizada, como lo fue hasta 1973 (Huneus 1988; Scully, 1995).

La pregunta sobre la transformación del sistema político, aunque analíticamente útil, tiende a forzar argumentos en uno u otro sentido. O bien enfatiza aquellos elementos de continuidad, o bien destaca elementos de ruptura. Nuevos trabajos han enfatizado la necesidad de analizar los cambios ocurridos en los últimos 25 años como un fenómeno de *continuidad y ruptura* (Hartlyn, 1998). Se sugiere la imagen de un gran proceso de cambio que todavía no termina de decantarse pero que ha venido gestándose en Chile desde el día del golpe militar. Así, interpretaré el sistema político chileno como un proceso de reacomodo, de reequilibrio. De ahí que sea necesario identificar los elementos de cambio y continuidad, evaluar su peso específico en la agenda política y a partir de allí, proyectar escenarios posibles.

No podemos eludir el mencionar ciertos elementos presentes en el ambiente internacional y que afectaron los partidos políticos. Me refiero específicamente a la crisis que enfrentaron los socialismos reales y que ciertamente replanteó el debate político en América Latina y Chile (Castañeda, 1994). Las posteriores transformaciones del sistema económico internacional —su apertura y la creciente globalización— también han afectado la visión que los partidos hoy tienen sobre la sociedad y el mundo. A nivel local, el propio golpe de Estado generó una no menos importante re-evaluación en los partidos políticos. Comenzó el proceso de la "renovación". Sin embargo, es necesario intentar distinguir cuál ha sido el específico impacto de esas transformaciones y cuáles elementos no han cambiado, o bien persisten en el tiempo de un modo "renovado".

Para ello sugiero volver a las fuentes que pensaron la transición a comienzos de los años 80, porque considero que allí está la génesis de la forma de hacer política hoy. Cuatro elementos dinamizaron ese debate. Primero, se reconoció que uno de los facto-

res facilitadores del golpe de Estado fue la existencia de proyectos excluyentes, lo que se traducía en ausencia de diálogo y alto nivel de desconfianza entre las distintas corrientes políticas. Segundo, los partidos opositores enfrentaban a comienzos de los '80 una urgencia inmediata de acordar una estrategia para transitar a la democracia. Tercero, los partidos políticos intentaban recomponerse ideológicamente, reflexionando y autoevaluando sus proyectos políticos de más largo plazo. Cuarto, a mediados de los '80 se reconocería que la imposición de reglas del juego por parte del régimen militar obligaba a la estructuración de una coalición opositora, primero para responder a la opción del "Sí" o "No" a Pinochet de 1988, y luego para establecer una fórmula electoral y de gobierno.

Tal como lo indicaba Angel Flisfisch, en el seno de la entonces oposición (en la etapa 1982-1987) existía un debate entre dos visiones estratégicas.² Mientras algunos sectores planteaban la necesidad de un pacto o acuerdo de distintas fuerzas políticas, otros pensaban en la necesidad de establecer un proyecto político estable. La idea de *pacto* alude a la noción de un acuerdo entre sectores que se reconocen distintos, pero que tienen la voluntad de resolver un conflicto específico. Dos elementos caracterizan la noción de pacto: En primer lugar, a través de un pacto los actores se muestran dispuestos a *autorregular* sus particulares demandas más que a transformarlas. En segundo lugar, la idea de pacto ciertamente involucra un arreglo táctico, *instrumental*, basado en la existencia de objetivos compartidos pero no idénticos. La noción de pacto aquí enfatiza acuerdos entre partidos, y en este caso, dentro de la coalición opositora.³

La noción de *proyecto* alude a la generación de una "voluntad general" capaz de establecer cambios, transformaciones o reformas en el sistema político, social y económico nacional. La noción de proyecto se refiere entonces ya no sólo a un acuerdo instrumental para alcanzar ciertos objetivos específicos, sino que una *comunalidad de intereses* tal que sea capaz de establecer cambios sustantivos (aunque progresivos) en la sociedad.

Flisfisch caracterizó el dilema *pacto o proyecto* pensando en la entonces Alianza Democrática que se oponía al general Pinochet a mediados de los '80. Quisiera extender este argumento hacia lo que hoy representa la Concertación y la coalición de derecha. Mi argumento central es que desde la génesis de la transición, las dos grandes coaliciones de partidos que existen en Chile han enfrentado la contradicción entre constituirse en un pacto *instrumental* para resolver un conflicto específico (el gobierno militar), o bien convertirse en un *proyecto* político de largo plazo.

En el caso de la Concertación, constituida por los partidos demócrata cristiano (PDC), socialista (PS), partido por la democracia (PPD) y radical-social demócrata (PRSD), esta contradicción apareció con nitidez desde su origen. Recordemos que la articulación de la Alianza Democrática y luego el Comando por el No fueron las primeras instancias *instrumentales* que buscaban una salida "táctica" hacia la democracia. No

² Véase Flisfisch (1985). Otros autores se refirieron en ese entonces al tema. Véase, por ejemplo, Boeninger (1984), Foxley (1985).

³ Debemos hacer notar que una segunda connotación del concepto pacto es el de un acuerdo entre los distintos actores políticos para facilitar una salida a la transición. Por lo general, esos pactos tienden a ser soluciones transitorias (O'Donnell and Schmitter, 1986).

obstante, al interior del conglomerado existían sectores que veían que esta asociación requería de un acuerdo programático importante. Foxley argumentaba en 1985 la necesidad de establecer un nuevo “contrato social” que implicaba una redefinición de las políticas neoliberales del régimen militar y un repensar las finalidades sociales del modelo económico. Para ello se requería un acuerdo, un “nuevo pacto fundante” entre las fuerzas políticas (Foxley, 1985).⁴ Más tarde, una vez que la Concertación asumió el poder, se evidenciaron nuevos signos de convertir dicha coalición en un “proyecto” transformativo de largo plazo. Se habló entonces de ciertos propósitos programáticos compartidos por la coalición: desarrollo con equidad, economía social de mercado, superación de la pobreza, reconciliación, avance hacia una segunda etapa de desarrollo del modelo económico, modernización del Estado, profundización de la democracia y democracia participativa. El dilema que planteó la transición era si la Concertación sería sólo un instrumento para conquistar la democracia (tal como lo hizo), o bien sería un proyecto que sobrepasaría el siglo XX. La síntesis de esta noción estaba en la consideración del “proyecto concertacionista” como un proyecto democratizador.

No hacen falta muchas ilustraciones para justificar este argumento. Tempranamente los principales voceros de la Concertación indicaron que dicha coalición era la única alternativa viable para el desarrollo de Chile. En época de elecciones, cuando se negociaban cupos de poder, posibles candidatos y se definían programas, el debate sobre la viabilidad de la Concertación cobró fuerza y nuevamente resurgía el tema de la fragilidad del pacto versus la potencialidad del proyecto. Así, en la última década, los principales partidos concertacionistas han sostenido en su interior visiones mixtas (contradictorias) sobre la naturaleza proyectista o pactista de la coalición. Analizaremos más adelante el eventual desenlace de esta contradicción.

La coalición de derecha enfrentó el mismo dilema, aunque quizás, las diferencias internas entre la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), llevarían a pensar que ellos tienen más asumida la naturaleza pactista de su coalición. En la derecha subsisten dos culturas claras: una heredada del antiguo Partido Nacional y que luego se transformaría en RN, y otra más vinculada al régimen militar que se transformaría en la UDI. El único proyecto que los podría llegar a unificar sería el del régimen militar, o como se ha denominado, el de una “democracia protegida”. De hecho, el régimen militar elaboró un proyecto político-económico e institucional que intentó dejar como un legado “portaliano” de segunda generación. Se trata de un proyecto esencialmente oligárquico: paternalista, elitista, en la que se sostiene que el sistema político requiere de “contrapesos”, de instituciones “vigilantes” del comportamiento de los actores políticos y sociales. Se trata de una noción que busca controlar y ordenar el desarrollo político. Dicho orden se garantiza con la intervención de las fuerzas armadas, y de “notables” que son designados para dar su sabio consejo en el Sena-

⁴ Moulian (1997) precisamente critica la inconsistencia de los políticos que guiaron la transición entre su discurso transformista de los años '80 que clamaba por un consenso en cuestiones “fundamentales”, y su conversión posterior hacia una aceptación pasiva de las nuevas condiciones socio-económicas y políticas. Para Moulian, los cálculos estratégicos y la pasión por el poder explican dicha conversión.

do. La referencia a Diego Portales no es casual. El estadista chileno del siglo pasado veía la necesidad de adoptar la República como forma de gobierno: “pero yo la entiendo —argumentaba Portales— como un gobierno fuerte, centralizado, en el cual los hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo” (Villalobos, 1989).⁵

Sin embargo, dicho proyecto no goza del consenso mayoritario en esos partidos. Sectores “liberales” de RN discrepan seriamente con tal propósito, generando una situación de constantes tensiones intrapartidarias, pero al mismo tiempo de una constante necesidad de pactar en cuestiones coyunturales que benefician a ambos partidos. El debate sobre la nominación de candidatos presidenciales, las posturas en torno a los derechos humanos, y la defensa acérrima o más tenue de la figura de Pinochet son signos evidentes de esta contradicción.

En el caso de la izquierda extraparlamentaria, y específicamente el Partido Comunista, el problema es otro. Por una parte el comunismo chileno aceptó muy desde lejos la vía pactada hacia la democracia. En otros términos, el PC rechazó el pacto concertacionista. Por otra parte, el partido comunista sintió el fuerte vacío de no tener un proyecto alternativo al capitalismo dado el fracaso los socialismos reales. Para hacer justicia al argumento, debemos decir también que tampoco los partidos de la Concertación se mostraron partidarios de incluir a los comunistas dentro del arcoiris y, en este caso, el argumento aquí fue que la Concertación representaba un *proyecto* distinto al que defendía el comunismo. Nos encontramos con una situación paradójica dado que el partido comunista carece de proyecto pero, al mismo tiempo, es incapaz de generar pactos como fue su tradición durante el Frente Popular (1938-1952). La llamada izquierda extra-parlamentaria se ha transformado en un sector sin un proyecto alternativo viable, pero que reúne a los descontentos, los marginados, los excluidos de los círculos del poder.

Retomando la argumentación central, la característica central de la política chilena es que *ambas* nociones (pacto y proyecto) se presentan en cada gran coalición, tensionándolas internamente. Ciertamente esto aparece como contradictorio dada la naturaleza corto-placista e instrumental del pacto, y la naturaleza largo-placista y sustantiva del proyecto. Pero es esta contradicción la que nos ayuda a comprender algunos de los fenómenos centrales de lo que es la política chilena de hoy. Se trata de una contradicción básicamente de poder, pero que también contiene importantes aspectos de tipo histórico, institucional, político y cultural.

¿Qué mantiene cohesionadas a las coaliciones?

Convendría entonces preguntarnos si es un pacto o más bien es un proyecto el que mantiene cohesionadas a las principales fuerzas políticas en Chile. Si argumentamos que por ejemplo la Concertación se ha transformado en un “proyecto”, estaríamos defendiendo la idea que existe una comunalidad de intereses en sus líderes y bases que les da sustento como tal. Un cambio en las reglas del juego, por ejemplo (digamos,

⁵ Citado además en Lechner (1989).

reforma electoral), no afectaría la viabilidad de la Concertación en cuanto entidad. Aludimos aquí a una construcción de una identidad comunitaria, de una "solidaridad entre partidos" en la que si bien podrían existir conflictos (ya que no todos son iguales), los compromisos asumidos se encargarían de reducirlos. En la noción de proyecto entonces la unidad no sólo depende de factores circunstanciales, sino que de cambios estructurales que dicen relación con la cultura política y la forma de hacer política. Aquí hablamos de la construcción de "identidades colectivas" (el proyecto Concertacionista).

Si en cambio la analizamos como un pacto, podríamos decir que dicha coalición se sustenta porque de acuerdo al contexto institucional y político, los actores la ven como la mejor estrategia para mantenerse en el poder. De acuerdo a esta línea argumental, el pacto surgió primero como alternativa al régimen militar, y se mantendrá mientras las reglas del juego sigan obligando a la formación de coaliciones. En la medida en que se aleja el régimen militar y los intereses partidarios cobran fuerza, la identidad concertacionista perdería fuerza. Se agotaría como "necesidad política" y pasaría a representar sólo una alternativa instrumental al mantenimiento en el poder.

El análisis de lo sucedido en Chile entre 1990 y 1998 refleja que ambas nociones (proyecto y pacto) están presentes al interior de cada coalición. Sostengo, sin embargo, que pese a que existe una tendencia que fomenta esta necesidad de "solidaridades extra-partidarias (noción proyecto), en la política chilena se mantiene una persistente característica de polarización que genera *fuertes divisiones entre los distintos partidos políticos*. Dicha situación lleva a que los partidos sigan aferrados o intenten transmitir sus individuales concepciones de sociedad. Lo anterior nos lleva a advertir que la actual unidad de las coaliciones depende de factores institucionales (leyes electorales), políticos (la buena administración del poder), y circunstanciales (proximidad del régimen militar, enclaves). Analizemos brevemente aquellos aspectos:

El peso de la ley. Una primer motivo es el sistema electoral chileno que, tal como abundantemente se ha analizado, condiciona a los partidos políticos a buscar acuerdos en materia electoral. La formación de pactos electorales obligó a los partidos a diseñar estrategias a fin de compatibilizar las expectativas de cada conglomerado con las reales opciones de obtener asientos en el Congreso (Siavelis, 1997; Siavelis y Valenzuela, 1996; Scully, 1995; Linz y Stepan, 1996).

La administración del poder. Un segundo factor aglutinador se refiere al éxito de la Concertación en cuanto gestión de gobierno. Contrariamente a lo que el régimen militar predecía en 1988, la Concertación ha podido administrar el gobierno de una manera eficiente en términos macro-económicos. El sistema institucional no ha estado en peligro en ninguna ocasión. Las tensiones existentes han logrado resolverse aunque, como veremos más adelante, de una manera particular. Quizás donde se observan mayores evidentes éxitos es en la estabilidad macroeconómica, no generándose crisis o desbalances fiscales como producto de lo que pudo ser una errada política fiscal.

La proximidad del régimen (mitos del caso chileno). La proximidad del régimen de Pinochet podría considerarse como otro factor aglutinador. Scully identifica este aspecto como un *nueva línea de división* en el sistema de partidos políticos (la división democracia versus autoritarismo), otorgándole una relevancia pasajera dada la naturaleza

transicional de dicho tema (Scully, 1995). Sin embargo, agregaría que esta *línea divisoria* no acaba con la salida de Pinochet o con la mayor lejanía del régimen militar. Aquí nos referimos a la existencia de una división entre los chilenos acerca del tipo de democracia a desarrollar. Un sector *democrático* que busca resolver el tema de los enclaves y alcanzar una plena democracia, y un sector que por ahora se identifica con el "pinochetismo" pero que aspira a esta noción portaliana de una democracia oligárquica o protegida establecida por el régimen militar.

Un factor menos institucional, pero también vinculado al legado de Pinochet se refiere a la existencia de dos mitos⁶ que permean la política de hoy y que tiende a cohesionar las coaliciones:

El primero dice: *Se requieren consensos en asuntos fundamentales para hacer viable una democracia*. Este mito ha estado fuertemente enraizado en el discurso político de la transición. Podría tener su origen en la forma en que se desarrolló la misma, o bien en el sistema institucional heredado del régimen militar. El caso es que los actores políticos desde el inicio de la transición intentaron *reconciliar* valores conflictivos. Reconciliación es una expresión de carácter cristiano y que alude a la restitución de la amistad entre enemistados. El objetivo aquí no es otro que, mediante una política "consensual" intentar resolver los disensos fundamentales que existen en la sociedad, satisfaciendo a todos los actores. La política de reconciliación impulsada por el gobierno de Aylwin tuvo precisamente el sentido de querer solucionar un conflicto históricamente asentado en la política chilena. La necesidad de consensos adquiere una connotación universal e inclusiva. Si algunos actores no participan de este consenso, el proceso democrático podría peligrar. Considero que este es un "mito", pues otras sociedades han convivido en sistemas democráticos manteniendo fundamentales divisiones sobre aspectos valóricos. Sin embargo, no podemos negar la realidad de aquel mito cuando vemos que los actores reclaman su necesidad.

El segundo mito dice: *Un pacto no puede subsistir sin consensos fundamentales*. Este mito, tampoco probado en otras sociedades, alude a la noción de que los pactos no podrían subsistir sin consensos en temas fundamentales. Aquí se reclama cierta homogeneidad de intereses en cuestiones "centrales" al interior de cada coalición. El reclamo proviene, o bien de los oponentes, o del mismo seno de las respectivas coaliciones. En el primer caso, los oponentes acusan a sus adversarios de "incoherentes" si se evidencian discrepancias en estos temas centrales dentro de la coalición. En el segundo caso, los propios partidarios demandan la necesidad de "propuestas programáticas" de largo plazo al evidenciarse aquellos vacíos. La ausencia de acuerdos en dichas materias, es vista como un asunto sensible para la coalición, que bien requiere ser sacado de la agenda de discusión intrapartidaria o bien, requiere de una cuidadosa negociación.

En la segunda y tercera parte intentaré justificar estos argumentos, entregando algunos antecedentes de la divisiones existentes entre los partidos políticos y la forma en que se han resuelto las tensiones existentes.

⁶ Utilizo el concepto mito como aquella noción de "historias de origen anónimo dominantes en las sociedades y que son aceptadas como verdaderas" (Alcina, 1984).

La Democracia de "los Consensos"

Pasemos ahora a analizar los efectos que tiene la contradicción pacto o proyecto en la política del Chile de los '90. La primera y más obvia consecuencia es en el tipo de consensos que establecen los partidos políticos. Antes, sería analíticamente pertinente distinguir distintas áreas de consensos. Podríamos referirnos a consensos de *tipo económica*, incluyendo aspectos como el derecho de propiedad, la economía de mercado y la intervención del Estado. Un segundo nivel se refiere a los consensos en aspectos *sociales*, incluyendo el tema de redistribución, políticas de combate a la pobreza, relaciones laborales y temas valóricos. Finalmente, un tercer nivel de consensos es el propiamente *político*, y que incluye la aceptación de la solución exclusivamente pacífica a controversias políticas, la aceptación de las reglas del juego entre los actores políticos, el acuerdo en torno al papel de las fuerzas armadas en el sistema democrático, el acuerdo en torno a cuestiones que dicen relación con libertades individuales (justicia, libertad individual) y asuntos de tipo cultural (memoria).

Mientras la viabilidad de un proyecto descansa en un acuerdo general en los tres niveles mencionados, incluyendo aspectos fundamentales de la vida social, económica, y política, dada esta comunalidad de intereses a la que nos referíamos, en el caso de un pacto se requiere un menor grado de consensos inter-partidarios. En este último caso, se mantienen las identidades partidarias, pero se acuerdan ciertos aspectos básicos programáticos, postergándose aquellos temas que constituyen materia de discrepancia fundamental.

Este es quizás el mayor inconveniente que han tenido que enfrentar las dos coaliciones políticas en Chile: *la imposibilidad de concretar un proyecto dada la ausencia de consensos en aspectos centrales desde un punto de vista político*.

Si consideramos las tres áreas posibles de consensos, vemos que en Chile (cuadro 1) existen consensos fundamentales sobre el respeto del derecho de propiedad y la economía de mercado. En cambio, existen consensos parciales sobre el nivel de intervención del Estado y respecto de políticas redistributivas. Aquí las discrepancias básicamente están dadas por la gradualidad de dichas políticas, más que por su contenido.

El análisis de estos dos primeros niveles llevó a algunos autores a comienzos de los 90s a considerar que en el Chile de hoy se vivía una "*democracia de consensos*" o compromisos políticos. De hecho, se destacó que en temas centrales como reformas al sistema de impuestos, reformas de salud, reformas laborales y políticas de reducción de la pobreza, primaba una noción de búsqueda de consenso y diálogo entre los distintos actores políticos (Weyland, 1997). La posibilidad de alcanzar compromisos se relacionó también con la tendencia "secularizadora" que operó en los partidos políticos desde mediados de los años '80. (Scully, 1995; Huneus, 1988).

Lo que no mencionaron estos análisis fue la existencia de disensos en aspectos fundamentales a nivel político y social. Si bien los partidos políticos reconocieron la necesidad del diálogo como instrumento de acción política, los desacuerdos se hacen evidentes en algunos aspectos centrales de la vida política.

Una vez que se comienza a alejar la dictadura, emergen síntomas de discrepan-

cia y falta de compromiso en aspectos centrales de la vida política nacional. Analicemos aquellos aspectos:

Rol de las fuerzas armadas y no intervención militar en la resolución de conflictos políticos. Uno de los principios básicos de la democracia occidental es la aceptación de no ingerencia de las fuerzas armadas en la resolución de conflictos políticos. Sabemos que en el caso de América Latina esa condición ha sido violada repetidas veces, obedeciendo a distintos factores que no me detendré a analizar en este capítulo.⁷

Cuadro 1. Consensos y disensos en Chile

Áreas	Consenso		Disenso Fundamental
	Fundamental	Parcial (grados)	
Economía	- Derecho de propiedad - Economía de mercado	- Nivel de intervención del Estado	
Sociedad		- Nivel de políticas Redistributivas	-Derechos Laborales (E) -Valores (E)(C)(D)
Política	- Diálogo como instrumento de acción política		- No intervención militar (E) - Rol de las FF.AA. (E)(C)(D) - Reglas del juego (E) (D) - Justicia (E)(C)(D) -Memoria y Verdad (E)(C)(D) -Libertades individuales (E)(C)(D)

(E) Disenso entre coaliciones

(C)Disenso dentro de la Concertación

(D)Disenso dentro de la coalición de derecha

En el caso chileno la norma de no intervención no sólo fue violada de hecho en 1973, sino que además se estableció en la propia Constitución que las fuerzas armadas actuarían como "garantes de la institucionalidad democrática". Juristas de la administración Aylwin argumentaron en los considerandos a fin de reformar algunos de los artículos de la Constitución que todas las instituciones, incluyendo el Congreso, el Eje-

⁷ El debate sobre la incidencia de los militares incluye la existencia de factores históricos (Loveman, 1989); aspectos institucionales (Aguero, 1995; Stepan, 1988) y factores propios de la institucionalidad castrense (Varas, 1988), por citar algunos ejemplos.

cutivo, el Poder Judicial podrían calificarse como garantes de la Constitución.⁸ En este punto hay una ambigüedad fundamental y que divide a los sectores entre aquellos que ven la necesidad de una clara subordinación de las fuerzas armadas al poder político (la Concertación y sectores extraparlamentarios) y aquellos que reclaman su autonomía (la coalición de derecha, con ciertas disidencias de algunos líderes de RN).

Pero también existen discrepancias sobre el rol que las fuerzas armadas debieran cumplir en cuanto entes de la defensa, incluyendo aquí aspectos referidos a su función específica de defensa frente a amenazas externas (función profesional), su consideración como instituciones involucradas en el desarrollo, y su función como garantes del orden institucional. En este tema las discrepancias son entre las coaliciones, y dentro de la coalición de derecha (Agüero, 1997). Resulta interesante constatar que las divisiones o brechas que Felipe Agüero distingue al sistematizar las opiniones de la élite política y económica sobre el rol de las fuerzas armadas, se repite a nivel social con bastante claridad (cuadro 2). Se trata de una división política y social que requeriría mayor atención.

Cuadro 2. Opinión pública y fuerzas armadas. Funciones que debieran cumplir las instituciones castrenses en el futuro (%).

	Izquierda	Centro	Derecha	Apolíticos	Total
Defensa	47.8	37.6	27.3	35.7	37.5
Emergencias	20.9	12.4	6.1	10.3	12.5
Seg. Nacional	15.7	20.7	32.3	22.2	21.9
Garantes orden Institucional	15.7	29.3	34.3	31.7	28.1

Fuente: FLACSO-Chile. Encuesta sobre percepciones y opiniones sobre las FFAA en Chile, junio 1992.

Reglas del juego. Las reglas del juego también son materia de discrepancia fundamental. Me refiero aquí a discrepancias entre los partidos políticos sobre las normas que debieran regular el juego político. Por ejemplo, se discrepa sobre el rol que les cabe a ciertas instituciones en el sistema político y que directamente producen desbalances favorables a los sectores de derecha y los militares. La existencia de los senadores designados, el rol del Consejo de Seguridad Nacional, el rol del Tribunal Constitucional, y la legislación electoral, son parte de una discusión más general sobre las reglas del juego que debieran normar la convivencia democrática. Las discrepancias son entre las dos principales coaliciones, pero también se evidencian diferencias dentro de la coalición de derecha.

Justicia, Memoria y libertades individuales. En términos de justicia, no existen consensos en Chile sobre el tema de las responsabilidades por violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar. Estas discrepancias son entre las dos coaliciones y al interior

⁸ Respecto de este debate ver García y Montes, 1994.

de ambas coaliciones. Pero adicionalmente no existe consenso sobre el tema de verdad. Me refiero básicamente al debate sobre la participación que le cupo a los partidos políticos en el desencadenamiento de la crisis de 1973. La detención de Pinochet en Londres en octubre de 1998 reflejó una insospechada reaparición de estas brechas entre los partidos políticos. La culpa, la necesidad del reconocimiento de errores cometidos, y la solicitud de una explicitación de responsabilidades son temas que dividen a los partidos políticos chilenos.

La memoria, es decir, cómo la sociedad en su conjunto asume su pasado también constituye un tema de división entre los chilenos en general y los partidos políticos en particular. Las dos verdades presentadas en marzo de 1991 sobre el régimen militar ejemplifican este conflicto. Mientras el Informe Rettig intentó representar un esfuerzo "consensual" de contar la historia de lo sucedido durante el régimen militar en materia de derechos humanos, las fuerzas armadas —y en particular el Ejército y la Armada— publicaron su propia historia.

Un tema no menos importante se refiere a las libertades políticas individuales, incluyendo aquí básicamente el tema de la libertad de expresión. En este ámbito también existen discrepancias evidentes al interior de las coaliciones.

Valores. No menos importante es la discrepancia que existe en los partidos políticos en temas valóricos. No parece difícil argumentar que Chile presenta importantes divisiones en torno a cuestiones relativas a aborto, divorcio, censura, y valores que debieran reforzarse en el sistema educativo y transmitirse por los medios de comunicación social. No es sólo una cuestión de cómo transmitir ciertos valores, sino que también qué transmitir.⁹ Una encuesta realizada a élites políticas chilenas refleja las diferencias al interior de la Concertación sobre estos aspectos. En el tema del aborto por ejemplo, la élite política del PDC se aproxima en términos de preferencias a los dos partidos de derecha. En el tema del divorcio se advierte un menor grado de disenso intra-concertación, aunque cabe advertir que el PPD se muestra mayoritariamente a favor del divorcio, en tanto el PS, el PDC (y en este caso RN), apoyan un divorcio regulado.¹⁰

Cuadro 3. Opinión de la élite política sobre aborto y divorcio (%).

		PS	PPD	PDC	RN	UDI
Aborto	Decisión individual	8	9	0	0	8
	Regulado(casos especiales)	92	73	19	25	0
	En contra	0	18	81	75	92
Divorcio	A Favor	17	55	17	4	8
	Regulado	60	45	60	58	0
	En contra	23	0	23	38	92

Fuente: Equipo de Investigación (1997)

⁹ Campañas de educación sexual por televisión, y en colegios (Programa JOCAS) son ejemplos de esta discrepancia entre los actores políticos.

¹⁰ La encuesta se aplicó a 94 parlamentarios en el año 1994 (Equipo de investigación, 1997)

Derechos laborales. Finalmente, podría mencionarse como una discrepancia fundamental entre las coaliciones lo referido a los derechos de los trabajadores en el tema de relaciones laborales. No existen consensos sustantivos en Chile respecto de cuestiones que dicen relación con el derecho a sindicalización, derecho a huelga, condiciones de trabajo, etc. (Espinosa, 1996; Rojas, 1993).

Política y Gobierno en Democracia (1990-1998)

En esta sección discutiré cómo los elementos antes mencionados –dilema pacto vs. proyecto y las discrepancias en áreas de consenso— han impactado la democracia en Chile. No pretendo realizar una exhaustiva revisión de lo sucedido durante la primera década de gobierno democrático; más bien me centraré en las tendencias centrales de los dos gobiernos de la Concertación en su relación con los partidos políticos.

El gobierno de Aylwin: La búsqueda del “consenso” (1990-1994)

El 11 de marzo de 1990 Chile retomó su tradición democrática después de 17 años de dictadura. La transición hacia la democracia había dejado poco espacio para la negociación y el nuevo régimen asumía en un marco de fuertes limitaciones político-institucionales. Desde el punto de vista institucional cabe destacar la presencia de senadores designados, alta autonomía militar, y la pre-designación por parte del régimen militar de funcionarios de Estado en el Banco Central, Consejo de Televisión Nacional de Chile y Tribunal Constitucional, además de los ya mencionados senadores designados.¹¹ Desde el punto de vista político, la Concertación iniciaba su gestión con una leve ventaja sobre la oposición en la Cámara de Diputados y estaba en minoría en el Senado, producto precisamente de la designación de senadores conservadores por parte del régimen militar (ver anexo 1). En otros términos, el nuevo gobierno estaba condenado a la negociación con la derecha si deseaba llevar adelante su programa.

Cinco aspectos constituían los elementos centrales del programa de gobierno: en el plano económico se enfatizaba la búsqueda de “desarrollo con equidad” lo que básicamente representaba la necesidad de enfatizar una política redistributiva.¹² Desde el punto de vista de los derechos humanos se indicaba la necesidad de justicia y verdad. En este punto, el gobierno propuso el establecimiento de una comisión para la recolección de antecedentes y elaboración de un informe que diera cuenta de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar (Comisión Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig). Uno de los objetivos centrales de dicha Comisión fue la de proponer medidas para alcanzar una reconciliación efectiva en el país. Desde el punto de vista político, el programa enfatizaba la necesidad de reforzar la institucionalidad democrática lo que implicaba cambios constitucionales en

¹¹ Una descripción de los enclaves autoritarios en: Fuentes, 1996; Linz y Stepan, 1996.

¹² Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia, 1989.

el sistema electoral, sistema de elección de alcaldes, eliminación de senadores designados, reforma en materia de subordinación de los militares, reforma al Consejo de Seguridad Nacional y reforma al Tribunal Constitucional.

El ambiente político de 1990 era de alta incertidumbre. El cambio en las relaciones de poder, aunque pacífico, no implicaba la ausencia de conflictividad. La estrategia gubernativa estuvo guiada por lo que en aquel entonces se denominó “*democracia de consensos*”. En parte, esta idea provenía del reconocimiento de los actores políticos respecto de los resultados negativos de la polarización política vivida antes del golpe de Estado. Pero al mismo tiempo, las autoridades sabían que sin el acuerdo con los sectores opositores se veían imposibilitadas las opciones de cumplir el programa de gobierno en algunas de sus partes esenciales. Finalmente, un tercer factor que condicionaba a las autoridades era el general sentimiento de la sociedad de esperar cambios en orden. La sociedad tenía expectativas de cambio, pero reclamaba que ellos no alterasen la estabilidad del país (Lechner, 1989).¹³

Tal como indica Manuel Antonio Garretón, esta “*democracia de consensos*” iba en contra de lo que tradicionalmente se ha entendido por consenso, es decir, “el acuerdo en aspectos fundamentales” entre los actores políticos. En el contexto del inicio de los '90, la estrategia de los consensos se resumía en la búsqueda de cambios incrementales en algunos particulares temas con los partidos de la oposición (Garretón, 1995). Lo anterior generaba la necesidad de lo que en ese momento se denominó una obra de “*ingeniería política*”. Las autoridades de gobierno debían “*articular*” con ciertos actores claves (incluidas las fuerzas armadas) acuerdos para garantizar la gobernabilidad del país.

Entonces, la orientación programática del gobierno de Aylwin proponía *resolver* ciertos conflictos presentes en la sociedad. El objetivo general de la reconciliación se ajustaba en esta lógica. Inicialmente se pretendía recomponer la convivencia nacional intentando generar un acuerdo sobre el pasado (de ahí el sustantivo “*verdad*” de la Comisión Rettig), y una conciliación entre sectores que habían sido antagónicos en el pasado (sustantivo “*reconciliación*”).

Al mismo tiempo, la Concertación aparecía como un sector unificado por el propósito de democratizar el país. Si había un elemento que unificaba a esta coalición y que la convertía en un proyecto de mediano plazo, era el objetivo programático de *eliminar* los enclaves autoritarios.

Pero las intenciones no siempre son acciones. El propósito reconciliador del gobierno se vio limitado por la existencia de esta división a que hacíamos alusión respecto de temas de memoria, justicia, verdad, rol de las fuerzas armadas y responsabilidades de los partidos políticos en hechos pasados. El realismo político hizo modificar la original intención de “*verdad y justicia*” por la doctrina Aylwin de *verdad y justicia* en la medida de lo posible. Se constató que en Chile era imposible hablar de una sola verdad. La imposibilidad de alcanzar compromisos generales llevó al gobierno a establecer acuerdos par-

¹³ Podría debatirse si aquella expectativa social fue una imposición de la clase política hacia la sociedad, una situación inversa, o una situación que se reforzaba mutuamente. Aquí sólo se constata el hecho, dejando pendiente ese interesante debate.

ticulares en temas menos conflictivos. En las áreas social y económica en las que existían mayores posibilidades de consenso, se lograron acuerdos sobre reforma de impuestos, e incrementos y reformas parciales en las áreas de educación y salud.

Frente a un cuadro de alta incertidumbre frente al futuro, alta influencia política de la derecha, incerteza frente al comportamiento de las fuerzas armadas, e intenciones programáticas del gobierno de carácter transformador, lo que sucedió en la práctica podría resumirse en cuatro características:

Fuerte liderazgo presidencial. No cabe duda que el presidente Aylwin se impuso como una figura y líder político. Dicho liderazgo se reflejó por ejemplo en su personal involucramiento en temas conflictivos en el marco de la transición, y su decisión de no derivar decisiones en temas "calientes" a ministros u otros personeros de gobierno. En síntesis, la última palabra la tenía el Presidente y Aylwin se encargó de hacerlo saber. Uno de los temas cruciales fue el de los derechos humanos. Al presidente Aylwin le cupo un rol central en la gestación de la Comisión Rettig y en la posterior búsqueda de soluciones al tema.

Transversalidad gubernativa. Elitismo decisorio. Dicho liderazgo se vio acompañado por un fenómeno inesperado: emergió el "partido transversal". Aquellos personeros políticos que asumieron responsabilidades centrales en la administración del Estado lograron consolidar un equipo de trabajo capaz de auto-identificarse más con el "gobierno de la Concertación", que con sus respectivas militancias. En esta transversalidad concertacionista se evidenciaba otro signo del ideal 'proyectista' a que hacíamos alusión. Funcionarios de los ministerios de Hacienda, Economía, ministerio Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, y Relaciones Exteriores, establecieron vínculos informales en un proceso natural de acostumbramiento al manejo del poder.

Actores centrales de esta lógica operativa incluyeron, principalmente, la consolidación de un grupo de asesores cercanos al presidente en el Palacio de la Moneda. Me refiero específicamente a los ministros Edgardo Boeninger (PDC) en Presidencia, Enrique Correa (PS) en la secretaría general de Gobierno, y Enrique Krauss (PDC) en el ministerio del Interior. El primero cumplió un papel importante en la articulación y negociación con la oposición de la agenda que el gobierno deseaba cumplir. El segundo fue actor central en la resolución de conflictos con los militares y en la relación con los partidos de la izquierda concertacionista. El tercero también cumplió un papel importante en temas de la administración de gobierno y resolución de conflictos políticos. Los tres ministros consolidaron además un equipo de asesores pluralista.¹⁴ El equipo de gobierno logró entonces consolidar un grupo de asesores inter-partidario a fin de desarrollar sus objetivos en sintonía con los propósitos centrales de la administración, y capaz de establecer vínculos con los partidos políticos y la sociedad civil en general.

La forma en que se resolvieron las dos principales crisis civiles-militares en este período refleja esta transversalidad. En 1990, en el ministerio Secretaría General de Gobierno y en la Presidencia se establecieron contactos informales con el comité asesor del ejército a fin de resolver la primera crisis de la transición (el "Ejercicio de Enlace").

¹⁴ Entre otros vale la pena mencionar a Ricardo Solari (PS) e Isidro Solís (PR) en Presidencia, Edgardo Riveros (PDC) en Gobierno y Belisario Velasco (PDC) en Interior.

La crisis se resolvió por la gestión de esos ministerios, un seguimiento directo del Presidente, y la posterior influencia informal del gobierno en el Congreso. Se intentaba evitar que los resultados de una comisión especial que investigaba un caso de corrupción que afectaba a la familia del general Pinochet, generara una crisis de mayor envergadura. En la segunda crisis militar (mayo de 1993), le cupo una participación mayor al ministro del Interior, Gobierno y Presidencia, y por razones circunstanciales, el Presidente cumplió un rol secundario en la resolución específica de la crisis (Aylwin se encontraba en una gira en Europa). Una vez de regreso, el Presidente asumió personalmente la conducción de los principales temas que tensionaban las relaciones civiles-militares (Fuentes, 1996).

Esta transversalidad suponía dos cosas: el establecimiento de mecanismos de diálogo informal con actores claves y un alto control sobre las decisiones. El carácter elitista —y por lo tanto informal— del proceso decisorio no sólo funcionó en la relación con los militares sino que en otros aspectos de la agenda política. La reforma de impuestos es otro buen ejemplo de esta situación. La estrategia utilizada en este caso (quizás menos racional como podría aparecer en este análisis) fue el de establecer vínculos con sectores específicos de la oposición, neutralizando una potencial fuente de oposición del sector agrícola. Las decisiones sobre la reforma impositiva se tomaron en La Moneda, con consulta a las principales organizaciones empresariales y partidos políticos. El Congreso y otros actores tuvieron poco que ver en esta materia (Boylan, 1996).¹⁵ Un reciente e interesante estudio revela la misma lógica en el tema de género (Haas, 1998).

Sintonía de intereses entre partidos y gobierno. Lo anterior incluyó una alta sintonía de intereses entre los propósitos generales del gobierno y los partidos que lo estaban respaldando. Los presidentes de los partidos de la Concertación constituyeron un equipo de coordinación con el gobierno, pero éste tuvo poca utilidad práctica. El diálogo político se concentró en el palacio presidencial de La Moneda, indicando con esto una relación más de tipo informal y menos conflictiva.

Mecanismos informales de resolución de conflictos. Pragmatismo. Ya se ha indicado que se consolidaron mecanismos informales de resolución de conflictos. Esto operó al interior de la Concertación, como también al interactuar con los partidos de oposición, los militares y el sector empresarial. Importantes acuerdos en temas referidos a impuestos, derechos humanos, aprobación del presupuesto y el intento de reformas laborales impulsado desde el gobierno, se hizo mediante la consulta y negociación con actores claves de las élites políticas, sindicales, empresariales y militares. Dichas negociaciones implicaban altos niveles de pragmatismo a fin de resolver situaciones en las que podrían haber existido principios y objetivos contradictorios (por ej. el ideal de subordinación versus la necesidad de estabilidad).

¹⁵ Garretón argumenta sobre este punto que "the Aylwin government operated in terms of a tactical calculation of resources, using tactic analyses of the mediate correlation of political forces rather than pursuing negotiations on the basis of fundamental, long-terms goals" (Garretón, 1994). Si bien comparto la segunda parte de su argumento (el cálculo corto-placista), Garretón otorga a mi juicio un exagerado nivel de racionalismo y premeditación a los actores políticos.

La oposición también demostró cierto pragmatismo. En algunos temas específicos de más fácil acuerdo, el diálogo y posterior acuerdo incluyó a los sectores más conservadores de la derecha (UDI); en temas más conflictivos se buscó el apoyo de los sectores más "liberales" de RN. En el tema de los enclaves autoritarios no se logró el respaldo ni de RN, ni de la UDI, ni menos el de los militares.

El principal efecto de esta lógica de *negociación* —énfasis negociación y no consenso— es que las políticas implementadas en muchas áreas no se ajustaban a lo que originalmente el gobierno esperaba cumplir. Observamos una alta cuota de pragmatismo en las autoridades que aceptaron ceder en algunos de sus principios programáticos (léase, subordinación militar, justicia, verdad) en aras de dar estabilidad al proceso que se estaba viviendo.

Valdría hacer notar que en esta etapa la coalición de derecha actuó con menos cohesión de lo que podría haberse previsto, advirtiéndose las fisuras que —particularmente en RN— existían sobre los temas vinculados a eventuales reformas constitucionales. El proyecto de democracia protegida no generaba consenso en la derecha y ello se hizo explícito cuando el sector liberal de RN reconoció la necesidad de hacer algunos cambios constitucionales sobre la subordinación castrense.¹⁶

Pero las discrepancias en esa coalición no sólo implicaban cuestiones institucionales. Donde de nuevo se demostró la discrepancia entre la UDI y RN fue en la selección del candidato para competir en las elecciones presidenciales de 1993. El fracaso de la candidatura de Hernán Büchi en 1989 (candidato independiente y sin militancia específica) hacía prever que los partidos de oposición buscarían alcanzar un consenso en torno a una figura proveniente del interior de alguno de los partidos. El consenso en torno a un candidato-militante fue imposible, por lo que se optó nuevamente por un candidato «independiente».¹⁷

El balance del final del gobierno de Aylwin indicaba que no se había avanzado en la reforma de la institucionalidad heredada de la dictadura. Los senadores designados continuaban en su sitio, la ley electoral no había sido reformada, las fuerzas armadas mantenían sus privilegios, y la ley electoral municipal sólo había sido reformada parcialmente. Donde sí se habían producido algunas transformaciones fue en el aparato administrativo del Estado,¹⁸ generándose nuevas reparticiones, así como en términos de incremento del gasto público social.¹⁹

¹⁶ De hecho esta fue una de las preocupaciones planteadas por los militares luego de la segunda crisis militar en mayo de 1993 (Fuentes, 1996). Poco antes del "Boinazo", Sebastián Piñera había reconocido la necesidad de realizar algunas reformas.

¹⁷ El candidato fue Arturo Alessandri, en ese entonces senador independiente de la coalición.

¹⁸ Durante la administración Aylwin se crearon el Ministerio de Planificación y Cooperación, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Comisión Nacional de Pueblos Indígenas y Fondo Nacional para la Discapacidad (Hardy, 1996).

¹⁹ El gasto social se incrementó de un 60 a un 70% en cuatro años, siendo el gasto en educación el que aumentó en mayor proporción (Hardy, 1996).

El gobierno de Frei: La búsqueda de la modernización (1994-2000)²⁰

Mientras el gobierno de Aylwin tuvo una orientación programática transformativa que derivó en una estrategia de pragmatismo político, en la Concertación II la situación fue diferente. El gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle surgió con una propuesta política de pragmatismo, pero fue el contexto político el que repetidas veces le impuso la necesidad de abordar temas de la agenda "transformativa." De esta forma, si bien estamos hablando de la misma Concertación, no podríamos decir que se trató de un gobierno de continuidad en el estricto sentido de la palabra. Hubo continuidad de gobierno pero no de estilo.

El programa del segundo gobierno de la Concertación refleja con bastante notoriedad un cambio en las prioridades estratégicas. Aquellos actores que pensaron el nuevo programa advirtieron que en los cuatro años de la administración Aylwin había resultado improductivo el intento de colocar en la agenda de discusión los temas político-institucionales. Se pensaba que la Concertación debía enfatizar un discurso centrado en las "necesidades reales de la gente", privilegiándose la agenda socioeconómica pues en esos aspectos era más factible lograr mayores acuerdos con la oposición. Puesto en términos de Moulian, la élite gubernativa enfatizó aquellos temas del futuro, intentando cubrir aquellos del pasado (Moulian, 1997).²¹

¿Por qué este cambio de orientación? Un elemento central fue el tema del estilo de hacer política que ya mencionaremos. Sin embargo, un antecedente crucial fue el cambio generacional y de estilos que representaban Aylwin y Frei. Recordemos que Frei fue el que perdió las internas del PDC de 1989, que definieron a Aylwin como su candidato. Aylwin se rodeó de colaboradores de su partido que, o bien tenían antigua trayectoria política dentro del partido, o bien habían cumplido papeles relevantes durante el proceso de la transición.

La elección de Frei en 1993 marcó un cambio generacional dentro de la familia DC. Primero, sus seguidores en el partido eran más jóvenes y, por lo tanto, tenían una menor vinculación con lo que fue el golpe de Estado. Además, Frei escogió colaboradores estrechos que provenían del mundo de los negocios o que tenían vínculos personales con él. Es interesante constatar, por ejemplo, que salvo muy contadas excepciones, la totalidad de ministros, subsecretarios e incluso jefes de departamentos fueron reemplazados.

Esta diferencia reflejaba otra tendencia: en el PDC convivían divisiones ideológicas (más o menos progresistas) con problemas de liderazgo personal. Así, mien-

²⁰ Por razones obvias (el gobierno de Frei no ha terminado) limitaremos nuestro análisis al período marzo 1994-marzo 1998), lo que coincide además con la salida de Pinochet de la comandancia en jefe del Ejército.

²¹ Para Moulian esta opción contiene un riesgo fundamental: el modelo de Estado neoliberal debilita la política y bajo la apariencia de la calma se va, intencionadamente, debilitando la propia democracia.

²² Véase discurso Presidencial del 21 de mayo de 1994. *Mensaje Presidencial*, 1994.

tras en 1989 Eduardo Frei representó a sectores más "progresistas" del partido, en 1993 unía a un grupo más heterogéneo de tendencias internas.

El caso es que el grupo que ahora asumía vio la necesidad de enfatizar la agenda socio-económica tanto en la campaña como en el programa del gobierno. Se enfatizó por ejemplo la necesidad de modernizar la infraestructura del país, generar programas de capacitación, profundizar la reforma del Estado en términos de eficiencia y capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, y *focalizarse* en el objetivo de superar la pobreza.²²

Se estimó que los temas de la agenda político-institucional (reformas constitucionales, derechos humanos) podían esperar hasta que cambiaran las condiciones políticas, es decir, hasta 1998. La orientación programática entonces estaba guiada por una lógica de *evitar* la discusión de temas conflictivos y enfatizar aquellos en los que sí podrían darse pasos significativos. La estrategia escogida fue la de una *jerarquización de prioridades* en la que los temas de educación, pobreza y salud ocupaban un lugar central, y los temas de reformas constitucionales y derechos humanos uno secundario.

Las características principales que acompañaron la forma de hacer política en este período (1994-1998) fueron un bajo liderazgo presidencial, un cambio en el estilo decisorio, una menor o baja sintonía de intereses entre partidos y gobierno y la reemergencia de la sociedad civil en cuanto actor autónomo.

Bajo liderazgo presidencial. Un primer elemento fue el perfil menos político del presidente Frei. Mientras Aylwin representaba al político en su sentido tradicional (dirigente con amplia trayectoria en el partido), Frei aparecía como el Presidente-empresario: un "ejecutor" de proyectos más que un árbitro de conflictos. Aunque de familia de políticos, su currículum destaca una vida consagrada al mundo de los negocios. La diferencia de estilos políticos ciertamente que afectaría la conducción del gobierno (Baño, 1997; Garretón, 1997).

Cambio del estilo decisorio. Pero debemos agregar un segundo elemento. Desde su inicio el Presidente Frei cambiaría el estilo decisorio *transversal* que caracterizó al primer gobierno. Frei se apoyó en asesores provenientes del PDC, los cuales conformarían lo que se denominó «la troika» o el "círculo de hierro". Los ministros Carlos Figueroa (PDC), quien primero ocupó la cartera de Relaciones Exteriores y luego Interior, el ministro secretario general de la Presidencia Genaro Arriagada (PDC) y el ministro de Defensa Edmundo Pérez-Yoma (PDC), cumplieron una función clave en la asesoría al jefe del Estado en los dos primeros años de gobierno.

Baja sintonía de intereses partidos-gobierno. Con el nuevo gobierno entonces llegaron nuevos ministros y las prioridades del gobierno quedaban definidas por un grupo más selecto de colaboradores del Presidente. El mensaje presidencial al Congreso fue el primer intento presidencial de colocar una carta de navegación para el gobierno. Las tensiones no se hicieron esperar. Los ministros del PS y el PPD no concordaban con la idea de postergar las prioridades políticas del gobierno y se generaron fricciones al interior del gabinete. Las tensiones se intentaron resolver y el Presidente anunció —en agosto de ese año— su "segunda carta de navegación", aceptando el envío de un paquete restringido de reformas constitucionales que incluían la abolición de los senadores designados y una propuesta para agilizar la aprobación de leyes en el Congreso (Garretón, 1995). Las tensiones sin embargo no se resolvieron. En una inesperada decisión, en septiembre de aquel año, se produjo el primer cambio

de gabinete. El ministro socialista Germán Correa dejaría la cartera de Interior, la que sería ocupada por el más cercano colaborador del Presidente, Carlos Figueroa.

Tres cuestiones tensionaban la relación partidos-gobierno. Las prioridades de la agenda, el acceso de los partidos al proceso de toma de decisiones, y las discrepancias entre los partidos de la Concertación en la definición de cuestiones valóricas.

I. *Agenda política vs. agenda modernizadora.* Mientras el gobierno intentaba encauzar su agenda modernizadora, las presiones políticas de la izquierda de la coalición y circunstancias coyunturales lo hacían volver a los temas políticos y que precisamente constituían temas de "fundamental disenso". La dificultad fue que el gobierno no había diseñado una estrategia para responder a esos dilemas.

Vimos que el primer conflicto surgió desde la Concertación. Los socialistas querían impulsar iniciativas políticas y de modernización. El segundo conflicto fue el de derechos humanos. A comienzos de 1995, la Corte Suprema decidió el encarcelamiento del general (r) Contreras como responsable intelectual del asesinato del ex-ministro Orlando Letelier. La agenda política durante todo 1995 estuvo centrada en el tema de los derechos humanos y la cuestión del encarcelamiento de Contreras. Mientras el Ejército presionaba para obtener condiciones favorables para el ex jefe de la DINA y de paso resolver el tema de los derechos humanos (lo que para ellos era amnistía definitiva), el gobierno carecía de una propuesta política concreta. Su única estrategia fue reconocer que le correspondía a la justicia decidir los casos pendientes. Pero al mismo tiempo, la justicia reclamaba de los otros poderes del Estado una política para homogeneizar una interpretación de la ley de amnistía.

El encarcelamiento de Contreras se produjo en octubre, después de varias negociaciones dirigidas por los ministros Pérez Yoma, Figueroa, y la ministra de Justicia, Soledad Alvear (PDC), además de algunos senadores del Congreso (Fuentes, 1996). Al encarcelamiento le siguió, no por casualidad sino como consecuencia, una propuesta del gobierno en materia de derechos humanos y reformas constitucionales, en la que por segunda vez después de la fallida "propuesta Aylwin" de 1993, se intentaba realizar una interpretación a la ley de amnistía.²³ La propuesta, que fue apoyada por algunos senadores de RN,²⁴ no alcanzó acuerdo en el Congreso, postergándose su discusión de manera indefinida a comienzos de 1996.

A mediados de 1997 resurgen los temas políticos al comenzar a planificarse la salida del general Pinochet del Ejército. En marzo de 1998, se tensiona nuevamente la Concertación por la acusación constitucional que presentaron en contra de Pinochet algunos diputados socialistas. En esta ocasión el gobierno indicó que la acusación no tenía fundamento jurídico-

²³ La ley de amnistía vigente cubre actos cometidos entre 1973 y 1978 con la única excepción del caso Letelier. Uno de los problemas centrales es que mientras la ley de amnistía inhibe aplicar sentencias, muchos de los casos no han sido sobreesidos pues otra ley indica que en casos de secuestro no habrá resolución del mismo hasta hallar el paradero de la víctima. Hasta el momento, el tema ha quedado sujeto a la interpretación del juez.

²⁴ La propuesta se denominó Frei-Otero por la participación que le tocó al Presidente y al senador Miguel Otero (RN) en su elaboración.

co suficiente. La Democracia Cristiana estaba explícitamente dividida respecto de apoyar o rechazar aquella acusación. La dirigencia dio libertad de acción a los diputados, produciéndose la esperada división entre aquellos que se adhirieron a la justificación jurídica del voto negativo, y los que sostuvieron un argumento político.²⁵

Finalmente, en octubre de 1998 nuevamente reaparecen las tensiones entre los partidos de la Concertación con la detención del general Pinochet en Inglaterra. Las divisiones en esta ocasión repetían el esquema defensa de la juridicidad vs. anhelos de justicia. Algunos sectores de la centro-izquierda concertacionista favorecían el juicio en España en contra de Pinochet ya que con ello se cumplía en parte el anhelo de justicia por las violaciones a los derechos humanos, y otros sectores más de la Concertación justificaban una solicitud de defensa del general Pinochet por problemas jurídicos (el respeto de la soberanía nacional).

En síntesis, mientras el propósito original y las acciones del gobierno intentaban enfatizar aquellos aspectos de la modernización, actores políticos y circunstancias específicas lo dirigían hacia resolver problemas de la agenda política.

II. *El acceso a las decisiones.* Las tensiones al interior de la coalición no sólo se reducían a una cuestión de prioridades, sino que también de acceso a decisiones y temas de liderazgo. Los socialistas eligieron a una directiva que agrupaba a sectores más de izquierda del partido, encabezada por Camilo Escalona. A comienzos de 1996, Escalona reclamaba públicamente por la exclusión de su partido de las decisiones que derivaron en la propuesta Otero-Frei sobre derechos humanos. Entre 1994 y 1998 se advirtió la mayor distancia entre el partido socialista y el gobierno. Los socialistas tenían menos espacio de decisión en las altas esferas de resolución y la agenda gubernamental establecía prioridades distintas a las deseadas por dicha colectividad. En parte, las tensiones fueron resueltas con la llegada del ministro José Miguel Insulza al gabinete, pero el proceso decisorio fue notoriamente distinto al de la primera administración.

Al mismo tiempo, la Democracia Cristiana vivía su propio dilema. A la cabeza del partido estaba Alejandro Foxley, quien había sido ministro de Hacienda de Aylwin y se pronosticaba como un posible candidato presidencial para el año 1999. Foxley no logró consolidar su liderazgo dentro de su partido, se advirtieron diferencias de criterios entre él y el gobierno y, adicionalmente, el PDC sufrió una baja electoral en las elecciones municipales de 1996 y las del Congreso de 1997 (ver anexo 1 sobre resultados electorales). A fines de 1997, la sumatoria de los votos del PS, PPD y PRSD, superaban por primera vez al PDC. Foxley cargó con la responsabilidad por esta baja. El partido eligió una nueva directiva y en ella triunfaron, por un estrecho margen, los sectores más conservadores de ese partido.

III. *El debate valórico.* Un tercer ámbito de discrepancias se manifestó en el tratamiento de aspectos que dicen relación con temas valóricos. Allí las diferencias surgían entre sectores más liberales que reclamaban políticas de tendencia "secularizadora" y los sectores del gobierno que indicaban políticas más cercanas a la tradición cristiano-católica con-

²⁵ *La Época*, varios días. En especial, semana del 5 al 12 de abril, 1998.

²⁶ El círculo de hierro de los primeros dos años de la administración dio paso a una configuración que incluyó al ministro Juan Villarzú (PDC) en Presidencia, Carlos Figueroa (PDC) en Interior, José Joaquín Brunner (PPD) en Gobierno, y José Miguel Insulza (PS) en Relaciones Exteriores.

servadora. Por citar algunos ejemplos, en este período surgen debates sobre las políticas de educación sexual impulsadas por el gobierno (y que generaría un debate dentro y fuera de la Concertación), los distintos énfasis que los partidos políticos y organizaciones no gubernamentales querían dar al tema de la mujer (el debate derechos de la mujer vs. énfasis en la familia), y el debate sobre el divorcio (Valdés y Weinstein, 1997; Valdés, 1998).

La tecnocracia y el pragmatismo como estilo de gobierno. Hacia mediados de 1996 se había consolidado un equipo gubernativo que actuaba con menos dificultades que en el primer año y medio de gobierno,²⁸ pero que marcaba una característica importante de este gobierno: su énfasis tecnocrático. Salvando algunas excepciones, el estilo Frei fue imponer un equipo más joven, con un más bajo perfil político, y con altas capacidades técnicas y ejecutivas (Baño, 1997).

La relación partidos - sociedad civil organizada. Otro de los elementos característicos del gobierno de Frei fue el incremento de las movilizaciones sociales y un rompimiento de los tradicionales alineamientos políticos en organizaciones que hasta el momento habían sido "concertacionistas". El partido comunista obtuvo triunfos electorales importantes en el Colegio de Profesores (1995) y en las principales federaciones de estudiantes universitarios (FECH, USACH). Un elemento que reincentivó las tensiones internas de la coalición se produjo cuando los dirigentes sindicales del PS decidieron no apoyar la candidatura de una candidata del PDC para la elección de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). El PS obtuvo la presidencia de la CUT con el apoyo de los votos comunistas. El sindicalismo chileno no tenía la fuerza que había alcanzado antes de 1973 (Rojas, 1993), y por lo tanto no era mucho lo que cambiaría en las relaciones de poder trabajadores vis-a-vis empresarios o gobierno. Pero la CUT tenía un alto simbolismo político y la decisión de los dirigentes sindicales cuestionaba el jerárquico alineamiento PS-PPD-PDC en las organizaciones de base. De ahí que esta división marcara una diferencia. Aunque debe contrastarse con mayores datos, pareciera advertirse en esta etapa un proceso progresivo de realineamiento de las organizaciones sindicales, colegios profesionales y universitarios, los que adquieren mayor autonomía respecto de lo que sucedía en el seno del conglomerado de gobierno.²⁷

¿Qué le pasó a la derecha en este tiempo? La oportunidad de la derecha era única. Un gobierno menos cohesionado internamente era una circunstancia favorable para ganar votos. Lo curioso de la situación es que mientras el gobierno no terminaba de resolver sus conflictos internos, la derecha vivía su propio drama. En este período vemos que las divisiones internas de RN se hicieron evidentes. Los sectores más liberales de ese partido se mostraban favorables a una política de "atracción del centro político". El sector conservador no veía la necesidad de transformaciones al sistema político. La UDI adoptaba una política consistentemente contestataria a la acción del gobierno, de férreo apoyo a los ideales del régimen militar, y de una orientación populista-pragmática que tuvo su expresión máxima en el alcalde Joaquín Lavín. La UDI proyectaba la imagen de un partido eficiente, cercano a la gente, preocupado de resolver temas cotidianos (seguridad ciudadana, salud,

²⁷ A partir de 1995 se produce un incremento de protestas sociales. En 1996 y 1997 los estudiantes universitarios protagonizaron paros nacionales que afectaron por varios meses las actividades en dichos planteles (Pérez de Arce, 1997)

²⁸ *La Época*, 12 de diciembre, 1997.

educación). El epílogo de esta crisis se produjo cuando en las elecciones del Congreso de 1997 el partido de Andrés Allamand perdió considerables votos en relación al aumento de la UDI. Lo anterior fue interpretado como una "debacle" de la estrategia de aquel sector de RN que quería consolidar una derecha "moderna, liberal y progresista".²⁸ La UDI aparecía dirigiendo el proyecto derechista en su favor.

A comienzos de 1998, la situación política en Chile reflejaba quizás más nitidamente que nunca las contradicciones sobre las que venimos hablando (falta de consensos y dilema pacto-proyecto). Por una parte, se produjo el tan esperado retiro del general Pinochet del Ejército, su posterior llegada al Senado como senador vitalicio y la designación de senadores por parte del Presidente y el Consejo de Seguridad Nacional. La nueva composición del Senado hacía prever mayores posibilidades de cambio, aunque ciertamente la oposición seguía teniendo la mayoría en dicha cámara al contar con algunos de los votos de los designados. Por su parte, la llegada del general (r) Pinochet fue acompañada por la ya mencionada acusación constitucional de la centro-izquierda. La iniciativa no prosperó, pero dio pie para un extenso debate público y una no menor tensión al interior del gobierno y con la oposición, que ahora aparecía menos abierta a la transacción. Los temas del pasado nueva y persistentemente recuperaron su sitio. La agenda modernizadora debió ceder paso al tema del juicio político al régimen militar. En la Concertación se advirtió aquella fisura, aquella brecha entre los que deseaban convertir la llegada de Pinochet al Congreso en un juicio político al régimen militar, y aquellos que basados en una mayor cuota de pragmatismo, indicaban que jurídicamente dicha acusación no tenía sentido. Aquí los disensos fundamentales marcaban el debate político.

El segundo aspecto fue la designación del candidato presidencial de la Concertación para 1999. En este debate advertimos la disyuntiva entre 1) la "necesidad" de consensuar un candidato único de la Concertación o bien 2) abrir la posibilidad a que cada partido presentara su candidato. El segundo escenario aparecía como altamente riesgoso para la Concertación pues implicaba una disolución del conglomerado en cuanto proyecto político. Una competencia provocaría un desgaste que difícilmente podría ser superado en una segunda vuelta.

Quedaba entonces explorar el primer escenario. El PPD-PS reclamaban que el PDC ya no tenía el "legítimo" derecho de designar un abanderado del PDC por cuanto ya no constituían la mayoría. La izquierda concertacionista unida superaba por un leve margen al PDC. Algunos actores también argumentaron la noción de rotación dentro del conglomerado. La respuesta del PDC, liderado ahora por un sector más conservador, indicaba que el PDC seguía teniendo derecho a presentar un candidato. La solución se encontró en una fórmula de elecciones primarias abiertas.

El debate político sobre la elección del candidato se focalizó en un aspecto central: la "lealtad" con la alianza concertacionista. Las acusaciones que la izquierda hizo a la dirigencia del PDC fueron precisamente que ellos no estaban siendo leales al proyecto "concertacionista", que ellos no estaban dispuestos a aceptar votar por un candidato PS-PPD. Al finalizar el año 1998, las candidaturas de Andrés Zaldívar (PDC) y Ricardo Lagos (PS-PPD) estaban lanzadas y se esperaba con impaciencia quién sería el próximo candidato presidencial y, muy probablemente, el futuro Presidente de Chile.

Retomando nuestro argumento inicial. El segundo gobierno de la Concertación

enfrentaba la tensión interna sobre la agenda y las prioridades asignadas a temas políticos vs. aquellos socio-económicos. Durante esta administración se han ido haciendo más explícitas las diferencias que dividen a los partidos en torno a cuestiones fundamentales a los que hacíamos referencia en la segunda sección de este trabajo. Estas diferencias son las que cruzan el debate político del Chile de hoy.

Cuadro 4. Estrategias y objetivos "iniciales" de los gobiernos de la Concertación

	<i>Aylwin</i>	<i>Frei</i>
<i>Orientación programática</i>	- Orientación hacia la resolución de conflictos (value-conflict resolution)	- Orientación hacia evitar conflictos (value-conflict avoidance)
<i>Objetivos programáticos generales</i>	- Reconciliación - Verdad y justicia (en la medida de lo posible) - Desarrollo con Equidad - Democratización	- Modernización - Desarrollo con equidad - Superación de la pobreza - Democratización
<i>Estrategia política</i>	"Democracia de consensos"	"Jerarquización de prioridades"
<i>Estilo decisorio del Gobierno</i>	- Fuerte liderazgo presidencial. Elitismo. - Transversalidad gubernativa. - Pragmatismo. ("El partido transversal")	- Bajo liderazgo presidencial - Elitismo y pragmatismo decisorio. ("La troika")
<i>Relación con partidos políticos</i>	- Alta sintonía de intereses (relación menos conflictiva) - Mecanismos informales de diálogo.	- Baja sintonía de intereses (relación más conflictiva) - Mecanismos explícitos de coordinación. - Autonomía de la sociedad civil.

La política en los noventa

Esta sección sintetiza algunas similitudes y diferencias de los dos gobiernos democráticos. Se enfatizarán tres aspectos: elitismo, pragmatismo vs. sobreideologización, y el apoliticismo.

Retomando el elitismo. Más de algún autor ha indicado que el elitismo como forma de hacer política es una característica no nueva en los partidos chilenos (Lechner, 1989). Las condiciones institucionales de la transición y la disposición de los líderes

políticos a comienzos de los 90s favorecieron esta tendencia. El reforzamiento del elitismo implicó la aceptación de los siguientes presupuestos por parte de los actores: primero, que la complejidad de los temas requería la centralización de las decisiones; segundo, que la incorporación de actores obstaculizaría y no favorecería decisiones expeditas; tercero, que no todos los actores tenían las mismas capacidades y grados de información para participar de este proceso; cuarto, que la inclusión de actores disminuiría el poder de los actores que decidirían. En este caso, los decisores pensaban más en el resultado que en el proceso que lleva a tomar una decisión.

Pragmatismo-eficiencia y polarización. El elitismo en este caso viene acompañado con un manejo de la política como asunto técnico y pragmático. Se desprende del "arte del gobierno" su componente político (el arte del compromiso, la negociación, el debate de ideas) y se le reduce a los aspectos más tecnocráticos (la complejidad de compatibilizar legislaciones, el dominio de ciertas herramientas técnicas de la economía, etc). Eficiencia y pragmatismo aparecen como conceptos que se refuerzan mutuamente. Se presupone que acciones pragmáticas —postergar el debate de asuntos conflictivos por ejemplo— son las más eficientes en términos de resultados de corto y mediano plazo. Así, el discurso de la modernización aislado de los temas institucionales se supuso como una forma eficiente y pragmática de avanzar en el desarrollo del país. Las negociaciones y acuerdos entre actores claves también se supone como una forma eficiente de hacer política.

Aquel intento tecnocratizador de la política se superpone con un proceso de más larga data: la polarización de los partidos políticos. Ya mencionamos que existen elementos favorables para la despolarización de la política en Chile dado que hoy el debate no se concibe como antítesis entre "sociedad socialista versus sociedad capitalista" y las tendencias secularizadoras favorecerían un acercamiento de posiciones entre los actores políticos. Sin embargo, tal como lo indica Norbert Lechner, en Chile se ha dado una *mala secularización* de la política. Los partidos políticos se convierten en verdaderas "iglesias secularizadas" en las que se formulan verdades inmutables no negociables. La política se transforma en un esquema amigo-enemigo, en donde la existencia del otro es una amenaza a mi existencia y en donde para sobrevivir, intento imponer mi propia verdad al resto (Lechner, 1989). Considero que requeriríamos evaluar con mayor detención la forma en que hoy en Chile se están construyendo los discursos ideológicos. La existencia de importantes sectores de la política chilena que advierten el cambio —cualquiera sea éste— como un riesgo a su propia "identidad" o a la identidad de su propio "proyecto de sociedad" y la percepción probablemente generalizada de la política como una batalla (un juego de suma-cero) más que como un arte (visión que enfatiza tolerancia y pluralismo), ciertamente que encierra elementos de esta excesiva polarización.

El apoliticismo como parte de la modernización. Un tercer elemento que acompaña la política de los '90, y que no lo analizaremos con la detención que merece, se refiere al apoliticismo en la política chilena y que en general se refiere a la actitud de los individuos de no interés por la política, rechazo y crítica a los partidos, indiferencia sobre el tipo de régimen y/o ausencia de preferencia política.²⁹

²⁹ Este fenómeno ha comenzado a llamar la atención a partir de la reducción del interés juvenil por inscribirse en los registros electorales y una reducción del interés general por votar (Navía, 1998).

Las consecuencias (a modo de conclusión)

El recuento de la primera década de gobierno democrático en Chile nos indica que Chile retoma su tradición presidencialista —que fue impuesta además por la propia Constitución del régimen militar— y en la que el Estado es una pieza articuladora central del quehacer político. Advertimos también, que se superponen de manera contradictoria aspectos nuevos (pragmatismo, eficiencia, tecno-política, apoliticismo), con elementos más tradicionales (elitismo y polarización partidaria). Finalmente otro aspecto característico y que motiva en parte las anteriores tendencias se refiere a estas líneas divisorias de la política chilena.

Advertimos tres grandes líneas divisorias en el Chile de los '90 (Cuadro 5). En primer lugar advertimos que la nación de enemigos políticos descrita por Constable y Valenzuela tiende a mantenerse en el tiempo (Constable y Valenzuela, 1991). En este capítulo definiremos esta gran línea divisoria como la *brecha Pinochet*. Aquí lo entendemos no sólo como la mera división "democracia vs. autoritarismo", sino como dos proyectos diferenciados de sociedad: una democrática y la otra de tipo "oligárquica" o "protegida". Frente a esta distinción, los partidos de la Concertación aparecen cohesionados dentro de un mismo propósito que sería el establecimiento de una democracia representativa. Su estrategia para alcanzar aquel objetivo se basa en progresivos cambios al sistema político-institucional. La derecha en tanto, está dividida entre aquellos leales con el proyecto oligárquico y una derecha liberal que aceptaría ciertas reformas. Considero que esta es la única división en la que se puede establecer una frontera clara entre aquellos que optan por formas de gobierno democrático-representativos y aquellos que no. En este caso, colocamos a la UCC (Unión de Centro-Centro) y a la facción liberal de RN en el límite de ambas posiciones dado que ambos sectores expresan su acuerdo por la democracia representativa, pero no se han definido claramente en torno a temas como, por ejemplo, el rol de las fuerzas armadas como garantes del orden institucional.

La segunda línea divisoria es en el tema de la justicia y que dice relación con las responsabilidades sobre el pasado. En este caso, las posturas van desde la necesidad de olvido, pasando por la necesidad de establecer reparaciones simbólicas (reconocimiento de errores), y hasta llegar a una postura de castigo a los responsables (justicia). Nótese que aquí no establecemos divisiones ya que los diferentes partidos presentan posiciones internamente divergentes y no siempre bien definidas. En el PDC por ejemplo existen sectores que están más próximos a la opción "olvido" (lo que se ha hecho hasta el momento es suficiente) hasta posiciones que demandan mayores niveles de castigo. En el PS hay sectores (identificados generalmente con los renovados) que tienen a privilegiar reparaciones simbólicas hasta posiciones más favorables a mayores medidas de castigo.

Cuadro 5. Las divisiones de la política en Chile

	(Derecha)	(Centro)	(Izq)
División Pinochet	Democracia Protegida		Democracia Representativa
	UDI RN	UCC RN lib. PDC	PR-SD PPD PS PC
Divisiones sobre justicia	(Olvido) UDI RN	(Reparación simbólica) PDC PDC PDC UCC PR-SD PSrenov. RN lib. PPD	(Castigo) PC PS izq
Divisiones valóricas	(Integrismo) PDC cons. UDI RN	(Conservador liberal) PDC liberal RN liberal UCC	(Secular) PDC prog. PPD PS PC

Una tercera línea divisoria lo constituyen los temas valóricos a que hicimos referencia en la segunda sección de este trabajo. El continuo aquí va desde posturas integristas apegadas a valores cristiano-conservadores, pasando por un conservadurismo liberal (aceptación moderada de cierta pluralidad valórica), hasta llegar a posiciones seculares. Ciertamente que en este ámbito es donde se advierten mayores cruces entre los partidos políticos y es en este ámbito en donde deja de operar la tradicional división política de derecha-centro-izquierda.

Las tres divisiones existentes en la política chilena plantean distintos niveles de interrogantes. En el primer nivel (el de la *brecha Pinochet*), se advierte que la presencia de ciertos disensos fundamentales augura un futuro de alta polarización y de un equilibrio precario al no concordarse las reglas básicas del juego político. En Chile se *impusieron* reglas de juego y aquella imposición —cumplida pero no internalizada por todos los actores políticos— genera la percepción de una transición incompleta. Tal como Felipe Agüero señaló, el retraso político de Chile se debe “justamente a la falta de un verdadero pacto de democratización que reúna un *verdadero consenso*”. En un sistema político, este tipo de consenso se expresa a través de una Constitución: “una Constitución que exprese efectivamente el consenso, mediante el pacto, la negociación y la transacción, de todos los sectores de la vida política nacional”.³⁰ La viabilidad de este *verdadero* pacto o *compromiso democrático* (Przeworski, 1993) sobre las reglas del juego dependerá de la coexistencia de sectores que reconocen las limitaciones del sistema que los gobierna y que perciben

³⁰ Felipe Agüero, columna aparecida en *El Mercurio*, 20 de noviembre, 1998.

que el futuro previsible es tanto o más estable que el actual equilibrio. Advertimos que la principal limitación para que ello se materialice es la sobre-ideologización que permea al sistema político, estableciendo una nación de amigos-enemigos más que de adversarios políticos dispuestos a sentarse en la mesa de negociación.

Pero los partidos políticos no sólo enfrentan este dilema. Se superponen otros dos niveles. Esto es, aquellos vinculados a los temas de justicia y los concernientes a temas valóricos. Advertimos que no sólo Chile es un país dividido, sino que su división es multidimensional. Al agregar estos dos niveles las fronteras se vuelven difusas y se hace difícil establecer una división, por ejemplo, entre sectores democrático-seculares y “oligarca”-integristas. Esta ambigüedad, esta falta de fronteras claras, tiene una consecuencia directa en el sistema político: los partidos se ven inhibidos de construir proyectos políticos de mediana o larga duración. Los intentos de algunos actores de construir “solidaridades entre partidos” (es decir, lograr coordinar políticas sin renunciar a las identidades propias) se ven inhibidas por las tendencias que refuerzan las identidades partidarias específicas. La contingencia los reúne en torno a bloques, pero internamente se producen serias divergencias programáticas y conflictos de prioridades que los actores no están dispuestos a transar. Aquello provoca que las dos principales coaliciones en Chile, en cuanto proyectos políticos de mediano y largo plazo, se vean limitadas. La noción de proyecto político —que ciertamente rebasa la noción de un pacto político instrumental— supone la existencia de confianza y lealtad basada en ciertos aspectos comunes entre los integrantes de dicho grupo. En los últimos cuatro años, el dilema pacto-proyecto en la Concertación tiende a favorecer lo primero en detrimento de lo segundo. Valdría la pena indicar aquí que la existencia de un proyecto no necesariamente es beneficiosa para la consolidación democrática. Por ejemplo, mientras el proyecto de derecha contiene una numerosa carga de valores antidemocráticos, el de la Concertación apunta a consolidar una democracia en el sentido “dahliano” de la expresión. De ahí que la existencia de proyectos *per se* no es lo que garantiza estabilidad, sino que la naturaleza de su contenido y el consenso interno que genere entre las fuerzas políticas que lo sostienen.

En este contexto, la siguiente pregunta es cómo consolidar un sistema político, asumiendo la presencia de fuertes identidades o subculturas partidarias. Una alternativa es la búsqueda de superar los disensos fundamentales *de manera radical*. Este modelo supone que se requiere eliminar las fuentes de conflicto buscando homogeneizar la sociedad chilena. Se trata de un intento de recomponer o reconstruir la “identidad o espíritu nacional” supuestamente perdido en la historia.³¹ Esta respuesta aparece como poco probable y no ajustada a la realidad. Me inclino por visualizar la sociedad democrática como una sociedad de conflictos (Flisfisch, 1985; Lechner, 1989; Przeworski, 1993) en la que se renuncia al anhelo de construir una sola unidad social coherente y homogénea y se acepta la noción de intereses y visiones diversas sobre y en la sociedad.

Una segunda respuesta es la *solución institucional*: avanzar por ejemplo hacia un sistema semi-parlamentario o parlamentario que garantice la flexibilidad de la negociación y que exprese el pluralismo existente. Si bien aquello parecería como un aspecto

³¹ La Historia de Chile narrada por Gonzalo Vial es una interpretación de la decadencia del “espíritu nacional”.

to positivo, ciertamente que la mera reforma institucional no es condición suficiente para el cambio, dada la existencia de las divisiones ya reseñadas. El cambio institucional entonces requiere ser acompañado por una internalización por parte de los actores de las reglas del juego democrático.

La tercera alternativa es *asumir la Concertación como un pacto instrumental*. En este esquema, se reconocen las diferencias partidarias por lo que cobrarían fuerza elementos tales como el liderazgo presidencial, y el establecimiento de ámbitos y cuotas partidarias específicas.³² Los partidos asumen ciertas "áreas de interés" que, producto de la previa repartición de cargos, no sería debatida por el resto de los partidos que conforman el gobierno (un "acuerdo de caballeros"). Esta es la lógica de funcionamiento explicitada en el segundo gobierno de la Concertación. En este caso, conviene hacer notar que tampoco este modelo garantiza la ausencia de conflictividad dentro de las coaliciones. Ante la ausencia de liderazgos fuertes, inexistencia de mecanismos para compartir el poder, y un contexto de polarización partidaria, este escenario también anticipa una precaria estabilidad.

En este trabajo hemos dado cuenta de los dilemas centrales que cruzan el debate político chileno. Por una parte, sistematizamos y diferenciamos los tipos de consensos existentes. Por otra, relacionamos esta falta de acuerdos con la naturaleza pactista vs. proyectista de las dos grandes coaliciones en Chile. Luego, explicamos cómo durante esta década se han materializado estos dos temas, advirtiendo algunas características de la forma de hacer política (elitismo, pragmatismo, polarización). Advertimos que el sistema político evidencia importantes líneas divisorias entre los partidos en cuanto a las reglas del juego democrático, los temas de justicia y los temas valóricos. Estas brechas generan complejas tensiones dentro de los partidos, dentro de las coaliciones y entre las principales coaliciones. Queda por evaluar la forma en que los actores resuelven o, mejor dicho, aprenden a convivir con estas diferencias.

³² Informalmente la Concertación aplica estas "cuotas". Por ejemplo, el PDC por lo general ha asumido la dirección del Servicio de la Mujer, ministerio de Educación, ministerio de Defensa y Hacienda. El socialismo-PPD se ha encargado del Instituto de la Juventud, ministerio del Trabajo, ministerio de Economía. Aquí operan criterios de proporcionalidad en las reparticiones de ministerios, pero también "áreas de interés" de los partidos en ciertos temas.

Anexo 1 Resultados Electorales En el Congreso y elecciones Municipales. (Porcentaje de votos obtenidos por partido y coaliciones)#

	Diput. 1989	Senado 1989	Munic. 1992	Diput. 1993	Senado 1993*	Munic. 1996	Diput. 1997	Senado 1997*
<i>Concertación:</i>	51.5	54.4	51.9	55.4	55.5	56.4	50.5	49.9
<i>PDC</i>	26.0	31.9	28.9	27.1	20.3	26.2	23.0	29.2
<i>PR-SD</i>	3.9	2.2	5.3	3.0	6.3	6.5	3.1	1.8
<i>PPD</i>	11.5	12.1	9.2	11.8	14.7	11.8	12.5	4.3
<i>PS</i>	-	-	8.5	12.0	12.7	11.1	11.1	14.6
<i>Indep./otros</i>	10.1	8.2	1.5	1.5	0.8	0.8	-	-
<i>Partidos derecha</i>								
	34.2	34.9	37.9	36.7	39.5	34.3	37.0	36.9
<i>RN</i>	18.3	10.8	13.4	16.3	14.9	18.5	16.8	14.8
<i>UDI</i>	9.8	5.1	10.4	12.1	11.2	13.0	14.4	17.1
<i>Indep./otros</i>	6.1	19.0	6.0	5.1	5.3	-	4.6	4.6
<i>UCC</i>	-	-	8.1	3.2	8.1	2.8	1.2	0.4
<i>Izquierda no Concertación</i>								
	5.3	4.2	6.5	6.4	5.0	5.9	9.7	10.6

El porcentaje de votos obtenidos *no* expresa la cantidad de asientos por cada partido en el Congreso. El sistema binominal altera dichos porcentajes y, adicionalmente, en el Senado debe considerarse la designación de senadores.

* Renovación de la mitad de representantes del Senado.

Nota: En las elecciones de 1989 los socialistas compitieron o bien como independientes, o bien como parte del PPD. Los resultados de 1997 son *aproximados*.

Fuentes: Siavelis (1997) para resultados de elecciones del Congreso 1989-1993. Baño (1997) para elecciones municipales 1992 y 1996. Para resultados 1997 Ministerio del Interior (www.elecciones97.cl)

Referencias Bibliográficas

- Agüero, Felipe (1995). Crisis and Decay of Democracy in Venezuela: The Civil-Military Dimension. En: *Venezuelan Democracy Under Stress*. Editado por Jennifer McCoy et al. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Agüero, Felipe (1997). *Brechas en la democratización. Visiones de la élite política sobre las fuerzas armadas en Chile*. Santiago: Nueva Serie FLACSO.
- Alcina Franch, José (1984). *El Mito ante la Antropología y la Historia*. España: Siglo XXI editores.
- Baño, Rodrigo (1997). "La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía". En: *Chile 96. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Baño, Rodrigo (1997a). *Apatía y sociedad de masas en la democracia chilena actual*. Santiago: Nueva Serie-FLACSO.
- Boeninger, Edgardo (1984). "La concertación política y social: problemas y exigencias de la consolidación democrática". *Documento de Trabajo*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Boylan, Delia (1996). "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform" *Latin American Research Review*. Vol. 31, no 1.
- Castañeda, Jorge (1994). *La Utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Ariel
- Constable, Pamela y Arturo Valenzuela (1991). *A nation of enemies: Chile under Pinochet*. New York: W.W. Norton.
- Equipo de Investigación sobre Elites Parlamentarias (1997). *Elites parlamentarias Iberoamericanas*. (Volumen 2 - Chile). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Espinosa, Malva (1996). "Tendencias sindicales. Análisis de una década" Santiago. Dirección del Trabajo. *Cuadernos de Investigación*. Número 2.
- Flisfisch, Angel (1985). "El dilema pacto o proyecto" En: *Estudios sobre el Sistema de Partidos en Chile*. Editado por Adolfo Aldunate, Angel Flisfisch y Tomás Moulian. Santiago: FLACSO-Chile.
- Foxley, Alejandro (1985). *Para una democracia estable*. Santiago: Editorial Aconcagua.
- Fuentes, Claudio (1996). *El discurso militar en la transición chilena*. Santiago: Nueva Serie FLACSO.
- Fuentes, Claudio (1997). "Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación". En: *Chile 96. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- García, Gonzalo y Montes, Esteban (1994). *Subordinación democrática de los militares*. Santiago: CED Editores.
- Garretón, Manuel Antonio (1994). "The Political Dimension of Processes of Transformation in Chile". En: *Democracy, Market and Structural Reforms in Latin America*. Editado por William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra. Miami: University of Miami.

- Garretón, Manuel Antonio (1997). "Redemocratization in Chile". *Journal of Democracy*, 6 (1).
- Garretón, Manuel Antonio (1997a). "Los desafíos de la profundización democrática" En: *Chile 96. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- George, Alexander (1980). *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective use of Information and Advice*. Colorado: Westview Press.
- Haas, Liesl (1998). "Legislating Equality: Institutional Influences on Feminist Policymaking in Chile" Paper prepared for the XXI Latin American Studies Association (LASA) Conference. Chicago-Illinois.
- Hartlyn, Jonathan (1998). "Political Continuities, Missed Opportunities, and Institutional Rigidities: Another Look at Democratic Transitions in Latin America." Editado por Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela. *Politics, Society and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Hardy, Clarisa (1996). "Las políticas sociales en Chile" En: *Chile 96. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Huneus, Carlos (1988). "La democracia en Chile. Un enfoque institucional". *Pensamiento Iberoamericano*. Número 14.
- Lechner, Norbert (1989). "El sistema de partidos en Chile: una continuidad problemática" En: *Los sistemas políticos en América Latina*. Coordinado por Lorenzo Meyer y José Luis Reyna. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loveman, Brian (1989). *The Politics of Antipolitics*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Mainwaring, Scott y Mathew Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moulian, Tomás (1997). *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM ARCIS.
- Moulian, Tomás (1997a). "El Chile actual y su secreto". En: *Chile 96. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Navia, Patricio (1998). "Tendencias de participación electoral en Chile en 1997". En: *Chile 97. Análisis y Opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- PAL-Programa de Asistencia Legislativa (1997). *Bitácora Pública*. Santiago. Noviembre-Diciembre.
- Pérez de Arce, Marcela (1998). "Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles". En: *Chile 97. Análisis y Opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Przeworski, Adam (1993). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rojas, Jorge (1993). "El movimiento sindical chileno en la transición a la democracia". *Proposiciones*. Número 22.
- Siavelis, Peter (1997). "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chi-